

Hartz IV – Hearing

Von Andreas Schmidt: Vortrag Hartz IV Hearing unter der Rhein-Kniebrücke Düsseldorf 12. September 08

- **Fokussierung DGB auf arbeitsmarktpolitische Aspekte**
(Grundlage: Erkenntnisse „Monitor Arbeitsmarktpolitik“ – von HBS und OBS gefördertes Projekt zur kritischen Begleitung der Umsetzung der neuen Arbeitsmarktgesetzgebung)
 1. das neue Aktivierungsparadigma
 2. die Gestaltung der Leistungstransfers
 3. das Vermittlungsgeschäft
 4. die Beschäftigungsförderung

um hieraus ableitend aus Sicht des DGB Richtungskorrekturen im Sinne von Alternativen vorzuschlagen.

ad 1) Neues Aktivierungsparadigma

- Mit Hartz IV und der Agenda 2010 wurde ein Politikmuster abgesetzt, dass auf Konsens zw. den Sozialpartnern setzte („Bündnis für Arbeit“ 1999 – 2001). Das neue Politikmuster steht für die Abkopplung des Regierungshandelns vom Verbände und Parteiensystem
- **Kern** des neuen Politikmusters ist **die aktivierende Arbeitsmarktpolitik**. Dahinter verbirgt sich ein Paradigmenwechsel, der durch folgende Merkmale gekennzeichnet ist:
 - keine gesellschaftliche Verortung der Ursachen von Arbeitslosigkeit, sondern **Betrachtung der Arbeitslosigkeit auf individueller Ebene**
 - **Beschäftigungsprobleme** resultieren demnach vorrangig aus **Nicht-Funktionieren von Angebot und Nachfrage** auf Arbeitsmarkt
 - **Focus** liegt deshalb auf **Verhalten Arbeitsloser bzw. Arbeitssuchender**. Eine sanktionsbewehrte Vermittlung soll Angebot und Nachfrage austarieren. Dabei wird darauf gesetzt dieses Verhältnis durch eine Lohnanpassung nach unten wieder herzustellen.
 - In diesem Sinne stellen **die Absenkung von Löhnen und Beschäftigungsstandards das zentrale Instrument zur Beschäftigungsausweitung** dar
- Ideologisch verbrämt wird diese Aktivierung durch Slogans wie „**Hauptsache Arbeit**“ oder „**Sozial ist, was Arbeit schafft**“. Diese politische Prämisse **reduziert Arbeitsmarktpolitik auf ihre ökonomische Funktion** und lässt ihre Schutzfunktion (Arbeitsförderung als soziales Recht) außer Acht

- Anstelle des Ausgleichs von Benachteiligungen und der Vermeidung dauerhafter Ausgrenzung ist **Sparpolitik** getreten.
 - In dem Maße, wie die **Schutzfunktion der Arbeitsmarktpolitik abgelöst** worden ist, wurde sie der Möglichkeit beraubt qualitative Mindeststandards am Arbeitsmarkt zu setzen.
 - Die wenigen verbliebenen **individuellen Rechtsansprüche** auf Leistungen und Qualitätsregeln (z.B. bei FbW) erweisen sich als **Fremdkörper** in einer auf „Aktivierung“ ausgerichteten Organisationskultur. Folge sind :
Verfahrensmängel, Intransparenz, Rechtsunsicherheit
- Die **Höhe der Grundsicherung** wird immer weniger unter der sozialpolitischen Prämisse der Existenzsicherung diskutiert, sondern vielmehr unter dem Gesichtspunkt unterstellter Arbeitsmarktwirkungen bzw. Fehlanreize. **Sozialpolitik erfüllt immer weniger die Funktion der Absicherung von (Arbeitsmarkt-)Risiken, sondern zielt immer mehr auf die unbedingte Eingliederung in (jedwede Form von) Erwerbsarbeit**

ad 2) die Gestaltung der Leistungstransfers

- **Arbeitsmarktpolitische (Transfer-)Leistungen haben eine Doppelfunktion:**
 1. materielle Existenzsicherung bei Beschäftigungslosigkeit
 2. Gewährung von Zeit und Spielraum bei der Arbeitssuche

Sog. passive Leistungen sind nicht nur von sozialpolitischer Bedeutung, sondern auch ein wichtiges **Element zur Regulierung von Arbeitsbedingungen und zur Sicherung von Mindeststandards** auf Arbeitsmarkt:

