

## Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

### **Grundsicherung für Arbeitsuchende – Licht und Schatten**

Befunde, Erfahrungen, Perspektiven

10. März 2008, Berlin

## **Hartz IV: Maximales Ergebnis durch Zielsteuerung?**

**Dr. Bruno Kaltenborn / Nina Wielage**

Wirtschaftsforschung und Politikberatung, Berlin

## **Auf einen Blick**

Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende („Hartz IV“) können die Akteure vor Ort ihre Kompetenzen aufgrund vielfältiger Handlungsspielräume einbringen. Mit Zielvereinbarungen verpflichtet der Bund die lokalen Akteure vielerorts diese Spielräume entsprechend seiner Erfolgsmaßstäbe zu nutzen. Entscheidend für den Erfolg ist ein adäquates Zielsystem.

Im Rahmen der Anfang 2005 eingeführten Grundsicherung für Arbeitsuchende („Hartz IV“) werden für erwerbsfähige Hilfebedürftige und ihre Angehörigen Leistungen erbracht. Vom Bund werden das Arbeitslosengeld II für erwerbsfähige Hilfebedürftige und das Sozialgeld für ihre Angehörigen sowie überwiegend die Leistungen zur Integration in Arbeit finanziert. Die Kommunen erstatten die Kosten für Unterkunft und Heizung, an denen sich der Bund derzeit bundesdurchschnittlich mit 29,2% finanziell beteiligt, und erbringen verschiedene sozialintegrative Leistungen. Die Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende obliegt den etwa 440 lokalen Grundsicherungsstellen, im Regelfall einer der etwa 350 Arbeitsgemeinschaften aus jeweils einer Kommune und einer oder mehrerer Agenturen für Arbeit. Überdies haben 69 Kommunen die Möglichkeit genutzt, für die alleinige Zuständigkeit zu optieren (sog. Optionskommunen). Schließlich wurde in gut 20 Kommunen keine Arbeitsgemeinschaft gegründet bzw. diese wieder aufgelöst; hier administrieren die Agenturen für Arbeit insbesondere das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld sowie die meisten Leistungen zur Integration in Arbeit (getrennte Aufgabenwahrnehmung), die Kommunen hingegen die von ihnen (überwiegend) finanzierten Leistungen.

Während die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts durch Rechtsansprüche weitgehend determiniert sind, gibt es große lokale Handlungsspielräume bei den Leistungen zur Integration in Arbeit. Der Bund hat ein berechtigtes Interesse, dass diese Handlungsspielräume (auch) zur Verfolgung seiner politisch prioritären Ziele genutzt werden. Daher sind - zumindest soweit die Agenturen für Arbeit für die Leistungserbringung (mit-) verantwortlich sind - Zielvereinbarungen zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen vorgesehen (§ 48 SGB II). Allerdings beansprucht hier der Bund zugleich die sog. Fachaufsicht, mit der jederzeit vor Ort selbst kleinste Details durch Weisungen geregelt werden können. Zielsteuerung und eine konsequente Ausübung der Fachaufsicht sind jedoch kaum miteinander vereinbar, denn Zielsteuerung setzt möglichst umfangreiche lokale Handlungsspielräume voraus, eine konsequente Ausübung der Fachaufsicht engt diese Spielräume ein.

Daher liegt es nahe, dass der Bund sich zumindest partiell aus der Fachaufsicht zurückzieht, sofern sich die lokalen Akteure auf die Verfolgung übergeordneter Bundesziele verpflichten. Hierfür wurde am 1. August 2005 zwischen dem damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, der Bundesagentur für Arbeit, dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, jedoch ohne Beteiligung des Deutschen Landkreistages, eine entsprechende Rahmenvereinbarung geschlossen. Die Vereinbarung sieht u.a. vor, dass auf Grundlage arbeitsmarktpolitischer Ziele, die zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit vereinbart werden, die Trägerversammlungen

(Kommune und Bundesagentur für Arbeit) mit den Geschäftsführungen der Arbeitsgemeinschaften jeweils eine Zielvereinbarung abschließen. Im Gegenzug beschränkt die Bundesagentur Weisungen auf das „unabweisbar notwendige Maß“. Den Arbeitsgemeinschaften obliegt die Umsetzungsverantwortung, wobei sie die Umsetzung in den Grenzen des geltenden Rechts und der Zielvereinbarung weitgehend frei gestalten können.

