

Mosley, Hugh

Article — Published Version

Das Hartz-IV-Experiment

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Mosley, Hugh (2008) : Das Hartz-IV-Experiment, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 88, Iss. 2, pp. 90-94, <https://doi.org/10.1007/s10273-008-0758-x>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42941>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wie sollte die Betreuung der Langzeitarbeitslosen geordnet werden?

Im Dezember 2007 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die derzeitige Verwaltung der Empfänger von Arbeitslosengeld II nicht verfassungsmäßig ist. Wie sollte die Organisationsstruktur umgebaut werden?

Rolf Schmachtenberg

Grundsicherung für Arbeitsuchende – die Bündelung von Kompetenzen

Zum 1. Januar 2005 startete die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Mit ihr wurden die Leistungen für Arbeitslosenhilfempfang und für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger zusammengeführt. Abbildung 1 zeigt, wie sich diese beiden Leistungssysteme bis zum 31. Dezember 2004 entwickelt hatten. Von der relativ guten Wirtschaftsentwicklung im Jahre 2000 konnten beide Gruppen kaum profitieren. Durch die schlechte Entwicklung der Wirtschaft in den Folgejahren, womöglich aber auch durch die von der Reform selbst bewirkte Zurückhaltung in der Eingliederungsförderung der bis zum 31. Dezember 2004 zuständigen Verwaltungen, stieg ihre Zahl bis Ende 2004 massiv an.

Dieser Trend wurde mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zunächst nicht gestoppt. Im Gegenteil, die Zahl der Leistungsbezieher stieg insbesondere auch dadurch an, dass Personen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende beantragten, die zuvor weder Arbeitslosenhilfe noch Sozialhilfe bezogen hatten. Seit April 2006 gelingt es dem neuen Leistungssystem, die

Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zurückzuführen (vgl. Abbildung 2).

Das Engagement zur Eingliederung der Hilfebedürftigen in eine Erwerbstätigkeit stößt allerdings auf einen Arbeitsmarkt mit einem zum Teil niedrigen Lohnniveau, so dass trotz Aufnahme einer Erwerbstätigkeit weiterhin ergänzende Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erforderlich sind (Erwerbseinkommens-Aufstocker). Dementsprechend ist die Entwicklung der Arbeitslosigkeit auch günstiger als die der Hilfebedürftigkeit. Abbildung 3 zeigt den deutlichen Rückgang nicht nur der Arbeitslosigkeit, sondern auch der Langzeitarbeitslosigkeit am aktuellen Rand. Im Dezember 2007 lag die Arbeitslosigkeit im SGB-II-Bereich um 229 700 Personen bzw. 8,8% unter dem Vorjahreswert. Deutlicher noch fiel die Jugendarbeitslosigkeit (unter 25 Jahren) im SGB-II-Bereich um rund 17% auf 193 000 Arbeitslose.

Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurden Defizite aufgedeckt. Bislang nicht arbeitslos gemeldete erwerbsfähige Sozialhilfeempfan-

ger wurden nun aktiv in die Arbeitsvermittlung mit einbezogen und statistisch erfasst. Auch das Ausmaß der Hilfebedürftigkeit in Deutschland wurde offenbar. Fast 10% aller in Deutschland lebenden Menschen erhalten Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. 19% der Arbeitslosengeld-II-Bezieher haben keinen deutschen Pass. 12% sind alleinerziehend. Von den arbeitslosen Jugendlichen unter 25 Jahren, die Arbeitslosengeld II erhalten, haben 32% keinen Schulabschluss und 68% keinen Berufsabschluss.

Damit zeigt die Grundsicherung für Arbeitsuchende, welche Herausforderungen für Wirtschaft und Gesellschaft am Arbeitsmarkt zu lösen sind. In der Verwaltung sind hierzu die Kompetenzen und Kapazitäten der Bundesagentur für Arbeit und der Kommunen zu bündeln. In der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende arbeiten ca. 71 500 Beschäftigte, davon rund 8500 bei den zugelassenen kommunalen Trägern, den sogenannten Optionskommunen. Von den 63 500 im Zuständigkeitsbereich der Bundesagentur für Arbeit Beschäftigten arbeiten

rund 55 500 in den Arbeitsgemeinschaften. Darunter 17 500 Kommunalbedienstete, die in den Arbeitsgemeinschaften Aufgaben wahrnehmen, die dem Zuständigkeitsbereich der Bundesseite zuzuordnen sind. Die 8 000 nicht unmittelbar den Arbeitsgemeinschaften zugeordneten Kräfte erbringen im Wesentlichen Dienstleistungen für die Arbeitsgemeinschaften wie z.B. die Ausbildungsstellen-Vermittlung, Reha-Dienstleistung, Dienstleistung der ärztlichen und psychologischen Dienste, Botendienste, aber auch Verwaltungsleistungen (Personalverwaltung, Beschaffung, Liegenschaften).

Die Hilfebedürftigkeit soll in der Grundsicherung für Arbeitsuchende überwunden werden, indem der Einzelne intensiv betreut wird (persönlicher Ansprechpartner, Fallmanagement), die notwendige Förderung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und auch – in kommunaler Verantwortung – sozialintegrative Leistungen erhält. Für 2007 konnten fast 2,5 Mio. Eintritte in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gezählt werden; zum Jahresende befanden sich 841 000 Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen; die Aktivierungsquote lag im September 2007 bei 23,2%. Für die Gruppe der unter 25-Jährigen erreichte sie sogar 34,8%. Entsprechende Daten liegen für die sozialintegrativen Maßnahmen nicht vor; die Berichtspflichten der kommunalen Leistungsträger nach § 51b SGB II werden insofern überwiegend nicht erfüllt. Neben der Förderung zur Integration müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitsgemeinschaften und der zugelassenen kommunalen Träger monatlich für rund 7,2 Mio. Personen den Lebensunterhalt sicherstellen, darunter für fast 1,9 Mio. Kinder unter 15 Jahren. Durchschnittlich erhielt im

Dezember 2007 eine Bedarfsgemeinschaft rund 811 Euro im Monat; davon 42% Leistungen zum Lebensunterhalt, 37% Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie 19% Sozialversicherungsbeiträge. Hierzu haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitsgemeinschaften im Jahre 2007 rund 7,72 Mio. Erst- und Folgeanträge auf Arbeitslosengeld II bearbeitet (6,2% weniger als im Jahre 2006), von denen rund 95% bewilligt wurden.

Die Ausgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende des Bundes betragen im Jahre 2007 35,5 Mrd. Euro (vorläufige Werte). Hier von entfielen 22,65 Mrd. Euro auf das Arbeitslosengeld II (einschließlich der Beiträge zur Sozialversicherung), 4,3 Mrd. Euro auf den Anteil

der Leistungen für Unterkunft und Heizung, den der Bund zu tragen hat, und 4,8 Mrd. Euro wurden zur Finanzierung von Eingliederungsleistungen aufgewendet. Weitere 3,68 Mrd. Euro wurden für Verwaltungskosten aufgewendet. Die Gesamtausgaben der kommunalen Seite können auf rund 10 Mrd. Euro geschätzt werden. Von den Gesamtkosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Höhe von rund 45,5 Mrd. Euro trägt somit die kommunale Seite rund 22% und der Bund rund 78%.

Endlich Rechtsklarheit – Chancen für die Weiterentwicklung

Die gute Entwicklung im Jahr 2007 ist umso höher zu bewerten, als hinsichtlich der gesetzlich vorgesehenen Form der Zusammenarbeit zwischen den Agenturen für Arbeit und den Kommunen in den Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II Unsicherheiten bestanden. Mit seiner Entscheidung vom 20. Dezember 2007 hat das Bundesverfassungsgericht die zentrale Beschwerde von elf Landkreisen gegen die Zuweisung der Zuständigkeit für die Leistungen für Unterkunft und Heizung an die Kommunen mit einem klaren Votum 8 zu 0 zurückgewiesen. Damit sind die Entscheidungen des Gesetzgebers zur Leistungsträgerschaft bestätigt worden. Mit einer Mehrheit von 5 zu 3 Stimmen wurde dagegen vom Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Arbeitsgemeinschaften als Gemeinschaftseinrichtung von Bundesagentur und Kommunalen Trägern mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht vereinbar sind. Die Einrichtung der Arbeitsgemeinschaften widerspreche dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabewahrnehmung, der den zuständigen Verwaltungsträger verpflichtet, die Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen,

Die Autoren
unseres Zeitgesprächs:

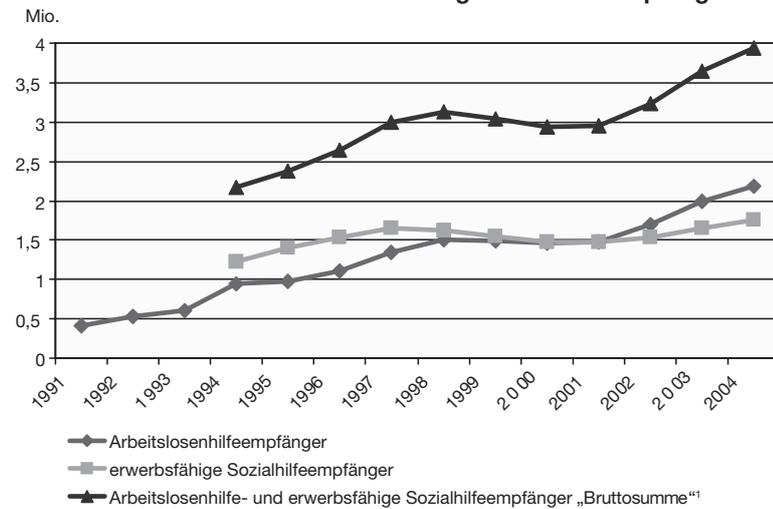
Dr. Rolf Schmachtenberg, 49, ist Unterabteilungsleiter beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Berlin.

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, 50, ist geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages in Berlin.

Dr. Hugh Mosley, 65, ist Projektleiter in der Abteilung „Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Dr. Susanne Koch, 39, ist Koordinatorin der Evaluationsforschung; Dr. Ulrich Walwei, 49, ist stellvertretender Direktor am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg.

Abbildung 1
Arbeitslosenhilfe- und erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger



¹ Bruttosumme = Doppelzählung Aufstocker.

also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen.

Es ist nicht zu verkennen, dass mit der Errichtung der Arbeitsgemeinschaften eine Reihe von Problemen verbunden war, die bis heute nicht befriedigend gelöst werden konnten. Beispielhaft seien hier genannt die Frage der eigenständigen Personalführung, der

Personalvertretung, der Klärung der kommunalen Finanzierungsanteile und – mit den Ländern strittig – die Frage der Aufsicht über die Arbeitsgemeinschaften, soweit sie Leistungen für die Arbeitsagentur erbringen.

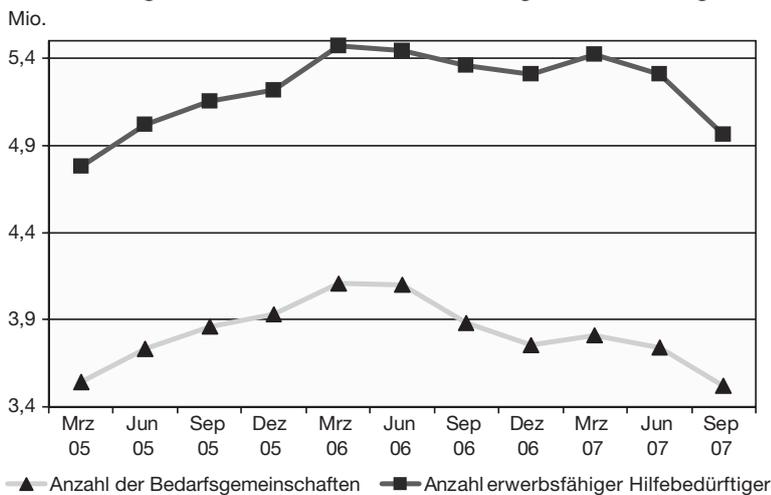
Unter Verweis auf das ausstehende Urteil wurde die Klärung der meisten dieser Fragen ausgesetzt. Nunmehr besteht die Möglichkeit,

unter Beachtung der Hinweise aus dem Urteil über die Abgrenzung der Einflussmöglichkeiten der beiden Leistungsträger eine Form der Umsetzung zu entwickeln, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben gerecht wird und zugleich ein Höchstmaß an Kooperation ermöglicht. Es geht darum, ein aus gutem Grund überwiegend zentral bundesfinanziertes System so dezentral wie möglich umzusetzen, dabei aber auch bundeseinheitlich gewisse Standards, insbesondere im Leistungsrecht, zu gewährleisten. Hierbei werden die mit den Arbeitsgemeinschaften gewonnenen Erfahrungen Grundlage für die Weiterentwicklung sein.

