

# Jobcenter föderal – In wessen Händen soll die Grundsicherung für Arbeitssuchende liegen?



Die Moderatorin Birgit Marschall von der FTD mit den Teilnehmern der politischen Debatte, Brigitte Pothmer, Andrea Nahles, Laurenz Meyer, Dr. Heinrich Kolb und Gastgeber Prof. Michael Eilfort von der Stiftung Marktwirtschaft (von links).

## Referenten und Inhalte

- 2 Prof. Dr. **Michael Eilfort**  
Stiftung Marktwirtschaft
- 3 Prof. Dr. **Harald Strotmann**  
Hochschule Pforzheim,  
IAW Tübingen
- 4 **Olaf Scholz** MdB (SPD)  
Bundesminister  
für Arbeit und Soziales
- 6 **Raimund Becker**  
Bundesagentur für Arbeit
- 7 Prof. Dr. **Hans-Günter Henneke**  
Deutscher Landkreistag
- 9 **Politische Diskussion**  
  
**Laurenz Meyer** MdB (CDU)  
**Andrea Nahles** MdB (SPD)  
**Brigitte Pothmer** MdB  
(Bündnis 90/Die Grünen)  
**Dr. Heinrich Kolb** MdB (FDP)

Mit der zum 1. Januar 2005 erfolgten Zusammenlegung der beiden steuerfinanzierten Grundsicherungssysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer einheitlichen Grundsicherung für Arbeitssuchende wurde ein – im Grundsatz – ebenso anerkennenswerter wie politisch mutiger Schritt vollzogen. Von Anfang an umstritten war allerdings die konkrete organisatorische Ausgestaltung und insbesondere die Frage, wer, d.h. insbesondere auch welche föderale Ebene für die Betreuung der Arbeitssuchenden vor Ort zuständig sein soll. Als Regelfall einigte man sich schließlich auf das Konstrukt der Arbeitsgemeinschaften (ARGEn), die gemeinsam von kommunalen Trägern und der Bundesagentur für Arbeit gebildet werden. Sie sollen – so zumindest die Theorie – eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung gewährleisten. Daneben wurden im Rahmen einer – bislang auf sechs Jahre bis Ende 2010 befristeten – Experimentierklausel insgesamt 69 zugelassene kommunale Träger (zKT) dazu ermächtigt, die Betreuung der Arbeitssuchenden vollständig in Eigenregie wahrzunehmen. Und schließlich gibt es in einigen Gebieten eine getrennte Trägerschaft von Bundesagentur und Kommunen.

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007 wurde jedoch das Ende der Arbeitsgemeinschaften in der beschriebenen Form eingeleitet. Das Gericht betonte, dass ihre gesetzliche Ausgestaltung eine verfassungsrechtlich unzulässige Mischverwaltung von Bund und Kommunen darstelle, welche zudem den Grundsätzen der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung und der Verantwortungsklarheit widerspreche. Dem Gesetzgeber wurde daraufhin eine Frist bis spätestens Ende 2010 vorgegeben, um eine verfassungskonforme Neuregelung für die Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende zu finden.

Wie nun ist die Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende zu modifizieren, damit erwerbslose Hilfebedürftige gut betreut und möglichst schnell wieder in Beschäftigung gebracht werden? Wie lassen sich Fehlanreize bei der Aufgabenerfüllung und Reibungsverluste zwischen staatlichen Ebenen wirksam vermeiden? Diese offenen Fragen hat die Stiftung Marktwirtschaft am 22. April 2008 mit ausgewiesenen Experten, Politikern und Vertretern der Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende diskutiert. Durch die Veranstaltung führte Birgit Marschall, Hauptstadtkorrespondentin für Wirtschafts- und Haushaltspolitik bei der Financial Times Deutschland.

### Begrüßung

Prof. Dr. Michael Eilfort, Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft, betonte in seiner Begrüßung, dass die der Veranstaltung zugrundeliegende Fragestellung – in wessen Händen soll die Grundsicherung für Arbeitssuchende liegen? – bereits im Gesetzgebungsverfahren der „Hartz-IV-Reform“ kontrovers diskutiert und fürs Erste mit einem politischen Kompromiss beantwortet worden war. Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, nach dem die sogenannten Arbeitsgemeinschaften gegen das Grundgesetz verstießen, sei sie nun erneut virulent geworden.

Angesichts der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Dimension des Themas empfahl Eilfort, den vom Verfassungsgericht für eine Neuregelung eingeräumten Zeitraum bis Ende 2010 zu nutzen, um eine überzeugende Lösung zu finden. Immerhin gehe es um derzeit fast 3,7 Mio. Bedarfsgemeinschaften mit rund 7,1 Mio. hilfebedürftigen Personen, für deren Betreuung und Unterstützung jedes Jahr fast 50 Mrd. Euro aufgewendet würden – rund drei Viertel davon vom Bund, der Rest von den Kommunen. Zudem tangiere die anstehende Neuregelung komplexe Themen wie die Grundprinzipien des föderalen Staatsaufbaus und Grundfragen der Finanzierung der öffentlichen Haushalte, bei denen Interessenkonflikte zwischen, aber auch innerhalb der Ebenen Bund, Länder und Gemeinden nicht immer vermieden werden könnten.

Nach der sachlich richtigen Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe müsse nun eine verfassungskonforme Organisationsstruktur gefunden werden, die Reibungsverluste und Verschiebepunkte möglichst vermeide und das Ziel einer „Leistungsgewährung aus einer Hand“ stringent umsetze. Mit dem Entwurf des „kooperativen Jobcenters“ und dem bereits bestehenden



Stiftungsvorstand Prof. Dr. Michael Eilfort begrüßt die Teilnehmer.

