

Bundesagentur für Arbeit („Hartz III“) und Arbeitslosengeld II („Hartz IV“)

Hans-Hermann Hartwich

Die Umwandlung der deutschen Arbeitsverwaltung wurde im Dezember 2003 vorerst mit der Verabschiedung zweier weiterer „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (3. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2003, BGBl. I 2003, Nr. 65 v. 27.12.2003; 4. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003, BGBl. I 2003, Nr. 66 v. 29.12.2003) abgeschlossen. Sie vervollständigten die mit der so genannten „Hartz-Kommission“ in die Gesetzgebung eingebrachten Reformen aus dem Jahr 2002. Diesem Ausgangspunkt verdanken sie die Bezeichnung „Hartz III“ und „Hartz IV“. Den Reformprozess selbst und die ersten beiden Gesetze (Hartz I und II) behandelte die Analyse „Arbeitsmarktreform im Wahlkampf 2002“ von Hans-Hermann Hartwich im Heft 1/2003 dieser Zeitschrift.

Der Verabschiedung der Gesetze erfolgte nach schwierigsten Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition im Vermittlungsausschuss und war Teil der Marathon-Abstimmung über zahlreiche dort ausgehandelte Reformgesetze (vor allem zur Steuerreform) im Deutschen Bundestag am 19. Dezember 2003. Hartz IV wurde auch dann noch von einigen Abgeordneten der Regierungskoalition abgelehnt.

Das *Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen* (Hartz III) setzt den im Frühjahr 2002 begonnenen Umbau der deutschen Arbeitsverwaltung (vgl. GWP 1/2003, S.126f.) fort und vollzieht auch offiziell die vom seinerzeit berufenen Vorstandsvorsitzenden Gerster angekündigte Umbenennung der Bundes„anstalt“ in Bundes„agentur“ für Arbeit. Damit soll der Veränderungsprozess verdeutlicht werden. Nicht mehr „Verwaltung“, sondern Service und „Kundenorientierung“ soll die Tätigkeit der (ehemaligen) Arbeitsamtsbeamten und -angestellten leiten. Es steht also ein hoher persönlicher Anspruch gegenüber den Mitarbeitern hinter der Umbenennung in „Agentur“, bei dessen Durchsetzung Widerstand und Beharrungswillen nicht überraschen können

Das neue Führungskonzept definiert klare Verantwortlichkeiten für Umbau und Zielverwirklichung. Es gibt befristet eingestellte dreiköpfige Geschäftsführungsvorstände mit je eigenem Verantwortungsbereich auf allen drei Ebenen, wobei die Aufgaben der bisherigen Landesarbeitsämter als Regionaldirektionen auf Steuerungs- und Führungsfunktionen konzentriert werden. Das operative Geschäft konzentriert sich also auf den BA-Vorstand und die örtlichen „Agenturen für Arbeit“. Satzungsmäßige Kontrollrechte gegenüber den Vorständen übt auf der Bundesebene ein drittelparitätisch zusammengesetzter Verwaltungsrat (21 Mitglieder), auf den beiden anderen Ebenen jeweils ein Verwaltungsausschuss (bis 15 und 18 Mitglieder) aus. Ersterer hat „Macht“ (§ 373 des

3. SGB); er überwacht den Vorstand und die Verwaltung, kann Prüfungen durch die Innenrevision verlangen, kann innerhalb von vier Wochen einen neuen Vorstandsvorsitzenden vorschlagen, kann Pflichtverletzungen durch diesen förmlich feststellen und bei Störung des Vertrauensverhältnisses die Entlassung bewirken, wenn die Bundesregierung dem zustimmt. Die Verwaltungsausschüsse haben vor allem ein Recht auf Informierung und Berichterstattung. Soweit sie Pflichtverletzungen durch die Geschäftsführung feststellen, müssen sie die Angelegenheit dem Verwaltungsrat vortragen.