- Arbeitssuche ohne Zwang, sofort erstbestes Job-Angebot annehmen zu müssen
 - Je schlechter materielle Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit, desto größer Risiken bei Arbeitsplatzverlust und somit desto eher die Bereitschaft Beschäftigter Verschlechterungen ihrer Arbeitsbedingungen in Kauf zu nehmen.
 - **Ausgestaltung von Lohnersatzleistungen in Arbeitsmarktpolitik somit auch im Interesse der abhängig Beschäftigten !**
- **Ein Blick auf die Transferleistungen:**

- Von den 3,8 Mio. Arbeitslosen des Jahres 2007 erhielten über **zwei Drittel (67%) Leistungen nach SGB II** und nur **ein Drittel (33%) Leistungen nach SGB III**
 - **Nur 19% aller arbeitslos registrierten Personen bezogen 2007 ein Arbeitslosengeld, das so hoch war, dass keine Aufstockung durch ALG II bedurfte !** Fast 10% aller ALG-I Bezieher haben zusätzlich ALG II beziehen müssen.
 - **15% aller Arbeitslosen bzw. 44% aller im SGB III geführten Arbeitslosen (553.906 in 2007) haben nur noch Anspruch auf Beratungs- und Vermittlungsleistungen, aber keinen Anspruch auf Versicherungsleistung.** Betroffen sind ins. Frauen, die aufgrund Anrechnung des Partnereinkommens als nicht bedürftig gelten.
- **Zwischenfazit:**
 1. Die Arbeitslosenversicherung kann einen wirksamen Versicherungsschutz objektiv nur bei ausreichend langer sozialversicherungspflichtiger Vorbeschäftigung und in Höhe ausreichender Entgelte leisten. Das System versagt bei Langzeitarbeitslosigkeit, unzureichenden Vorbeschäftigungszeiten, unterbrochenen Erwerbsbiographien sowie Entgelten, die nur wenig über der Sozialhilfeschwelle (Niedriglöhner) liegen
 2. Die Sicherung des Existenzminimums stellt kein eigenständiges Ziel dar, sondern wird dem Ziel „Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit untergeordnet.

Charakteristika der Leistungen:

- **zu niedrige Regelsätze** für ausreichende Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben
 - **Diskriminierung von Frauen** durch Art der Leistungsgestaltung im SGB II: ins. das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft
 - fehlende Rechtssicherheit bezüglich materieller Leistungen (Die Arbeits- und Sozialgerichte stöhnen seit geraumer Zeit unter der Klageflut)
- **Aufstocker**

Im Hartz IV System befanden sich Ende letzten Jahres ca. 1,3 Mio. Hilfebedürftige mit Erwerbseinkommen.

- Nach BA-Statistik 2007c erhielten
2,6 % aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten

12,5 % der Minijobber und **ein Viertel der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen** aufstockende Leistungen.

- Somit ist ca. jeder vierte Hartz IV Empfänger erwerbstätig. Mehr als die Hälfte von ihnen verdient weniger als 400 € brutto
- Obwohl die Zahl der arbeitslosen Hartz IV-Empfänger von 2005 auf 2007 spürbar zurückgegangen ist (-19%), ist die Zahl derjenigen die trotz Erwerbstätigkeit auf Hartz IV angewiesen waren erheblich angestiegen.
- Die **Dunkelziffer** ist weit höher zu veranschlagen, da viele Geringverdiener

- **Staatliche Lohnsubvention**

Für Vollzeit- und vollzeitnahe Niedriglohneempfänger muss der Staat z.Zt. schätzungsweise **2,3 Mrd. € p.a.** aufwenden. Rechnet man aufstockende Leistungen für (sozialversicherte) Teilzeitbeschäftigte (mit über 400 €) hinzu , kommt bereits auf staatliche Zuschüsse in Höhe von 4,4 Mrd. €.

- **Da kein gesetzlicher Mindestlohn existiert, besteht das ALG II den Arbeitgebern faktisch jederzeit als nutzbare Lohnsubvention zur Verfügung.**

Die Arbeitsmarktpolitik unter Hartz IV leistet somit der Durchsetzung von Niedrigstlöhnen und der Ausweitung prekärer Beschäftigung Vorschub

