

Arge 2.0 – Option 2.0

Anmerkungen zu anstehenden politischen Entscheidungen

Getrennte Aufgabenwahrnehmung – Koalitionskonsens in der Kritik

Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP sah im Bereich des SGB II vor, keine Verfassungsänderung zur Fortführung der Arbeitsgemeinschaften von Kommunen und Arbeitsagenturen (Argen) anzustreben und zu einer getrennten Aufgabenwahrnehmung überzugehen. Die bestehenden Optionsmodelle zugelassener kommunaler Träger sollten fortgeführt und zeitlich entfristet werden. Eine Ausweitung der Zahl der Optionskommunen, wie von den Koalitionsparteien lange gefordert, war nicht vorgesehen.

Es sah lange so aus, als würde die Bundesregierung diesen Beschluss weitgehend unverändert umsetzen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hatte im Dezember 2009 ein Eckpunktepapier vorgelegt, die Ministerin im Januar 2010 einen darauf basierenden Gesetzentwurf.

Fachverbände, Wissenschaftler, Praktiker, aber auch Rechtsexperten äußerten Kritik an diesem Vorgehen und wiesen auf die gravierenden Nachteile hin, die eine Auflösung der Argen für die Umsetzung des SGB II, für die unmittelbar betroffenen Bürger, für den Arbeitsmarkt und nicht zuletzt den Steuerzahler haben würde. Eine getrennte Aufgabenwahrnehmung würde nicht nur deutlich höherem Verwaltungsaufwand und Erschwernissen für die Hilfebezieher führen. Sie würde auch der Bundesagentur für Arbeit eine stark dominierende Rolle in der Umsetzung des SGB II geben, während der Einfluss der Kommunen weitgehend verloren ginge. Einziger Befürworter der Vorschläge der Bundesregierung war die Bundesagentur für Arbeit, die sich schon beginnend in 2009 intensiv auf die getrennte Aufgabenwahrnehmung vorbereitete.

Wende durch Ablehnung der Länder

Nun hat am 02. Februar der hessische Ministerpräsident Koch die Rolle eines „weißen Ritters“ für die Argen und eine Weiterentwicklung des Optionsmodells übernommen, indem er sich überraschend eindeutig von den Plänen des BMAS distanzierte und eine Verfassungsänderung forderte, die sowohl eine Fortführung der Argen als auch eine zeitliche Entfristung und zahlenmäßige Erweiterung der Optionskommunen möglich macht.

Die Mehrheit der unionsgeführten Länder schlossen sich der hessischen Position an; auch die SPD-geführten Länder äußerten Zustimmung zur Verfassungsänderung, so weit das Arge-Modell damit gesichert werde.

Dies gab dem Prozess eine für viele so nicht mehr erwartete Wendung. Ministerin von der Leyen schwenkte auf den Kurs der Ministerpräsidenten ein und sprach sich nun auch für eine Verfassungsänderung aus. Für die Argen sollte eine Grundlage in der Verfassung geschaffen werden, die Kommunen sollten auch über den Kreis der vorhandenen Optionskommunen hinaus die Möglichkeit zur Übernahme der Trägerschaft für das gesamte SGB II bekommen. Zugleich aber sollte die Aufsichtsfunktion des Bundes, der den Großteil der SGB-II-Leistungen finanziert, gestärkt werden.

Der Konflikt ist noch nicht ganz gelöst

Der Effekt: Aufatmen bei allen Betroffenen, die sich in großen Teilen schon auf ein Ende der Argen eingestellt hatten.

Für eine wirkliche Entwarnung ist jedoch zu früh. Noch ist nicht klar, wie eine Verfassungsänderung umgesetzt werden kann. Regierungsparteien und Opposition müssen sich in wichtigen Punkten noch aufeinander zu bewegen. Auch ist nicht sicher, dass die nun zu erarbeitenden Vorschläge der Regierung für dauerhafte Regelungen nicht wiederum große Probleme aufwerfen werden. Denn nach wie vor gibt es im BMAS und in Teilen der Regierung gegen das Modell der Argen ebenso wie gegen Optionskommunen Vorbehalte. Die BA ist deutlich erkennbar klare Gegnerin, sowohl des Modells der Argen als auch der Option.

Entwicklungsbedarf bei Arge und Option

Man sollte sich also auf weitere schwierige Diskussionen vorbereiten.

Allerdings bietet die aktuelle Situation auch die Möglichkeit, noch einmal über die beiden Modelle von Arge und Optionskommune im Sinne einer Weiterentwicklung nachzudenken.

Denn beide Modelle waren und sind keineswegs frei von Mängeln. Das ist in der Diskussion um das eindeutig noch schlechtere Modell der getrennten Aufgabenwahrnehmung zeitweise in den Hintergrund getreten.