Die Verantwortung der Verwaltungsratsmitglieder soll durch eine persönliche Mitgliedschaft ohne Vertretungsmöglichkeit gestärkt werden. Wie sich beim Sturz des Vorstandsvorsitzenden Gerster im Januar 2004 zeigte, ist allerdings die gestärkte „Selbstverwaltung“ von Gewerkschaftsvertretern, Repräsentanten der Arbeitgeber und staatlicher Verwaltungen dann kontraproduktiv, wenn sich im Verwaltungsrat alle jene versammeln, die selber Teil der Arbeitsmarktprobleme sind und von den Ausgaben für (organisations-eigene) Weiterbildungsanstalten profitieren.

Die weiteren ausführlichen Bestimmungen des Hartz-III-Gesetzes dienen der Vereinfachung des Leistungsrechts, z.B. durch eine einheitliche Anwartschaftszeit von 12 Monaten, der Arbeitslosenversicherung aller Wehr- und Zivildienstleistenden und durch die Zusammenführung der Eingliederungszuschüsse für Ältere, Schwervermittelbare, Jugendliche usw.

Vereinfacht wird auch der Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Hierzu gehören eine Neuausrichtung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), die besonders bei hoher Arbeitslosigkeit entsprechend den Problemschwerpunkten der regionalen und beruflichen Teilarbeitsmärkte eingesetzt werden sollen. Hierdurch soll Arbeitslosen zur Erhaltung oder Wiedererlangung ihrer Beschäftigungsfähigkeit zumindest vorübergehend eine Beschäftigung ermöglicht werden. Auf die ausdrückliche Verwirklichung des Ziels „Verbesserung der Eingliederungsaussichten der Arbeitnehmer“ kommt es in Zukunft nicht mehr an, weil dies schon in der Vergangenheit wegen der schlechten Arbeitsmarktlage kaum erreichbar war. Zusätzlich zu den Lohnkosten kann eine Qualifizierung als „verstärkte Förderung“ finanziert werden. Auch die neuen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen können an Wirtschaftsunternehmen vergeben werden. Als Förderinstrument dient die dabei mit dem Job-AQTIV-Gesetz eingeführte „Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung“ (vgl. GWP H 1/02, S. 73ff.). Hier sind künftig auch Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Umwelt förderbar.

Im Rahmen der „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik werden die Instrumente zur Abfederung von Personalabbauprozessen in Betrieben (Frühverrentung, Prävention, Beteiligung der Arbeitgeber an der Finanzierung) gesetzessystematisch als „Transferleistungen“ zusammengefasst. Auch dieser Begriff „Transfer“ soll neue Vermittlungsziele verdeutlichen. So werden Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen zu „Transfer“-maßnahmen und Struktur-Kurzarbeitergeld zu „Transfer“-Kurzarbeitergeld. Bei letzterem sollen die Möglichkeiten eines Wechsels aus der bisherigen Beschäftigung in neue Beschäftigung bereits vor Überleitung der Arbeitnehmer in eine Transfergesellschaft geprüft werden, um ggfs. den kostenintensiven Umweg über eine solche Gesellschaft zu vermeiden. Für dieses neue Instrument soll eine Höchstbezugsdauer von 12 Monaten gelten, da erfahrungsgemäß die Eingliederungschancen von Beziehern von Struktur-Kurzarbeitergeld mit der Zeit erheblich abnehmen.

Schließlich sollen durch vereinfachte Vorschriften die Beschäftigungssicherung Älterer in Verbindung mit dem Altersteilzeitgesetz ausgebaut und Beschäftigungspotentiale für Jüngere erschlossen werden. Wegen der diversen Umstellungen treten wesentliche Bestandteile des Gesetzes nach Hartz III erst am 1.7.2004, zum 1.1.2005 bzw.

zum 1.2.2006 in Kraft. Die Neuregelungen führen teilweise zu Mehrausgaben, per Saldo jedoch bis 2009 zu deutlichen Minderausgaben der Bundesagentur. Der Personalaufwand bei der Verwaltung des Arbeitslosengeldes soll nach Schätzung der Bundesagentur für Arbeit mittelfristig deutlich geringer werden. Nach der Übergangszeit würden Personalkosten von ca. 3.000 Jahresarbeitskräften frei, die dann verstärkt für die Vermittlung und die Eingliederung von Arbeitslosen zur Verfügung stehen. Was diese Zielsetzung für die Beschäftigten der ehemaligen Bundesanstalt bedeutet, vermag man nur zu erahnen. Widerstände der Betroffenen aus ganz individuellen Motiven heraus, liegen auf der Hand.