- 20% aller Betriebe haben angegeben, dass mit den Hartz IV-Reformen die Konzessionsbereitschaft arbeitsloser Bewerber in Hinblick auf die Lohnhöhe, die Arbeitsbedingungen und das Qualifikationsniveau der Stelle gestiegen sei und Arbeitsplätze für Geringqualifizierte leichter besetzt werden konnten (IAB-Kurzbericht 19/2007)
-
- Der wachsende Niedriglohnbereich (Anteil über 20% bei abhängig Beschäftigten / mittlerweile über 2/3 mit abgeschlossener Berufsausbildung !) stellt das sog. **Lohnabstandsgebot** zunehmend in Frage. Unter Niedriglöhnen kann das Lohnabstandsgebot eine Spirale nach unten in Gang setzen. **Das Lohnabstandsgebot kann aber nicht von Seiten der Grundsicherung gehalten werden, sondern muss von Lohnseite her gesichert werden. Auch deshalb sind garantierte Mindestlöhne unabdingbar.**

ad 3) Das Vermittlungsgeschäft

- **Grundsätzliches:**

- Der Arbeitsverwaltung wurden 2007 nur 38% der offenen Stellen gemeldet
- 44% der Stellen wurden intern oder über persönliche Kontakte besetzt

- nur 12% der Stellen wurden durch Arbeitsverwaltung und ihre Internetdienste besetzt und
- 4% über private Vermittler
- Arbeitnehmerbefragungen (Sozio-ökonomisches Panel):
Nur 9% haben über Arbeitsverwaltung oder Hartz IV-Jobcenter neue Arbeit gefunden
- Im Durchschnitt vermittelt ein Vermittler der Arbeitsagentur im Monat 1 von 270 Fällen

(alle Angaben: IAB lt. metallzeitung 7/2008)

Der Großteil der jährlich knapp 8 Mio. Neueinstellungen geschieht auf informellen Wegen. Von einer spürbaren Verbesserung der Vermittlungsleistungen infolge der Arbeitsmarktreformen kann keine Rede sein.

• **Wesentliche Ursachen:**

- Organisationsmodell der BA trennt die Betreuung der Arbeitssuchenden von Betreuung der Arbeitgeber
- Nach Leit bild „aktivierender Arbeitsmarktpolitik“ ist es nicht mehr Aufgabe der Arbeitsverwaltung Stellenangebote zu unterbreiten. An Stelle dessen ist dessen ist Beratung mit Ziel getreten, dem Erwerbslosen das „richtige“ Suchen beizubringen.
- Der virtuelle Arbeitsmarkt mit Internet-Selbstinformationssystemen hält nicht was er verspricht

Was muss/kann eine moderne öffentliche Arbeitsverwaltung künftig leisten ?

Antwort: Insbesondere benachteiligten Arbeitssuchenden Wege in Arbeitsmarkt ebnen und sie mit Arbeitgebern in Kontakt bringen. Zudem: Beitrag zur Vermeidung von Niedriglohnjobs leisten !

Charakteristika des Vermittlungsgeschäfts

- a) Individualisierung
- b) Eingliederung in Arbeitsmarkt
- c) Vertraglichung

ad a) Individualisierung

- Anpassung individuellen Erwerbsverhaltens an Wirtschaft bzw. Markt
- Mobilisierung durch frühzeitige Intervention

- Überwachung Suchintensität
- Erhöhung der Konzessionsbereitschaft

Steuerung nach quantitativen Zielgrößen (z.B. terminierte Vorsprachen, abgeschlossene Eingliederungsvereinbarungen, Aktivierungsquoten (Anteil der „Kunden“ in Maßnahmen), **schaftt besonderen Standardisierungsdruck. Zielrichtung bei Vermittlung ist i.d.R. die Einschleusung in Programme und Maßnahmen.**

ad b) Eingliederung

- Ziel: möglichst alle Erwerbspersonen für Arbeitsmarkt verfügbar halten,
- Verhindern, dass Bezug von Lohnersatzleistungen Rückzug vom Arbeitsmarkt deckt.
- **Aktivierung unterstellt, dass bloße Teilnahme am Arbeitsmarkt bereits Teilhabe darstellt und alleine hierüber Ausgrenzung und Prekarität vorgebeugt wird. Damit wird die Qualität der Arbeit als Ziel von Arbeitsvermittlung negiert.**
- **Eingliederungsziele werden einseitig vorgegeben,** Unterstützungs- und Betreuungsleistungen sanktionsbewehrt ausgestaltet

ad c) Vertraglichung

- Ziel: **Ansprüche auf Entgeltersatzleistungen und öffentliche Arbeitsmarkt-DL sollen durch richtiges Erwerbsverhalten verdient werden.** In vertraglicher Gestaltung soll dies in Form einer „Gegenleistung“ (Rechte und Pflichten) verankert werden. Legitimation von Zwangselementen im Aktivierungsprozeß.
- Im traditionellen Sozialstaatsbewußtsein wird für Leistungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, nicht anderes geschuldet als die Einhaltung des Rechts.
- **Trotz des Kundenbegriffs kann nicht von freien Vertragspartnern, sondern muss von „Zwangskunden ausgegangen werden“. Für Eingliederungsvereinbarungen besteht ein „sanktionsbewehrter Kontrahierungszwang“.**
- Während Arbeitssuchende Sanktionsrisiko tragen, verschafft Vereinbarung keinen durchsetzbaren Anspruch auf Ermessensleistung der Arbeitsverwaltung

FAZIT:

Aktivierung wird als aufgezwungene Dienstleistung erlebt

WAS TUN ??

