

Über Hartz IV hinaus Die kosmetischen Operationen des Fortentwicklungsgesetzes sind unzureichend

von Joachim Jens Hesse

„Hartz IV“, noch vor einem Jahr parteiübergreifend als Herzstück der sozialstaatlichen Modernisierung gepriesen, droht zu scheitern. Dies gilt für die als „Fordern und Fördern“ apostrophierte Strategie, für die Zusammenführung unterschiedlicher Leistungssysteme und vor allem für die bisher erkennbaren Wirkungen. Danach bleibt die Zahl derjenigen, die der Arbeitsmarkt abstößt, bedrückend hoch, steigende Fallzahlen und explodierende Kosten alarmieren die Öffentlichkeit. Selbst wenn es gelänge, erkennbaren Missbrauch zu begrenzen und die Treffsicherheit der Förderung zu verbessern, verblieben deutliche Systemmängel, die charakteristischen Verflechtungsprozessen im deutschen Föderalismus geschuldet sind. So verfügt kein Aufgabenträger über autonome Handlungsmöglichkeiten, fehlen Bezüge zwischen Einnahmenkompetenz und Ausgabenverpflichtung, reagiert die Politik mit Ersatzlösungen, die Reformen als Stückwerk erscheinen lassen. Aus dieser Sicht stellt das SGB II (dies die zutreffende Kennzeichnung) einen eindrucksvollen Beleg dafür dar, wie sich unter dem Einfluss unterschiedlichster Interessen übergreifende Finanzierungsfragen mit sozial- und beschäftigungspolitischen Zielsetzungen zu einer abträglichen föderalstaatlichen Konstellation verweben.

Es sind wenigstens *vier Probleme*, die Hartz IV prägen und je für sich umfassende Modernisierungsagenden begründen. *Zunächst*: Angebot und Nachfrage fallen auf dem deutschen Arbeitsmarkt bekanntlich weit auseinander. Selbst bei „anspringender“ Konjunktur werden Langzeitarbeitslose zunächst kaum Beschäftigung finden, da der Arbeitsmarkt zugunsten (besser) qualifizierter und tarifgebundener Arbeit reguliert ist. Er besitzt kaum jene Elastizität, die in anderen EU-Mitgliedstaaten jenes „Jobwunder“ bewirkte, das man der deutschen Politik vorhält. Als Reaktion werden zwar Kombi- und Mindestlöhne breit diskutiert, doch wird dabei übersehen, dass das SGB II beide bereits eingeführt hat – allerdings in wenig abgestimmter Form und zu unverträglich hohen Kosten. *Zweitens*: Der Unterbeschäftigung beträchtlicher Bevölkerungskreise mit „Fordern und Fördern“ begegnen zu wollen, heißt, sozialpolitischen Handlungsbedarf als Vermittlungsproblem zu definieren, eine bereits unter normativen Gesichtspunk-

