

Neuigkeiten der BAG Integrationsfirmen e.V.

18. Februar 2008

Eine Replik auf ein Schreiben von Andrea Nahles an die SPD-Fraktion vom 14.2.08

Kooperatives Jobcenter - ein Konzept ohne Zukunft

Nachdem das Bundesverfassungsgericht die für die Umsetzung des SGB II gesetzlich definierten Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) für verfassungswidrig erklärt hat, wurde vom Bundesarbeitsministerium das Konzept des „Kooperativen Jobcenters“ vorgestellt, das im Kern der bisher in 21 Fällen praktizierten „getrennten Trägerschaft“ zwischen Kommune und Arbeitsagentur entspricht. Das Kooperative Jobcenter soll eine gute und zügige Alternative zu den Arbeitsgemeinschaften darstellen. Dieser Auffassung ist aus fachlicher Sicht klar zu widersprechen..

1. Wozu die Eilbedürftigkeit eines neuen Modells?

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber drei Jahre für die Entwicklung eines neuen Modells Zeit gelassen - nicht ohne Grund, denn ein möglichst einvernehmliches Handeln der Kommunen, Länder, Bund, Bundesagentur und der Freien Wohlfahrtspflege - sowie auch vieler privater und gemeinnütziger Dienstleister am Arbeitsmarkt - tut dem schwierigen sachlichen Anliegen nur gut. Die für die Eile als Begründung behauptete „Unsicherheit“ für Arbeitssuchende existiert nicht (für diese ändert sich derzeit nichts), und die Unsicherheit für die Mitarbeiter/innen wird nicht verschwinden, wenn sich die Akteure noch auseinandersetzen und eine Bundestagswahl 2009 neue Rahmenbedingungen setzen kann.

2. „Aus einer Hand“ oder „unter einem Dach“ ?

Die Leistungen im Kooperativen Jobcenter werden nicht mehr „aus einer Hand“ erfolgen, einem Kerngedanken des SGB II. Die derzeit vielfach praktizierte Leistungserbringung „unter einem Dach“ wird zukünftig gefährdet werden. Wenn zukünftig die Arbeitsagentur für die passiven Leistungen ohne Mietkosten allein verantwortlich ist, wird sie diese räumlich in wirtschaftlicher und effizienter Form erbringen wollen und müssen. Wenn die Kommunen für die Kosten der Unterkunft die Leistungen erbringen, werden sie dies ebenfalls möglichst wirtschaftlich und effizient tun wollen und müssen

- sie unterliegen bekanntlich einer anderen Rechts- und Fachaufsicht als die Arbeitsagenturen. Wer will glauben, dass beide Trägerschaften zugunsten einer räumlich einheitlichen Leistungsgewährung im Sinne des Bürgers ihre eigenen Effizienz- und Wirtschaftlichkeitskriterien zugunsten des hehren Bürgerwunsches zurückstellen?

Eine in 2000 von der Bertelsmann-Stiftung finanzierte Studie hat gezeigt: eine gute Zusammenarbeit zwischen den damaligen Arbeitsämtern und kommunalen Sozialämtern,

(die eher selten – wie z. B. in Köln – denn als Regelfall vorherrschte) gelang nur mit mutigen und kooperativen Leitungen der Behörden. Warum sollen die seit Jahren bekannten örtlichen Konflikte und Differenzen, insbesondere bei finanziellen Dingen, plötzlich durch das Kooperative Jobcenter verschwinden?

Es ist wahrscheinlich: die örtlichen Schwierigkeiten werden wachsen statt abnehmen, denn beim Kooperativen Jobcenter besteht im Gegensatz zur ARGE kein Einigungs-zwang mehr.