Arge 1.0 – Arge 2.0

Bei den Argen sollten die Hauptkonflikt- und -problempunkte noch einmal in den Blick genommen werden:

- Die labile Organisationsstruktur ohne eigenen Personalkörper und teilweise unklaren Weisungssträngen
- Die mit den Jahren immer stärker ausgeprägte Unterwerfung unter die zentralen Weisungen der BA, die sich entgegen den Zusagen in der „Rahmenvereinbarung“ zwischen BMAS, BA und kommunalen Spitzenverbänden aus dem Jahr 2005 nicht auf eine Steuerung über Zielvereinbarungen und die Gewährleistungsverantwortung für operative Mindeststandards beschränkte. Mit einer immer extensiveren Interpretation der Befugnisse aus der Gewährleistungsverantwortung wurden die Argen immer mehr als De-Facto-Dienststellen der Bundesagentur behandelt und mit immer feinkörnigeren Regulierungen eingebunden, so dass lokale Entscheidungs- und Steuerungsmöglichkeiten zunehmend eingeschränkt wurden.
- Durch die vollständige Einbindung in die IT-Landschaft der BA wurden Arbeits- und Leistungsprozesse immer stärker im Sinne der BA-Verfahrenslogik geformt und standardisiert, ohne dass die Argen vor Ort darauf noch Einfluss hätten. Dies hat sich als in vieler Hinsicht nicht zweckmäßig für die Umsetzung des SGB II erwiesen.
- Die Kommunen zeigten in sehr unterschiedlichem Maße Bereitschaft, die Arbeit der Argen zu unterstützen, sie angemessen mit Personal auszustatten und ihnen die kommunalen Aufgaben des SGB II zu übertragen, so dass auch von dieser Seite eine einheitliche Umsetzungspraxis unterstützt wurde.

Ein Fortsetzungsmodell für die Argen muss also sicher stellen, dass sie

- organisatorisch so weit konsolidiert sind, dass sie eigenständig handlungsfähig sind und insbesondere einen stabilen, langfristig tragfähigen Personalkörper aufbauen können

nen, der selbstverständlich von den Entgeltbedingungen, den Qualifikationsstand und den beruflichen Entfaltungsmöglichkeiten so ausgestattet werden muss, dass er den hohen und steigenden Anforderungen des SGB II genügen kann,

- die einseitigen Eingriffsmöglichkeiten der BA klar zugunsten der Steuerung durch die Träger vor Ort und ein Führen durch Zielvereinbarungen und (sparsame) operative Mindeststandards beschränkt werden. Es wäre sinnvoll, auch auf der Ebene des Bundes ein klares Profil für die besonderen Belange des SGB II als eines „Hybrid“ aus Fürsorge und Arbeitsförderung auszubilden.
- Das könnte am besten durch einen eigenen Organisationsstrang für das SGB in- oder außerhalb der BA geschehen. Die Belange des SGB II als *eigenständigem* System der aktivierenden Grundsicherung müssen stärker gegenüber den Belangen der *Vereinheitlichung* der Praxis von SGB III und SGB II (für die es durchaus auch Argumente gibt) gewichtet werden. Im Zweifelsfall ist *für die Eigenlogik des SGB II* zu entscheiden.
- Die Ankopplung an Dienste der BA im Rechtskreis SGB III wie Arbeitgeberservice, Ausbildungsstellenvermittlung oder Maßnahme-Einkauf sollte ausschließlich rein fakultativ und auf der Basis örtlicher Entscheidungen erfolgen.
- Den Kommunen ist ein klares Bekenntnis zu den Aufgaben des SGB II und zur Arbeitsfähigkeit der Arge (oder wie immer das Fortsetzungsmodell heißt) abzuverlangen. Dazu gehört zwingend die Übertragung von kommunalen Aufgaben des SGB II an die Arge und die Bereitstellung entsprechender Haushaltsmittel, die von der Arge bewirtschaftet werden können. Auch bei den kommunalen Leistungen bedarf es Transparenz, Rechenschaftslegung und überörtlicher Vergleichbarkeit. Nur dort, wo, etwa bei der Kinderbetreuung, eine Übertragung nicht sinnvoll ist, wären Ausnahmen von dieser Regel zuzulassen.

Option 1.0 – Option 2.0

Auch beim Optionsmodell sind Entwicklungsbedarfe erkennbar:

- So ist die Praxis nach wie vor zumindest aus überregionaler Perspektive nicht besonders transparent. Daten sind unter Umständen vor Ort, aber nicht für interregionale Vergleiche vorhanden. Viele Kommunen halten an eigenen Kategorienbildungen für Leistungen und Ergebnisse, etwa bei Vermittlungen in Erwerbsarbeit und für die Einordnungen von Fördermaßnahmen, fest, die nicht mit den vorhandenen Kategorien der BA oder einem anderen überregional gültigen Regelwerk kompatibel sind. Dadurch sind Leistungen nicht vergleichbar.
- Die kommunalen Insellösungen bei IT-Programmen sind ein Hemmnis bei der Übernahme von Daten zur Kundenbetreuung bei Umzügen zwischen Regionen, bei der Aufklärung von Leistungssachverhalten und bei der überregionalen Arbeitsvermittlung.
- Es gibt vielerorts lokale Mindeststandards für die Bearbeitungsqualität, die aber ebenfalls meist nicht überregional kompatibel sind. Deshalb sind auch hier Leistungsvergleiche kaum möglich. Ein modernes Regime der Rechenschaftslegung ist so nicht umsetzbar.