Ein positiver Kompetenzstreit

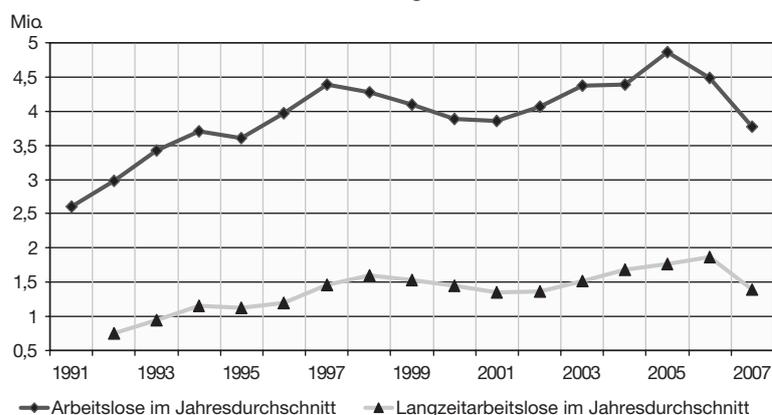
Die kommunale Forderung nach einer Kommunalisierung der Zuständigkeit für die Langzeitarbeitslosen ist vielleicht eine der größten Überraschungen, die die Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren erlebt hat. In den 80er und 90er Jahren war es für die meisten Kommunen selbstverständlich, vom Bund zu fordern, zu seiner Verantwortung für die Überwindung der Langzeitarbeitslosigkeit zu stehen. Sie forderten bessere Rahmenbedingungen vom Bund, und sie forderten insbesondere den Zugang der Sozialhilfeempfänger zur Arbeitsförderung des Bundes. Zu Beginn dieses Jahrzehnts bildete sich dann im Innovationskreis des Deutschen Landkreistages die Meinung heraus, dass – anders als bisher gefordert – die Kommunen sich der Aufgabe der Integration der Langzeitarbeitslosen aktiv stellen sollten. Entsprechend forderten sie hierfür die Zuständigkeit ein. Dies knüpften sie allerdings stets an die Bedingung, dass die Finanzverantwortung (zumindest letztlich) beim Bund verbleibe und Finanzierungsmechanismen – gegebenenfalls durch Verfassungsänderung

Abbildung 2
Bedarfsgemeinschaften und erwerbsfähige Hilfebedürftige¹



¹ 6,2 Mio. Bedarfsgemeinschaften und 10,25 Mio. Personen erhielten in den Jahren 2005 und 2006 Unterstützung.

Abbildung 3
Arbeitslose und Langzeitarbeitslose¹



¹ Von Februar 2005 (5,29 Mio.) bis Dezember 2007 (3,4 Mio.) Abnahme der Arbeitslosigkeit um fast 2 Mio. (- rund 40%)!

– gewährleisten sollten, dass das finanzielle Risiko der Verantwortung für die Langzeitarbeitslosen überregional getragen und damit auch zwischen den Regionen ausgeglichen werde.

Die Auseinandersetzung über die richtige Zuständigkeit bzw. die richtige Mischung der Zuständigkeit hatte die Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat zur Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende in den Jahren 2003 und 2004 dominiert. Fragen der leistungsrechtlichen Ausgestaltung traten in den Hintergrund.

Im Ergebnis entstand ein System, in dem die Kapazitäten und Kompetenzen von Bund und Kommunen zusammengeführt wurden. Gesetzlich vereinbart wurde zusätzlich ein Experiment (§§ 6a ff. SGB II). Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat die Wahrnehmung der Aufgaben durch die zugelassenen kommunalen Träger im Vergleich zur Aufgabenwahrnehmung durch die Agenturen für Arbeit zu untersuchen und den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes bis zum 31. Dezember 2008 über die Erfahrungen zu be-

richten. Dabei sind die Länder zu beteiligen.

Entscheidungskriterien für eine Bündelung der Kompetenzen

Ausgangspunkt für alle Überlegungen zur Verantwortungszuordnung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist die Frage, wie die notwendige Unterstützung für die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen am besten organisiert werden kann. Ziel ist die Überwindung der Hilfebedürftigkeit. Dies geschieht in der Regel durch die Eingliederung in eine nach Möglichkeit existenzsichernde Erwerbstätigkeit. Voraussetzungen hierfür sind eine professionelle auf den Einzelfall gut zugeschnittene Betreuung und Beratung sowie das Zusammenspiel arbeitsmarktlicher und sozialintegrativer Eingliederungsleistungen. Schnittstellen sind unvermeidbar; sie bestehen hinsichtlich der Arbeitsförderung (SGB III), etwa im Bereich der Berufsberatung, der Reha, den Übergängen von Arbeitslosengeld zu Arbeitslosengeld II. Weiterhin bestehen Schnittstellen mit Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) sowie der gesetzlichen Rentenversicherung (SGB VI) und der Sozialhilfe

(SGB XII) beim Übergang von Erwerbsfähigkeit in Erwerbsunfähigkeit. Darüber hinaus haben die zuständigen Stellen die Leistungen zum Lebensunterhalt sicherzustellen. Hierbei haben sie auch auf das Zusammenspiel mit den vorrangigen Leistungen zu achten (Arbeitslosengeld nach SGB III, Kindergeld, Wohngeld, BAföG).

Wesentliche Kriterien für die Zuordnung sind vor diesem Hintergrund:

- 1. Bündelung der Leistungsgewährung – Leistungen aus einer Hand:** Die Bündelung der Leistungsgewährung und ihre Zusammenführung in einer Hand (ursprünglich in Job-Centern bei den Agenturen für Arbeit) ist ein zentrales Anliegen der Reform. Wenn die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende allein von den Kommunen erbracht werden, so ist damit zwangsläufig der Aufbau einer kompletten Doppelstruktur in Deutschland im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung verbunden. Will man tatsächlich eine weitgehende Bündelung der Leistungen aus einer Hand, so muss man den Weg des ursprünglichen Gesetzesentwurfs der Bundesregierung verfolgen und die Leistungen bei der Bundesagentur für Arbeit zusammenfassen. Dies ist kein optimaler Ansatz, da hiermit ein Kriterium für die Entscheidung allein ausschlaggebend wäre, und gerade die neue Qualität in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, nämlich die Bündelung von kommunalen und Bundeskompetenzen, geschwächt würde oder sogar verloren ginge.
- 2. Übereinstimmung von Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung:** Es gehört zu den Grundsätzen öffentlicher Verwaltung, dass Durchführungs- und

Finanzierungsverantwortung zusammenfallen. Bei der kommunalen Option liegen die Verantwortungen auf drei Ebenen: Verantwortlich für die Durchführung ist die Kommune, die Rechtsaufsicht liegt beim Land, die Finanzierung trägt der Bund. Dies kann nicht nur zu einem wenig wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln im Einzelfall führen, sondern auch zu erheblichen Streitigkeiten zwischen drei involvierten Ebenen. Eine solche Finanzierungsregelung kann allenfalls im Rahmen eines Experimentes für einen begrenzten Zeitraum genutzt werden. Die Verfassung schließt eine solche Regelung für eine dauerhafte und bundesweite Anwendung aus.

Allerdings würde auch bei einer Kommunalisierung im verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen – Übertragung auf die Länder, die die Aufgabe den Kommunen überantworten können – ein Konfliktherd hinsichtlich der Übereinstimmung von Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung entstehen. In allen Flächenländern mit Ausnahme Thüringens gilt ein sogenanntes striktes Konnexitätsprinzip. Die Landesverfassungen sehen vor, dass die Länder den Kommunen alle Kosten erstatten, wenn sie ihnen neue Aufgaben übertragen. Würde nun also der Bund die Zuständigkeit der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf die Länder verlagern und würden sie diese Aufgabe wiederum den Kommunen übertragen, so müssten die Länder alle Kosten tragen. Damit wäre ein Konflikt, der sich derzeit zwischen Optionskommunen und dem Bund abspielt, auf das Verhältnis zwischen Kommunen und Ländern verlagert. Ausgeschaltet wäre in diesem Fall der überregionale

Ausgleich, wie ihn die Finanzierung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu fast 80% aus Bundesmitteln über die Ländergrenzen hinweg ermöglicht.

3. *Ortsnahe Leistungserbringung:*

Die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind ortsnah zu erbringen. Hierfür muss flächendeckend eine Verwaltung zur Verfügung stehen. Dies ist im Falle einer Zuständigkeit der Kommunen aber auch der Bundesagentur für Arbeit unter Nutzung der bestehenden Job-Center der Fall.

4. *Dezentrale Entscheidungskompetenzen – flexible Leistungserbringung:*

Angepasst auf den Einzelfall und auch entsprechend den räumlichen Gegebenheiten sind die Leistungen flexibel zu erbringen. Vor Ort muss Entscheidungskompetenz über den Instrumenteneinsatz, die Ablauforganisation, das gewählte Fallmanagement etc. gegeben sein. Mit der Einrichtung von rund 350 Arbeitsgemeinschaften durch Kommunen und Agenturen für Arbeit ist eine Struktur entstanden, die dies gewährleistet.

5. *Bundesweite Finanzierung zum regionalen Risikoausgleich:*

Unstrittig war und ist, dass die Finanzierung der Grundsicherung für Arbeitsuchende ganz überwiegend vom Bund zu tragen ist. Denn anderenfalls wäre eines der wichtigsten Ausgleichssysteme zwischen finanzschwachen und finanzstarken Regionen abgeschaltet. Dies betrifft in besonderer Weise den Osten Deutschlands. Während nur 7% der gemeinschaftlichen Steuern in Ostdeutschland entstehen, werden 34% der vom Bund finanzierten Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Ostdeutschland erbracht. Allein die-

se beiden Zahlen beleuchten die erheblichen Ausgleichswirkung der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Mit einer Finanzierung als Länderaufgabe über Anteile am Umsatzsteueraufkommen ist dies nicht vereinbar.

6. *Transparenz:*

Voraussetzung für eine professionelle Leistungserbringung ist Transparenz. Nur wenn regelmäßig, in guter Qualität und zeitnah über die Leistungserbringung berichtet wird, kann diese bewertet und auch politisch über notwendige Rahmenbedingungen entschieden werden. Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende hat das Wissen über die Lage der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und ihre Angehörigen erheblich zugenommen. Monatlich wird in Statistiken nicht nur über die Zahl der Leistungsbezieher, die Struktur ihrer Bedarfsgemeinschaften, die Höhe der ausgezahlten Leistungen, sondern auch über die eingeleiteten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen berichtet. Strukturdaten legen den Umfang der Ursachen für Hilfebedürftigkeit (z.B. fehlende Ausbildung, Integrationshintergrund, Alleinerziehende) offen.

Doch auch drei Jahre nach Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende gilt dies nicht für den Bereich, in dem die Kommunen alleine die Verantwortung tragen, nämlich die kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 – 4 SGB II. Damit ist es nicht möglich einzuschätzen, ob diese Leistungen im notwendigen Maße erbracht werden, oder zu überprüfen, inwiefern möglicherweise auch gesetzliche Präzisierungen zur Leistungserbringung erforderlich sind, ganz zu schweigen von Fragen des

überregionalen Vergleichs der Qualität der Leistungserbringung.

Wenigstens für den Bereich der Schuldnerberatung kann seit kurzem zur Einschätzung hilfsweise auf einen Bericht des statistischen Bundesamtes¹ zurückgegriffen werden. Aufgrund einer – in keiner Weise repräsentativen – Befragung von 124 der 933 Schuldnerberatungsstellen wird die Zahl der erbrachten Beratungsfälle geschätzt. 3 bis 4% der Bezieher von Arbeitslosengeld II erhielten demnach eine Schuldnerberatung. Dies lässt eine erhebliche Unterversorgung vermuten, denn nach dem Schuldner-Atlas Deutschland 2007 gelten 10,9% der erwachsenen Bevölkerung als überschuldet. Dem entspricht die Einschätzung vieler Praktiker, dass häufig lange Wartezeiten bestehen, bis für überschuldete Hilfebedürftige eine professionelle Schuldnerberatung zur Verfügung steht und notwendige private Entschuldungsverfahren eingeleitet werden können.

7. *Bundeseinheitlichkeit*: Dezentrale Leistungserbringung ist durchaus mit bundeseinheitlichem Recht vereinbar. Es wäre z.B. für den Bürger nicht nachvollziehbar, warum er aufgrund eines Umzugs in einem anderen Wohnort eine höhere oder eine niedrigere Leistung erhalten soll (abgesehen von der je nach Wohnungslage unterschiedlichen Höhe der Leistungen für Unterkunft und Heizung). Das Experiment der zugelassenen kommunalen Trägerschaft hat jedoch offen gelegt, dass sich in einem kommunalisierten System unterschiedliche Rechtsinterpretationen bis hin zu einer nicht

bundeseinheitlichen Leistungserbringung entwickeln können. So wurden in den Jahren 2005 bis 2006 von bis zu 28 zugelassenen kommunalen Trägern Einkommen, die der Bedarfsgemeinschaft zufließen, anders als im Rest Deutschlands angerechnet. Dies hat zur Schlechterstellung von einzelnen Bürgern in der Rentenversicherung – im Einzelfall auch der Krankenversicherung – geführt. Es wurde argumentiert, das Gesetz sei in der jetzigen Form verfassungswidrig und müsse anders ausgelegt werden. Selbst wenn das Bundesverfassungsgericht einer solchen Auffassung folgen sollte, so wäre gleichwohl die Verwaltung bis zu einer solchen Entscheidung an das geltende Recht gebunden. Es vollzog sich hier also eine Vermischung von Verwaltungsvollzug und einer Vorwegnahme des vermuteten Ausgangs einer nicht getroffenen Verfassungsgerichtsentscheidung. Bedauerlicherweise konnte auch mit Hilfe der Länder nicht auf eine Bundeseinheitlichkeit der Leistungserbringung hingewirkt werden, so dass sich dieser Zustand uneinheitlicher Rechtsanwendung länger als notwendig hingezogen hat.

Ausblick

Die Gesamtschau der hier aufgelisteten Kriterien zeigt, dass es sinnvoll ist, die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende möglichst ortsnah, in enger Abstimmung sowohl mit der Arbeitsverwaltung als auch mit der kommunalen Ebene (beide Schnittstellen sind stets gegeben und stets aktiv zu gestalten), bei bundesweiter Finanzierung, mit großer Transparenz (bundesweit monatlich kreissscharfe Daten), mit einer möglichst dezentralen Steuerung über wirkungsorientierte Ziele

zu erbringen. Dem kommt die Leistungserbringung durch die Arbeitsgemeinschaften bereits sehr nahe.