3. Zukünftige Rolle der Kommunen

Bei zukünftigen Kooperativen Jobcenter soll die „örtliche Ebene gestärkt“ werden und die Kommunen sollen ihre „tragende Rolle“ behalten. Jeder weiß, dass die Integration von Langzeitarbeitslosen (weit über die Hälfte der Haushalte im SGB II sind seit Anfang 2005 ununterbrochen im Leistungsbezug; knapp die Hälfte aller Antragsteller auf SGB II waren in den vorhergehenden 12 Monaten schon ein mal im Leistungsbezug) kein kurzfristiges Vermittlungsgeschäft, sondern eine mühevoll, mit vielen sozialen Integrationsleistungen und starker Vernetzung zu örtlichen Klein- und Mittelbetrieben verbundene Vermittlungsarbeit darstellt. Beim Kooperativen Jobcenter sind die Kommunen „raus aus dem Geschäft“. Sie haben mit Glück eine beratende Rolle, mit Sicherheit eine zahlende Rolle (Kosten der Unterkunft) - aber sie haben keinen wirksamen Einfluss mehr. Ein Eckpunkt für die organisatorische Gestaltung der Umsetzung des SGB II war die „Begegnung auf Augenhöhe“ zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen - dieser Eckpunkt ist völlig aus der Diskussion verschwunden. Im zukünftigen „Kooperationsausschuß“ wird eine recht einseitige Kooperation stattfinden - die Kommunen dürfen sicherlich eigene Leistungen beitragen, Wünsche äußern und Hinweise geben, zu entscheiden haben sie aber nichts. Dagegen ist nichts einzuwenden, wenn man dem allgemein anerkannten Prinzip „wer bezahlt, bestimmt auch“ folgt. Es ist allerdings eine Täuschung, dies als „Kooperation“ oder „tragende Rolle der Kommunen“ zu bezeichnen - und für die Langzeitarbeitslosen kommt dabei nichts heraus.

4. Die fiskalischen Risiken für Kommunen: Kosten der Unterkunft

Die gesamten Aufwendungen für das SGB II teilen sich zwischen Bund und Kommunen geschätzt in dem Verhältnis von 70 : 30 auf. Die Kommunen tragen den größten Teil der Kosten der Unterkunft (etwa 70 % der Gesamtaufwendungen von gut 11 Mrd. €). Die Beteiligung der Kommunen an den passiven Leistungen war beabsichtigt, um ihr finanzielles Interesse an der erfolgreichen Umsetzung des SGB II zu wecken. Jeder Langzeitarbeitslose, der in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert wird, bedeutet Einsparungen bei den passiven Leistungen - um so nachhaltiger, um so besser.

Schon im jetzigen System ist die Einsparung bei den Kommunen durch entfallende Kosten der Unterkunft „nachrangig“. Nimmt ein Langzeitarbeitsloser eine Beschäftigung auf und reduziert damit seinen Leistungsanspruch, so „spart“ derzeit nur Bund, d.h. die Kosten der Unterkunft bleiben gleich. Erst wenn der Langzeitarbeitslose voll aus dem Leistungsbezug heraus fällt, beginnt die Kostenreduktion bei den Kommunen. Dies hat zu dem „fiskalisch bedingten“ Interesse der Kommunen geführt, Langzeitarbeitslose ganz zu integrieren.

Praktisch gesprochen: beim 1 € - Job spart die Kommune nichts, wohl aber bei der vollständigen Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Die Leistungsstruktur ändert sich nicht beim Kooperativen Jobcenter - es gibt nur einen Unterschied: ob der Fokus der Bemühungen auf 1 € - Jobs oder vollständige Integration gesetzt wird, entscheidet zukünftig die Arbeitsagentur allein. Wenn die Arbeitsagentur das Oberziel „Senkung der passiven Leistungen“ erreichen will, genügen auch ein paar 400 € - Jobs - und die Kommune schaut - fiskalisch gesprochen - ins Leere.

Verallgemeinert ist festzuhalten: beim Kooperativen Jobcenter haben die Kommunen im Kerngeschäft der Arbeitsintegration von Langzeitarbeitslosen nichts

mehr zu bestimmen - mitfinanzieren und ergänzende soziale Leistungen einbringen dürfen sie aber gerne.

5. Die fiskalischen Risiken der Kommunen: das Personal

In den ARGEen zur Umsetzung des SGB II sind bundesweit ca. 53.000 Menschen beschäftigt; etwas weniger als die Hälfte davon sind kommunale Mitarbeiter/innen. Beim Modell des Kooperativen Jobcenter müssen diese Mitarbeiter/innen entweder zur Bundesagentur für Arbeit als Arbeitgeber wechseln oder sie müssen bei den Kommunen neue Verwendung finden (wo?). Hier liegt ein erhebliches fiskalisches Risiko für die Kommunen!