ten problematische Einschätzung. Entweder übt man letztlich wirkungslosen Druck auf nicht mehr Vermittelbare aus oder man akzeptiert sie stillschweigend als solche und stellt die Betreuung weitgehend ein. Letzteres praktiziert gegenwärtig die Bundesagentur für Arbeit (BA), um die Gelder der Versicherten zu schonen. Dass damit zahlreiche Beitragszahler um erworbene Ansprüche gebracht werden und Folgekosten im SGB II entstehen, ist offensichtlich. Die Ausgestaltung der neuen Dienstleitungen am Arbeitsmarkt sowie die Grundsicherung für Arbeitsuchende widersprechen, *drittens*, den Grundsätzen einer modernen Finanzverfassung. Schnittstellen, die durch hintereinander geschaltete Sozialsysteme entstehen, verursachen Mischfinanzierungen. Ein Beispiel sind die sog. Aufstocker, die neben dem Arbeitslosengeld I (als Versicherungsleistung) ergänzend das steuerfinanzierte ALG II erhalten. Daneben wollte man den Kommunen mit der Zuständigkeit für die Unterkunftskosten Effizianzanreize bieten, zugleich aber eine gesamtstaatlich erwünschte Entlastung von Gemeinden und Gemeindeverbänden bewirken. Abgesehen davon, dass sich Sozialreformen und neue Transferleistungen kaum für eine Reform der Finanzverfassung eignen, wurde dieses Ziel aufgrund großzügiger Bezugskriterien und steigender Fallzahlen gründlich verfehlt. Unterdessen kommt es, *viertens*, vor Ort zu unvertretbarem Zeit- und Ressourcenverschleiß, hervorgerufen durch die erzwungene Mischverwaltung aus BA und Gemeinden. Mit den aus Kommunen und Arbeitsagenturen gebildeten ARGEn sollte der Grundsatz der Leistungserbringung aus einer Hand gerettet werden. Die Kommunen sahen darin zugleich eine Möglichkeit, den Bund bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit in der Verantwortung zu halten. Inzwischen jedoch entpuppen sich die ARGEn als allen zeitgemäßen Organisationsprinzipien widersprechende Gebilde. So scheitert der dezentrale Vollzug an den Steuerungsvorbehalten des Bundes und behindern unterschiedliche Tarifsysteme und Dienstherren eine einheitliche Ressourcenbewirtschaftung und Personalentwicklung. Eine grundlegende Sozialstaats- und Arbeitsmarktreform ist auf dieser Basis sicher nicht zu verwirklichen. Einzig die Optionskommunen scheinen in der Lage, die erforderlichen Kompetenzen zu bündeln.

Im *Ergebnis* hat sich *Hartz IV in der Verflechtung eines überkomplexen föderalen Sozialstaates verfangen*. Punktuelle Nachbesserungen, wie im Fortentwicklungsgesetz vorgesehen, greifen demgegenüber zu kurz. Auch die Anregungen des Bundesrechnungshofs dürften eher zusätzlichen Aufwand und Bürokratiekosten denn verbesserte Problemlösungen erzeugen. Anders als dies die Hartz-Kommission und eine zirkulär argumentierende Arbeitsmarktforschung suggerieren, erweist sich in der Praxis, dass die Wirkung der Reform eben nicht (nur) vom Lohnabstand, individuellen Arbeitsanreizen oder der Lohnförderung abhängt. Stattdessen geht es um die Betreuung Bedürftiger, die zwar dem Gesetz nach

arbeitsfähig, *de facto* aber auf dem ersten Arbeitsmarkt ohne Chance sind. Um problemlösend zu wirken, wird man deshalb auf beschäftigungs- und sozialpolitische Strategien setzen müssen, die wesentlich von der örtlichen Organisations- und Betreuungsfähigkeit sowie der Vernetzung mit anderen Leistungen der Wohlfahrtspflege und der Daseinsvorsorge abhängig sind.¹ Genau hier aber sorgen die bislang strittige Trägerfrage, der unklare Zeithorizont und überkomplexe Finanzierungsregelungen für dauerhafte Unsicherheit. Leistungskürzungen und Kontrollen allein taugen mithin kaum zur Befreiung aus jener „Verflechtungsfalle“, in die Hartz IV geraten ist. Gefordert ist vielmehr ein *konzertiertes Vorgehen*, das auf eine grundlegende *Vereinfachung der Trägerorganisation, der eingesetzten Verfahren und des Transfersystems* zielt.²

In einem ersten Schritt müssten jene *Verflüssigungen* eingeleitet werden, die parallel zu einer Begradigung des Leistungsrechts Schnittstellen überbrücken. Zu nennen ist die Aufhebung der im Vollzug unpraktikablen Trennung von Eingliederungs- und Verwaltungsbudgets sowie der Einsatz dezentraler Softwarelösungen auch für die ARGen. Daneben sollten Personen mit Anspruch auf auskömmliche Versicherungsleistungen frühzeitig von Angeboten der SGB II-Träger profitieren können. Als Instrument böte sich jener „Aussteuerungsbetrag“ an, den die Agenturen als eine Art Strafsteuer für jeden nicht vermittelten Arbeitslosen an den Bund überweisen. Daneben wäre das SGB II um einen Präventionsauftrag zu ergänzen, um im Verbund mit Schul- und Jugendhilfeträgern Sozialkarrieren möglichst vor dem Eintritt in die Bedürftigkeit zu vermeiden.