Es gilt jetzt, die Arbeit der Job-Center, wie sie durch die Arbeitsgemeinschaften gebildet wurden, zu stabilisieren. Im Vordergrund steht dabei, dass sie an das sehr erfolgreiche Jahr 2007 anknüpfen und ihre Leistungsstandards weiter verbessern.

1. Verbesserung der Personalstruktur: Mit dem Haushalt der Bundesagentur für Arbeit für 2008 wurden 3 000 zusätzliche Stellen bereit gestellt, durch die der hohe Anteil befristeter Kräfte (im Bundesdurchschnitt 38% der von der Bundesagentur für Arbeit gestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) abgebaut werden kann.
2. Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
3. Fortführung der wirkungsorientierten Zielsteuerung: Hierzu wird eine Anpassung der zugrundeliegenden Konzeption aufgrund der Erfahrung aus den Jahren 2006 und 2007 für den Zeitraum ab 2009 vorbereitet.
4. Umsetzung der neuen beschäftigungspolitisch orientierten Instrumente: die Job-Perspektive nach § 16a SGB II und das Bundesprogramm Kommunal-Kombi.

Die Arbeitsgemeinschaften werden zu kooperativen Job-Centern durch Entwicklung eines Kooperationsmodells weiterentwickelt. In ihnen können die Kommunen und die Agentur für Arbeit zusammenarbeiten. Dabei werden zugleich die mit der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung vorgegebenen Kriterien berücksichtigt. Gemeinsam mit Praktikern werden geeignete Geschäftsabläufe identifiziert. Die Schnittstellen zwischen Entscheidungen, die dem Bereich der Agentur für Arbeit zugeordnet sind, und solchen, die von den Kom-

¹ Vgl. Jürgen Angele: Überschuldung privater Haushalte im Jahr 2006, in: Wirtschaft und Statistik, 10/2007.

munen getroffen werden, sind abzuklären. Hierzu sind Muster für eine Kooperation zu entwickeln. Darüber hinaus wird die Struktur der Bundesagentur für Arbeit dahingehend überprüft, dass die Eigenständigkeit in der dezentralen Leistungserbringung, wie sie von den Arbeitsgemeinschaften entwickelt wurde, auch künftig mit den Strukturen der Agenturen für Arbeit gewährleistet wird. Es soll weder eine Dominanz des SGB-III-

Bereichs über den SGB-II-Bereich geben noch umgekehrt.

Ich bin davon überzeugt, dass die Zusammenführung der Leistungssysteme auch mit einer Zusammenführung von Verwaltungskompetenzen, -kapazitäten und -kulturen verbunden bleiben muss. Entweder die einen oder die anderen – das ist keine synergetische Lösung. Wer Armut bekämpfen will, muss Hilfebedürftigkeit redu-

zieren. Ihre Ursachen sind vielfältig; daher bedarf es eines breiten Ansatzes der Hilfe und Förderung. Überwunden wird sie im Regelfall durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Erfolge werden sich dann einstellen, wenn beide – Kommune und Agentur für Arbeit – jeweils mit eigener Verantwortung und in eigener Zuständigkeit eng zusammenarbeiten, ihre Kompetenzen bündeln und die Hilfen Hand in Hand erbringen.

Hans-Günter Henneke

Karlsruhe setzt Signale für kommunale Gesamträgerschaft des SGB II

Das Bundesverfassungsgericht hat am 20.12.2007 die Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II zur verfassungsrechtlich unzulässigen Mischverwaltung erklärt und dem Gesetzgeber aufgegeben, bis Ende 2010 unter Berücksichtigung der 2008 vorzulegenden Evaluationsergebnisse zu den bisher konkurrierenden Aufgabenwahrnehmungsmodellen eine verfassungskonforme Neuregelung zu treffen.

Bei den Ausführungen zur Verfassungswidrigkeit der Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II folgt das Bundesverfassungsgericht in vollem Umfang dem Vor-

trag der Beschwerdeführer.¹ Hervorzuheben ist dabei: Eingang seiner Betrachtungen zum Gesetzesvollzug macht das Bundesverfassungsgericht deutlich, dass der Gesetzgeber bei der Regelung organisationsrechtlicher Fragen den verfassungsgewollten prinzipiellen Vorrang einer dezentralen, also kommunalen, vor einer zentral und damit staatlich determinierten Aufgabenwahrnehmung zu berücksichtigen hat. Dies gilt nicht nur vergangenheitsbezogen, sondern ist auch bei der zukünftig zu treffenden Regelung zu berücksichtigen.

Spiegelbildlich dazu führt Karlsruhe aus, dass es angesichts der getroffenen Regelung zu den Arbeitsgemeinschaften offen bleiben könne, ob der Bund nach Art. 87 Abs. 2 und Abs. 3 GG die Verwaltungszuständigkeit für die Grundversicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II an sich ziehen könne, was zutreffend ist, da Art. 87 Abs. 3 GG für eine Bundesverwaltung mit Behördenunterbau restriktiv auszulegen ist und Art. 87 Abs. 2 GG für die Ausführung steuerfinanzier-

ter öffentlicher Fürsorgeleistungen offenkundig nicht einschlägig ist. Eine Bundeskompetenz könnte nur bei Erfüllung der engen Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 GG bejaht werden.

Auch wenn das Grundgesetz – von begrenzten Ausnahmen abgesehen – eine Mischverwaltung ausschließt, hebt das Bundesverfassungsgericht zutreffend hervor, dass dem Bedürfnis der öffentlichen Gewalt, in ihrem Streben nach angemessenen Antworten auf neue staatliche Herausforderungen nicht durch eine zu strikte Trennung der Verwaltungsräume gebunden zu werden, auch nach geltendem Verfassungsrecht Rechnung getragen werden kann, da die bestehenden Regelungen der Art. 83 ff. GG auch erkennen lassen, dass die Verwaltungsbereiche von Bund und Ländern in der Verfassung nicht starr voneinander geschieden sind. Das Bundesverfassungsgericht betont zutreffend, dass ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Verwaltung in vielfältiger Form bereits nach geltendem Verfassungsrecht möglich ist. Innerhalb,

¹ Dazu ausführlich H.-G. Henneke: Aufgabenwahrnehmung und Finanzlastverteilung im SGB II als Verfassungsproblem, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 58. Jg. (2005), H. 5, S. 177 [186 ff.]; derselbe: Hartz IV in der „Überholung“: Die Suche nach klarer Verantwortungszuordnung in den Arbeitsgemeinschaften geht weiter, in: DÖV, 59. Jg. (2006), H. 17, S. 726 [727 ff.]; derselbe: Hartz IV vor dem Bundesverfassungsgericht, in: Der Landkreis, 77. Jg. (2007), H. 6, S. 327 [335 ff.]; siehe auch S. Graaf: Praxisbericht der ARGE Kreis Aachen im Rahmen der Bundesverfassungsgerichts-Verhandlung, in: Der Landkreis, 77. Jg. (2007), H. 6, S. 344 ff.; sowie Joachim-Jens Hesse: Die Mischverwaltung nach dem SGB II als organisations- und leistungspolitisches Dilemma, in: Der Landkreis, 77. Jg. (2007), H. 6, S. 340 ff.

aber auch nur innerhalb, des durch die Art. 83 ff. GG gezogenen Rahmens ist eine zwischen Bund und Ländern aufgeteilte Verwaltung deshalb zulässig.

Überlegungen, im Rahmen der Föderalismusreform II – entgegen der Zielsetzung der Föderalismusreform I, die eine klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen angestrebt hat – unter Umständen zu neuen verfassungslegitimierten Mischverwaltungsformen zu gelangen, ist daher mit Skepsis zu begegnen.

Das Bundesverfassungsgericht betont, dass die Experimentierklausel des § 6a SGB II ohne weitere Voraussetzungen vorsieht, dass anstelle der Arbeitsgemeinschaften Kreise und kreisfreie Städte die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende außerhalb der bisherigen Regellösung des § 44b SGB II erbringen können, und fügt dem plakativ, aber ohne weitere Begründung an, dass nicht ersichtlich sei, weshalb dies nicht auch ohne die in § 6a Abs. 3 S. 1 SGB II vorgesehene zahlenmäßige Beschränkung möglich sein sollte. Man darf in der Aufhebung der Kontingentierung der Option allerdings nicht vorschnell den Königsweg aus der Neuregelungsnotwendigkeit mit Blick auf eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung bei einem Träger erblicken, da insoweit die verfassungsrechtlichen Vorgaben hinsichtlich der Aufgabenfinanzierung aus Art. 106 Abs. 8 GG Berücksichtigung finden müssen.²

In bemerkenswerter Klarheit bekennt sich das Bundesverfassungsgericht gleich mehrfach zum materiellen Ziel der Notwendigkeit der Zusammenlegung von Arbeits-

losenhilfe und Sozialhilfe. Zugleich sieht es aber die Notwendigkeit des Gesetzgebers, sich für eine Lösung zu entscheiden, die mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes vereinbar ist. Den klaren Darlegungen des Bundesverfassungsgerichts ist also die Intention zu entnehmen, jeden Gedanken an einen vermeintlichen Widerspruch zwischen materiellen Sachzielen und verfassungsrechtlichen Vorgaben von vornherein im Keime zu ersticken. Das Bundesverfassungsgericht bekennt sich zu einem kräftigen „sowohl als auch“, nämlich zu der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer Aufgabenerfüllung aus einer Hand sowie durch einen Träger. Für eine künftig wieder getrennte Aufgabenwahrnehmung – wie sie Bundesarbeitsminister Scholz am 13.2.2008 mit dem vernebelnd so bezeichneten „Kooperativen Jobcenter“ vorgeschlagen hat – lassen sich aus seiner Entscheidung also keinerlei Anhaltspunkte gewinnen.

Selbstbeschränkung als Nichtwahrnehmung eigener Verantwortung

Sowohl zur vom Bundesarbeitsministerium initiierten Rahmenvereinbarung über: „Klare Verhältnisse in den Job-Centern“ wie zum Rollenpapier: „Die ARGen und ihre Träger im SGB II“ führt das Bundesverfassungsgericht aus, dass bei gegensätzlicher Auffassung der jeweiligen Träger Leistungen nur erbracht werden können, wenn einer der beiden auf sein Weisungsrecht und damit auf seine Einwirkungsmöglichkeiten verzichtet. Dies sei mit geltendem Verfassungsrecht nicht zu vereinbaren. Daran anknüpfend stellt das Bundesverfassungsgericht nüchtern fest, dass Selbstbeschränkungen eines der beiden Verwaltungsträger zwar die Möglichkeiten des anderen Verwaltungsträgers, seine eigenen

Vorstellungen durchzusetzen, erweiterten. Die Selbstbeschränkung eines Aufgabenträgers sei aber gleichzeitig mit der Nichtwahrnehmung der eigenen Verantwortung verbunden. Dann könne nicht mehr von einer eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung gesprochen werden.

Insoweit nimmt das Bundesverfassungsgericht auch auf Aussagen des Bundesrechnungshofs Bezug. Das Grundproblem lasse sich nicht durch eine Verschiebung der Einwirkungsmöglichkeiten zur einen oder anderen Seite hin lösen. Vielmehr fehle es an einer eindeutigen Aufgaben- und Verantwortungszuordnung, die der Kompetenzordnung des Grundgesetzes entspricht. Auch dürfe es nicht zu Freiräumen in den Arbeitsgemeinschaften kommen, die die Gefahr einer Verselbstständigung ohne hinreichende Kontrolle durch einen verantwortlichen Träger mit sich bringe. Das heißt: Anders als bei den demokratisch legitimierten Optionskommunen darf es bei Arbeitsgemeinschaften gerade nicht dazu kommen, dass „eine gut funktionierende Arbeitsgemeinschaft mit starken dezentralen Kompetenzen sich nur noch wenig von einer Optionskommune unterscheidet“, da der Arbeitsgemeinschaft als solcher die unmittelbare demokratische Legitimation fehle.

Diese Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Selbstbeschränkung als Nichtwahrnehmung eigener Verantwortung sind nicht nur bedeutsam mit Blick auf die Verfassungswidrigkeit der Arbeitsgemeinschaften, sondern auch und erst recht mit Blick auf die rechtspolitische Diskussion um künftige Kooperationsnotwendigkeiten – gegebenenfalls auf vertraglicher Grundlage –, die bereits im Gerichtssaal unmittelbar nach Ende des Verkündungstermins

² Dazu ausführlich H.-G. Henneke: Verfassungsrechtlich normierter Sonderbelastungsausgleich für optierende Kommunen nach § 6a SGB II geboten, in: Der Landkreis, 74. Jg. (2004), H. 2, S. 63-65.

medienwirksam eingesetzt hat und der der Bundesarbeitsminister jetzt zu folgen gedenkt.

Neuregelungsfrist bis Ende 2010

Dass das Bundesverfassungsgericht für die Zukunft von der Leistungserbringung aus einer Hand ausgeht, wird insbesondere auch durch die Einräumung der langen Frist zur Neuregelung bis Ende 2010 deutlich. Zwar mögen bei dieser Fristbestimmung auch Aspekte politischer Machbarkeit eine Rolle gespielt haben, ausdrücklich stützt sich das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der Fristbemessung aber nur auf sachliche Gründe, die in der Realisierung der angestrebten Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bei einem Träger liegen.

