

GETRENNT STATT GEMEINSAM?

EIN BEITRAG ZUR DEBATTE UM DIE TRÄGERSCHAFT IM SGB II

INHALTSVERZEICHNIS:

DIE AKTUELLE SITUATION	02-03
KOOPERATIVE JOBCENTER – DIE LÖSUNG?	04-05
DIE KONSEQUENZEN DER KOOPERATIVEN JOBCENTER	05-07
DIE KRITERIEN FÜR EINE ALTERNATIVE	08-09
VERFASSUNGSÄNDERUNG IST SINNVOLL	10
MEINUNGEN ZUR IDEE DER KOOPERATIVEN JOBCENTER	11

DIE AKTUELLE SITUATION

Sozialgesetzbuch II: Hilfen gegen Langzeitarbeitslosigkeit

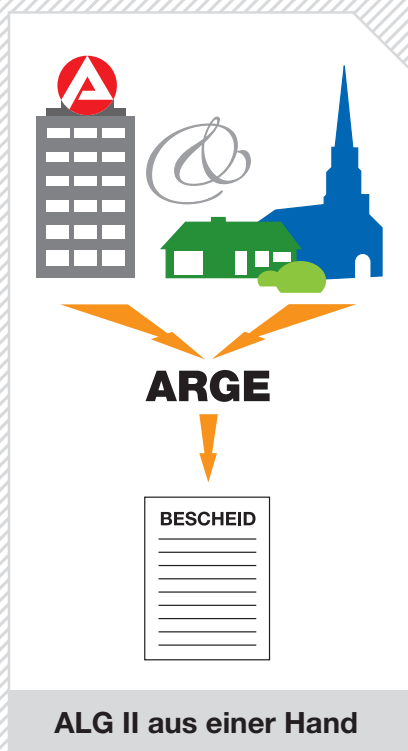
Das Sozialgesetzbuch II (SGB II) regelt seit 2005 die Grundsicherung für Arbeitssuchende. Ziel ist es, langzeitarbeitslose Menschen beruflich und sozial zu fördern und eine möglichst nachhaltige Reintegration in Arbeit und Gesellschaft zu ermöglichen. Als materielle Grundsicherung wird das Arbeitslosengeld II (ALG II) ausgezahlt, das die frühere Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ersetzt.

Zuständig für die Auszahlung der Grundsicherung wie für die Maßnahmen zur Reintegration ins Arbeitsleben sind Bund und Kommunen gemeinsam: Der Bund finanziert das ALG II, die Maßnahmen zur Wiedereingliederung und einen Teil der Wohnkosten. Die Kommunen tragen den Löwenanteil der Kosten für Unterkunft und Heizung.

Um diese gemeinsame Verantwortung institutionell umzusetzen, wurde die Gründung von Arbeitsgemeinschaften aus Bundesagentur für Arbeit (für den Bund) und den Kommunen beschlossen, kurz ARGE n oder Jobcenter. Die Konstruktion der ARGE n entstand 2004 als Konsens nach langwierigen Diskussionen um die Zuständigkeit von Bund, Ländern und Kommunen. Nicht alle Kommunen haben das Modell übernommen: In 21 Kommunen ist die Zuständigkeit strikt getrennt, und 69 so genannte Optionskommunen verantworten sämtliche Aufgaben ohne Mitwirkung der Bundesagentur allein.

ARGE n: Hilfen aus einer Hand – Bund und Kommunen gemeinsam am Werk

Aufgaben der ARGE n sind die Auszahlung der Leistungen sowie Beratung, Integrationsmaßnahmen und Arbeitsvermittlung. Langzeitarbeitslose sollen motiviert und gefördert, aber auch gefordert werden, um wieder einen Arbeitsplatz zu finden.



