



Arbeitsmarkt aktuell

**Deutscher
Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand**

**Bereich
Arbeitsmarktpolitik**

09/2008

Oktober 2008

Hartz IV

- Wer kann es besser? - ARGEn oder Options- kommunen



Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Postfach 11 03 73
10833 Berlin

Verantwortlich:
Annelie Buntenbach

Rückfragen an:
Dr. Wilhelm Adamy
Johannes Jakob

Telefon 030/240 60 729
Telefax 030/240 60 771
Mail: ais@dgb.de

Die Organisation des Hartz IV-Systems war und ist politisch heiß umstritten. Unterschiedliche Modelle wurden favorisiert und kein einheitliches – sondern drei unterschiedliche öffentliche Modelle geschaffen, die in Konkurrenz zueinander stehen.

- Die 349 ARGEN stellen das Regelmodell dar, in denen Arbeitsagentur und Kommunen gemeinsam die Leistungen der Grundsicherung umsetzen.
- Daneben üben 69 Kommunen – 63 Landkreise und sechs kreisfreie Städte – als so genannte Optionskommunen alle Aufgaben der Grundsicherung ohne Beteiligung der Arbeitsagenturen aus.
- Hinzu kommt die getrennte Aufgabenwahrnehmung, wobei die Arbeitsagentur die Hilfe zum Lebensunterhalt auszahlt und auch die arbeitsmarktpolitischen Leistungen gewährt; dagegen die Kommunen für die Kosten der Unterkunft sowie die flankierenden Unterstützungsangebote – wie Schuldnerberatung oder Kinderbetreuung – zuständig sind.

Die Begleitforschung soll den Wettbewerb zwischen diesen Modellen wissenschaftlich analysieren und aufzeigen, wer die besseren Ergebnisse erbringt. Ende 2008 soll der Bericht dem Bundestag vorgelegt werden; ehe dann entschieden werden soll(te), wer künftig zuständig sein soll. Doch bevor die Ergebnisse vorgelegt werden, verständigten sich die Arbeits- und Sozialminister bereits auf eine grundlegende gesetzliche Regelung sowohl zu den ARGEN als auch zu den optierenden Kommunen.

1. Datenbasis unzureichend

Die Datenlage für diesen Vergleich konkurrierender Modelle ist immer noch nicht zufriedenstellend. Zu den zugelassenen kommunalen Trägern liegen oftmals keine aussagefähigen, differenzierten Daten zur

Entwicklung der arbeitslosen Fürsorgeempfänger vor und es liegen zu den sozialintegrativen Maßnahmen aller Kommunen kaum Informationen vor. Teils mauern die Kommunen und legen ihre „Karten“ nicht auf den Tisch. Dies gilt insbesondere für den Deutschen Landkreistag als die Lobbyvertretung der optierenden Kommunen.

Im Folgenden soll zunächst der Benchmarking-Bericht 2007 der 69 Optionskommunen selbst herangezogen werden, der sich auf die jeweils aktuellen – nicht korrigierten – Daten der Kommunen von Januar bis Dezember 2007 bezieht. Sie „weichen von denen ab, die die BA im Internet veröffentlicht“ (S. 6). Entgegen weit verbreiteter Praxis wird auch kein Vorjahresvergleich oder eine jahresdurchschnittliche Entwicklung aufgezeigt, sondern sich auf eine Analyse von Januar bis Dezember 2007 beschränkt. Es ist keinesfalls üblich, dass in die Analyse nur 11 und nicht 12 Monate einbezogen werden. Auf einen Vergleich mit den monatlichen Vorjahreswerten wurde bewusst verzichtet, was mit „einer Untererfassung von einigen wesentlichen Werten“ begründet wurde. Möglicherweise hätten sich so bei einem mittelfristigen Vergleich ungünstigere Entwicklungslinien gezeigt. Hervorgehoben wird ebenso, dass die Kennzahlen für das Benchmarking der Optionskommunen „keine wissenschaftliche oder statistische Berichterstattung ersetzt“. Dennoch sollen diese von den Optionskommunen veröffentlichten Daten hier herangezogen werden, um Entwicklungslinien aufzuzeigen und evt. Verzerrungen zu Lasten des Optionsmodells oder dem Vorwurf eines einseitigen Vergleichs entgegenzuwirken.