Modell der „Optionskommunen“ lägen erste Vorschläge für die zukünftige Ausgestaltung bereits auf dem Tisch. Bei den anstehenden Diskussionen dürfe man auch die Frage einer Modifikation der föderalen Finanzströme nicht von vornherein ausblenden. In diesem Zusammenhang erinnerte Eilfort an das Konzept der Stiftung Marktwirtschaft für eine bessere, breiter abgestützte und stetigere Kommunalfinanzierung.

Abschließend betonte Eilfort, dass beim politischen Ringen um eine erfolgversprechende Lösung die folgenden Punkte nicht außer Acht gelassen werden dürften:

- Die ursprüngliche Idee der „Hartz-IV-Reform“, nämlich eine möglichst gute und effiziente Betreuung und Vermittlung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger – zum Wohle der Betroffenen.
- Die gut begründete Vermutung, dass dezentrale Handlungsspielräume und Kompetenzen das Entstehen innovativer Lösungen begünstigten. Denn nur wenn unterschiedliche, zunächst regional begrenzte Lösungsstrategien entwickelt und ausgetestet würden, könne Wettbewerb sein Potential als Entdeckungsverfahren entfalten.
- Die Frage der Arbeitsmarktnähe und der Steuerfähigkeit potentieller Träger der Grundsicherung.
- Und schließlich die Erkenntnis, dass ohne beschäftigungsfreundliche Rahmenbedingungen jede Organisationsform auf verlorenem Posten stehe. Daher sei die Rücknahme erfolgreicher rot-grüner Arbeitsmarktreformen genauso schädlich wie erneut ansteigende Lohnzusatzkosten.

# Reform der Arbeitsgemeinschaften

## Erste Schlussfolgerungen aus der bisherigen Evaluation von „Hartz IV“

Prof. Dr. Harald Strotmann

Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Pforzheim; Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) Tübingen

Prof. Dr. Harald Strotmann referierte in seinem Vortrag über den derzeitigen Stand der wissenschaftlichen Evaluation der drei unterschiedlichen Organisationsformen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Arbeitsgemeinschaften, Optionskommunen, getrennte Trägerschaft). Er betonte als einer der daran beteiligten Wissenschaftler einleitend, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine gesicherten Aussagen darüber möglich seien, welche Form der Aufgabenwahrnehmung besser geeignet ist, um die Ziele des Sozialgesetzbuches II (SGB II) zu erreichen; Gleiches gelte für die Identifikation der relevanten „Erfolgsfaktoren“. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales müsse erst Ende 2008 einen entsprechenden Bericht auf Basis der von einem größeren Forschungsverbund durchgeführten Evaluation vorlegen. Vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Diskussion über eine Nachfolgeregelung für die Arbeitsgemeinschaften sei ein Blick auf die Konzeption und den Stand der gesetzlichen Wirkungsforschung dennoch sinnvoll. Nicht zuletzt habe auch das



Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, dass die Ergebnisse der Evaluation bei der notwendigen Neuregelung berücksichtigt werden sollten.

Prof. Strotmann betonte, dass die wissenschaftliche Wirkungsforschung große Herausforderungen zu lösen habe, um zu aussagekräftigen und belastbaren Ergebnissen zu kommen. Daher warnte er zugleich vor einer vorschnellen Interpretation vordergründiger Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Trägern der Grundsicherung. Es müsse beispielsweise berücksichtigt werden, dass die Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung kein Zufallsprozess war, sondern von politischen Einflüssen, Länderkontingenten oder auch Vorerfahrungen in der Zusammenarbeit von Arbeitsagentur und Kommunen geprägt worden ist. Dementsprechend gebe es regionale Unterschiede bei der Verteilung der Optionskommunen, die beispielsweise überhaupt nicht in Großstädten zu finden seien, und auch bei der getrennten Aufgabenwahrnehmung, die einen starken regionalen Schwerpunkt in Baden-Württemberg habe. Daher müsse man bei der Untersuchung, wer die größeren Eingliederungserfolge erziele, die regional völlig unterschiedlichen Ausgangsbedingungen auf den Arbeitsmärkten, stets im Auge behalten. So könnten beispielsweise überdurchschnittlich gute Erfolge des Modells der getrennten Trägerschaft der guten Arbeitsmarktsituation in Baden-Württemberg und nicht dieser besonderen Form der Aufgabenwahrnehmung geschuldet sein.



Darüber hinaus sei zu vermuten, dass auch die konkrete organisatorische Umsetzung des SGB II vor Ort ein maßgeblicher Erfolgsfaktor sei. Diese könne zwischen den ARGEn und den Optionskommunen, aber auch innerhalb der jeweiligen Gruppe große Unterschiede aufweisen. Um die Heterogenität adäquat zu erfassen, aber auch im Hin-



blick auf eine für die Evaluation ausreichend gute Datenbasis, seien umfangreiche Befragungen und Primärerhebungen notwendig gewesen. Und schließlich müsse aus der Vielzahl möglicher Einflussfaktoren für ein gutes Integrationsergebnis im Rahmen der Grundsicherung der Effekt der unterschiedlichen Trägerschaft herausgefiltert werden.