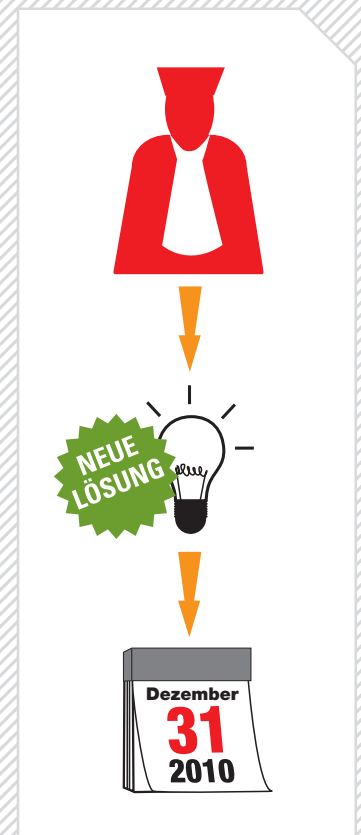
Bund und Kommunen haben unterschiedliche Blickwinkel und setzen unterschiedliche Akzente: Der Bund finanziert die Kosten im SGB II aus Steuermitteln und betrachtet Aufwand und Ziele eher gesamtwirtschaftlich und unter einem arbeitsmarktpolitischen Aspekt. Die Kommunen sehen ihre langzeitarbeitslosen Bürger, ihren lokalen Arbeitsmarkt, ihre Wohnquartiere, ihr soziales Gefüge, ihre Vereine und zivilgesellschaftlichen Gruppen und nicht zuletzt ihre sonstigen jugend- und sozialpolitischen Aufgaben und Hilfestrukturen.

Beide Perspektiven sind wichtig. In guter Ergänzung ermöglichen sie eine effektive, zielgruppengerechte und auf die lokalen Bedingungen zugeschnittene Hilfeleistung. Ein weiterer Pluspunkt: Für die Arbeitssuchenden im SGB II gibt es nicht mehrere Behörden, sondern nur einen Ansprechpartner und einen organisatorischen Ablauf. Ein Modell, das sich bereits in anderen europäischen Ländern bewährt hat. Die gleichen Vorteile gelten auch für die Optionskommunen.

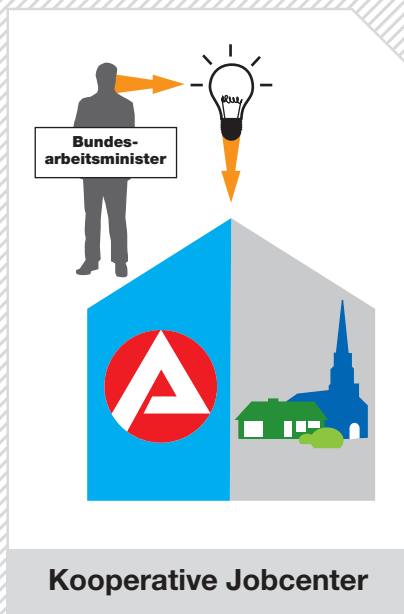
Urteil des Bundesverfassungsgerichts: ARGEn sind verfassungswidrig

Nach einer Klage von mehreren Landkreisen erklärte das Bundesverfassungsgericht im Dezember 2007 die ARGEn für verfassungswidrig, da die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung von Kommunen und Bund derzeit im Grundgesetz nicht vorgesehen ist. Wegen des föderalen Prinzips müssen die Kompetenzen und damit die organisatorischen Abläufe eindeutig getrennt sein.

Die Optionskommunen betrifft das Urteil zwar nicht unmittelbar. Auch über ihnen schwebt jedoch die Frage der Verfassungsmäßigkeit: Der derzeitige direkte Finanztransfer vom Bund an die Kommunen für das ALG II und die übrigen Kosten ist nur als temporäre, für ein Experiment zugelassene Lösung rechtens. Das Bundesarbeitsministerium gewährt die Ausnahmeregelung bis 2013. Danach ist also auch hier eine verfassungsgemäße Lösung zu finden.



KOOPERATIVE JOBCENTER – DIE LÖSUNG?



Das Konzept:

Getrennte Zuständigkeiten unter einem Dach

Kurz nach dem Urteil des Verfassungsgerichts präsentierte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ein neues institutionelles Modell der Trägerschaft im SGB II: Das sogenannte Kooperative Jobcenter.

In diesem arbeiten die Bundesagentur für Arbeit und die Kommunen mit getrennten Zuständigkeiten und getrennter Verwaltung, aber weiterhin unter einem Dach. Die Bundesagentur soll die Grundsicherung und die Eingliederungsmaßnahmen administrieren, die Kommunen die Wohnkosten verwalten und sonstige soziale Leistungen organisieren. Diese Konstruktion wäre verfassungsrechtlich einwandfrei, und es gäbe wie bisher nur eine Anlaufstelle für ALG II-Antragsteller. Enge Abstimmung und Kooperation zwischen Bundesagentur und Kommunen und den betreffenden Mitarbeitern soll für effiziente Abläufe und die Berücksichtigung kommunaler Interessen sorgen.