2. Entwicklung der Hilfebedürftigkeit

Die Zahl der hilfebedürftigen Hartz IV-Empfänger summierte sich bundesweit auf rd. 7 Mio. Mit der guten Konjunktur in 2007 konnte die Zahl der Bedarfsgemeinschaft-

ten erstmals reduziert werden und zwar jahresdurchschnittlich um rd. 6,4 %. Für die hier relevante Veränderung von Januar bis Dezember konnte sie bundesweit um 4,1 % verringert werden. Bei den optierenden Kommunen sank die Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Schnitt um 3,8 %. Die Reduzierung bei den Hilfebedürftigen fällt damit bei den Kommunen insgesamt etwas geringer aus als bei allen Trägern und den Arbeitsgemeinschaften. Ende 2007 waren gut 3,6 Mio. Bedarfsgemeinschaften auf Hartz IV angewiesen. Davon wurden rd. 450.000 bzw. 12,5 % der Bedarfsgemeinschaften von den Optionskommunen betreut.

Dieses Bild zeigt sich gleichfalls bei einem Vergleich der Hilfeempfänger/innen im Alter von 15 – 64 Jahre. Auch hier schneiden die zugelassenen Kommunen im Schnitt etwas schlechter ab. Bundesweit wurden im Dezember 2007 rd. 5,1 Mio. erwerbsfähige Hilfebedürftige (eHb) gezählt. Gegenüber Januar 2007 verringerte sich ihre Zahl um 4,7 %. „Nach den Benchmarkingdaten der Optionskommunen sank die Zahl der eHb um 3,3 %.“ Die Reduzierung ist damit deutlich schwächer ausgefallen als bei dem Regelmodell der ARGEn.

Tabelle 1: Entwicklung der Hilfebedürftigkeit

Veränderung	Insgesamt	Optierende Kommunen
Bedarfsgemeinschaften Januar – Dezember 2007	- 4,1	- 3,8 ¹
Erwerbsfähige Hilfebedürftige (eHb)	- 4,7	- 3,3 ²

Quelle: Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende August 2008 sowie Benchmarking Optionskommunen Gesamtbericht 2007 und eigene Berechnungen

3. Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Arbeitsförderung

Ende 2007 wurden 2,28 Mio. arbeitslose Hilfeempfänger gezählt, von denen 313.000 bzw. 13,7 % von den optierenden Kommunen betreut wurden.

Im Laufe des vergangenen Jahres konnte die Arbeitslosigkeit der Hilfebedürftigen in Regionen mit optierenden Kommunen etwas stärker abgebaut werden als im Hartz IV-System insgesamt. Sie verringerte sich hier um 11,7 % gegenüber 10,6 % insgesamt im Bundesdurchschnitt. Die zugelassenen Kommunen schneiden folglich bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit etwas günstiger ab als bei einem Ver-

gleich der eHb und der Hilfeempfänger insgesamt.