Nach einer kurzen Skizzierung des komplex aufgestellten Forschungsverbundes und seiner in vier Untersuchungsfelder gegliederten Herangehensweise ging Prof. Strotmann vor allem auf die konkrete organisatorische und administrative Umsetzung des SGB II vor Ort ein. Es zeige sich, dass der Wettbewerb um die Lösungen vor Ort zu unterschiedlichen Vorgehensweisen bei der Betreuung der Hilfebedürftigen geführt habe. Dabei verliefen die Trennlinien keineswegs nur zwischen Arbeitsgemein-

schaften, Optionskommunen und „getrennter Trägerschaft“. Teilweise seien die Unterschiede bei der organisatorischen Umsetzung innerhalb einer Form der Aufgabenwahrnehmung sogar größer als zwischen ihnen.

Welchen Einfluss die unterschiedliche Form der Aufgabenwahrnehmung, aber auch die Unterschiede in der organisatorischen und administrativen Umsetzung vor Ort auf den Grad der Zielerreichung haben, werde die Evaluation bis Ende 2008 mit fundierten Ergebnissen differenziert darstellen können. Vor diesem Hintergrund warnte Strotmann eindringlich vor voreiligen Schlussfolgerungen, insbesondere auf Grundlage einfacher deskriptiver Ergebnisse, und plädierte dafür, dass die Politik sich nicht zu einem Schnellschuss hinreißen lasse, sondern die Erfahrungen und Ergebnisse der Wirkungsforschung abwarten sollte.

## Das kooperative Jobcenter

### Perspektiven für die Betreuung und Vermittlung von ALG II-Empfängern

**Olaf Scholz** *MdB (SPD)*

*Bundesminister für Arbeit und Soziales*

Bundesarbeitsminister Olaf Scholz MdB (SPD) betonte eingangs seines Vortrags, dass die gegenwärtige Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende das Ergebnis eines langen und schwierigen politischen Prozesses gewesen sei. Es sei gelungen, großes Engagement vor Ort zur Schaffung funktionierender Strukturen freizusetzen. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts mit seiner Forderung, für den Bürger klar erkennbare Verantwortlichkeiten zu schaffen, zwingt nun allerdings zu Veränderungen. Die Reform der Arbeitsvermittlung und der sozialen Grundsicherung habe zahlreiche positive Folgen gehabt, die es auch im neuen Modell zu erhalten gelte.

Erstens sei es gelungen, so Scholz, eine bundesweite Finanzverantwortung für die Kosten der Arbeitslosigkeit



zu erreichen, bei der der Bund die finanzielle Hauptlast trage. Zuvor hätten Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit zusätzlich zu den sozialen Problemen auch noch unter besonders bedrückenden finanziellen Lasten zu leiden gehabt. Nunmehr gäbe es einen gerechten wirtschaftlichen Ausgleich zwischen Regionen mit hoher und geringer Arbeitslosigkeit.

Zweitens habe die Reform zu einer stärkeren Kommunalisierung und Dezentralisierung der Arbeitsvermittlung geführt. Dadurch sei ein intensiverer Wettbewerb entstanden – nicht nur zwischen den verschiedenen Organisationsmodellen, sondern auch innerhalb. Außerdem seien die jeweils spezifischen Kompetenzen von Arbeitsagenturen und Kommunen zum Wohle der Arbeitslosen zusammengeführt worden.

Diese Entwicklung habe sich auch positiv auf die Aufgabenwahrnehmung der Bundesagentur für Arbeit ausgewirkt. Und schließlich sei es mit der Reform gelungen, das in Deutschland besonders virulente Problem der verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit wirksamer als früher anzugehen. Die Schaffung von eigens für diese Personengruppe zuständige Institutionen habe den Fokus der Vermittlungsbemühungen neu ausgerichtet.

Vor dem Hintergrund dieser Fortschritte plädierte er dafür, dass sich die Kommunen und die Bundesagentur für Arbeit, die heute in den Arbeitsgemeinschaften zusammenarbeiten, freiwillig auf eine Fortführung ihrer Zusammenarbeit nach dem Konzept des „kooperativen Jobcenters“ einigen, um ohne große Reibungsverluste ihre Bemühungen möglichst nahtlos fortsetzen zu können. Mit diesem Konzept ließen sich aus seiner Sicht mehrere naheliegende Bedingungen für eine verfassungskonforme Weiterentwicklung der ARGEn am einfachsten realisieren. Kernpunkte der Weiterentwicklung seien hier die Realisierung einer hohen Dezentralität, die besondere Beachtung der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen sowie eine enge und gute Kooperation mit den Kommunen, die ihre Leistungspalette in gewohnter Qualität einbringen sollten.

Grundsätzlich sei nach seinem Verständnis für eine grundgesetzkonforme Ausgestaltung der Jobcenter keine neue gesetzliche Regelung notwendig. Man könne auf Basis vorhandener Gesetze handeln. Das Bundesverfassungsgericht habe die durch die Reform vorgenommene Aufgaben- und Finanzzuweisung nicht kritisiert, sondern nur die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung als unzulässig erklärt. Eine untergesetzliche Regelung habe den großen Vorteil, dass es keine – wie bei schwierigen Gesetzgebungsprozessen üblich – sachfremden Kopplungsgeschäfte im Rahmen des Vermittlungsausschusses gäbe; Vermittlungsausschüsse brächten nur häufig schwierigere Regelungen hervor. Wenn sich aber im Laufe der stattfindenden Abstimmungsgespräche mit Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden ergeben sollte, dass gemeinschaftlich einfachgesetzliche Anpassungen dem Erfolg der Sache dienen, würden sie selbstverständlich seine Unterstützung finden.