Lokale Ansätze haben den Vorteil der Problemnähe und Bedarfsorientierung, können aber auch Redundanz und somit Ineffizienz mit sich bringen.

Deshalb sollte man darüber nachdenken, ob nicht auch das Optionsmodell neu aufgestellt werden muss – vor allem dann, wenn die Zahl der Optionskommunen, was zu begrüßen wäre,

deutlich ausgeweitet wird. Ein „Optionsmodell 2.0“ sollte die bewährten Elemente des bisherigen Modells bewahren, aber auch neue Elemente aufnehmen. Dazu gehören:

- Einbindung in einen bundesweiten Datenstandard mit einer klaren Operationalisierung statistischer Kategorien, so dass wirklich überregional und über die Organisationsmodelle hinweg Gleiches mit Gleichem verglichen werden kann. Da die Bundesagentur für Arbeit sich bisher nur sehr bedingt als neutraler Sachwalter ihrer Aufgaben als gesetzlicher Träger der Statistik erwiesen hat und die Kritik der Optionskommunen an der Datenaufbereitungspraxis der BA in Teilen durchaus nachvollziehbar ist, sollte die Aufgabe einer übergreifenden Datenplattform für das SGB II einer neutralen Agentur übertragen werden. Diese könnte sich als modellneutrale Unterstützungseinheit für die gesamte SGB II-Praxis in Deutschland und für den Informationsbedarf von Politik und Verwaltung profilieren.
- Kommunale IT-Programme und IT-Programme im Bereich der Argen sollten so durchlässig gestaltet werden, dass Datenübernahme und Dateneinsicht im Rahmen der Regeln des Datenschutzes bundesweit und modellunabhängig, aber auch über Optionskommunen hinweg möglich ist.
- Optionskommunen sollten sich auf einer geeigneten Ebene (Region, Land oder Bund) in Kompetenznetzwerke gemeinsam mit Argen begeben. Dies sollte nicht nur, wie bisher punktuell, geschehen, sondern strukturell verpflichtend vorgesehen werden. Die bisher oft zu beobachtende Trennung der Vernetzung der Argen untereinander einerseits und der Optionskommunen andererseits ist nicht zielführend. Es muss Ziel sein, im SGB II einen modellübergreifenden Lern- und Entwicklungsprozess in Gang zu bringen, der eine Konvergenz guter Praxis und Austausch in offenen Systemen fördert.
- Die vorhandenen Koordinationsmechanismen innerhalb der Optionskommunen haben sich als nur bedingt geeignet erwiesen. Hier wäre über verbindlichere und transparentere Strukturen nachzudenken.

Langfristige Entwicklungsperspektiven sichern

Denkt man eine solche Entwicklung im Bereich der Optionskommunen zusammen mit der Ausbildung eines eigenen SGB-II-Strang des Bundes, der hinreichend regionalisiert und lokalisiert ist, ließe sich durchaus die Vision von leistungsfähigen SGB-II-Agenturen mit modellübergreifenden Aufgaben ins Auge fassen. Von dort kann man dann auch weitere Schritte in der Evolution des Systems SGB II ins Auge fassen, die auch Elemente der Konvergenz zwischen Option und Arge enthalten.

Weder sind die Argen, wie wir sie kennen, noch die Optionskommunen, wie wir sie kennen, Modelle, die über jeden Zweifel erhaben sind. Das werden auch die direkten Nachfolgemodelle selbst bei optimalem Ergebnis der nun anstehenden Entscheidungen nicht sein.

Das ist auch nicht schlimm, denn wir wissen inzwischen, dass sich eine so komplexe und konfliktträchtige Materie wie die Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht in *einem* großen Wurf gestalten und organisieren lässt. Das ist eine Aufgabe für lange. Man wird sich daran gewöhnen, dass man sich nur über mehrere Generationen von Problemlösungen in mehreren Etappen dem bestmöglichen Modell nähern kann. Das beinhaltet durchaus etwas mehr Gelassenheit gegenüber Imperfektionen des jeweils erreichten Standes, aber auch Denken in der Perspektive ständiger Weiterentwicklung. Es geht dabei dauerhaft um gute Formeln für das nie ganz auflösbare Spannungsverhältnis von Fürsorge und Aktivierung, von Sicherung und Arbeitsförderung, von Lokalisierung und überregionale Koordination. Am Ende könnte dann durchaus ein Modell jenseits von Option und Arge stehen. Aber das ist Zukunftsmusik.

Jetzt geht es darum, den erreichten Fortschritt in der politischen Willensbildung zu sichern, der Hilfe aus einer Hand in den Argen und den Optionskommune eine Zukunftsperspektive zu geben und zugleich erste Schritte zu einer Weiterentwicklung zu machen. Es geht, wenn man so will, um Arge 2.0 und die Option 2.0 – neue Versionen von bewährten, aber entwicklungs-fähigen Konstrukten.

Offenbach am Main, 10.02.2010

Anschrift:

schulze-boeing@offenbach.de

Tel. 069-244501-200