Zu berücksichtigen ist, dass die 69 zugelassenen kommunalen Träger keinen repräsentativen Querschnitt aller Arbeitsmarktregionen darstellen. Sie befinden sich relativ häufig im ländlichen Raum mit weniger verhärteten sozialen Problemen bzw. weisen oftmals relativ günstige Arbeitsmarktbedingungen auf. Insbesondere im Osten sind jedoch auch einige Gebiete mit schlechter Arbeitsmarktlage vertreten (wie Uckermark oder Ost-Vorpommern). Insgesamt jedoch zeichnen sich die optierenden Regionen mehrheitlich durch eine

¹ Zahlen nach Benchmarking Optionskommunen Gesamtbericht 2007

² Ebenda

unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote im SGB II aus. Auffallend ist meist ebenso eine über dem ost- bzw. westdeutschen Durchschnitt liegende Beschäftigungsquote in den optierenden Regionen. Auch dies ist ein Hinweis auf eher relativ günstige beschäftigungspolitische Rahmenbedingungen. Lediglich in vier von 19 optierenden Kommunen in den neuen Ländern ist die Beschäftigungsquote niedriger als im Osten insgesamt und im Westen bei 44 % der optierenden Kommunen. Die Hartz IV-spezifische Arbeitslosenquote

liegt demgegenüber in rd. zwei Dritteln der optierenden Regionen unter dem jeweiligen ost- bzw. westdeutschen Durchschnittsniveau (s. Tabelle 3). Die Mehrheit der optierenden Kommunen kann zudem eine überdurchschnittlich positive Beschäftigungsentwicklung von April 2007 bis April 2008 verzeichnen. Dies ist ein Indiz für die relativ gute Aufnahmefähigkeit des ersten Arbeitsmarktes in diesen Regionen.

Tabelle 2: Entwicklung der arbeitslosen Hilfeempfänger

	Relative Veränderung 1 – 12/2007
Insgesamt	- 10,6 %
Darunter optierende Kommunen	- 11,7 %

Quelle: eigene Berechnungen nach der BA-Statistik SGB II-Kennzahlen für internationale Vergleiche sowie Benchmarking Optionskommunen 2007

Der relativ starke Rückgang der Arbeitslosigkeit im Hartz IV-System in optierenden Regionen kontrastiert mit dem nur unterdurchschnittlichen Rückgang der eHb insgesamt. Die Arbeitslosigkeit im Hartz IV-System konnte hier stärker abgebaut werden als die Hilfebedürftigkeit insgesamt. Mehrheitlich liegt der Anteil der Arbeitslosen an den Hilfeempfängern bei optierenden Kommunen etwas niedriger als bei den anderen Leistungsträgern. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit dokumentiert

jedoch nur den kleineren Teil an den Hilfeempfängern und keinesfalls das tatsächliche Armutsrisiko in einer Region. Viele Arbeitslose sind verdeckt arbeitslos, weil sie offiziell nicht als arbeitslos zählen, sondern sich in Fördermaßnahmen befinden oder offiziell nicht als arbeitslos zählen. Bundesweit waren im Frühjahr dieses Jahres rd. 426.000 Hilfeempfänger in Maßnahmen der Arbeitsförderung, rd. 10 % mehr als Anfang 2007.

Tabelle 3: Arbeitsmarktsituation der optierenden Kommunen – April 2008

	Unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote SGB II	Anteil	Unterdurchschnittliche Beschäftigungsquote	Anteil
Osten	12 von 19	63 %	4 von 19	21 %
Westen	36 von 50	72 %	22 von 50	44 %

Nachrichtlich: Quoten insgesamt:

Deutschland	5,6 %		49,0 %	
Westen	4,5 %		49,3 %	
Osten	9,9 %		47,7 %	

Quelle: eigene Berechnungen nach der BA-Statistik SGB II-Kennzahlen für internationale Vergleiche sowie Benchmarking Optionskommunen 2007

Tabelle 4: Entwicklung der Arbeitslosigkeit August 2008 gegenüber Vorjahresmonat in Prozent

	SGB III	SGB II
Insgesamt	- 16,1	- 12,9
In Kreisen mit zugelassenen kommunalen Trägern	- 19,5	- 13,5

Quelle: eigene Berechnungen auf der Basis der BA-Statistik

Das Niveau der Arbeitsförderung hat unmittelbare Rückwirkungen auf die Höhe der Arbeitslosigkeit. Insbesondere bei zugelassenen kommunalen Trägern wurden diese Fördermaßnahmen in 2007 stärker ausgeweitet. Unter Einbeziehung dieser Fördermaßnahmen verringern sich die Unterschiede zwischen den im Wettbewerb stehenden Trägern. Der etwas stärkere Abbau der Arbeitslosigkeit bei den optierenden Kommunen wird so relativiert. Der verdeckten Arbeitslosigkeit in optierenden Regionen kommt eine leicht stärkere Bedeutung zu.