Umzüge der Arbeitsgemeinschaften sollten möglichst vermieden werden. Das liege auch im Interesse der Hilfebedürftigen, die dann am bereits gewohnten Ort unter einem Dach die Leistungen aus zwei Händen in abgestimmter Form erhielten.

Dem Ziel der Kontinuität sei auch das Angebot an die Kommunen geschuldet, ihre rund 17.000 kommunalen Beschäftigten im Bereich der ARGEn durch den Bund zu übernehmen. Für die Kommunen entfalle die Suche nach neuen Verwendungsmöglichkeiten für ihre Mitarbeiter. Beim umgekehrten Weg einer stärkeren Kommunalisierung müssten hingegen die Kommunen die rund 40.000 Beschäftigten der BA, die mit dem ALG II befasst seien, übernehmen, was voraussichtlich erhebliche Probleme mit sich brächte.

Abschließend wies Bundesminister Scholz darauf hin, dass das von ihm favorisierte Modell den Kommunen abschließenden und gleichbleibenden Einfluss auf das lokale Arbeitsmarktprogramm einräumen werde. Es solle im Kooperationsausschuss – paritätisch besetzt – beschlossen und verbindlich umgesetzt werden. Überdies sollte ihr Geschäftsführer nur mit weitreichender Beteiligung der Kommune bestellt werden können. Und schließlich plädierte Scholz eindringlich dafür, die gegenwärtige Finanzverantwortung des Bundes beizubehalten. Hätten hingegen die Länder oder die Gemeinden die Finanzverantwortung, würde ein Anstieg der Arbeitslosigkeit in schwieriger wirtschaftlicher Lage ihren finanziellen Ruin bedeuten. Daher sei die Idee des Status quo, eine bundesweite Finanzverantwortung bei dezentralen Mitwirkungsmöglichkeiten der Kommunen in den ARGEn bzw. zukünftig in den kooperativen Jobcentern, die gerechteste und am besten geeignete Lösung.



# Optionen für eine effiziente Betreuung von ALG II-Empfängern

## Die Sicht der Bundesagentur für Arbeit

**Raimund Becker**

*Vorstandsmitglied der Bundesagentur für Arbeit*

Raimund Becker, Vorstandsmitglied der Bundesagentur für Arbeit, beleuchtete in seinem Beitrag vor allem operative und administrative Aspekte der Grundsicherung für Arbeitssuchende und begründete, weshalb er das von der Bundesagentur für Arbeit mitentwickelte Konzept des „kooperativen Jobcenters“ als die sinnvollste Option für die verfassungsrechtlich gebotene Weiterentwicklung der Arbeitsgemeinschaften ansehe. Er rief den Anwesenden zunächst noch einmal die Dimensionen dieses Grundsicherungssystems in Erinnerung: rund 7 Mio. betreute Kunden, 55.000 Beschäftigte und ein Finanzvolumen von über 40 Mrd. Euro. Anders als in der früheren Sozialhilfe sei das Ziel heute die Teilhabe der Menschen an Arbeit. Becker betonte, dass er die partnerschaftliche Zusammenarbeit von Bundesagentur für Arbeit und Kommunen in den Arbeitsgemeinschaften für den richtigen Ansatz halte. Einer allein könne die Probleme nicht bewältigen. Schon in den ersten Jahren des neuen Grundsicherungssystems seien trotz einiger Anlaufschwierigkeiten sehr respektable Ergebnisse erzielt worden. Im vergangenen Jahr hätten 2,5 Mio. Menschen die Grundsicherung wieder verlassen – auch aufgrund der erfolgreichen Arbeit in den Arbeitsgemeinschaften. Das zeige, dass die Menschen nicht dauerhaft in der Grundsicherung blieben. Doch trotz dieser Fortschritte gebe es nach wie vor Verbesserungspotentiale, insbesondere auf der „Managementebene“, räumte Becker ein. Hinzu kämen die bereits von Minister Scholz angesprochenen, sachlich eher kontraproduktiven und nicht immer rational begründbaren politischen Kompromisse im Vermittlungsausschuss.

Beispielhaft führte er unklare Kompetenzverteilungen zwischen den beiden Partnern, die daraus resultierenden komplexen Abstimmungsprozesse, unterschiedliche personalrechtliche Zuständigkeiten oder auch unausgereifte



und inkompatible IT-Verfahren als Faktoren an, die zu Reibungsverlusten führten und die Effizienz der Arbeitsgemeinschaften noch immer einschränkten. Einige dieser Probleme, etwa im IT-Bereich, seien temporäre Phänomene und resultierten aus einer zu kurzen Vorlaufzeit. Diese habe man aber bewusst in Kauf genommen, um das politische Zeitfenster für die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe nutzen zu können. Bei anderen Problemen handele es sich um echte Geburtsfehler, die die Steuerung der Geschäftsprozesse und damit die Effizienz der ARGEn dauerhaft beeinträchtigen könnten. Letztlich habe auch das Bundesverfassungsgericht diesen Kompetenzwirrwarr, der das Ergebnis der Mischverwaltung sei, für unzulässig erklärt.