Die Umsetzung ist möglichst bald vorgesehen, eine Gesetzesänderung wird laut Ministerium nicht notwendig.

Die Voraussetzung:

Neuorganisation der Verwaltung

Zwei völlig unabhängige Verwaltungen sind die rechtliche Basis für das Modell. Damit ist die Trennung der bisherigen gemeinsamen Verwaltung notwendig: das Personal muss aufgestockt, die gesamte Organisation und die Datenverarbeitung müssen umgestellt werden. Das ist mit einem enormen finanziellen Aufwand verbunden.

Die Auswirkungen:

Doppelte Abläufe in der Organisation

Ein Antragsteller betritt das kooperative Jobcenter und sucht um Grundsicherung nach. Zwei Behörden gewähren zwei Leistungsteile.

Für den Vorgang gibt es also zwei Anträge. Zwei Postwege. Zwei Akten. Zwei Bedarfsprüfungen. Zwei Bescheide. Und möglicherweise zwei Widerspruchsverfahren bei zwei verschiedenen Stellen.

Dabei werden die Bescheide auch einmal voneinander abweichen – schließlich müssen die Prüfungen unabhängig erfolgen. Die intensive Kooperation hat also schon rein rechtlich ihre Grenzen. Und sie ist auch in der täglichen Arbeit ein schwer kalkulierbarer Faktor.

DIE KONSEQUENZEN DER KOOPERATIVEN JOBCENTER

Arbeitssuchende:

Mehr Bürokratie, pauschale Betreuung

Antragsteller haben es mit zwei Behörden zu tun. Auch wenn beide im gleichen Haus sitzen, ist das mit mehr Bürokratie und einer schlechteren Dienstleistung verbunden: Man muss zwei Anträge ausfüllen und erhält zwei Bescheide, die sich möglicherweise sogar widersprechen. Als Betreuung aus einer Hand lässt sich das kaum noch bezeichnen.

Der gesamte Vorgang wird komplizierter und langwieriger, da der Aufwand für die Abstimmung extrem hoch ist und alle Daten doppelt erfasst werden. Das kann bedeuten, daß Antragsteller länger auf den Bescheid und die Leistungen warten müssen.

Auch bei der Wiedereingliederung und der Arbeitsvermittlung droht ein Verlust an Qualität. Da die Bundesagentur nun allein dafür zuständig ist, wird sie ihre standardisierten Maßnahmen und ihr bürokratisches Vergabeverfahren anwenden („Regionale Einkaufszentren“); so lassen sich die Maßnahmen kaum optimal auf die individuelle Situation des Arbeitslosen, die speziellen Bedingungen am Wohnort und die sozialen Förderangebote der Kommunen abstimmen. Damit wird ein langfristiger Erfolg unwahrscheinlicher.

Arbeitssuchende

- > zwei Anträge, zwei Bescheide
- > kompliziertere Vorgänge
- > längere Wartezeiten
- > kaum maßgeschneiderte Hilfen
- > unzureichend abgestimmte Maßnahmen

DIE KONSEQUENZEN DER KOOPERATIVEN JOBCENTER

Kommunen:

Reduzierter Einfluss, Kostenrisiko

Kernbereiche der Arbeitsförderung (Vermittlung, Integrationsmaßnahmen) entscheidet allein die Bundesagentur. Die Kommunen verlieren an Einfluss, da sie nur noch bei den Kosten für Unterkunft und Heizung sowie für soziale Fördermaßnahmen voll verantwortlich sind.

Hilfen für Langzeitarbeitslose sind wirksamer, wenn sie auf den regionalen Arbeitsmarkt bezogen sind, wenn sie lokale Netzwerke und Hilfeangebote einbeziehen und wenn sie sozialräumliche Bedingungen berücksichtigen. Die Kommunen repräsentieren diese lokale Dimension der Arbeitsförderung – werden sie an den Rand des Geschehens gedrängt, geht Wirksamkeit und Passgenauigkeit verloren.