Bemerkenswert ist gleichfalls, dass nach dem Benchmarking-Bericht der Optionskommunen die Eingliederungsquoten in 2007 trotz noch guter Konjunktur im Vergleich zu 2006 „im Schnitt nicht überall an

die Vorjahreswerte anknüpfen können“³. Ohne Einbeziehung des Niveaus der Arbeitsförderung greift ein Vergleich der Arbeitslosigkeit im Hartz IV-System viel zu kurz und lassen die Ergebnisse für die Optionskommunen zu günstig erscheinen.

Auffallend ist gleichfalls ein höherer Anteil derjenigen, die trotz eines Erwerbseinkommens auf ergänzende Hartz IV-Leistungen angewiesen sind. Bundesweit war dies im Dezember 2007 ein Anteil von 25,3 % aller eHb, die ein Erwerbseinkommen erzielten. Bei den Optionskommunen steigt dieser Anteil gleichfalls, allerdings von einem höheren Ausgangsniveau. So heißt es im Benchmarking-Bericht zu den Optionskommunen: „So betrug der Anteil der Personen mit Erwerbseinkommen im

³ Ebenda, S. 12

Januar 2007 bereits rund 26,3 %. Bis Dezember 2007 stieg er auf 29,0 %.⁴ Da die Anteile der geringfügig Beschäftigten kaum Unterschiede aufweist, kann festgestellt werden, dass der Armut trotz Erwerbstätigkeit in optierenden Kommunen ein größeres Gewicht zukommt. Dies überrascht, da sich die Mehrzahl der zugelassenen kommunalen Träger in Regionen mit nur unterdurchschnittlichen Arbeitsmarktproblemen befindet.

Leichte Unterschiede zwischen Optionskommunen und den ARGEn gibt es ferner bei den Sanktionen. So lag die Sanktionsquote nach dem Benchmarking-Bericht bei den Optierern „im Schnitt bei 2,4 % in 2007, während das Mittel für die ARGEn mit 2,1 Sanktionen im Verhältnis zu 100 eHb angegeben wird. Zugleich wird betont, dass sich die Optionskommunen darin einig sind, dass die Sanktionsquoten kaum etwas über die Qualität der Arbeit der Träger der Grundsicherung aussagen. Insbesondere ist ein Zusammenhang zu Eingliederungserfolgen anhand der Daten nicht eindeutig zu belegen.“⁵ Berücksichtigt man die unterschiedlichen beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und die Unterschiede in der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes und vergleicht nur Regionen mit ähnlicher Situation, so werden die Niveauunterschiede zwischen optierenden Kommunen und den anderen Trägern eher noch größer. Die Mehrzahl der Kommunen schneidet bei einem Vergleich der Regionen mit ähnlichen Beschäftigungsproblemen relativ ungünstig ab.

4. Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes

Mehr als drei Jahre nach Aufbau des Hartz IV-Systems ist die Betreuung und Vermittlung der Hilfebedürftigen insgesamt immer noch nicht zufriedenstellend. Auf-

fallend ist jedoch, dass die vom Bundesrechnungshof mehrfach festgestellten Mängel bisher häufiger bei den zugelassenen kommunalen Trägern festgestellt wurden. In seinem Bericht vom 29.04.08 an den Haushaltsausschuss des Bundestages heißt es beispielsweise:

- „Arbeitsgemeinschaften hatten in jedem dritten, zugelassene kommunale Träger sogar in jedem zweiten geprüften Fall bei der Ermittlung von Stärken und Schwächen wesentliche Merkmale der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen außer Acht gelassen.“ (S. 11)
- „Die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen hatten in drei von zehn geprüften Fällen bei Arbeitsgemeinschaften und in mehr als der Hälfte der geprüften Fälle bei zugelassenen kommunalen Trägern weder einen Vorschlag für eine Arbeitsstelle noch für eine Arbeitsgelegenheit erhalten.“ (S. 12)
- Zugleich kritisiert der BRH, dass nach Auffassung der Länder die zugelassenen kommunalen Träger „grundsätzlich nach freiem Ermessen über erforderliche Maßnahmen entscheiden und dabei gesetzliche Regelungsinstrumente abwandeln dürften“ (S. 23). Zugleich bemängelt er, „dass das Bundesarbeitsministerium nur bei Arbeitsgemeinschaften und Agenturen für Arbeit in getrennten Trägermodellen bundeseinheitliche Regelungen für den rechtmäßigen, wirtschaftlichen und bundesweit einheitlichen Verwaltungsvollzug und seiner Kontrolle wirksam durchsetzen kann. Die auch notwendige Einflussnahme auf zugelassene kommunale Träger scheidet in weiten Teilen systembedingt aus. Die überwiegende Zahl der zugelassenen kommunalen Träger führt die Grundsicherung für Arbeitsuchende als kommunale Aufgabe im eigenen Wirkungskreis durch“ (S. 24).

⁴ Benchmarking-Bericht, S. 10

⁵ Ebenda, S. 15

Indirekt bestätigt damit der BRH die gewerkschaftliche Kritik, dass eine einheitliche Rechtsanwendung im Hartz IV-System nicht gewährleistet ist. So werden Arbeitgebern von optierenden Kommunen oftmals großzügige Lohnkostenzuschüsse gewährt. Es bestehen ernsthafte Zweifel, ob die vom BRH beklagten „Einfallstore für unwirtschaftliches, rechtswidriges und bundesweit einheitliches Verwaltungshandeln“ mit der jetzt anstehenden Neuorganisation des Hartz IV-Systems wirksam angegangen werden. CDU-geführte Länder haben bereits ihren Widerstand gegen eine Festschreibung der 69 Optionskommunen angekündigt. Sie wollen vielmehr eine Möglichkeit eröffnen, um das Optionsmodell mittelfristig mit einfacher Mehrheit des Bundestages ausweiten zu können. Die Ergebnisse der Begleitforschung jedenfalls dürften keinen Einfluss mehr auf die mit der Neuorganisation des Hartz IV-System verbundene Änderung des Grundgesetzes haben.

5. Bewertung

Die optierenden Kommunen nehmen für sich in Anspruch, bei der Vermittlung von Arbeitslosen effizienter zu sein wegen der größeren „Nähe am Menschen und den örtlichen Problemen“. Doch die Daten des Benchmarking-Berichtes der Optionskommunen und die der BA liefern keine Belege dafür, dass dieser Zusammenhang tatsächlich besteht. Zweifelsohne gibt es unter den Optionskommunen erfolgreichere und weniger erfolgreiche, genauso wie es erfolgreiche und weniger erfolgreiche ARGEn gibt, per Saldo schneiden die Optionskommunen aber keinesfalls besser ab. Allzu schnell werden Äpfel mit Birnen verglichen, wenn die großen Unterschiede in der regionalen Arbeitsmarktsituation nicht ausreichend berücksichtigt werden. Denn die jeweiligen Arbeitsmarktverhältnisse haben einen maßgeblichen Einfluss auf den Erfolg der Integrationspolitik und nicht nur das Handeln des jeweiligen Trä-

gers. Nur wenn die Regionen annähernd vergleichbar sind (z. B. großstädtische oder ländliche Regionen mit ungünstiger oder günstiger Beschäftigungssituation), kann festgestellt werden, wer das Eingliederungsziel besser oder schlechter erreichen kann. Bei der entscheidenden Größe, Vermittlung in ungeforderte Arbeit, liegen die Optionskommunen sogar hinter den ARGEn zurück. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit allein ist kein aussagefähiger Indikator für diesen Leistungsvergleich.