Zwar macht die Bundesagentur für Arbeit ein „großzügiges Angebot“ für kommunale Mitarbeiter/innen - in der Tat ist es sehr großzügig, so dass die Gleichbehandlung mit den in den ARGEen tätigen Mitarbeitern/innen der Arbeitsagenturen in Frage steht. Gleichwohl: es werden wohl nur wenige kommunale Mitarbeiter/innen der ARGEen zur Bundesagentur für Arbeit wechseln, weil sie deren „interne Kultur“ als negativ erfahren haben, die Aufstiegsmöglichkeiten nicht besser werden - und: die Unsicherheit der Perspektive (was geschieht nach der Bundestagswahl 2009?) lässt sie wohl eher zögern. Die Kämmerer der Kommunen dürfen sich beim „Kooperativen Jobcenter“ bereits auf nennenswerte Mehrkosten in den kommunalen Personaletats einstellen.

6. Der Personalabbau ist in Vorbereitung

Ein Kernstück des SGB II ist die intensive und individuelle Betreuung, Beratung und Begleitung von Langzeitarbeitslosen. Es ist historisch einmalig, dass der Parteitag einer großen Volkspartei in Deutschland 2004 beschlossen hat, dass für die Betreuung von Langzeitarbeitslosen über das Fallmanagement ein Personalschlüssel von 1 : 75 notwendig sei. Dieser Schlüssel wurde, bedingt durch hohe Fallzahlen, nur in wenigen Fällen und nur für unter 25jährige tatsächlich oder annähernd erreicht. Die Vorbereitungen, nein die praktischen Maßnahmen für die Umsetzung des Kooperativen Jobcenter haben im Januar 2008 bereits begonnen - damit sind naturgemäß auch interne Planungspapiere im Umlauf. Durch die in der Bundesagentur für Arbeit diskutierte neue Präzisierung der Betreuungsschlüssel wird die "Bemessung" zu den bisherigen Betreuungsschlüsseln deutlich verschlechtert. Für ca. 40% aller erwerbsfähigen Hilfebezieher wird kein Personalansatz für die Betreuung und Vermittlung mehr eingeplant – man zählt nur noch „Arbeitslose“ und Maßnahmenteilnehmer, alle anderen bleiben ohne Betreuung. Es wird zwar ein Personalschlüssel für Führungskräfte und zentrale Dienste von 1:5 eingeführt, dieser ist aber tatsächlich niedriger wie die bisherige notwendige Personalausstattung. Die Obergrenze für die Personalausstattung ist fest definiert und nicht veränderbar. Damit ist klar: auch die Bundesagentur für Arbeit rechnet nicht mit einem Übertritt des Personals von den Kommunen zur Bundesagentur. Ein weiteres Kernstück des SGB II wird einkassiert, und wie es in den 90er Jahren hieß: Langzeitarbeitslosigkeit wird nur noch verwaltet.

7. Die Zusammenarbeit in einheitlichen Anlaufstellen - die schöne Illusion

Die Idee des Jobcenter ist die einheitliche Stelle und der einheitliche „persönlichen Ansprechpartner“ (§ 14 Abs. 1 SGB II) - diese Idee war bisher schon schwer umzusetzen, durch das Kooperative Jobcenter wird diese Idee unmöglich. Der Bearbeiter der „Kosten der Unterkunft“ bei der Kommune und der Bearbeiter anderen passiven Leistungen bei der Arbeitsagentur sind zwei getrennte Sachbearbeiter in getrennter Verantwortung (Fachaufsicht, Dienstaufsicht usw.). Wenn sich Arbeitsagentur und