Der dreijährige Zeitraum sei dem Gesetzgeber zur Schaffung einer Neuregelung im Rahmen einer besonders komplexen Regelungsmaterie zuzubilligen. Die bisherige Zuordnung der getrennt wahrgenommenen jeweils bedeutenden Aufgabenkomplexe teils zum Bund, teils zu den jeweils den Ländern zugehörigen Kommunen erfordere zur Erreichung des Ziels der Zusammenlegung Umstellungen von ungewöhnlichem Ausmaß. Die historisch bedingte Aufteilung des Sachverstands auf den Gebieten der Fürsorge und der Arbeitsvermittlung zu einer einheitlichen Aufgabenwahrnehmung zusammenzuführen, sei sinnvoll und notwendig; dem Gesetzgeber müsse aber für eine Neuregelung, die das Ziel einer Bündelung des Vollzugs der Grundsicherung für Arbeitsuchende verfolge, ein der Größe der Umstrukturierungsaufgabe angemessener Zeitraum belassen werden. Wenn das Bundesministerium für Arbeit und Soziales nunmehr die Auffassung vertritt, das Bundesverfassungsgericht habe die duale Trägerschaft des SGB II

bestätigt und gestärkt, verkennt es die Diktion des Urteils völlig. Die seitens des Bundesverfassungsgerichts hergestellte Verknüpfung von eingeräumter Regelungsfrist und umzusetzendem Regelungsziel gilt es, bei der zu führenden politischen Diskussion besonders hervorzuheben.

Zudem gibt das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber auf, bei seiner innerhalb von drei Jahren zu erledigenden Umstrukturierungsaufgabe die Erfahrungen der einheitlichen Aufgabenwahrnehmung in den Optionskommunen und die Ergebnisse der Wirkungsforschung zu den Auswirkungen der Neuregelung des SGB II zu berücksichtigen. Auch dies kann nur geschehen, wenn sich der Gesetzgeber unter Beachtung der intendierten Ziele für die Neuregelung hinreichend Zeit nimmt und nicht vorschnell aus vordergründigen politischen Aspekten von dem eigentlichen Regelungsziel der Aufgabenzusammenführung abrückt.

Kommunale Trägerschaft in der Sache vorzugswürdig

Nach dem Grundgesetz werden Gesetze grundsätzlich von den Ländern und in den Ländern von den Kommunen wohnortnah bei einer großen Zahl von Betroffenen ausgeführt. Die Verfassung bestimmt ausdrücklich den Vorrang der dezentralen Aufgabenwahrnehmung. Dem trägt die kommunale Gesamtträgerschaft für das SGB II Rechnung. Als Beispiel dieser Gesetzesausführung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende können schon heute die 69 Optionskommunen herangezogen werden, die im Rahmen einer Experimentierklausel die SGB-II-Leistungen bereits seit 2005 komplett aus einer Hand erbringen. Die Optionskommunen haben diese Herausforderung bisher erfolgreich bewältigt.

Ein besonderer Vorteil der kommunalen Trägerschaft liegt in der Gewährung aller Leistungen „aus einer Hand“. Die Kommunen können hierbei auf weitere, eigene Dienstleistungen und Ressourcen ebenso zurückgreifen wie auf langfristig etablierte und bewährte Netzwerke mit allen relevanten Akteuren der Region. Die Dienstleistungen und Kooperationsbeziehungen werden für eine erfolgreiche Aufgabenwahrnehmung im SGB II eingesetzt und mit den Zielen der Arbeitsförderung verknüpft, wie z.B. Dienstleistungen der Wirtschaftsförderung und Netzwerke mit Arbeitgebern und Wirtschaftsverbänden, Aktivitäten der Jugend(berufs)hilfe zur Verbesserung der Chancen von Jugendlichen für die soziale und berufliche Integration insbesondere beim Übergang von der Schule in den Beruf, Aktivitäten im Schul- und Bildungsbereich, Angebote zur Kinderbetreuung durch das Jugendamt sowie in Kooperation mit anderen Trägern, soziale Angebote wie Schuldnerberatung, Sucht- und Drogenberatung, psychosoziale Betreuung, Angebote im Bereich der Gesundheitsförderung.

Steuerung und Controlling können in die bestehenden Verwaltungsstrukturen und die demokratisch legitimierte politische Kontrolle der Kommune eingegliedert werden. In den Kommunen werden flache Hierarchien mit effektiver Ressourcen- und Personalverwaltung realisiert und schlüssige, passgenaue Konzepte umgesetzt. Vorerfahrungen werden direkt genutzt und mit kommunalen Kooperationspotenzialen verknüpft. Es besteht eine hohe Problem- bzw. Klientennähe. Beschäftigungsansätze können in Kooperation mit lokalen Akteuren umgesetzt werden.

Die kreisangehörigen Gemeinden können im Rahmen der kommunalen Trägerschaft intensiv an der Aufgabenwahrnehmung beteiligt werden, wobei die landesspezifischen Gegebenheiten maßgeblich sind. Die mit dem SGB II verbundenen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Fragestellungen erfordern ein Engagement vor Ort, also auch der kreisangehörigen Gemeinden, die hier bisher wertvolle Beiträge geleistet haben.

Die Kommunen können für die Arbeitsvermittlung einen eigenen Arbeitgeberservice nutzen, der den Kontakt zu den Unternehmen der Region vertieft. Ein persönlicher Ansprechpartner für jedes Unternehmen kann die Unternehmen bei der Personalauswahl durch eine individuelle, passgenaue, unbürokratische und schnelle Vermittlung von motivierten Mitarbeitern unterstützen. Das Dienstleistungsspektrum für die Unternehmen reicht von der persönlichen Beratung bis hin zu Fördermöglichkeiten wie Eingliederungszuschüssen, Trainingsmaßnahmen und zu passgenauer Qualifizierung. Dabei werden auch nach einer erfolgten Vermittlung Ansprechpartner bei eventuell auftretenden Schwierigkeiten und Problemen benannt.

Die Arbeitsvermittlung und der Arbeitgeberservice der Kommunen werden durch weitere kommunale Dienstleistungen flankiert, z.B. durch die kommunale Wirtschaftsförderung. So werden Unternehmen bei Neuansiedlungen unterstützt und erhalten Hilfestellung im Umgang mit Behörden, Informationen zur Technologie- und Investitionsförderung oder zur Einwerbung von Fördermitteln und zur Personalentwicklung und -qualifizierung. Vielfach existieren aus der Wirtschaftsförderung heraus etablierte Kontakte und Kooperationsstrukturen, Foren und Netzwerke, in de-

nen die Ziele und Dienstleistungen der Arbeitsvermittlung transportiert werden. Oft sind es die Landräte und Bürgermeister selbst, die für die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen werben. Arbeitsvermittlung und Wirtschaftsförderung ergänzen sich zu einer umfassenden Dienstleistung für die Unternehmen, um Arbeitsplätze dauerhaft zu sichern, auf- und auszubauen.

Soweit überregionale Vermittlung in Betracht kommt, kann sie von den Kommunen durch Kooperation mit anderen Kommunen oder durch Beauftragung der Bundesagentur für Arbeit sichergestellt werden. Die Optionskommunen zeigen schon heute, dass die überregionale Vermittlung auf mehreren Wegen gewährleistet werden kann. Kooperationen mit anderen Arbeitsmarktdienstleistern und Netzwerken kommen ebenso in Frage wie eine Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit, deren Kerngeschäft die Vermittlung im Bereich des SGB III ist und bleibt. Ohne Weiteres können auf diesem Wege national wie international Bewerber und Arbeitgeber zusammengebracht werden. Wie der überproportionale Anteil von Optionskommunen in den neuen Ländern zeigt, ist es auch in Anbetracht struktureller Probleme und eines schwierigen Arbeitsmarktes möglich, eine zureichende überregionale Vermittlung zu sichern.

Allerdings darf die Bedeutung der Vermittlung im Bereich des SGB II insgesamt nicht überschätzt werden. Es handelt sich bei vielen Leistungsempfängern um Menschen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind – soweit sie überhaupt eine Erwerbsbiografie aufweisen. Insofern haben viele schon die SGB-III-Leistungen der Bundesagentur für Arbeit in Anspruch genommen, ohne dass dies von Erfolg gekrönt gewesen wäre. Zudem stehen oftmals grundle-

gende soziale Problemlagen einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt entgegen. Insoweit stellt die überregionale Vermittlung eine zwar notwendige, nicht aber hinreichende Voraussetzung für Erfolge dar.

Die Verknüpfung von Arbeitsmarktintegration mit sozialer Integration sowie die Erfahrung im Umgang mit schwierigen Zielgruppen sind kommunale Stärken. Die Kommunen bringen aus der „Hilfe zur Arbeit“ nach dem ehemaligen Bundessozialhilfegesetz (BSHG) eine Fülle von wertvollen Erfahrungen im Hinblick auf die Wiedereingliederung von schwierigen Zielgruppen in Arbeit mit. Bereits seit Anfang der 90er Jahre haben die Kommunen die Hilfe zur Arbeit intensiviert und zum Teil umfangreiche Systeme der kommunalen Beschäftigungsförderung etabliert.

Viele Kommunen haben für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit spezielle Einrichtungen geschaffen. Mit ihren Aktivitäten haben sie die doppelte Zielsetzung von Arbeitsmarktintegration und sozialer Integration verfolgt. Sie haben insbesondere Erfahrungen mit schwierigen Zielgruppen gesammelt, wie Langzeitarbeitslosen, Menschen in sozialen Problemlagen, Menschen mit gesundheitlichen Problemen, sozial benachteiligten Jugendlichen und Menschen mit Migrationshintergrund. Diese Zielgruppen prägen auch heute die Arbeit im SGB II. Die meisten Hilfebedürftigen sind langzeitarbeitslos und weisen oftmals weitere Vermittlungshemmnisse im persönlichen und sozialen Bereich auf. Es hat sich gezeigt, dass die Instrumente der „klassischen“ Arbeitsförderung nur wenig geeignet sind, diese Personengruppen in Arbeit zu vermitteln. Für alle anderen Maßnahmen jedoch verfügen die Kommunen über die erforderliche Expertise.

Überdies knüpft die Grundsi- cherung für Arbeitsuchende in ihrer leistungsrechtlichen Ausgestaltung an die alte Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz an. Hier wie dort ist die Hilfebedürftigkeit der Person bzw. Bedarfsgemein- schaft die zentrale Anspruchsvor- aussetzung. Die Kommunen verfü- gen über langjährige Erfahrung bei der Gewährung solcher Fürsorge- leistungen.

Bei der kommunalen Träger- schaft kann die größtmögliche Kontinuität der Leistungserbrin- gung aus den ARGEn heraus gewährleistet werden. Die Über- nahme der heute von der Bundes- agentur für Arbeit in den ARGEn eingesetzten ca. 46 000 Mitarbeiter durch die Kommunen wäre mög- lich. Rein zahlenmäßig würde es sich um knapp 5% aller derzeitigen 1 Mio. Kommunalbeschäftigten handeln. Im Rahmen von Funktio- nalreformprozessen in einzelnen Ländern haben die Kommunen bereits quantitativ größere Um- strukturierungsmaßnahmen zügig bewältigt. Die Landkreise sind zu einer Übernahme bereit.

Finanzierung der kommunalen Trägerschaft

Bei Ausführung des SGB II durch die Kommunen hätten diese zunächst die daraus entstehenden Kosten zu tragen. Die Ausstat- tungsverantwortung dafür träge die Länder, die ihrerseits einen verfas- sungsrechtlichen Refinanzierungs- anspruch gegenüber dem Bund hätten. Die zur Umsetzung erforderlichen Maßnahmen sind nicht zuletzt wegen ihres Volumens nicht einfach, aber im Rahmen geltenden Verfassungsrechts dauerhaft sach- gerecht und ohne Verwerfungen für Bund und Länder zu lösen.

Folgende Eckpunkte sind bei der Finanzierungsregel zu beachten:

1. Ziel ist es, die berechtigten Inte- ressen von Bund, Ländern und Kommunen in einen gerechten

Ausgleich zu bringen. Da das Verhältnis von Ländern und Kommunen landesintern zu re- geln ist, kann die Regelung auf Bundesebene nur das Verhält- nis zwischen Bund und Ländern betreffen.

2. Bei der Finanzierungsregelung sollte die künftige Ausgaben- entwicklung im Bund-Länder- Verhältnis Berücksichtigung fin- den und nicht eine auf einen be- stimmten festen Zeitpunkt fixier- te Regelung getroffen werden. Dass die Ausgabenentwicklung nicht kostentreibend wirkt, ist durch Aufsichtsmaßnahmen sei- tens der Länder ebenso sicher- zustellen wie durch Schaffung finanzieller Anreizstrukturen zwi- schen Ländern und Kommunen.
3. Vorrangig ist eine Umsatzsteu- erneuerverteilung zwischen Bund und Ländern nach Art. 106 Abs. 4 S. 1 GG in Betracht zu ziehen. Sie kann aber nicht der einzige Lösungsmechanismus sein, da die Umsatzsteuer im Zeitverlauf dynamisch wächst und daher der Bund mit einer der Ausga- benumverteilung zu einem fixen Zeitpunkt entsprechenden Um- verteilung von Umsatzsteueran- teilen an die Länder im Zeitver- lauf benachteiligt würde. Außer- dem entspricht die horizontale Steuerverteilung bei der Auftei- lung zusätzlicher Umsatzsteuer- anteile auf die einzelnen Länder nicht der zusätzlichen finanziel- len Belastung eines jeden Lan- des. Es gäbe im horizontalen Vergleich also Gewinner- und Verliererländer.
4. Umgekehrt kann die Lösung aber auch nicht allein in einem Geldleistungsgesetz nach Art. 104a Abs. 3 GG liegen, da es zum einen bei der Ausführung des SGB II nicht um reine Geld- leistungen geht und zum ande- ren ein „Umschlagen in Bundes- auftragsverwaltung“ vermieden

werden muss, da damit die sachlichen Vorzüge einer kom- munalen Trägerschaft obsolet würden.