Das *Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (Hartz IV) hat im Wesentlichen die Einführung eines „Arbeitslosengeldes II“ zum Inhalt, also die vieldiskutierte Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Dieses Gesetz war im Bundesrat zustimmungspflichtig. Es war auch in der Regierungskoalition umstritten. Sollte „Hartz III“ in erster Linie die ehemalige staatliche Anstalt in eine möglichst unbürokratisch und effektiv agierende Agentur zur Vermittlung Arbeitsloser in Arbeit umwandeln, so zielt „Hartz IV“ auf die Eigenverantwortlichkeit jedes einzelnen Arbeitslosen, der noch erwerbsfähig ist. Ihm wird prinzipiell eine Grundsicherung garantiert. Diese umfasst die Sicherung des Lebensunterhalts, aber mit der Maßgabe, dass der Empfänger alles unternimmt, um sich durch Erwerbstätigkeit von jeder Hilfsbedürftigkeit zu befreien. So gehört dazu auch die Erhaltung und Verbesserung der Erwerbsfähigkeit.

Der „Förderung“ durch die Gemeinschaft steht also der Grundsatz des „Forderns“ gegenüber (SGB II, Kapitel 1, §§ 1-6). „Der erwerbsfähige Hilfsbedürftige muss aktiv an allen Maßnahmen zu seiner Eingliederung in Arbeit mitwirken, insbesondere eine Eingliederungsvereinbarung abschließen. Wenn eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in absehbarer Zeit nicht möglich ist, hat der erwerbsfähige Hilfsbedürftige eine ihm angebotene zumutbare Arbeitsgelegenheit zu übernehmen“ (§ 2 Abs. 1). Die „Zumutbarkeit“ regelt § 10: „Jede Arbeit ist zumutbar, es sei denn...“ Zu den Einschränkungen gehören körperliche, geistige oder seelische Gründe, Kindererziehung und häusliche Pflege sowie – das war politisch umstritten – das Fehlen eines tariflichen Arbeitsentgelts oder wenigstens des ortsüblichen Lohns. Auf die frühere berufliche Tätigkeit, die Ausbildung, auf frühere Orte oder Bedingungen, kommt es aber bei der Zumutbarkeit nicht mehr an.

Leistungen der Grundsicherung sind Dienstleistungen wie Beratung und persönliche Unterstützung bei der Arbeitssuche, Geldleistungen und Sachleistungen. Erwerbsfähige Hilfsbedürftige erhalten *Arbeitslosengeld II*; nicht erwerbsfähige Hilfsbedürftige, die mit dem erwerbsfähigen Hilfsbedürftigen in Bedarfsgemeinschaft leben, erhalten *Sozialgeld*. Die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts entsprechen in der Regel dem Niveau der Sozialhilfe. Arbeitslosengeld II und Sozialgeld werden pauschaliert. Die Pauschale für Regelleistungen West beträgt 345 Euro, Ost 331 Euro. Hinzu kommen Leistungen für Unterkunft, Heizung, Bekleidung, Haushaltsgeräte sowie für die Bezieher von Arbeitslosengeld II die Beiträge zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung, für Bezieher von Sozialgeld der Kranken- und Pflegeversicherungsschutz. Beim Übergang eines Arbeitslosen vom Arbeitslosengeld (I) in die neue „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ wird ein auf zwei Jahre befristeter Zuschlag gezahlt.

Jedem erwerbsfähigen Hilfsbedürftigen wird von der Agentur für Arbeit ein „Fallmanager“ benannt, der höchsten 75 Hilfsbedürftige zu betreuen hat. Mit ihm schließt der Bedürftige für sechs Monate eine „Eingliederungsvereinbarung“. So erhält er auch die für die Wiedereingliederung in Arbeit notwendigen Leistungen wie z.B. ABM nach individuellem Bedarf, bei Jugendlichen unter 24 Jahren schließt dies die Vermittlung

einer Ausbildung ein. Kann auf absehbare Zeit keine Erwerbstätigkeit auf dem Arbeitsmarkt gefunden werden, können im öffentlichen Interesse liegende Arbeitsgelegenheiten im sog. Sozialrechtsverhältnis gegen eine angemessene Mehraufwandsentschädigung geschaffen werden.