Vor diesem Hintergrund sehe er das Konzept des kooperativen Jobcenters als erfolgversprechende Weiterentwicklung an, betonte Becker. Es biete die Chance auf Kooperation mit klarer Verantwortung des jeweiligen Trägers. Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ließen Raum, um die Prozesse zu verzahnen und entstandene Partnerschaften weiterzuführen. Schließlich könne man keine Planung von der grünen Wiese aus machen. Für die Kunden bliebe es bei einer einheitlichen Anlaufstelle. Der einzige Nachteil sei, dass der Bescheid getrennt werden müsste in einen Bescheid für die Kosten der Unterkunft und einen Bescheid für das ALG II. Aber auch davon müsse der Kunde bei einer guten Organisation nicht allzu viel merken. Insgesamt setze das kooperative Jobcenter auf eine Kontinuität der Zusammenarbeit von Bundesagentur für Arbeit und Kommunen und löse die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts durch einen „minimalinvasiven Eingriff“. Gleichzeitig sei dieses System für den Bund als Geldgeber ausreichend transparent, was Kosten und Leistungen betref-

fe, und ermögliche ein Benchmarking, bei dem die Jobcenter voneinander lernen könnten.

Äußerst skeptisch äußerte sich Becker hinsichtlich einer vollständigen Kommunalisierung der Zuständigkeiten für die Grundsicherung. Aus operativer und administrativer Sicht entstünden in einem solchen System gewaltige Probleme: unklare Berichtsstrukturen, inkompatible IT-Strukturen oder Probleme bei der Erhebung, Konsolidierung und Lieferung von Daten seien nur einige davon. Darüber hinaus befürchtete er einen erhöhten Verwaltungsaufwand sowie das Entstehen von Doppelstrukturen. Und schließlich fehle es bei einer Kommunalisierung nicht nur an der notwendigen Transparenz, was den überregiona-

len Arbeitsmarkt betreffe, sondern man schaffe auch unnötige Probleme an arbeitsmarktpolitischen Schnittstellen wie etwa der Ausbildungsvermittlung oder der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Abschließend drängte Becker auf eine möglichst schnelle politische Entscheidung über die Weiterentwicklung der Arbeitsgemeinschaften. Zum einen benötige ein kontrollierter organisatorischer Umstellungsprozess eines so großen Systems rund zwei Jahre. Zum anderen herrsche bei den Mitarbeitern derzeit eine beträchtliche Unsicherheit über ihre Zukunft. Aus Change-Prozessen sei bekannt, dass dieser Umstand der Motivation und Leistungsbereitschaft nicht gerade zuträglich sei.

## Optionen für eine effiziente Betreuung von ALG II-Empfängern

### Die Sicht der Landkreise

*Prof. Dr. Hans-Günter Henneke*

*Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages*

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke vom Deutschen Landkreistag setzte sich im ersten Teil seiner Ausführungen kritisch mit den Beiträgen seiner beiden Vorredner, Arbeitsminister Olaf Scholz und BA-Vorstandsmitglied Raimund Becker, auseinander. Dabei kritisierte er zunächst, dass offensichtlich nicht daran gedacht sei, die Vorlage der Ergebnisse der umfangreichen Evaluierung Ende 2008 abzuwarten, obwohl das Bundesverfassungsgericht gerade auch deshalb eine lange Frist bis Ende 2010 für die organisatorische Neuregelung der Grundsicherung für Arbeitssuchende eingeräumt habe. Der jetzt vom Bundesarbeitsminister und der BA an den Tag gelegte Aktionismus sei ebenso wie der Hinweis, das Karlsruhe Urteil habe zu großer Unsicherheit und Zukunftsängsten bei den Mitarbeitern vor Ort geführt, fehl am Platze. Vielmehr habe der Gesetzgeber selbst von Anfang an eine Überprüfung der Aufgabenwahrnehmung auf Basis der Evaluationsergebnisse vorgese-



hen – gerade deshalb mache man ja mit riesigem Aufwand die wissenschaftliche Evaluation der so genannten Experimentierklausel.

Prof. Henneke widersprach auch der Interpretation, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit der Arbeitsgemeinschaften weise de facto den Weg zu einer getrennten Aufgabenwahrnehmung. Ganz im Gegenteil hätten die Verfassungsrichter das Ziel einer Aufgabenerfüllung aus einer Hand mehrfach betont. Vor allem aber laute einer der Schlüsselsätze im Urteil, dass „der Vollzug von Bundesgesetzen nicht zugleich von Bund und Ländern oder einer von beiden geschaffenen dritten Institution wahrgenommen werde“. Dieser Satz lasse neben den Arbeitsgemeinschaften als dritter Institution auch die getrennte Trägerschaft als verfassungswidrig erscheinen, betonte Henneke. Auch vor diesem Hintergrund könne er daher dem vom



Bundesarbeitsminister präferierten „untergesetzlichen“ Modell des kooperativen Jobcenters nichts Gutes abgewinnen. Nachdrücklich wandte sich Henneke gegen die Begründung des Ministers, auf eine gesetzliche Regelung zu verzichten: Die Feststellung, weil eventuell ein Vermittlungsausschussverfahren drohen könnte, sollte man dem obersten Souverän, d.h. dem parlamentarischen Gesetzgeber, die Befassung mit dieser Fragestellung ersparen, sei als Argument geradezu empörend. Es dürfe nicht sein, dass der Erfolg sozialpolitischer Regelungen nur von der „persönlichen Chemie“ der Akteure vor Ort bestimmt werde. Vielmehr müsse der Gesetzgeber im Interesse der Menschen gerade für die Situationen verbindliche Organisationsregelungen schaffen, in denen sonst keine zielführende Arbeit vor Ort zu erwarten wäre.