5. Die von einzelnen Ländern in Anknüpfung an Art. 143c GG ins Gespräch gebrachte Fest- betragslösung ist auf die dort beschriebenen Finanzierungs- felder beschränkt und bedürfte daher einer Verfassungsände- rung. Zudem wären die zu ver- ankernden Beträge statisch und damit abgekoppelt von der Ent- wicklung der notwendigen Aus- gaben. Damit würde der Bund aus der Verantwortung für die Langzeitarbeitslosigkeit ebenso entlassen wie er an positiven Ausgabeentwicklungen nicht partizipieren würde. Beides ist nicht sachgerecht.
6. Zur Vermeidung der mit der Anwendung nur eines einzigen Finanzierungsinstruments ent- stehenden Nachteile ist ein Ins- trumentenmix angezeigt beste- hend aus
 - einer erheblichen Revision des Umsatzsteuerbeteiligungsver- hältnisses zwischen Bund und Ländern, ohne dass ein einzel- nes Land in die Gewinnzone rückt,
 - einer Bundesbeteiligung an den Geldleistungen für die Si- cherung des Lebensunterhalts und für Unterkunft und Hei- zung, ohne dass es zu einem Umschlagen in Bundesauf- tragsverwaltung kommt, und
 - einem jeweils für einen kur- zen Zeitraum zu normieren- den Mehrbelastungsausgleich nach Art. 106 Abs. 4 S. 2 und 3 GG, der den jeweiligen Spit- zenausgleich für die einzelnen Länder sichert.

Insofern besteht für Aufgaben- träger mit besonderen Problem- lagen im Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik kein Grund

zur Sorge: Eine Schlechterstellung gegenüber dem Status quo oder eine mangelnde Berücksichtigung von Verschlechterungen der Lage vor Ort ist nicht zu befürchten.

Resümee

Aus Sicht der Arbeitssuchenden muss die Hilfestellung aus einer Hand nach wie vor das leitende Ziel sein. Dabei bringen die Kom-

munen entscheidende Kompetenzen zur orts- und bürgernahen Betreuung und Vermittlung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger mit, weswegen eine kommunale Verantwortung für vorzugswürdig gehalten wird.

Hugh Mosley*

Das Hartz-IV-Experiment

Bei der Organisation der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur neuen Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) war von Anfang an umstritten, ob die Leistungen der Grundsicherung zentral unter Federführung der Bundesagentur für Arbeit erbracht werden sollten, wie es die damalige Rot-Grüne Regierung vorsah, oder in der alleinigen Verantwortung der Kommunen, wie von den Oppositionsparteien favorisiert. Die politischen Akteure konnten sich erst nach langwierigen Verhandlungen auf einen Kompromiss einigen. Neben den 349 Arbeitsgemeinschaften (ARGE), in denen Arbeitsagenturen und Kommunen gemeinsam die Grundsicherung für Arbeitslose umsetzen, können 69 Kreise und kreisfreie Städte, die sogenannten Optionskommunen, nach der Experimentierklausel (§ 6c SGB II) für einen auf sechs Jahre begrenzten Zeitraum die Aufgaben zur Grundsicherung in alleiniger Verantwortung umsetzen. Nach Ablauf der Experimentierphase sollte zwischen den Modellen entschieden werden.

Mit den Optionskommunen wagte der Gesetzgeber einen Schritt in

Richtung Dezentralisierung in der Steuerung der neuen Grundsicherung, und auch das Modell ARGE durchbricht die zentral gesteuerte Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Leistungen, indem der kommunale Partner formell gleichberechtigt ist. Ein ähnlicher Trend zur Kommunalisierung ist auch in anderen Staaten zu beobachten, in denen die Gemeinden traditionell für die Sozialhilfe und für Integrationsmaßnahmen der entsprechenden Zielgruppe zuständig sind, z.B. in den Niederlanden, Dänemark und Schweden. Allerdings sind diese Länder zentral regierte Staaten, die bei den kommunalen Verwaltungen steuernd eingreifen können.¹

Neben diesen beiden gesetzlich definierten Modellen existiert de facto ein drittes: die getrennte Trägerschaft. Dieses Modell entstand in 19 Kommunen, in denen man sich lokal nicht auf die Kooperation in einer Arbeitsgemeinschaft einigen konnte. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gegen die ARGE Ende Dezember 2007 wurde es zu einer ernsthaft diskutierten Alternative.

Vergleichende Evaluation

Ein wichtiger Bestandteil des politischen Kompromisses war

die gesetzlich vorgesehene vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolges der Modelle „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“, deren Ergebnisse dem Bundestag Ende 2008 vorzulegen sind. Damit werden hohe Erwartungen an die wissenschaftliche Beratung gestellt, die die Politik bei der Entscheidungsfindung unterstützen sollte.

Die Abteilung „Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung“ des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) ist in Kooperation mit dem Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas, Bonn) und dem Institut für Stadt- und Regionalentwicklung an der Fachhochschule Frankfurt/Main (ISR) an dieser Evaluation beteiligt. Ihre Aufgabe ist unter anderem die Analyse der sogenannten Governancestrukturen. Dazu gehören z.B. Zielsteuerung, Aufsichtsregeln und Weisungsrechte, Finanzierung, Aufbau- und Ablauforganisation.²

* Der Beitrag basiert auf einer gemeinsam mit Petra Kaps und Frank Oschmiansky im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II am WZB erarbeiteten Studie zur Governance von Hartz IV. Ich danke Günther Schmid und Petra Bouché für wertvolle Anregungen.

¹ Siehe z.B. Roeland van Geuns, Marije van Gent: The Work and Social Assistance (WWB) in the Netherlands: An Independent Perspective, Regioplan Policy Research, 2007 [http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/NL07/Discussion_paper_hcie_NL07.pdf].

² ISR, infas, WZB: Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolges der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse. Zwischenbericht. Link: http://www.bmas.de/coremedia/generator/22394/f361_forschungsbericht.html. Für eine Zusammenfassung der Governanceanalyse siehe Petra Kaps, Frank Oschmiansky, Hugh Mosley: Experimenteller Wettbewerb: Evaluation zeigt problematische Strukturen bei „Hartz IV“, in: WZB Mitteilungen, März 2008.

Im folgenden Beitrag werden zuerst die Problemstellen im Hartz-IV-Experiment kritisch erläutert und danach wird eine kurze Bestandsaufnahme auf Grund der bisherigen Erfahrungen in Hinblick darauf versucht, was wir aus dem Experiment dennoch für die zukünftige Politikgestaltung lernen können.

Folgen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts

In der Experimentierphase ab 2005 wurden zwei Modelle geschaffen, die nach Abschluss des Experiments in der bisherigen Form nicht mehr aufrechtzuerhalten sind. Die nach § 44b SGB II vorgesehene Zusammenarbeit zwischen der Arbeitsagentur und den Kommunen in den ARGEn wurde vom Bundesverfassungsgericht als eine unzulässige Mischverwaltung bewertet, die bis 31.12.2010 neu geregelt werden muss. Das Options-Modell kommt in verallgemeinerter Form voraussichtlich nicht in Frage, weil es auf einer direkten Zuweisung von Aufgaben durch den Bund an die Kommunen beruht, die nach der Föderalismusreform 2006 nicht mehr gestattet ist.³ Ein zukünftiges kommunales Modell müsste aufsichtsrechtlich und finanziell über den Einbezug der Bundesländer gesteuert werden.

Unter den drei praktizierten Modellen erscheint die getrennte Trägerschaft nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts als einziges eindeutig verfassungskonform. Hier zahlt die Arbeitsagentur das Arbeitslosengeld II aus und ist für die Leistungen zur Integration in Arbeit allein zuständig, während die Kommunen die Kosten der Unterkunft finanzieren und not-

wendige sozial flankierende Unterstützungsangebote wie Schuldner- oder Suchtberatung organisieren. Dieses Modell bedeutet aber einen Verzicht auf das ursprüngliche Ziel der Reform, „Leistungen aus einer Hand“ anzubieten. Bescheide zu den Kosten der Unterkunft und die kommunalen flankierenden Leistungen müssen separat von den Kommunen erstellt und extern mit der SGB-II-Stelle der Agentur koordiniert werden. Je nach lokaler Gestaltung der Zusammenarbeit bedeutet dies mehr oder weniger zusätzlichen Aufwand für die Verwaltungen und weitere Wege für die Kunden.

Damit sind wichtige Parameter für die zukünftige Gestaltung der Umsetzung des SGB II juristisch festgelegt. Aus sozialwissenschaftlicher Sicht resultiert das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus einem tradierten Verwaltungsverständnis, das für die Entwicklung von neuen Formen der Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Ebenen hinderlich ist. Gerade bei der Bewältigung von komplexen Problemlagen wie der Langzeitarbeitslosigkeit, die die Zuständigkeiten von mehreren Behörden auf verschiedenen Verwaltungsebenen tangieren können, ist koordiniertes Handeln notwendig.

Defizite im Design

Die Aussagekraft des vom Gesetzgeber angelegten großflächigen „Experiments“ für die zukünftige Politikgestaltung ist auch wegen der Defizite im Design begrenzt. Zum einen wurden die 69 Optionskommunen nicht nach wissenschaftlichen Kriterien ausgewählt, sondern durch Eigeninitiative und politische Prioritätensetzung der Länder. Landkreise sind stark überrepräsentiert, und Großstädte, in denen die von SGB II adressierte Problemlage besonders akut ist, kommen nicht vor. Unverhältnismä-

Big viele Optionskommunen befinden sich in Ländern, die die Option stark befürworten (Niedersachsen, Hessen). Die Hälfte der Kreise mit getrennter Trägerschaft befindet sich in Baden-Württemberg.

Ein reines von der Bundesagentur für Arbeit (BA) verwaltetes sogenanntes BA-Modell, welches das Bundesverfassungsgericht als Alternative hervorhebt, fehlt im Experiment. Stattdessen wurde in Folge des politischen Kompromisses die „Mischverwaltung“ der ARGEn zur Regelform erhoben, die nun nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts keine Zukunft mehr hat. Nur in den eher zufällig entstandenen Agenturen mit getrennter Trägerschaft, in denen die SGB-II-Einheit als eine Abteilung der Agentur organisiert ist, existiert annähernd ein BA-Modell. Hier erbringt die Bundesagentur für Arbeit alle Bundesleistungen in alleiniger Verantwortung.

Zum anderen werden die Wettbewerbsbedingungen durch die Experimentierphase selbst künstlich verzerrt, weil der politische Wettbewerb zwischen den Befürwortern und Gegnern einer Kommunalisierung in den administrativen Bereich getragen wurden. So stritten Bund, Länder, kommunale Spitzenverbände und einzelne Kommunen immer wieder um die Verteilung der finanziellen Lasten.

Zudem haben die Vorläufigkeit der Modelle und ihre überstürzte flächendeckende Einführung selbst weitreichende Auswirkungen auf die Akteure in der experimentellen Phase. So besteht das Personal in den Optionskommunen und in den ARGEn zu einem erheblichen Teil aus befristet eingestellten, teilweise aus dem Personalüberhang von Kommunen und dem Bund (z.B. Telekom) stammenden Beschäftigten. Zumindest anfänglich gab es beim zusammengeführten Perso-

³ Ob bei einer BA-Zuständigkeit die bestehenden 69 Optionskommunen oder auch andere, freiwillig optieren könnten, war nicht Gegenstand des Bundesverfassungsgerichtsurteils. Allerdings war das Finanzcontrolling durch den Bund schon vor dem Urteil juristisch umstritten.

nal erhebliche Qualifikationsdefizite. Vielerorts fehlt es immer noch an geeigneten Räumlichkeiten für eine gedeihliche Zusammenarbeit zwischen Arbeitsagentur, SGB II-Einheit und Kommune.

Schließlich ist die politische Zuspitzung der Evaluationsfrage (ARGE oder Optionskommune: wer macht es besser?) problematisch. Nicht nur die Trägerschaft der SGB-II-Einheiten – Kommune oder Bundesagentur für Arbeit & Kommune in der ARGE – ist für den arbeitsmarktpolitischen Erfolg ursächlich, sondern eine Vielzahl von exogenen Rahmenbedingungen. Insbesondere die Arbeitsmarktlage und die Klientelmerkmale können die Leistungsunterschiede zu einem erheblichen Anteil erklären. Darüber hinaus sind andere Organisationsmerkmale wie Aufbau- und Ablauforganisation, Personal Ausstattung, Zielsetzungen und Integrationsstrategien, die für den Integrationserfolg wichtig sind, innerhalb der einzelnen Modelle recht heterogen. Die Ergebnisse der ökonomischen Wirkungsanalyse liegen noch nicht vor. Sicher aber ist, dass die Wirkung der Trägerschaft auf den arbeitsmarktpolitischen Erfolg – wenn überhaupt – bescheidener und viel differenzierter als in der politischen Rhetorik ausfallen wird.

Trotz der Defizite im „Experiment“ selbst und trotz des Urteils des Bundesverfassungsgerichts gegen das ARGE-Modell können wertvolle Erkenntnisse für die Politikgestaltung aus den bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung des SGB II gewonnen werden.

Die Alternativen

Grundsätzlich steht der Gesetzgeber vor denselben Alternativen wie vor fünf Jahren, aber jetzt mit der Auflage des Bundesverfas-

sungsgerichts, die ARGE bis Ende 2010 abzuwickeln:

- Die Übertragung der Aufgaben an die Länder, die wiederum die Verantwortung den Kommunen übertragen könnten.
- Die vollständige Übertragung der Aufgaben an die Bundesagentur für Arbeit.
- Bei getrennter Trägerschaft bleiben Bundesagentur für Arbeit und Kommune separat für ihre Leistungen verantwortlich.