Die Aufnahme bzw. Aufrechterhaltung einer Erwerbstätigkeit wird gegenüber der bisherigen Sozialhilfepraxis dadurch verbessert, dass zusätzliches Einkommen erst verspätet bei der Hilfe angerechnet wird. Ein zeitlich befristetes Einstiegsgeld in ein neues Arbeitsverhältnis ist möglich. Bei Ablehnung einer zumutbaren Erwerbstätigkeit oder Eingliederungsmaßnahmen und auch bei fehlender Eigeninitiative wird die Regelleistung zunächst um 30% gekürzt. Jugendliche erhalten in diesem Fall für drei Monate überhaupt keine Geldleistungen der Grundsicherung (zur Zumutbarkeit s.o.).

Leistungen im Rahmen der neu geordneten Grundsicherung für Arbeitsuchende werden von zwei Trägern erbracht: der Bundesagentur für Arbeit und von kommunalen Trägern (in der Regel kreisfreie Städte und Landkreise). Die kommunalen Träger sind für Unterkunft und Heizung, Kinderbetreuung, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung, Bedarfe außerhalb der Regelleistungen, verantwortlich. Die Bundesagentur ist für alle übrigen Leistungen zuständig, vor allem natürlich für alle Eingliederungsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt, Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, also das Arbeitslosengeld II und Sozialgeld, mit Ausnahme der den Kommunen obliegenden Kosten. Die Kosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende trägt der Bund, soweit die Leistungen von der Bundesagentur erbracht werden. Die Leistungen der Kommunen werden von diesen finanziert.

Die Frage, ob die Bundesagentur oder die Kommunen für das neue Arbeitslosengeld II zuständig sein sollten, war politisch zwischen Regierung und Opposition im Vermittlungsausschuss besonders umstritten. Der im Gesetz formulierte Kompromiss räumt den Kommunen die Option ein, ab 1. Januar 2005 anstelle der Bundesagentur auch deren Aufgaben – also alle Aufgaben im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende – zu übernehmen. Sie werden auf Antrag und nach Zustimmung ihres Bundeslandes per Rechtsverordnung als Träger der Aufgaben zugelassen. Die Agenturen für Arbeit bleiben zu einer engen Zusammenarbeit mit den Kommunen verpflichtet. Die Finanzierung im Falle der kommunalen Option muss noch durch Bundesgesetz geregelt werden. Diese Finanzierung soll mit jener des Bundes für Leistungen der Bundesagentur vergleichbar sein.

Arbeitsmarktpolitische Initiativen können die Bundesländer ergänzend und in eigener Finanzverantwortung erbringen. Grundsätzlich soll die Zusammenarbeit von Agenturen für Arbeit und kommunalen Trägern mittels Errichtung von Arbeitsgemeinschaften in den Job-Centern erfolgen. Die Job-Center bei den Agenturen der Arbeit sind als einheitliche Anlaufstellen für alle arbeitssuchenden Personen gedacht (vgl. hierzu wiederum GWP H.1/2003, S. 139). Die Arbeitsgemeinschaften, geleitet durch einen Geschäftsführer, können Verwaltungsakte und Widerspruchsbescheide erlassen. Die Agentur für Arbeit soll Eingliederungsleistungen durch geeignete Einrichtungen und Dienste anderer Träger erbringen lassen. Dafür sind Vereinbarungen zur Sicherstellung von Qualität und Wirtschaftlichkeit abzuschließen.

In Kraft treten soll die neue „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ nach diesem „Hartz IV“-Gesetz stufenweise ab 1.1.2004. De facto bedeuten die einzelnen Bestimmungen hierzu, dass alle materiellen Regelungen erst ab dem 1. Januar 2005 gelten.