Vergleicht man Regionen mit ähnlicher Situation, so liegen die optierenden Kommunen mehrheitlich in der schlechteren Hälfte des Vergleichstyps. Dies gilt sowohl für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit als auch der Hilfebedürftigkeit insgesamt. Schneiden sie gut ab, ist in diesen Regionen meist auch eine günstige Entwicklung der Arbeitslosigkeit im SGB III festzustellen.

Die Optionskommunen hatten anfangs Startvorteile, weil sie schneller die Strukturen aufbauen und auf einen einheitlichen Personalkörper zurückgreifen konnten. Doch diesen Startvorteil konnten sie offensichtlich nicht ausbauen und dadurch nachhaltig leistungsfähiger werden. Wie die Berichte des BRH belegen, fehlt es oft an einem systematischen Vorgehen und an einer strukturierten „Fallbearbeitung“. Als Vorteil wurde auch angesehen, dass die „sonstigen Leistungen“ (psychosoziale Leistungen, Kinderbetreuung, Suchtberatung usw.), für die die Kommunen zuständig sind, bei den Optionskommunen mit den übrigen Leistungen zur Integration quasi aus einer Hand erbracht werden und so eine bessere Verzahnung möglich wird. Durch den Einsatz der sonstigen Leistungen sollte vor allem der „harte Kern“ der Langzeitarbeitslosen abgebaut werden. Doch dieser Vorteil hat bisher nicht zu einem stärkeren Abbau der Hilfeempfänger geführt.

Die räumliche Nähe zu den Arbeitgebern kann positiv sein. Denkbar ist aber auch, dass es eine zu große Nähe gibt, die sich dann eher in Mitnahmeeffekten bemerkbar macht. In Einzelfällen wurden sogar Lohnkostenzuschüsse in Höhe von 100 % gewährt. Dies Vorgehen konnte erst durch Eingreifen des Bundes beendet werden. Obwohl die Optionskommunen eher in wirtschaftlich stärkeren Regionen liegen, ist der Anteil der Menschen, die nach der Aufnahme von Arbeit ergänzend Hartz IV-Leistungen beziehen müssen, höher als in anderen Regionen.

Problematisch ist auch, dass bei der Vergabe von öffentlich geförderter Beschäftigung die Kommune einerseits die Leistungen bewilligt, andererseits in hohem Maße von dieser Arbeit als Beschäftigungsträger profitiert. Auch wenn die Projekte häufig über Träger abgewickelt werden, finden

viele Arbeitsgelegenheiten im Bereich des öffentlichen Sektors statt. Die Hinweise, dass in den optierenden Kommunen die Projekte der Arbeitsförderung einen deutlich höheren Stellenwert haben als bei anderen Trägern, könnte hierfür ein Indiz sein. Dies könnte zu Fehlentwicklungen führen bei der Auswahl der zu beteiligten Personen, weil für die Kommune die Arbeitsleistung einen höheren Stellenwert hat als die Integration von gering Qualifizierten in den ersten Arbeitsmarkt. Oftmals wird den Sozialparteien in den Regionen kein großes Mitwirkungsrecht eröffnet. Die ersten Daten liefern keinen Beleg dafür, dass die Optionskommunen tatsächlich bessere Ergebnisse erzielen als die ARGEn. Bevor jetzt dauerhaft Fakten geschaffen werden, muss zunächst auf der Basis der Begleitforschung eine kritische Diskussion über Sonderwege geführt werden. Deswegen sollten die Ergebnisse zügig veröffentlicht werden.