Wie die Praxis gezeigt hat, funktionieren alle drei Modelle, wenn auch mit modellspezifischen Stärken und Schwächen. Dass sowohl eine Kommunalisierung als auch eine von der Bundesagentur für Arbeit geführte Lösung gangbare Wege wären, bestätigen auch Erfahrungen aus dem Ausland. Es gibt genügend Beispiele sowohl von zentral als auch von dezentral geführter Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik. In den USA und Kanada wird z.B. seit vielen Jahren die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik nach nationalen Leitlinien den Bundesstaaten bzw. den Provinzen übertragen, die Vereinbarungen mit der entsprechenden Bundesregierung abschließen.⁴ Dementsprechend ist die Vielfalt der Umsetzungsformen vor Ort relativ groß. Andere Länder wie Großbritannien betrachten die Arbeitsmarktpolitik als eine eminent wichtige nationale Aufgabe, die zentral und einheitlich geführt werden sollte, einschließlich der Grundsicherung.⁵

Darüber hinaus ist die Annahme zweifelhaft, dass es nur ein Modell

⁴ Siehe z.B. das „Canada-Ontario Labour Market Development Agreement“, Link: <http://www.hrsdc.gc.ca/en/epb/lmd/lmda/ontario/index.shtml>.

⁵ Vgl. Hugh Mosley: Flexibility and Accountability in Labour Market Policy, in: Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy, Paris: OECD, 2003, S. 131-156.

der lokalen Trägerschaft für das SGB II geben sollte. Angesichts lokal und regional unterschiedlicher Problemlagen sowie historisch gewachsener Kooperationsbeziehungen zwischen Arbeitsagentur und Kommunen wären flexible Organisationsmodelle plausibler. Hinzu kommt eine sehr unterschiedlich Bereitschaft der Kommunen, Verantwortung für die Aufgaben des SGB II zu übernehmen. Bekanntlich zeigten bis jetzt größere Städte – im Gegensatz zu vielen Landkreisen – wenig Interesse an einer Übernahme der Aufgaben der Grundsicherung.

Kommunalisierung

Die Befürworter einer Kommunalisierung reklamieren für sich eine Verstärkung des dezentralen föderalistischen Prinzips und besondere Kompetenzen bei der Kombination von arbeitsmarktpolitischen und Fürsorge-Ansätzen für Langzeitarbeitslose sowie eine bessere Verzahnung der Arbeitsmarktpolitik mit der örtlichen Wirtschaftsförderung.⁶

In der Experimentierphase haben die Optionskommunen einen erheblich größeren Handlungsspielraum bei der selbständigen Gestaltung ihrer Integrationsaktivitäten. Dies liegt vor allem an den Unterschieden in den Aufsichtsregeln. Während das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Fach- und Rechtsaufsicht über die Bundesagentur für Arbeit führt und in die Agenturen mit getrennter Trägerschaft direkt und in die

⁶ Rund 50% der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen geben an, dass sie ein oder mehr persönliche oder familiäre Probleme haben, die für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit hinderlich sind. Vgl. ZEW/IAQ/TNS Emnid: Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld 3, Wirkungs- und Effizienzanalyse. Zwischenbericht 2007, Tabelle 6.1.4. S. 167. Link: <http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2007/brussig01.pdf>.

ARGEn indirekt über die Agentur steuernd eingreifen kann, haben die Länder die Rechtsaufsicht über die Optionskommunen. Das lässt diesen Kommunen angesichts der kommunalen Selbstverwaltung einen großen Spielraum bei der Umsetzung, weil sie so gut wie keinen fachlichen Weisungen unterliegen. In dieser Hinsicht sind die Optionskommunen in der Experimentierphase ein unvollständiges Modell, weil eine fachliche Steuerung fehlt. Sie sind bis auf die gesetzlichen Vorgaben zur Einrichtung einer besonderen Einheit zur Umsetzung des SGB II in der Organisation des Leistungsprozesses völlig frei, solange sie sich im rechtlichen Rahmen des SGB II bewegen. Im Vergleich mit dem von der Bundesagentur für Arbeit geführten ARGE-Modell sind sie dementsprechend heterogener in ihrem Organisationsaufbau, in Abläufen und Zielsetzungen.

Bei einer möglichen zukünftigen Kommunalisierung stellt sich zwangsläufig die Frage nach der Aufsicht und Steuerung in einem vom Bund finanzierten, aber von den Ländern und Gemeinden umgesetzten Modell der Grundsicherung. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts müsste diese Aufsicht durch die Länder erfolgen. Das Dilemma in einem solchen föderalen Modell bestünde darin, ein Mindestmaß an Einheitlichkeit und Leistungsstandards (*accountability*) zu gewährleisten, ohne die gewünschte lokale Gestaltungsfreiheit unnötig einzuschränken. Die Übertragung der Aufgabenverantwortung auf die Länder könnte auch flexible Formen der Trägerschaft vor Ort ermöglichen, wie dies im CDU/CSU-Gesetzesentwurf

Wirtschaftsdienst 2008 • 2

aus dem Jahr 2003 vorgesehen war.⁷

Darüber hinaus würde eine Zuweisung der Umsetzungsverantwortung über die Länder an die Kommunen zwangsläufig zu einer vertieften Spaltung zwischen SGB II und SGB III wegen der Zuordnung der Aufgaben zu verschiedenen staatlichen Ebenen führen. Zudem erzeugt dieses Modell zwei konkurrierende öffentliche Arbeitsmarktdienstleister und damit möglicherweise ineffiziente Doppelstrukturen.

Das BA-Modell

Eine reines BA-Modell kommt in der Experimentierphase nicht vor, aber die Erfahrungen mit den ARGEn und Agenturen in getrennter Trägerschaft geben über ein mögliches von der Bundesagentur für Arbeit geführtes Modell ersatzweise Aufschluss. Die Vorteile dieser Lösung liegen auf der Hand: langjährige Erfahrung und Kompetenz als Arbeitsmarktdienstleister, klare Aufsichts- und Weisungsstränge, hohe Professionalität, landesweite Präsenz, erleichterte interne Koordination zwischen dem Versicherungszweig (SGB III) und der Grundsicherung.

Die Vorteile der Bundesagentur für Arbeit als Träger einer einheitlichen nationalen Arbeitsmarktpolitik werden aus lokaler Sicht häufig als „BA-Zentralismus“ wahrgenommen. Dies bestätigt sich auch in der bisherigen Erfahrung mit der Umsetzung des SGB II. In den ARGEn wurden Entscheidungen zur Aufbau- und Ablauforganisation zwar formal den Kooperationspartnern vor Ort überlassen. Praktisch aber sind die ARGEn und noch mehr die

⁷ Neben einer reinen kommunalen Lösung war auch eine Zusammenarbeit zwischen Bundesagentur für Arbeit und Kommunen oder eine Beleihung als Optionen vorgesehen (Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1523, 8.9.2003).

Kommunen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung stark eingebettet in die hierarchische Steuerung der Bundesagentur für Arbeit. Das führte dazu, dass die Bundesagentur für Arbeit Kernelemente ihres im Zuge der Hartz-Reformen reformierten Organisationskonzeptes („Kundenzentrum“, KuZ) aus dem Versicherungszweig (ALG I) auch im SGB II (ALG II) durchsetzen wollte.

Bei den gemeinsamen Aktivitäten für SGB-II-Leistungsempfänger, z.B. in der Arbeitsvermittlung und der Berufsberatung, gelten die „Handlungsprogramme“ der Bundesagentur für Arbeit. Diese Positionen der Bundesagentur für Arbeit prägten die Organisationsentwicklung in den ARGEn und in den Agenturen mit getrennter Trägerschaft. Sie basieren auf einem bewährten Konzept, das den mehrheitlich von der Bundesagentur für Arbeit gestellten Mitarbeitern vertraut ist und die Kooperation zwischen ARGE und Agentur erleichtert. Dennoch sind sie aus Sicht ihrer Kritiker in den SGB-II-Einheiten auf den Versicherungszweig (SGB III) zugeschnitten und gehen teilweise am Bedarf der SGB-II-Klientel vorbei. Da jegliche Verhandlung zwischen Arbeitsagentur und Kommune innerhalb der ARGE „im Schatten der Hierarchie der Bundesagentur für Arbeit“ stattfindet, müssen lokale Handlungsspielräume in aufreibenden Auseinandersetzungen erstritten werden.

Getrennte Trägerschaft

Bei getrennter Trägerschaft werden die sogenannten Bundesleistungen (Auszahlung der Grundsicherung und Integrationsmaßnahmen) durch eine Abteilung der Agentur erbracht. Im Gegensatz zur ARGE sind hierbei die Verantwortlichkeiten sowie Weisungs- und Aufsichtsrechte klar geregelt. Diese Minimallösung

rückt vom ursprünglichen Ziel „alle Leistungen aus einer Hand“ weiter ab, da Bescheide über Kosten der Unterkunft und die kommunalen flankierenden Leistungen separat durch die Kommune erbracht werden. Deshalb kann es in diesem Modell grundsätzlich zu einer längeren Dauer der Fallbearbeitung kommen. Dies bedeutet in Prinzip mehr Arbeitsaufwand und Abstimmungsbedarf zwischen den beteiligten Behörden und längere Wege für Kunden.

Der Fallmanager in der SGB-II-Einheit der Agentur ist zudem bei der Erstellung eines Eingliederungsplans, der z.B. Schuldnerberatung oder andere sozial flankierenden Leistungen der Kommune umfasst, auf die Bereitstellung der erforderlichen Anzahl von Maßnahmenplätzen bzw. die Zustimmung der Kommune im Einzelfall angewiesen. Schließlich muss die örtliche Sanktionspolitik abgestimmt werden.

Dennoch müssen „Leistungen aus einer Hand“ nicht unbedingt von einer gemeinsamen Organisation erbracht werden. Der klassische „One-Stop-Shop“ ist ein gemeinsames „Front Office“ (räumliche Zusammenlegung, Abstimmung der Abläufe und Datenübertragung auf der operativen Ebene) von getrennten Organisationseinheiten („Back Office“). In Deutschland gibt es einige Beispiele solcher Kooperationsformen in Agenturen mit getrennter Trägerschaft, womit Reibungsverluste minimiert werden.

Politisch ist die getrennte Trägerschaft eventuell eine Notlösung, falls es weiterhin keine ausreichenden Mehrheiten für eine Kommunalisierung oder eine BA-Lösung geben sollte. In der Experimentierphase sind bereits einige ARGE-Verträge wegen unlösbarer Streitigkeiten über den kommunalen

Finanzierungsanteil an den Verwaltungskosten gekündigt worden.

Gegen die getrennte Trägerschaft als Modell spricht weniger der zusätzliche operative Aufwand als die relative Unselbständigkeit der SGB-II-Einheit der Agentur vor Ort innerhalb der BA-Hierarchie. Im Gegensatz zum ARGE-Geschäftsführer ist der Leiter der SGB-II-Einheit in Agenturen mit getrennter Trägerschaft ein weisungsgebundener Bereichsleiter mit erheblich weniger Handlungsspielraum. Es wird ihm daher schwer fallen, sich Vorgaben der BA-Zentrale im Hinblick auf organisatorische Strukturen, Integrationsstrategien oder Zielsetzungen zu widersetzen oder diese örtlich anzupassen. Das Problem hierbei liegt nicht nur in dem ausgeprägten Zentralismus innerhalb der Bundesagentur für Arbeit, die Organisationsformen und Prozesse (KuZ-Modell) sowie Integrationsstrategien (Handlungsprogramme) zunehmend vorgibt, sondern auch in der Tendenz, Ansätze aus dem Versicherungszweig (SGB III) auf den SGB II-Bereich zu übertragen. Deshalb scheint die getrennte Trägerschaft als allgemeines Modell ohne entsprechende Änderungen in der Bundesagentur für Arbeit selber für die Entwicklung eines kombinierten Arbeitsmarkt- und Fürsorgesystems für Langzeitarbeitslose wenig geeignet zu sein.

Fazit

Die endgültigen Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluierung des Hartz-IV-Experiments werden erst Ende 2008 vorliegen. Aus den oben genannten Gründen ist es jedoch fraglich, ob sie eindeutig zu Gunsten eines Modells ausfallen werden. Wie die Praxis gezeigt hat, sind alle drei Modelle im Prinzip möglich, wenn auch mit modellspezifischen Stärken und Schwächen. Jedoch sind alle, wie sie bis

jetzt aufgestellt sind, mit erheblichen Mängeln behaftet.

Bei den zugelassenen kommunalen Trägern im erprobten Modell fehlt es vor allem an einer überregionalen fachlichen Steuerung – wie auch immer geartet. Diese dürfte jedoch nicht die herkömmliche Form von Einzelanweisungen annehmen, sondern nur über ergänzende Länder- oder Bundesziele und Qualitätsstandards funktionieren. Die Erfahrung mit solchen Managementstrukturen in den ARGEN zeigt allerdings, dass die Grenze zwischen „Gewährleistungs- und Umsetzungsverantwortung“ in der Praxis schwierig zu ziehen ist. In einem zukünftigen Modell wären aber die Länder und nicht die einzelnen SGB-II-Einheiten dem Bund gegenüber ein stärkerer Verhandlungspartner.