### **Anforderungen an Ziele**

Entsprechend der Rahmenvereinbarung vom 1. August 2005 sind die Zielvereinbarungen das zentrale Instrument zur Steuerung der Arbeitsmarktpolitik in den Arbeitsgemeinschaften durch den Bund. Alle Akteure, vor allem der Bund, werden daher ein Interesse an der Vereinbarung eines adäquaten Zielsystems haben. Hierfür scheint u.a. Folgendes wichtig:

- Es sollten Zielindikatoren herangezogen werden, die durch die lokalen Grundsicherungsstellen zumindest weitgehend beeinflusst werden können und die möglichst wenig anderen Einflüssen unterliegen. So ist beispielsweise die Zahl der Beschäftigten nicht geeignet, weil sie nicht weitgehend durch die Grundsicherungsstellen, sondern durch andere Einflussfaktoren bestimmt wird. Zudem sollte ein gemeinsames Verständnis über Ursache-Wirkungs-Beziehungen bestehen.
- Die konsequente Verfolgung der vereinbarten Ziele sollte auch zu einem insgesamt erwünschten Ergebnis führen (Vermeidung von Fehlsteuerungen). Beispielsweise ist die Vereinbarung einer besseren Arbeitsmarktintegration von Jugendlichen als alleiniges Ziel ungeeignet, weil dessen konsequente Verfolgung zur Vernachlässigung anderer Personengruppen führen würde.
- Die Ziele müssen überschaubar sein, damit sie in der Praxis auch verfolgt werden (können). Daher sollten beispielsweise differenzierte Ziele für zahlreiche Zielgruppen vermieden werden.
- Typischerweise wird es mehr wünschenswerte Ziele geben, als sinnvollerweise vereinbart werden können. Daher sollte möglichst vermieden werden, für ein inhaltliches Ziel mehrere Zielindikatoren vorzusehen.

### **Zielvereinbarungsprozess**

Bereits für das Jahr 2005 gab es eine Zielvereinbarung zwischen dem Bund und der Bundesagentur für Arbeit über Organisationsziele. Seit 2006 gibt es ein bundesweites, im Kern unverändertes System von Wirkungszielen mit jährlichen Zielwerten für die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Für 2008 sind folgende Zielindikatoren vorgesehen:

- **Verringerung der Hilfebedürftigkeit:** passive Leistungen des Bundes (Arbeitslosengeld II und Sozialgeld ohne Sozialversicherungsbeiträge und ohne die kommunalen Kosten der Unterkunft und Heizung);
- **Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit:** Integrationsquote (Anteil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, denen Arbeit zumutbar ist, die binnen eines Jahres in eine Erwerbstätigkeit oder Ausbildung integriert wurden);

- **Verbesserung der Integration Jugendlicher in Erwerbstätigkeit:** Integrationsquote von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bis 24 Jahre, denen Arbeit zumutbar ist (Integrationsquote U25);
- **Sicherung des Lebensunterhalts:** durchschnittliche Dauer vom Erstantrag bis zur Entscheidung;
- **Steigerung der Wirtschaftlichkeit:** Kosten je Integration (aufgrund unzulänglicher Daten für 2008 nur rudimentär beplant).

Ergänzend soll künftig auch die Nachhaltigkeit der Integrationen berücksichtigt werden.