Auch was die Frage der Verlängerung der kommunalen Optionsregelung im Rahmen der Experimentierklausel betrifft, bestand ein fundamentaler Dissens zwischen Henneke und Scholz. Prof. Henneke widersprach der Einschätzung, dass die Optionsmöglichkeit durch die Föderalismusreform de facto ausgehebelt worden sei. Bei der „kommunalen Option“ handele es sich nicht um eine – verfassungswidrige – bundesgesetzliche Aufgabenübertragung an die Gesamtheit der Kommunen, sondern es werde einzelnen Gemeinden – bei Zustimmung der obersten Landesbehörde – der Zugriff auf eine an sich dem Bund zugeordnete Aufgabe ermöglicht. Das sei etwas völlig anderes. Im Übrigen könne er die Argumentation nicht nachvollziehen, dass eine einmalige Verlängerung um drei Jahre verfassungsrechtlich noch akzeptabel sei, eine dauerhafte Verlängerung hingegen verfassungswidrig – eine solche Position sei „gefühltes“ Verfassungsrecht, habe aber mir der geltenden Verfassungsrechtslage nichts zu tun. Dem von Raimund Becker angeführten erhöhten Verwaltungsaufwand bei einer stärkeren kommunalen Autonomie – u.a. aufgrund von Doppelstrukturen zur BA – hielt Henneke entgegen, dass der Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder und dort durch die Kommunen dem normalen Verwaltungsalltag in Deutschland entspreche.

Als gangbare Lösungsalternativen schlug Prof. Henneke zum einen die kommunale Gesamtträgerschaft vor. Verfassungsrechtlich sei das möglich. Die Herausforderung bei diesem Modell sei die Neuorganisation der Finanzströme. Denn die rund 38 Mrd. Euro, die derzeit der Bund für die Grundsicherung für Arbeitssuchende ausgibt, müssten möglichst „belastungsgerecht“ über die Länder an die Kommunen fließen. Das sei beispielsweise



se ein Thema für die Föderalismuskommission II. Das von Olaf Scholz formulierte „Schreckensszenario“, dass die stichtagsbezogene Übertragung der Finanzverantwortung auf die Kommunen diese bei später ansteigender Arbeitslosigkeit in den Ruin treiben würde, wollte er nicht gelten lassen, da das Grundgesetz durchaus Anpassungen bei der Steueraufteilung zwischen den föderalen Ebenen vorsehe.

Zum anderen skizzierte er unter Verweis auf eine Wortmeldung des Abgeordneten Jochen-Konrad Fromme MdB ein kombiniertes Modell als mögliche Kompromisslösung. Die erste Säule sei dabei eine entfristete und erweitere Optionsmöglichkeit für die Kommunen; die zweite Säule eine – durch eine Verfassungsänderung rechtlich abgesicherte – Mischverwaltung entsprechend den heutigen Arbeitsgemeinschaften. Das Bundesverfassungsgericht habe an einer Stelle klargestellt, dass eine Mischverwaltung nicht grundsätzlich unzulässig sei. Allerdings bedürfe es einer verfassungsrechtlichen Regelung und damit einer besonderen demokratischen Legitimation in Form einer Zwei-Drittel-Mehrheit. Angesichts der gewaltigen Aufgabe, die die Grundsicherung für Arbeitssuchende darstelle, könnte ein solches Kompromissmodell dazu beitragen, das Ziel der einheitlichen Aufgabenwahrnehmung abzusichern und arbeitsmarkt- sowie sozialpolitische Rückschritte zu vermeiden. Die Finanzierungsstruktur bliebe in diesem Modell prinzipiell unverändert.



## Politische Diskussion

**Laurenz Meyer** MdB (CDU)  
Vorsitzender der Arbeitsgruppe Wirtschaft und Technologie der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

**Andrea Nahles** MdB (SPD)  
Stellvertretende Vorsitzende der SPD und arbeitsmarktpolitische Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion

**Brigitte Pothmer** MdB (Bündnis 90/Die Grünen)  
Arbeitsmarktpolitische Sprecherin der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen

**Dr. Heinrich Kolb** MdB (FDP)  
Vorsitzender des Arbeitskreises Arbeit und Soziales der FDP-Bundestagsfraktion

### Laurenz Meyer MdB

Laurenz Meyer MdB erinnerte in seinem Diskussionsbeitrag daran, dass gesetzliche Organisationsregelungen immer so ausgestaltet sein sollten, dass sie dazu beitragen, Konflikte aufzulösen. Im Rahmen der gemeinsam von den Kommunen und der Bundesagentur für Arbeit gebildeten Arbeitsgemeinschaften sei dieser Grundsatz aufgrund unklarer Kompetenzverteilungen nicht optimal umgesetzt worden. Ähnlich wie Prof. Henneke argumentierte er, dass eine konstruktive Zusammenarbeit nicht ausschließlich von den vor Ort handelnden Personen abhängen dürfe. Vielmehr vertrat er die Meinung, dass es klarer hierarchischer Strukturen bedürfe: „Einer muss immer den Hut aufhaben, einer muss letztlich das Sagen haben“. Das sei die erste Grundaussage für die anstehende Organisationsreform, betonte Laurenz Meyer.