Verlieren sie den Einfluss, drohen auch finanzielle Risiken. Die Kommunen bringen bundesweit (nach Abzug des Bundesanteils) mehr als 8 Milliarden Euro für die Wohnkosten selbst auf. Viele Empfänger der Grundsicherung benötigen das ALG II zum Aufstocken eines geringen Einkommens. Ein eigenes Einkommen reduziert immer zunächst das notwendige ALG II, das der Bund aufzubringen hat. Erst wenn das eigene Einkommen die Höhe des ALG II überschreitet, reduziert sich auch der Zuschussbedarf zu den Wohnkosten, der von den Kommunen finanziert wird.

Für die Kommunen ist also wichtig, dass Arbeitslose Arbeitsplätze mit einem Einkommen finden, welches auch vollständig ihren Lebensunterhalt deckt. Dieser Antrieb zur nachhaltigen Integration ist für den Bund weniger gegeben. Er wird sich fragen, was nachhaltige Integration kostet, obwohl sie ihn nicht mehr entlastet.

Kommunen

- > weniger Einfluss auf Maßnahmen, deshalb keine verbindliche Abstimmung möglich
- > kaum Berücksichtigung kommunaler Interessen
- > kein Einfluss mehr auf Kosten des Systems – Risiko!

Politik:

Unzufriedene Bürger, negative Schlagzeilen

Zunächst einmal muss die Politik den hohen finanziellen Aufwand für die Umstellung rechtfertigen. Die Bürger werden kaum nachvollziehen können, dass so viel Geld in die Verwaltung fließt, obwohl es direkt den Langzeitarbeitslosen zugute kommen müsste.

Finanziert werden damit eine Ausweitung der Bürokratie, eine umständlichere Abwicklung, längere Wartezeiten bei der Bedarfsprüfung, möglicherweise widersprüchliche Bescheide – das fördert eher die Unzufriedenheit als die Arbeitssuchenden. Statt die Betroffenen zu motivieren, frustriert man sie durch noch mehr bürokratische Hürden.

Die negative Stimmung wird sich mit Sicherheit in der öffentlichen Meinung niederschlagen, was das ohnehin schon negative Image des Hartz IV-Gesetzes weiter verstärkt. Gerade auch Boulevardblätter werden sich des Themas gern annehmen und mit entsprechenden Schlagzeilen die Diskussion um Hartz IV neu aufrollen.

Das Kooperative Jobcenter, das angeblich sowohl dem Grundgesetz als auch dem SGB II Rechnung tragen soll, schafft tatsächlich keinen dauerhaft rechtlich sicheren Zustand. Die versprochene enge Kooperation zwischen Bundesagentur und Kommunen reibt sich am Verbot der Mischverwaltung, das vom Verfassungsgericht ausgesprochen wurde. Auch bleibt die zukünftige Situation der Optionskommunen ungeklärt. Eine permanente Rechtsdiskussion sollte sich die Politik aber nicht leisten.

Politik

- > Unmut der ALG-II-Empfänger
- > allgemeines Unverständnis über noch mehr Bürokratie
- > neue Nahrung für öffentliche Diskussion um Hartz IV
- > keine langfristige Rechtssicherheit

DIE KRITERIEN FÜR EINE ALTERNATIVE

Grundsicherung: **Hilfen aus einer Hand – nicht nur unter einem Dach**

Empfänger der Grundsicherung sind keine Bürger zweiter Klasse – auch für sie gilt, dass Verwaltung bürgerfreundlich, transparent und effizient zu geschehen hat. Wer ALG II beantragt oder bezieht, muss eine Anlaufstelle haben, bei der Leistungen und Maßnahmen wirklich aus einer Hand kommen. Ineffiziente Doppelverwaltung mit hoher Komplexität frustriert die Betroffenen und macht das System zudem wesentlich teurer als bisher. Knappe Mittel dürfen nicht von der Verwaltung verschlungen werden.

Zuständigkeit: **Kommunale Kompetenz nutzen, kommunalen Einfluss sichern**

Die im SGB II festgelegte gemeinsame Finanzierung und Verantwortung von Bund und Kommunen ist prinzipiell sinnvoll und hat sich in der Umsetzung seit 2005 sowohl bei den ARGEen als auch bei den Optionskommunen grundsätzlich bewährt, auch wenn die Bundesagentur in den ARGEen den kommunalen Partner häufig an den Rand zu drängen versuchte.