Zu den Zielgrößen bestimmt die Bundesagentur für Arbeit in Absprache mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales zunächst sog. Orientierungswerte auf Bundesebene, die auf die lokale Ebene herunter gebrochen werden. Die Orientierungswerte dienen als Anhaltspunkt für die Verhandlungen mit den einzelnen Arbeitsgemeinschaften und den Agenturen für Arbeit mit getrennter Aufgabenwahrnehmung. Idealerweise sollten sich die lokalen Abweichungen von den Orientierungswerten im Aggregat wieder ausgleichen. Auf dieser Grundlage schließt das zuständige Bundesministerium mit der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit eine Zielvereinbarung. Anschließend werden dann mit den Akteuren vor Ort lokale Zielvereinbarungen geschlossen. Soweit dort keine Verständigung über eine Zielvereinbarung zustande kommt, werden Zielwerte vorgegeben.

Die Orientierungswerte und Vereinbarungen hinsichtlich der Verringerung der Hilfebedürftigkeit müssen konsistent mit den Planungen für den Bundeshaushalt sein. Entsprechend haben das Bundesministerium der Finanzen wie auch der Deutsche Bundestag, insbesondere der Haushaltsausschuss, eine starke Stellung bei der Bestimmung dieses Zielwerts. Ansonsten sind derzeit die konkreten Ziele und Zielwerte jedoch dem Einfluss des Parlaments weitgehend entzogen.

Wie aus einer flächendeckenden Erhebung und Fallstudien bei knapp 100 Arbeitsgemeinschaften zur Jahreswende 2006/07 hervorgeht, wird nach deren Angaben von ihnen vor allem die Erhöhung der beiden oben genannten Integrationsquoten verfolgt, daneben jedoch in relevantem Ausmaß auch die beiden Kostenziele (vgl. DANN, HAMACHER, KIRCHMANN u.a. [2007, S. 67ff] und REIS, LUDWIG, KOLBE u.a. [2007, S. 131]).

### **Bewertung des aktuellen Zielsystems**

Die drei zentralen Ziele, die Verringerung der Hilfebedürftigkeit und die Verbesserung der Integration (Jugendlicher) in Erwerbstätigkeit, sind teilweise redundant. Eine Integration Jugendlicher ist zugleich stets auch eine Integration, beide werden regelmäßig überdies auch die Hilfebedürftigkeit reduzieren und damit auch die Ausgaben für passive Leistungen senken. Es bieten sich daher Überlegungen zur Reduktion der erforderlichen Indikatoren an.

Überdies werden bei den jetzigen Zielindikatoren individuelle Arbeitsmarkthemmnisse (mit Ausnahme des Alters) nicht berücksichtigt. Eine konsequente Verfolgung der Ziele wird daher dazu führen, dass sich die lokalen Akteure bei ihren Integrationsbemühungen auf Hilfebe-

dürftige ohne oder mit nur geringen Arbeitsmarkthemmnissen konzentrieren. Dies scheint gesellschaftspolitisch unerwünscht.

Die Ausgaben für die passiven Leistungen sind weitgehend vom Bestand an Hilfebedürftigen abhängig, der wiederum durch zahlreiche andere Faktoren beeinflusst wird. Abgänge scheinen jedoch eher als Bestandsgrößen, die Verteilung der Abgänge auf unterschiedliche Empfängergruppen eher als das Niveau der Abgänge durch die lokalen Grundsicherungsstellen beeinflussbar.

Die Begrenzung der Zielindikatoren auf erwerbsfähige Hilfebedürftige, denen Arbeit zumutbar ist, kann zur Vernachlässigung der übrigen Empfänger/innen von Arbeitslosengeld II führen. Relevant scheinen dabei insbesondere solche, die ihre Hilfebedürftigkeit durch Erwerbstätigkeit reduzieren oder überwinden möchten, obwohl ihnen keine Arbeit zumutbar ist. Hierzu gehören beispielsweise allein Erziehende mit kleinen Kindern, die arbeiten wollen.