Bei einem BA-Modell entweder als alleiniger Träger der Grundversicherung oder in getrennter Trägerschaft sind die Probleme spiegelverkehrt. Hier besteht bei aller Anerkennung der Managementreformen der letzten Jahre in der Bundesagentur für Arbeit die Gefahr einer starken Tendenz zur Zentralisierung und Standardisierung. Der Leiter der SGB-II-Einheit in Agenturen mit getrennter Trägerschaft ist als leitender Angestellter der Agentur wenig selbständig. Erschwerend kommt die verstärkte Ausrichtung der Bundesagentur für Arbeit auf marktnahe Kunden und arbeitgeberorientierte Vermittlung zu Ungunsten von „Betreuungskunden“ schon im Versicherungszweig hinzu. Eine BA-Lösung würde deshalb eine weitere Strukturreform innerhalb der Bundesagentur für Arbeit erfordern, die die Eigenständigkeit und Steuerungsfähigkeit des Grundsicherungszweiges und die Gleichwertigkeit des Grundsicherungsauftrags auf allen Ebenen etabliert.

Susanne Koch, Ulrich Walwei

Weiterentwicklung des SGB II: Flexible Lösungen für eine heterogene Klientel

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.2007 macht eine Fortführung der aus Arbeitsagenturen und Kommunen gebildeten Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) in dieser Form unmöglich. Es stellt sich also die Frage, wie in Zukunft die Betreuung der Hilfebedürftigen im SGB II organisiert sein sollte. Um zu umreißen, wie es sinnvoll weitergehen könnte, werden im Folgenden drei Aspekte näher beleuchtet.

- Erstens der Gegenstand der Betreuung – mit welcher Klientel hat man es überhaupt zu tun?
- Zweitens, welche komparativen Vorteile haben die bisherigen Akteure, nämlich die Bundesagentur für Arbeit und die Kommunen? Welche Defizite gibt es jeweils?
- Und schließlich drittens, welche Erfolgsfaktoren lassen sich vor diesem Hintergrund für eine Neuorganisation der Betreuung im SGB II ableiten?

Erwerbsfähige Hilfebedürftige: Eine heterogene Gruppe

Die Einführung des SGB II hat hinsichtlich der Klientel, die in der Grundsicherung betreut wird, zwei wesentliche Veränderungen gebracht: Zum einen wurde die rentenrechtliche, sehr breite Definition der Erwerbsfähigkeit auf das SGB II übertragen. Damit wird ein auch im internationalen Vergleich sehr großer Personenkreis in das Grundsicherungssystem für Erwerbsfähige einbezogen. Zum anderen gibt es durch die einheitlichen Statistikerfordernisse (und die damit mögli-

che flächendeckende Forschung) nun erstmals einigermaßen gesichertes Wissen über alle in diesem System betreuten Personen.

Die bisher gewonnenen Erkenntnisse zeigen vor allem eine große Heterogenität unter den ALG-II-Beziehern. Diese gilt schon für einfach messbare Größen wie die Arbeitslosigkeit – nur knapp die Hälfte der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sind arbeitslos gemeldet –, die Dauer der Arbeitslosigkeit – wiederum nur etwa die Hälfte der arbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sind länger als ein Jahr arbeitslos gemeldet – oder die formale Qualifikation. Zwar verfügen knapp 30% der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nicht über einen Berufsabschluss, immerhin knapp 44% haben aber eine Lehre oder schulische Berufsausbildung abgeschlossen, weitere 12% befinden sich noch in Ausbildung, gut 8% verfügen sogar über einen Hochschulabschluss.¹ Zwar ist ein Teil dieser formalen Qualifikationen sicherlich nicht auf dem neuesten Stand. Eine generelle Bildungsferne kann aber zunächst nicht unterstellt werden.

Die Heterogenität wird aber noch deutlicher, wenn man auch eher indirekt zu ermittelnde Fakto-

ren berücksichtigt. So ist es etwa nach den Befunden des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung nicht gerechtfertigt, bei allen ALG-II-Beziehern durchgängig eine mangelnde Nähe zum Arbeitsmarkt zu unterstellen. Analysen zu dem Personenkreis, der gleichzeitig erwerbstätig ist und ALG II bezieht, haben gezeigt, dass im Jahr 2005 gut 2,1 Mio. der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zumindest zeitweise Kontakt zum ersten Arbeitsmarkt hatten.² Zwar waren unter den Beschäftigungsverhältnissen auch viele mit geringer Stundenzahl oder kurzer Befristung, dennoch beweisen sie die grundsätzliche Arbeitsmarktnähe zumindest eines erheblichen Teils der SGB-II-Klientel. In die gleiche Richtung weisen auch erste Befunde zu den Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente: Es konnte nämlich gezeigt werden, dass Maßnahmen, die direkt auf die Aufnahme einer regulären Beschäftigung zielen, wie Eingliederungszuschüsse oder betriebliche Trainingsmaßnahmen,³ im SGB II ähnlich erfolgreich sind wie im SGB III. Allerdings ist zu erwarten, dass die ALG-II-Bezieher hinsichtlich ihrer Arbeitsmarktnähe durch die spürbare Besserung auf dem Arbeitsmarkt homogener werden. Denn die eher arbeitsmarktnahen

¹ Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW), Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), TNS Emnid: Jahresbericht 2007 – Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld 3: „Wirkungs- und Effizienzanalyse“, Mannheim, Gelsenkirchen und Bielefeld, Juni 2007.

² K. Bruckmeier, T. Graf, H. Rudolph: Erwerbstätige Leistungsbezieher im SGB II: Aufstocker – bedürftig trotz Arbeit, in: IAB-Kurzbericht Nr. 22, Nürnberg 2007.

³ E. Jozwiak, J. Wolff: Wirkungsanalyse: Kurz und bündig – Trainingsmaßnahmen im SGB II, in: IAB-Kurzbericht Nr. 24, Nürnberg 2007.

unter ihnen haben größere Chancen, den ALG-II-Bezug durch die Aufnahme einer Beschäftigung zu verlassen.

Aktivierungsbedarf?

Was die Bereitschaft angeht, für einen neuen Job Zugeständnisse zu machen, zeigt sich auch hier ein differenziertes Bild: Wie in weiter zurückliegenden Arbeitslosenbefragungen gaben auch die ALG-II-Bezieher Ende 2005 überwiegend an, für einen neuen Job einen Berufswechsel oder einen Einsatz unterhalb der eigentlichen Qualifikation in Kauf zu nehmen. Die Bereitschaft umzuziehen oder zu einem geringeren Lohn als vorher zu arbeiten, war aber sehr gering. Detaillierte Analysen zum Anspruchslohn zeigen, dass dieser sehr stark vom letzten Lohn vor Arbeitslosigkeit und den Bedarfen im Haushalt bestimmt wird.⁴ Sie liefern Hinweise, dass die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung noch nicht in allen Fällen hoch genug sind und es deshalb noch Spielräume für stärkere Aktivierung gibt.

Qualitative Befunde legen aber nahe, dass auch der Aktivierungsbedarf differenziert einzuschätzen ist: Zwar zeigt ein Teil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auch bei längeren Fallbeobachtungen Aktivierungsdefizite, die häufig aus resignativem Verhalten nach längerer Arbeitslosigkeit resultieren. Es finden sich aber auch vermittlungsorientierte Personen mit hoher Eigenmotivation, bei denen keine Aktivierung im engeren Sinne notwendig ist, oder Personen, bei denen individuelle Hemmnisse – etwa Sucht- oder Schuldenprobleme – den Erfolg der durchaus vorhandenen Eigenbemühungen

verhindern. Auch bei diesem Personenkreis verfehlt Aktivierung im engeren Sinne ihr Ziel.⁵

Weiterhin ist die Wahrnehmung der Betreuung und der dabei angebotenen Maßnahmen höchst verschieden.⁶ So empfinden einige Hilfebedürftige die Betreuung als Zwangsmaßnahme, während andere die Teilnahme an Maßnahmen als einzige Teilhabechance am Arbeitsmarkt sehen. Wieder andere erhoffen sich dadurch Hilfe bei der Verbesserung ihrer Marktchancen oder sie betrachten – analog zu Workfare-Ansätzen – die ihnen zugewiesene Maßnahme als (gerechte) Gegenleistung für die empfangenen Transfers.

Kein monolithischer Block

Schließlich ist – jenseits der Strukturbetrachtung – die Gruppe der ALG-II-Empfänger kein monolithischer Block ohne nennenswerte Dynamik. In den ersten zwei Jahren nach der Einführung des SGB II blieb nur etwa die Hälfte der Bedarfsgemeinschaften die ganze Zeit im Leistungsbezug. Insgesamt war nahezu jeder achte Bundesbürger in diesen zwei Jahren für kürzere oder längere Zeit auf SGB-II-Leistungen angewiesen. Wie schnell der Leistungsbezug wieder verlassen werden kann, hängt dabei ganz entscheidend vom Haushaltstyp ab. Insbesondere Alleinerziehende haben es sehr schwer, wieder aus dem Leistungsbezug zu kommen. Nach etwa zwei Jahren bezogen noch mehr als die Hälfte ALG II, während dieser Anteil bei den Al-

leinstehenden nur etwa ein Drittel betrug.⁷

Detaillierte Analysen zu den Arbeitslosen im SGB II zeigen weiterhin, dass von den knapp 2,8 Mio. Zugängen im Jahr 2007 gut ein Viertel direkt aus Erwerbstätigkeit erfolgten und über 40% aus Nichterwerbstätigkeit (z.B. Schule, Studium, Stille Reserve im engeren Sinne). Zusätzlich wechselten knapp 340 000 Personen nach dem Auslaufen ihres ALG-I-Anspruchs ins SGB II.⁸ Schließlich zeigen sich hier auch gewisse Drehtüreffekte: knapp ein Viertel aller Zugänge waren höchstens drei Monate vorher aus dem SGB-II-Bezug ausgeschieden, und etwa ebenso viele der Abgänge kommen innerhalb der nächsten drei Monate in den Leistungsbezug zurück.⁹

Insgesamt finden sich demnach bei den ALG-II-Beziehern sehr unterschiedliche Grade von Arbeitsmarktnähe, Vermittlungshemmnissen und Aktivierungsbedarfen. Aus der Analyse des zu betreuenden Personenkreises leitet sich unmittelbar die Frage ab, welche komparativen Vorteile aber auch welche Defizite die bisherigen Akteure – die Kommunen und die Bundesagentur für Arbeit – hinsichtlich dieser Aufgabe aufweisen.

Bundesagentur und Kommunen: Stärken und Schwächen

Was die komparativen Vorteile angeht, die die Bundesagentur für Arbeit einbringen kann, so liegen diese zunächst in dem die Bundes-

⁴ S. Bender, S. Koch, S. Meßmann, U. Walwei: Was muten sich Arbeitslose zu? – Lohnkonzessionen von ALG-II-Empfängern, IAB-Discussion Paper Nr. 23, Nürnberg 2007.

⁵ V. Baethge-Kinsky, P. Bartelheimer, J. Henke, R. Land, A. Willisch, A. Wolf, P. Kupka: Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II, IAB-Forschungsbericht Nr. 15, Nürnberg 2007.

⁶ U. Wenzel: Fördern und Fordern aus Sicht der Betroffenen: Verstehen und Aneignung sozial- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen des SGB II, in: Zeitschrift für Sozialreform, im Erscheinen, 2008.

⁷ T. Graf: Bedarfsgemeinschaften 2005 und 2006: Die Hälfte war zwei Jahre lang durchgehend bedürftig, in: IAB-Kurzbericht Nr. 17, Nürnberg 2007.

⁸ H.-U. Bach, H. Gartner, S. Klinger, T. Rothe, E. Spitznagel: Arbeitsmarkt 2008: Die Fortschritte werden kleiner, in: IAB-Kurzbericht, im Erscheinen, Nürnberg 2008.

⁹ Bundesagentur für Arbeit: Analytikreport der Statistik. Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Januar 2008.

republik umspannenden Agenturnetz sowie dem ebenso flächendeckend verfügbaren arbeitsmarktpolitischen Know-how. Weiterhin ist das Vorhandensein einheitlicher Datensysteme und Auswertungsmöglichkeiten Voraussetzung für überregionale Transparenz über die Angebote und Leistungen der Einheiten vor Ort. Damit können sich Arbeitsuchende und Betriebe auch überregional orientieren.

Mit der Zuständigkeit für die Betreuung der Arbeitslosengeldempfänger im SGB III verfügt die Bundesagentur für Arbeit über einen wichtigen strategischen Vorteil. Sie kann sich als Ansprechpartner aller Arbeitsuchenden und Arbeitgeber positionieren und damit Ansätze verfolgen, die über die Grenzen der beiden Rechtskreise SGB II und SGB III hinausgehen. Auch die Betreuung von Nicht-Leistungsempfängern, die formal ins SGB III gehören, erzeugt Synergien, da deren Problemlagen häufig mit SGB-II-Klienten vergleichbar sind.

Allerdings lassen sich auf Seiten der Bundesagentur für Arbeit auch Probleme ausmachen, die eine ganzheitliche Betreuung der ALG-II-Bezieher erschweren. Zunächst fehlt in den Arbeitsagenturen das spezifische Know-how in sozialpolitischen Fragen und im Umgang mit sozialintegrativen Leistungen. Auch die von der Bundesagentur für Arbeit vorgeschlagenen Konzepte zur Beratung sind sehr stark auf die Integration in Beschäftigung ausgerichtet. Dies entspricht zwar streng genommen den Intentionen des Gesetzes, wird aber den unterschiedlichen Problemlagen nicht immer gerecht. Hinzu kommt, dass für die Bundesagentur für Arbeit der Zugang zu den lokalen Netzwerken eher schwierig ist. Schließlich kann ein zu sehr zentralisiertes Steuerungssystem die flexible An-

passung an die individuellen Bedarfe behindern.

Die komparativen Vor- und Nachteile der Kommunen stellen sich beinahe spiegelbildlich dar. Auf der Habenseite sind die lange Erfahrung im Bereich der Sozialpolitik und der sozialintegrativen Leistungen und die räumliche Nähe zu den Menschen zu verbuchen.