Richtungskorrekturen Vorschläge zu kurzfristigen Änderungen

1. Erhöhung Regelsatz SGB II sowie Eingrenzung von Sanktionstatbeständen und Ermessensspielräumen
 - a. DGB fordert **Einberufung unabhängiger Expertenkommission**, die bisheriges Statistikmodell auf Basis Einkommens- und Verbraucher-Stichprobe überprüft und ggf. neues Verfahren vorschlägt. Bedarf vor allem bei Höhe und Struktur der Regelsätze (ins. Kinderegelsatz)
 - b. **Neudefinition zumutbarer Arbeit: Beschäftigung, die Hilfebedürftigkeit nicht überwindet muss freiwillig bleiben und darf nicht über Sanktionen erzwungen werden.** Weitergehend müssen Kriterien für einen Qualifikationsschutz definiert werden
 - c. Mittelfristige **Absicherung einer solchen Neudefinition durch tarifliche und gesetzliche Mindestlöhne.** Vollzeitnahe Beschäftigung muss Einkommen über Grundsicherungsanspruch (für Alleinlebende) sicherstellen.

Sanktionen wären wie bisher möglich, wenn Arbeitssuchende ein nach neu gefassten Kriterien zumutbares Angebot ohne wichtigen Grund ablehnen. Allerdings wären sie vor allem auf arbeitsmarktpolitische Beratungs- und Vermittlungsangebote zu orientieren und nicht - wie heute - auf Entzug zum Leben notwendiger materieller Existenzmittel.

2. Verbesserung der DL-Qualität in Beratung und Vermittlung,

indem **Eingliederungsvereinbarungen** im SGB II und SGB III **als freiwillige Verfahren** vorgesehen würden, auf die Arbeitssuchende Anspruch hätten.

- a. **Arbeitssuchender nicht als Objekt („Kundensteuerung“ durch Arbeitsverwaltung), sondern als Subjekt ihrer eigenen Eingliederung**
- b. **Vermeidung von Fehlsteuerung bei Beratung und Vermittlung infolge schematischer „Kundensegmentierung“ und vorgegebenen „Produkteinsatzes“**; Weg vom Standardisierungsdruck und vom Charakter eines sanktionsbewehrten „Zwangsangebots“ in Beratungssituationen

3. Verbesserung der Kooperation von Arbeitsagenturen und Grundsicherungsträgern

- a. Dort wo gegenüber beiden Institutionen materielle Leistungsansprüche bestehen, bzw. wo der Arbeitssuchende auf Vermittlungsleistungen angewiesen ist, die nur in einem der beiden Rechtskreise vorgehalten werden, bedarf es der Information und Absprache
- b. Bei Personen mit längerfristigem Betreuungsbedarf sollten Eingliederungsschritte regelkreisübergreifend geplant werden

4. **Beschränkung des Einsatz von Zusatz-Jobs / 1-Euro Jobs**

zugunsten breiter Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung

- a. **Ergänzende stärkere öffentliche Kontrolle** über Planung, Einsatz und Perspektiven der 1-Eurojobs unter Einbeziehung lokaler Arbeitsmarktakteure

Bundesrechnungshof hat eklatante Verstöße festgestellt:

- b. **Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung** vermeidet Diskriminierung, kann Übergang auf allgemeinen Arbeitsmarkt erleichtern und Verdrängung regulärer Arbeit Einhalt gebieten.

Programm Job-Perspektive weist in richtige Richtung:

Zuschuss zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (75%) bei tariflicher Entlohnung sowie 200 € monatlicher Qualifizierungszuschuss

5. **Prinzip der Qualitätssicherung, das sich bei Förderung beruflicher Weiterbildung bewährt hat, auf andere Qualifizierungsmaßnahmen ausdehnen.**

- a. Übertragung der Gesamtverantwortung für die Durchführungs- und Ergebnisqualität auf **eine einzige, von Kosten- und Geschäftsinteressen der Verwaltung bzw. der Maßnahmeträger unabhängige Institution**. Sie muss von Sozialpartnern und Arbeitsmarktakteuren mitbestimmt werden