Hinzutreten *organisatorische Vereinfachungen* – und hier vor allem eine konsequente Öffnung der Option. Damit wäre es weiteren Städten und Kreisen möglich, den Vollzug von ALG II in alleiniger Verantwortung zu übernehmen, wozu nach aktuellen Umfragen ein Großteil der Aufgabenträger bereit ist. Auch gewänne der Wettbewerb so an Flexibilität und würden zugleich die ARGen ge-

- 1 Vgl. auch *Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitsuchende*: Schlussbericht, Berlin, 2006. Hierzu ist allerdings anzuführen, dass die vorgetragenen organisatorischen Empfehlungen kaum genügen dürften. Der etwas vage Hinweis auf eine eigenständige Behörde, gemeint sind offenbar Stabilisierungen der ARGen (im Einzugsbereich der BA), kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass dies erneut Irritationen und Bürokratiekosten erzeugen dürfte. Auch ist das „Ausblenden“ der zweifellos überlegenen kommunalen Problemnähe verwunderlich. Zwar ist richtig, dass „Mischformen“ der Trägerschaft, und hier auch noch zwischen staatlichen und kommunalen Einrichtungen, überprüfungsbedürftig sind, nur zieht der Rat eine diskussionswürdige Konsequenz, wenn sich daraus eine weitere Stabilisierung sich als dysfunktional erweisender Einrichtungen der Arbeitsverwaltung ableitet. Die Folge wären im Extremfall über 400 verselbständigte SGB II-Agenturen am „goldenen Zügel“ des Bundes bzw. der Bundesagentur für Arbeit.
- 2 Siehe dazu die Zwischenberichte des Internationalen Instituts für Staats- und Europawissenschaften (ISE), Berlin, im Rahmen einer ersten umfassenden Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II (nähere Nachweise in: ZSE, 4/1 (2006), 177 f.).

stärkt. Letztere streben nach operativen Gestaltungsmöglichkeiten, denen bislang die Abhängigkeit von zwei sehr unterschiedlichen Trägern und die Interventionen der BA im Wege stehen. Mit einem dauerhaften Optionsrecht ausgestattet, könnte die kommunale Seite für zusätzliche Ausgewogenheit sorgen, ohne dass die ARGen sich verselbstständigen und damit eine neue, langfristig nur schwer kontrollierbare Parallelstruktur aufgebaut wird. Innerhalb der BA schließlich zöge das eine Intensivierung der laufenden Reformen nach sich. Zu überprüfen wären vor allem die gegebene Dreistufigkeit aus Nürnberger Zentrale, Regionaldirektionen und örtlichen Agenturen sowie die strikten Vorgaben für die operative Aufgabendurchführung.

Eine dauerhafte Lösung der institutionellen Probleme bietet indes erst eine *Klärung der Trägerfrage*. Sie müsste sich mit einer Entflechtung der Finanzierungsverantwortung verbinden. Obwohl der befristete Systemwettbewerb nicht falsch gedacht war, werden wohl bereits die Ergebnisse der Föderalismusreform und das vor dem Bundesverfassungsgericht anhängige Verfahren entflechtend wirken. Beides dürfte den ARGen als fragwürdigen Mischverwaltungen die Grundlage entziehen, sodass sich die Frage einer Bundes- oder kommunalen Trägerschaft erneut stellt. Mit Blick auf die Leistungsgewährung aus einer Hand, die geringe Bedeutung des überregionalen Arbeitsmarktes (für die SGB II-Klientel) und die notwendige Verknüpfung mit präventiven wie flankierenden Aufgaben der Kreise und kreisfreien Städte spricht vieles für eine flächendeckende kommunale Trägerschaft. Finanziell wäre diese dann allerdings eindeutiger als bisher abzusichern. Auch wäre zu erproben, Privaten und Kommunen Zugang zum überregionalen Vermittlungssystem zu gewähren und mit Eingliederungsaufgaben (für ALG I-Empfänger) zu beauftragen. Die BA zöge sich in diesem Fall auf die Funktion einer Versicherungsagentur zurück; hinzu träten Statistikaufgaben und die Organisation eines überregionalen Stellenmarktes. Die Kommunen wiederum hätten verbindliche Leistungsvergleiche, einheitliche Softwarestandards und eine objektive Bedarfsprüfung sicherzustellen.