Darüber hinaus erteilte er der von Arbeitsminister Olaf Scholz geäußerten Absicht, bei den notwendigen Änderungen ohne Gesetzgebungsverfahren auszukommen, eine Absage. Aus seiner Sicht sei eine untergesetzliche Regelung völlig undenkbar. Die klarste Lösung, der er persönlich viel abgewinnen könne, sei eine Änderung des Grundgesetzes. Allerdings bezweifelte der CDU-Politiker, dass es dazu kommen werde. Alternativ dazu könne er sich eine gesetzliche Regelung vorstellen, die es einerseits den interessierten Kommunen ermögliche, die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitssuchende selbst zu übernehmen, und andererseits in den Fällen, in denen die Kommunen das nicht wollten, eine klare Kompetenzzuordnung auf die Ebene des Bundes und seiner nachgelagerten Instanzen vorsehe. Vorstellbar sei darüber hinaus auch, mit den Ländern auszuloten, inwieweit diese die Organisation in die Hand nehmen wollen. Prinzipiell sei somit eine vielfältige Landschaft an möglichen Organisationsformen denkbar. In allen Fällen sei jedoch wichtig, dass die Verantwortlichkeiten eindeutig definiert seien. Angesichts der schon heute zu beobachtenden unzähligen Rechtsstreitigkeiten zwischen den Transferempfängern und den Trägern der Grundsicherung wage er sich überhaupt nicht vorzustellen, was bei einer getrennten Trägerschaft mit zwei nebeneinander arbeitenden Instanzen und doppelten Arbeitsprozessen und damit auch doppelten Klagen passieren werde.

Auf jeden Fall müsse jedoch möglichst schnell, d.h. am besten noch im Jahr 2008, gehandelt werden, um Planungssicherheit und geordnete Bedingungen zu schaffen und die Unsicherheit bei den Mitarbeitern in den Arbeitsgemeinschaften in Grenzen zu halten. Sonst laufe man Gefahr, dass die besten Kräfte sich nach anderen Tätigkeiten umsähen. Für langwierige Evaluierungen bestünde daher keine Zeit.



### Andrea Nahles MdB

Andrea Nahles MdB skizzierte die Position der SPD-Bundestagsfraktion und betonte eingangs ihrer Ausführungen, dass sie sich das Verfassungsgerichtsurteil, welches der Deutsche Landkreistag herbeigeführt habe, nicht gewünscht hat. Da die Politik insgesamt aber in der Pflicht stehe, Lösungen zu suchen, werde in naher Zukunft ein mit dem Bundesarbeitsminister abgestimmter überarbeiteter Vorschlag vorgelegt werden. Das sei auch im Interesse der Mitarbeiter in den Arbeitsgemeinschaften und der Arbeitssuchenden, deren Situation derzeit von erheblicher Unsicherheit geprägt sei. Grundsätzlich sei zwar eine Grundgesetzänderung eine prinzipiell interessante Alternative. Allerdings bestehe derzeit politische Uneinigkeit darüber, in welche Richtung das Grundgesetz geändert werden sollte – sowohl zwischen Bund und Ländern als auch zwischen den Ländern untereinander, so dass es nicht die Große Koalition sei, wo die größten Differenzen vorzufinden seien. Von den Ländern gebe es keine klaren und belastbaren Signale.

Aus ihrer Sicht stelle das Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine Innovationsbremse für die Arbeitsmarktpolitik dar. In der jüngeren Vergangenheit hätten die sogenannten MoZArT-Projekte (Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe) und auch die Jobcenter gezeigt, wie wichtig eine bessere Verzahnung zwischen den Ebenen, zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen sei. Dies werde nun schwieriger. In diesem Zusammenhang wies sie den Vorwurf zurück, sie favorisiere eine reine BA-Lösung, vielmehr wolle sie eine stärkere Dezentralität und eine bessere Kooperation zwischen den Ebenen. Gemeinsam könnten sich Bund und Kommunen am besten um die Langzeitarbeitslosen kümmern. Vor allem für die Betroffenen habe sich das

Angebot aus einer Hand als sinnvoll erwiesen, unabhängig davon ob es sich um eine Arbeitsgemeinschaft oder eine Optionskommune handele. Die Diskussion der vergangenen Wochen habe sich für ihr Empfinden viel zu sehr um reine Technik- und Organisationsfragen gedreht, ohne dass die Interessen der Menschen ausreichend berücksichtigt worden wären.

Nahles betonte, dass eine vollständige Kommunalisierung der Grundsicherung für Arbeitssuchende nicht nur aus Sicht des Arbeitsmarktes kein gangbarer Weg sei. Gerade Finanzierungsfragen seien besonders schwierig. Es gehe um ein Transfervolumen von rd. 45 Mrd. Euro. Eine reine Zahlerfunktion ohne fachlichen Einfluss sei für den Bund nicht akzeptabel. Letztlich müssten wegen der Konnexität die Länder die finanzielle Haftung gegenüber den Kommunen übernehmen. Realistischerweise gebe es keine Alternative zu einer freiwilligen Kooperation im Rahmen des kooperativen Jobcenters.



### Pressestimme

„Zwischen den Bundestagsfraktionen von Union und SPD zeichnet sich ein Kompromiss über die künftige Betreuung von Langzeitarbeitslosen ab. ‚Einer muss dabei den Hut aufhaben: Wenn es die Kommune nicht machen will, dann muss es eben die Bundesagentur für Arbeit machen,‘ sagte der wirtschaftspolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Laurenz Meyer... Bei einer Veranstaltung der Stiftung Marktwirtschaft... hatte [Arbeitsminister] Scholz in einem strittigen Punkt bereits Entgegenkommen signalisiert. ‚Ich bin mir ganz sicher, dass die Tätigkeit der Optionskommunen verlängert wird. Das wollen wir gesetzlich ermöglichen,‘ sagte Scholz... Diese Frist wird nun voraussichtlich bis 2013 verlängert. Eine völlige Entfristung lehnt Scholz aus verfassungsrechtlichen Gründen ab.“