Beide müssen gleichwertige Partner sein. Der Beitrag des Bundes ist es, Steuermittel in gesamtwirtschaftlich abgestimmter Weise und in Abhängigkeit von der regionalen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit für die Grundsicherung bereitzustellen. Die finanziellen Lasten der Grundsicherung können weder Länder und Kommunen noch Versicherungssysteme tragen. Der Umfang der Grundsicherung, die elementaren Spielregeln und die Qualitätssicherung sind bundesweit einheitlich zu bestimmen.

Zuständigkeit

- > Bund und Kommunen als gleichwertige Partner
- > Bund: Arbeitsmarktpolitik, Strategie, finanzielle Mittel
- > Kommunen: Lokale Beschäftigungsstrategie, Erfahrung und Netzwerke vor Ort
- > Stärkung der Kommunen

Aufgabe der Kommunen ist die Sorge für die regionale und lokale Passung von Maßnahmen der Arbeitsförderung, für den Zielgruppenbezug und für die Einbindung helfender Netzwerke und Ressourcen auf lokaler Ebene. Eine zentralistische Großbehörde mit einem Netz zentral gesteuerter Satelliten, wie es sich in der Bundesagentur für Arbeit herausgebildet hat, ist kein Ideal guter Verwaltung. Dezentrale Spielräume durch gesicherten kommunalen Einfluss ermöglichen passgenaue Maßnahmen und Innovationen.

Maßnahmen: **Auf die individuelle Situation abstimmen**

Der hilfebedürftige Mensch mit seinen individuellen Voraussetzungen sollte im Mittelpunkt jeder Betreuung stehen. Maßnahmen von der Stange und bürokratisch-industrielle Handlungsprogramme, die alle Beratungsschritte detailliert regeln, reichen nicht aus. Wirksame Maßnahmen sind zielgruppenorientiert und flexibel; sie greifen multiple Problemlagen mit vielschichtigen Hilfeangeboten auf. Sie nutzen lokale Netzwerke und Hilferessourcen und sind oft kreativ.

Rechtliche Situation: **Eine langfristig sichere Lösung finden**

Eine neue Regelung zur Trägerschaft des SGB II muss auf einem soliden rechtlichen Fundament aufgebaut sein. Bei einer so bedeutenden gesellschaftlichen Aufgabe wie der Bewältigung der Langzeitarbeitslosigkeit kann die Politik nicht eine rechtlich unsichere Lösung durch eine andere ersetzen. Hier sind größte Sorgfalt und langfristiges Denken gefordert.

Es ist weder den Arbeitssuchenden noch den Mitarbeitern der Behörden zuzumuten, immer wieder mit neuen Voraussetzungen und geänderten Zuständigkeiten konfrontiert zu werden. Auch gegenüber der Öffentlichkeit wäre eine erneute Diskussion nicht zu rechtfertigen.

Maßnahmen

- > Hilfe aus einer Hand
- > an den Menschen orientiert
- > maßgeschneidert

Die Vorteile

- > Konsens von Bund, Ländern, Kommunen und Parteien besteht im Prinzip bereits
- > keine milliardenteure Umstellung von Verwaltungsstrukturen und Software
- > effiziente Umsetzung der „Hilfe aus einer Hand“
- > zukunftsfähige Plattform für die Integrationsarbeit mit Langzeitarbeitslosen
- > Möglichkeit zur Verbesserung der inneren Struktur der ARGEn
- > langfristige Perspektive für die Optionskommunen

VERFASSUNGSÄNDERUNG IST SINNVOLL

Eine vernünftige Lösung:

ARGEn erhalten, Optionskommunen sichern

Die gemeinsame Trägerschaft im SGB II durch Bund und Kommunen in Form der ARGEn hat sich – bei allen auch bekannten Problemen – im Grunde bewährt. Ihr Fortbestand sollte verfassungsrechtlich ermöglicht werden. Das Modell ARGEn wurde nach intensiven Verhandlungen gefunden und existiert in über 300 Gebietskörperschaften.

Gleichzeitig müssen die Problemstellen der ARGEn gelöst werden: Ein einheitlicher Personalkörper samt Personalvertretung ist zu ermöglichen. Die Übergriffe des Partners Bundesagentur sind zu begrenzen.