Schließlich wird man sich früher als politisch beabsichtigt mit grundlegenden *Systemfragen* beschäftigen müssen, da isolierte Neuerungen, ob Kombi- oder Mindestlohn, Gefahr laufen, sich gleichfalls im Geflecht des sozialstaatlichen Föderalismus zu verfangen. Eine dauerhaft tragfähige Lösung wird nicht umhinkommen, Steuer-, Transfer- und Versicherungssysteme gesamthaft zu modernisieren und so aufeinander abzustimmen, dass Fehlanreize vermieden werden. Zugleich muss das Problem einer dauerhaften Unterbeschäftigung anerkannt werden. Für dessen Lösung bieten sich auch gemeinnützige Beschäftigungsangebote an, sofern sie mit Blick auf mögliche Verdrängungseffekte inhaltlich eng umgrenzt bleiben. Infrage kommen die Bereiche Pflege, Erziehung und Bildung, aber

auch zahlreiche nichtinvestive freiwillige Kommunalaufgaben, wobei vormals Erwerbslose hier einen Aufschlag auf die Grundsicherung erhielten. Unter diesen Voraussetzungen erschiene eine Absenkung oder regionale Differenzierung der Grundsicherung vertretbar. Um die im gegenwärtigen System des SGB II um sich greifende Lohnsubventionierung zu begrenzen, sollte ein solches Basiseinkommen nah an gesetzlich festgelegte Mindestlöhne herangeführt werden. Einem zusätzlichen, auf bestimmte Branchen und Zielgruppen begrenzten Kombilohnsystem käme die Funktion zu, Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt auch gegenüber der öffentlich finanzierten Beschäftigung besser zu stellen.

Gerade wenn die Betroffenen nicht nur langfristig arbeitslos, sondern auch schwer vermittelbar sind, ist intensive persönliche Betreuung entscheidend. Umso mehr benötigen die örtlichen Einrichtungen Gestaltungsspielräume und weniger Bürokratie, um ihre Aufgaben effektiv wahrzunehmen. Der Dauerkonflikt zwischen BA und Kommunen steht genau dem im Weg. Im Übrigen dürften die jetzt geschaffenen Organisationseinheiten bald selbst zu einem Reformhindernis werden. So ist man in ARGEn wie Optionskommunen bestrebt, befristete Stellen in dauerhafte Positionen umzuwandeln. Weitere Mitarbeiter und separate Liegenschaften verstärken den Trend zur Eigenständigkeit. Kurz: Hartz IV hat flächendeckend eine gewaltige, in Teilen kafkaesk anmutende neue Bürokratie geschaffen, die im Begriff ist, sich zu verfestigen. Die Zwitterstellung der ARGEn zwischen Bund und Kommunen wirkt dabei wie ein doppeltes Fundament. Die aufgezeigten Strukturereformen erweisen sich deshalb als unabdingbar, um die institutionelle Komplexität zu begrenzen, bürokratische Kosten zu reduzieren und die Handlungsfähigkeit von Bund und Kommunen zu erhöhen; eine Vereinfachung der Finanzbeziehungen tritt hinzu. Nur unter diesen Voraussetzungen können sich die Beteiligten dann dem Primärproblem, der Mobilisierung von Wachstumskräften, zuwenden.