Financial Times Deutschland vom 24.04.08



#### Brigitte Pothmer MdB

Anders als ihre Vorrednerin wollte Brigitte Pothmer MdB das Konzept des kooperativen Jobcenters nicht unterstützen. Sie kritisierte, dass dieser Vorschlag Erwartungen wecke, die er nicht werde einlösen können. „Es wird keine Leistungen aus einer Hand geben“, betonte die arbeitsmarktpolitische Sprecherin von Bündnis 90/Die Grünen. Auch sie schloss sich der im Verlauf der Veranstaltung bereits mehrfach zum Ausdruck gebrachten Forderung an, dass eine gesetzliche Regelung gefunden werden müsse, die auch dann noch funktioniere, wenn die beteiligten Personen vor Ort nicht miteinander kooperieren wollten. Für diesen Fall sehe das kooperative Jobcenter die getrennte Trägerschaft vor. Das aber käme einem Rückschritt gleich. Aus Sicht der Grünen müsse die kommunale Kompetenz gestärkt werden, egal in welcher Organisationsstruktur. So sei beispielsweise die Arbeit der ARGEn dort am besten, wo die Bundesagentur für Arbeit weitgehend auf ihr Durchgriffsrecht verzichtet habe. Die Nürnberger Zentrale dürfe sich nicht in das operative Geschäft vor Ort einmischen. In der grundsätzlich sinnvollen Zusammenarbeit von BA und Kommunen müssten Letztere gestärkt werden.

Um auch weiterhin die erfolgreiche Hilfe aus einer Hand verfassungskonform zu ermöglichen, plädierte Brigitte Pothmer für eine Verfassungsänderung. Eine solche Änderung wäre eher technischer Natur und würde nicht die tieferen Werte des Grundgesetzes berühren. Wenn dadurch weiterhin beide Modelle – kommunale Option und gemeinsame Trägerschaft in den Arbeitsgemeinschaften – nebeneinander möglich wären, ließen sich auch die notwendigen politischen Mehrheiten für eine Grundgesetzänderung finden, prognostizierte Pothmer. Angesichts der Bedeutung

des Problems Arbeitslosigkeit und der großen Zahl von Betroffenen sei dieser Weg richtig und notwendig.

Sie betonte, dass es ausgesprochen wichtig sei, den Bund in der finanziellen Verantwortung zu lassen, alles andere – wie beispielsweise die Aufgaben- und Finanzzuweisung an die Bundesländer – wäre Harakiri. Denn abgesehen von der in der Praxis kaum zu lösenden Frage, wie die Mittel verteilt werden sollten, erfolge das Setzen der Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit nicht kommunal, sondern durch die Bundespolitik.

#### Dr. Heinrich Kolb MdB

Dr. Heinrich Kolb MdB knüpfte inhaltlich an Prof. Henneke an und betonte, dass eine untergesetzliche Regelung angesichts der Bedeutung und der Reichweite der Entscheidung überhaupt nicht denkbar sei. Das Argument des Bundesarbeitsministers, weshalb er die Prozedur eines Vermittlungsausschusses vermeiden wolle, sei fadenscheinig. Mit Ausnahme der konstituierenden Sitzung habe der Vermittlungsausschuss in dieser Legislaturperiode noch gar nicht getagt. Allerdings befürchte er, dass die Ergebnisse nicht besser würden, wenn die entscheidenden Einigungen statt um Mitternacht im Vermittlungsausschuss um Mitternacht im Koalitionsausschuss getroffen werden.



Vor diesem Hintergrund sei es unerlässlich, dass die Diskussion über eine Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach ordnungsgemäßem Abschluss der wissenschaftlichen Evaluierung im Deutschen Bundestag beraten werde. Sinn und Zweck der Evaluation sei es, die Vorteile, die im Wettbewerb zwi-





schen verschiedenen Organisationsformen entstanden sind, offenzulegen. Kolb äusserte die Vermutung, dass der Bundesarbeitsminister das Urteil des Bundesverfassungsgerichts dazu nutzen wolle, vor Abschluss der Evaluation endgültige Fakten zu schaffen. Die derzeitige „Charmeoffensive“ bei den ARGEn mit

dem Angebot, die kommunalen Beschäftigten zu übernehmen, werde schon in den nächsten Monaten Wirkungen zeigen.

Für das Modell der Optionskommunen werde es maximal bei einer einmaligen Verlängerung um drei Jahre bis 2013 bleiben, fürchtete der FDP-Politiker. Vor dem Hintergrund der teilweise langfristig ausgerichteten Strukturentscheidungen in den Optionskommunen sei das keine ausreichende Planungsgrundlage. Kolb verteidigte die optierenden Kommunen vor dem Vorwurf, sie könnten nur den lokalen Arbeitsmarkt überblicken, nicht aber regionale oder gar überregionale Entwicklungen. Beispiele wie der Main-Kinzig-Kreis bewiesen hier das Gegenteil. Außerdem habe das Nebeneinander von Optionskommunen und Arbeitsgemeinschaften einen produktiven Wettbewerb zwischen diesen beiden Organisationsformen hervorgerufen.

Das kooperative Jobcenter schwäche die Position der Kommunen, da es keine Partnerschaft auf Augenhöhe mehr sei. Er glaube vielmehr, dass Minister Scholz mit seinem Konzept letztlich ein Bundessozialamt vorbereiten wolle. Aus Sicht der FDP sollte man hingegen die Position der Kommunen stärken und ihnen entsprechende Aufgaben samt zugehöriger Finanzierungsverantwortung übertragen.



## Impressum