Die Optionslösung ist eine interessante Form direkten Bezugs zwischen Bund und kommunaler Ebene ohne operative Mitwirkung einer Bundesbehörde. Sie ist ebenfalls verfassungsrechtlich abzusichern, um einen Systemwettbewerb zu ermöglichen.

Ein richtiger Weg:

Die Verfassungsänderung

Das derzeit gültige SGB II, auf das sich SPD und CDU geeinigt hatten und dem auch die Grünen zustimmten, wurde 2003 mit einer Zweidrittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat verabschiedet. Diese Mehrheit wäre auch für eine Verfassungsänderung notwendig. Damit könnte der bestehende Konsens in der derzeitigen politischen Landschaft für eine vernünftige Lösung genutzt werden.

Zudem wäre die Änderung der Verfassung nicht grundlegend, sondern würde nur für den Bereich des SGB II eine gemeinsame Verwaltungstätigkeit von Bund und Kommunen ermöglichen.

MEINUNGEN ZUR IDEE DER KOOPERATIVEN JOBCENTER

„Kommunen und Länder müssen auch in Zukunft eine aktive Rolle bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit spielen und Maßnahmen vor Ort mitgestalten können. Dies ist gesetzlich zu verankern. In diesem Zusammenhang ist ein möglichst großer dezentraler Handlungsspielraum der Träger vor Ort anzustreben.“

[Beschluss zur Neuorganisation des SGB II durch die Arbeits- und Sozialminister der Länder vom 09.05.2008](#)

„Mit der getrennten Aufgabenwahrnehmung wird das für das SGB II zentrale Motiv des ‚Förderns und Forderns aus einer Hand‘ aufgegeben. Die im Gesetz verankerte doppelte Trägerschaft führt in der Praxis zum Nebeneinander und wahrscheinlich in vielen Fällen auch wieder zum Gegeneinander von Kommune und Arbeitsagentur.“

[Sozialdemokratische Gemeinschaft für Sozialpolitik \(SGK\) Hessen; 21.2.2008](#)

„Als Justizminister sehe ich mit Entsetzen, dass dann zwei Bescheide an die Arbeitslosen verteilt werden, und gegen beide Rechtsmittel eingelegt werden können. Ich rechne mit einem Drittel mehr Klagen vor den Sozialgerichten.“

[Uwe Döring \(SPD\), Minister für Justiz, Arbeit und Europa in Schleswig Holstein; Financial Times Deutschland, 8.4.2008](#)

„Ziel muss es sein, den Vollzug des SGB II so einfach, bürgerfreundlich, unbürokratisch und effektiv wie möglich zu gestalten. Der Vorschlag eines kooperativen Jobcenters wird diesen Anforderungen bei weitem nicht gerecht. Das Ausweiten der Bürokratie trifft jene Hilfesuchenden am stärksten, die auf gute und schnelle Hilfe am meisten angewiesen sind.“

[Deutscher Caritasverband, Stellungnahme vom 1.4.2008](#)

„Mit den kooperativen Jobcentern ... wird das einzig positive Kernstück von Hartz IV aufgegeben. Das Modell zerstört die wenigen Erfolge, die durch Hartz IV erreicht wurden, unterminiert lokale Handlungsspielräume zugunsten eines neuen Zentralismus und führt die Hartz-Reformen damit in einem Schlag endgültig ad absurdum.“

[Heidi Merk, Vorsitzende des Paritätischen Gesamtverbands, 7.4.2008](#)

„Das kooperative Jobcenter versucht den Spagat zwischen Verfassungskonformität und Zusammenarbeitsgebot. Diese Grätsche kann nur scheitern: an neuerlichen rechtlichen Auseinandersetzungen oder in der Praxis, die den postulierten Ansprüchen nicht gerecht werden kann.“

[Bündnis 90 / Die Grünen; 17.4.2008](#)

„Es würden sich intern, hinter der Fassade, die Gewichte aber ganz erheblich zugunsten der Arbeitsagenturen als Teil einer Bundesbehörde verschieben. Damit würde ein großer Schritt hin zu einem abzulehnenden ‚Mega-Bundessozialamt mit kommunaler Beteiligung‘ unternommen.“

[Gemeinsame Stellungnahme von BDA, BDI, DIHK und ZDH; April 2008¹](#)

¹ Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, Bundesverband der Deutschen Industrie, Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Zentralverband des deutschen Handwerk