Im Regelfall ist die Verknüpfung zur regionalen Wirtschaftsförderung stärker, so dass lokal umfassende Beschäftigungsstrategien über mehrere Politikfelder entstehen können. Insgesamt fällt die lokale Netzwerkbildung, etwa mit Jugendhilfe oder Sucht- und Schuldnerberatungsstellen leichter, wie auch erste Befunde zur Umsetzung des SGB II in den Optionskommunen zeigen.¹⁰

Dagegen ist die Erzeugung überregionaler Transparenz bei einer kommunalen Lösung mit dezentraler Entscheidung über die einzusetzenden Computersysteme ein nicht gerade leichtes Unterfangen (was – nebenbei bemerkt – auch flächendeckender Forschung den Boden für tragfähige Analysen entziehen würde).

Außerdem fehlt bei den Kommunen die Erfahrung im Umgang mit den Möglichkeiten des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums ebenso wie die überregionale Markttransparenz.

Schließlich ist fraglich, wie bei einer kommunalen Trägerschaft die Anforderung erfüllt werden könnte, in Deutschland möglichst gleich-

wertige Lebensverhältnisse zu sichern. Denn die Homogenität der eingesetzten Arbeitsmarktpolitik ist eine der wichtigen Bedingungen für die regionale Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt.

Neuorganisation im SGB II: Erfolgsfaktoren

Die Analyse der komparativen Vorteile von Kommunen und Bundesagentur für Arbeit sowie die Identifikation ihrer Schwachstellen haben gezeigt, dass bei einer notwendigerweise ganzheitlichen Betreuung der Hilfebedürftigen eine alleinige Zuständigkeit einer der beiden in Frage kommenden Träger kaum weiterhelfen dürfte. Es kann also als Alternative zu der nicht verfassungsgemäßen Mischverwaltung wohl nur um einen kooperativen oder zumindest komplementären Ansatz gehen, der bei den komplexen anstehenden Aufgaben eine konstruktive, an den jeweiligen Kompetenzen ausgerichtete Arbeitsteilung beider Träger vorsieht sowie die zwangsläufig vorhandenen und auch gewünschten Schnittstellen optimiert.

Dabei stehen die Ziele der Grundsicherungsstellen nicht zur Disposition. Sie ergeben sich aus § 1 SGB II. Unabhängig von der Regelung der Trägerschaft sollen die Leistungen der Grundsicherung einen wirksamen Beitrag dazu leisten, dass Hilfeempfänger durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit wieder in den Arbeitsmarkt integriert und deren Bedürftigkeit beendet oder zumindest reduziert wird. Vorrangig ist deshalb zweierlei: Zugänge in die Hilfebedürftigkeit sind soweit wie möglich zu vermeiden, Abgänge aus dem System müssen soweit wie möglich gefördert werden.

Um Zugänge zu vermeiden, kommt es vor allem auf die Zusam-

¹⁰ Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), ifas, Fachhochschule Frankfurt am Main: Jahresbericht 2007 – Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld 2: „Implementations- und Governanceanalyse“. Frankfurt/M., Bonn, Berlin, Mai 2007.

menarbeit mit anderen Trägern vor Ort an, z.B. den Arbeitsagenturen oder auch den Schulen. Bei der Förderung von Abgängen stehen dagegen die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit erwerbsfähiger Hilfebedürftiger und die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für diesen Personenkreis im Vordergrund. Dabei muss das Hauptaugenmerk zumindest mittelfristig immer auf Abgängen in den ersten Arbeitsmarkt liegen. Obwohl bei wettbewerbsschwächeren Arbeitnehmern schon der (Wieder-)Einstieg in eine „prekäre“ Erwerbstätigkeit als erster Erfolg zu werten ist, sollte unabhängig davon das Ziel einer möglichst Existenz sichernden Beschäftigung nicht aus dem Auge verloren werden. Denn durch entsprechende Bemühungen wachsen die Chancen auf eine nachhaltige Unabhängigkeit von Transferleistungen, nicht zuletzt weil diese durch das Selbstbewusstsein der ehemals Hilfebedürftigen getragen werden, den Lebensunterhalt wieder durch ein eigenes Einkommen sichern zu können.

Selbstverständlich ist darüber hinaus eine umfassende Aktivierung erforderlich, die auch Maßnahmen zur Heranführung schwer vermittelbarer Personen an den Arbeitsmarkt enthält. Sie führt eine Klärung der faktischen Verfügbarkeit, der potentiellen Beschäftigungsfähigkeit und der tatsächlichen Erwerbsfähigkeit herbei. Aktivierung ist aber nie Selbstzweck, weil internationale Vergleiche auf zwei spezifische Risiken aufmerksam machen:¹¹ Durch Druck erzeugte Abgänge in die Nicht-Erwerbstätigkeit können schnell wieder als Zugang im System auf-

tauchen, weil Verpflichtungen und Sanktionen nachhaltige Wirkungen im Sinne von Verhaltensanpassungen an die neuen Normen entfalten. Auch erzwungene Abgänge in „prekäre“ Formen der Beschäftigung sind nicht immer von Dauer, weil sie mit Drehtüreffekten einhergehen können.

Flexibilität als Königsweg

Die Träger des SGB II können nur dann Zugänge vermeiden und Abgänge fördern und damit ihrer Aufgabe gerecht werden, wenn sie mit hinreichender Flexibilität auf die oben dargestellte Heterogenität ihrer Klientel eingehen können. Eine auf den Einzelfall bezogene Flexibilität der Grundsicherungsstellen muss daher bei der anstehenden organisatorischen Neuordnung hohe Priorität haben. Voraussetzung dafür ist zunächst ein gut bestückter und vor allem variabler Instrumentenkasten. Er erlaubt passgenaue Lösungen und die Entwicklung geeigneter Bündel von Maßnahmen. Der „Boom“ bei den sonstigen weiteren Leistungen des § 16 (2) SGB II ist ein Indiz dafür, dass die Grundsicherungsstellen bereits jetzt zunehmend nach solchen individuellen Lösungen suchen, während in der Einführungsphase des SGB II eine Maßnahmeart, nämlich die Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsvariante, als „schnelle Standardlösung“ für alle Fälle eingesetzt wurde.

Was den Betreuungsprozess angeht, so dominieren bislang im Tagesgeschäft – anders als vom Gesetzgeber beabsichtigt – spezialisierte Teilleistungen (Gewährung passiver Transfers, Maßnahmen der Eingliederung in den Arbeitsmarkt, sozialintegrative Leistungen oder die Einschaltung privater Agenturen), die nicht immer gut verzahnt sind. Oft sind sich die Vermitt-

lungs- und Betreuungsfachkräfte der Reichweite ihres Auftrags nicht bewusst, insbesondere bei heiklen Themen wie der Verschuldung oder der gesetzlich vorgegebenen Aktivierung von Partnern. Die integrierte Fallbearbeitung leidet zudem unter der – angesichts der häufig komplexen Probleme der Hilfebedürftigen – noch immer geringen Kontaktdichte.¹²

Wenn es um eine integrierte Fallbearbeitung geht, darf der Anspruch von „Leistungen aus einer Hand“ jedoch auch nicht überzogen werden. Zwar ist es für Leistungsempfänger von Vorteil, wenn sie für ihre Belange denselben Ansprechpartner haben, ein solcher Ansatz stellt aber extrem hohe Anforderungen an die fachlichen Kompetenzen des Personals der betreffenden Grundsicherungsstelle und führt somit nicht zwingend zu einer besseren Aufgabenerledigung. Ein wirklich integriertes Fallmanagement setzt also Teamarbeit und Kooperation auf der Trägerseite voraus.

Die Auflösung der ARGE n löst an dieser Stelle keine unüberwindbaren Probleme aus. Sie reduziert zunächst einmal die Komplexität der Mischverwaltung und die Schwierigkeiten der Zusammenarbeit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit unterschiedlichen Arbeitsbedingungen. Werden die entstehenden Schnittstellen gut bedacht und Synergien systematisch erzeugt, können Modelle einer trägerübergreifenden Zusammenarbeit leistungsfähig sein.

Als Folge der institutionellen Entflechtung können zunächst neue Schnittstellenprobleme zwischen den Arbeitsmarktdienstleistungen einerseits und den sozialintegrativen Leistungen andererseits iden-

¹¹ R. Konle-Seidl: Aktivierungsstrategien für erwerbsfähige Hilfebedürftige im internationalen Vergleich, in: IAB-Forschungsbericht, Nürnberg 2008, im Erscheinen.

¹² V. Baethge-Kinsky et al., a.a.O.

tifiziert werden. Da dies aber auch im noch geltenden System zumindest bislang nicht überzeugend gelöst werden konnte, sind an dieser Stelle ohnehin Verbesserungen im Fallmanagement anzustreben, die nun stärker auf tragfähige Formen der Kooperation setzen müssen.

Bei den Arbeitsmarktdienstleistungen ergeben sich dagegen interessante Möglichkeiten der Synergie. Denn wenn es auch für die Betreuung von Arbeitslosen mit dem SGB II und dem SGB III zwei Rechtskreise geben mag, so gibt es dennoch für alle nur den Zugang zu dem einen Arbeitsmarkt. So könnten bei enger Zusammenarbeit mit den Agenturen arbeitsmarktnahe Langzeitarbeitslose in einem vornehmlich integrationsorientierten Umfeld verbleiben. Dagegen könnten ALG-I-Empfänger mit erkennbaren sozialen Problemen entsprechende Hilfen bekommen, bevor diese sich durch eine drohende Langzeitarbeitslosigkeit verstärken.

Transparenz ermöglicht Lernen im Wettbewerb

Um eine gute Arbeit im Sinne der Ziele des SGB II abzuliefern, müssen die Grundsicherungsstellen ihre Leistungen ständig weiterentwickeln. Dieser Prozess kann durch zwei Elemente unterstützt werden: Zum einen durch einen Quasi-Wettbewerb der Träger, zum anderen durch einen permanenten überregionalen Austausch über lokale Erfolge und Misserfolge. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür ist die umfassende Information und damit eine möglichst weitgehende Transparenz. Der Einsatz, die Ausgaben und die Wirkungen der Leistungen der Grundsicherungsstellen müssen möglichst exakt abgebildet werden.

Basis hierfür ist zunächst eine einheitliche Datenerfassung, die einer passenden und übergreifenden IT-Infrastruktur bedarf. Dies schließt sowohl die Verfügbarkeit aggregierter Daten als auch die Existenz von Individualdatensätzen ein. Darauf müssen dann Statistik, Controlling und (Evaluations-)Forschung aufsetzen können. Obwohl sich eine Erfolgskontrolle im arbeitsmarktpolitischen Geschäft eigentlich von selbst versteht, gibt es einen weiteren Grund für deren Unabdingbarkeit: Im geltenden System fallen die Finanzierung und die Trägerschaft auseinander. Da der Bund weitgehend die Leistungen der Grundsicherungsstellen finanziert, hat er einen Anspruch darauf, dass die Mittel so zweckmäßig wie möglich eingesetzt werden.

Dezentrales Handeln und Zielsteuerung

Abschließend stellt sich noch die Frage, wie viel Dezentralisierung gut tut und wie viel Zentralisierung Not tut. Bekanntermaßen liegen die konkreten Probleme des Arbeitsmarktes zwangsläufig vor Ort. Wenn Unternehmen Schwierigkeiten mit der Stellenbesetzung haben, wenn Arbeitnehmer freigesetzt werden und wenn Arbeitslose nicht so schnell wieder eine neue Beschäftigung finden, sind zunächst einmal lokale Träger und ihre Aktivitäten gefragt. Dabei darf man jedoch die Erwartungen an die Akteure vor Ort nicht überziehen, denn Dienstleistungen am Arbeitsmarkt können zwar die Marktseiten auf intelligente Weise zusammenführen und insbesondere Arbeitslose auf den Wettbewerb vorbereiten. Sie können aber allein nicht ein gravierendes Arbeitsplatzdefizit überwinden. So haben Erfahrungen mit dem alten System gezeigt, dass die Betroffenheit von

Sozialhilfebezug und Langzeitarbeitslosigkeit regional sehr stark variiert. Die Probleme konzentrieren sich nicht selten in den Großstädten. Würde man die Regionen damit alleine lassen, dürfte dies die vorhandenen regionalen Disparitäten vermutlich verstärken und dann die damit einhergehenden sozialen Verwerfungen verschärfen.

Auch die Arbeitsmarktpolitik hat somit Einfluss auf die Lebensverhältnisse vor Ort. Die Finanzierung wesentlicher Teile der Grundsicherungsleistungen durch den Bund und eine an den lokalen Problemen ausgerichtete Mittelverteilung sind insofern berechtigt. Dies setzt dann aber auch voraus, dass die Qualität der Dienstleistungen kontinuierlich gesichert wird und auf flexible Weise an den Bedürfnissen der Betroffenen orientiert wird.

Der Weg kann deshalb nur sein, eine Erfolg versprechende Dezentralisierung durch übergreifende, zentral bereitzustellende Funktionen zu unterstützen. Kommunale Träger können vor allem ihre lokalen Netzwerke einbringen.

Die Stärken der Bundesagentur für Arbeit liegen vor allem in ihrem flächendeckenden Netz, welches Transparenz erzeugt und überregionale Möglichkeiten der Problemlösung anbietet. Je mehr die Bundesagentur für Arbeit dabei über Ziele steuert, die Ausgestaltung des operativen Geschäfts den regionalen Einheiten überlässt und somit die notwendige Flexibilität der Aufgabenwahrnehmung gewährleistet, und je mehr sich auch die Kommunen einer systematischen Erfolgskontrolle unterziehen, desto größer dürften die Chancen einer erfolgreichen Kooperation zugunsten der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sein.