### **Perspektive der Zielsteuerung**

Ende 2007 hat das Bundesverfassungsgericht<sup>1</sup> die obligatorische Bildung von Arbeitsgemeinschaften für verfassungswidrig erklärt und dem Gesetzgeber aufgetragen, spätestens bis Anfang 2011 eine verfassungskonforme Organisationsreform herbeizuführen. Dabei wird es aller Voraussicht nach auch weiterhin relevante lokale Handlungsspielräume geben. Daher wird es auch in Zukunft wichtig sein, die Nutzung dieser Spielräume konsequent an politisch prioritären Zielen auszurichten. Entsprechend wird eine Steuerung über Ziele weiterhin eine relevante Option sein.

Falls auch in Zukunft über Ziele gesteuert werden sollte, sollte das Zielsystem überdacht werden. Das derzeitige Zielsystem aus dem Ausgabenvolumen sowie den Integrationsquoten insgesamt und für Jugendliche scheint verbesserungsfähig. So hat beispielsweise KALTENBORN [2006] Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt. So sollten beispielsweise die Zielindikatoren stärker durch die lokalen Akteure beeinflussbar sein, Erfolge bei Langzeitbezug stärker gewichtet und auch die Nachhaltigkeit von Integrationen berücksichtigt werden. Gleichwohl bietet sich vor einer Entscheidung über eine Modifikation des Zielsystems zunächst eine systematische Auswertung der bisherigen Erfahrungen mit der Zielsteuerung der Grundsicherung für Arbeitsuchende an.

Zudem wird bei der künftigen Zielsteuerung zu beachten sein, dass der Bundesrechnungshof den partiellen Verzicht des Bundes auf die Ausübung der Fachaufsicht - wie in der Rahmenvereinbarung vom 1. August 2005 vorgesehen - gerügt hat; der Bund dürfe sich nicht aus seiner Verantwortung zurückziehen (Deutscher Bundestag, Haushaltsausschuss [2006]).

Insgesamt ist bei der Festlegung eines Zielsystems stets eine Abwägung erforderlich, um mit einer überschaubaren Anzahl von Zielen Fehlanreize auch dann zu vermeiden, wenn die Akteure die vereinbarten Ziele konsequent umsetzen.

---

<sup>1</sup> Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007 (Az. 2 BvR 2433/04 und 2 BvR 2434/04).

## Literatur

DANN, SABINE, CHRISTINE HAMACHER, ANDREA KIRCHMANN u.a. [2007]: *Deskriptive Analyse und Matching*, Jahresbericht 2007 des Untersuchungsfeldes 1 (Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung - IAW -) der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, 31. Mai 2007, Tübingen.

Deutscher Bundestag, Haushaltsausschuss [2006]: „Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales nach § 88 Abs. 2 BHO“, Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende, *Ausschussdrucksache* 16/1253, 19. Mai 2006, Berlin.

KALTENBORN, BRUNO [2006]: *Hartz IV: Zentrale Steuerung und lokale Autonomie*, Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft, Nr. 9/2006, 10. Juli 2006, Berlin.

REIS, CLAUS, MONIKA LUDWIG, CHRISTIAN KOLBE u.a. [2007]: Implementations- und Governanceanalyse, Zwischenbericht des Untersuchungsfeldes 2 (Institut für Stadt- und Regionalentwicklung - ISR - der Fachhochschule Frankfurt am Main, Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe - IAJ -, infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft, Simma & Partner Consulting, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung - WZB -) der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, Mai 2007, Frankfurt am Main u.a.

**Dr. Bruno Kaltenborn** ist freiberuflicher  
Wirtschaftsforscher und Politikberater in  
Berlin.

**Nina Wielage** ist dort wissenschaftliche  
Mitarbeiterin.

**Wirtschaftsforschung und Politikberatung**  
Pettenkofenstr. 16–18  
10247 Berlin  
Tel.: 030/400 4358 - 0  
Fax: 030/400 4358 – 9  
E-Mail: [info@wipol.de](mailto:info@wipol.de)  
Internet: <http://www.wipol.de>