Kommune einig sind - wozu keine Seite gezwungen ist -, dann befinden sich beide Bearbeiter in einem Gebäude. Beide Bearbeiter müssen, um die eigenen Zahlbeträge zu ermitteln, eine Gesamtberechnung durchführen. Auch wenn diese Gesamtberechnung für beide Bearbeiter identisch ist bzw. sein sollte - keine Rechnungsprüfung der Behörden wird dulden, dass man der Berechnung des Bearbeiters der anderen Behörde einfach glaubt oder diese ohne Prüfung übernimmt. Der Langzeitarbeitlose hat zwangsläufig mit 2 Behörden zu tun und muss - z. B. bei einem Widerspruch - bei 2 Behörden vorstellig werden usw. Wenn er Glück hat, sitzen beide in einem Gebäude. Die Feststellung, ein Hin und Her zwischen Kommune und Arbeitsagentur sei nicht nötig, ist einfach falsch. Auch die Behauptung, Eingliederungsvereinbarungen zwischen Kommune und Arbeitsagentur würden miteinander abgestimmt (d.h. ein weiter bürokratischer Abstimmungsvorgang würde geschaffen), ist einfach Illusion, weil jede Behörde nur ihrer eigenen Fach- und Dienstaufsicht folgen darf und wird. Ebenso ist fraglich, ob „Umzüge von ARGEn vermieden“ werden - siehe dazu Punkt 6.

8. Der Kooperationsausschuss - eine schöne heile Welt

Es heißt „Ein Kooperationsausschuss übernimmt die bisherige Funktion der Trägerversammlung“ - das ist offenkundig rechtlich, sachlich und falsch unrichtig. Der Kooperationsausschuss ist ein Gremium, in dem Absprachen getroffen werden können, aber nicht müssen. Ein solcher Ausschuss ist weniger wert als die Gesetzgebung vor dem SGB II, in der in beiden Gesetzen (BSHG, SGB III) die Behörden vom Gesetzgeber immerhin explizit aufgefordert wurden, eng miteinander zu kooperieren. Es ist allgemein bekannt, dass diese Aufforderungen des Gesetzgebers nichts genutzt haben - erst das SGB II hat die Lage verändert. Mit dem Kooperativen Jobcenter geht man zurück in die alte Konfliktlage zwischen Arbeitsagentur und Kommune.

9. Die neue Eigenständigkeit der Kooperativen Jobcenter

Die neuen Kooperativen Jobcenter sollen „eine eigenverantwortliche Geschäftseinheit“ der Arbeitsagentur sein - mit einem eigenen Geschäftsführer. Soweit nichts Neues, aber: „Die Entscheidungen über die lokale Arbeitsmarktpolitik, die Gestaltung der Geschäftsprozesse, die Kommunikation und die Abstimmung mit den Akteuren vor Ort erfolgt dezentral. Es wird nicht zentral vorgegeben, was gemacht wird. Leitlinie sind vereinbarte Ziele.“ War oder ist dies nicht schon bei den ARGEn auch so? Was „dezentrale Entscheidungen“ in den ARGEn bei der Bundesagentur für Arbeit bedeuten, können Geschäftsführer der ARGEn lebhaft berichten - und das in einer Situation, wo die Kommunen oder kommunale Spitzenverbände noch Einspruch erheben konnten. Meterweise Regularien, insgesamt 26 „Handlungsstrategien“, zahllose Berichtspflichten, zahlreiche „Führungsunterstützer“ (für die ARGEn, angesiedelt bei der Agentur) sowie Controller und schließlich fast 100 „interne Berater“ - das Zugriffssystem der Zentrale der Bundesagentur war umfassend und subtil. „Handlungsstrategien“ waren offiziell natürlich nur „Empfehlungen“, aber es musste schon legitimiert werden, wenn man den Empfehlungen nicht gefolgt ist ... Mit dem Kooperativen Jobcenter wird dieses alles anders, weil die Kommunen jetzt nicht mehr beteiligt sind oder Einfluss geltend machen können ... das ist schon mehr als reine Chuzpe.

10. Das SGB II muss nicht geändert werden (?)

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 20. 12. 2007 das SGB II

beanstandet - nicht eine Durchführungsverordnung oder eine Umsetzungsanweisung. § 44 b des SGB II legt fest, dass zur einheitlichen Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Gesetz die Träger Arbeitsgemeinschaften errichten usw. ... Dieses Gesetz braucht nicht geändert zu werden?

11. Die Zukunft und andere Modelle?

Es wird behauptet, dass die Sozialdemokratie sich immer dafür eingesetzt habe, „dass die Arbeitsvermittlung auch der Langzeitarbeitslosen in Bundeshand bleiben und damit der Bund in der politischen Verantwortung für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bleiben muss.“ War die über Jahre entwickelte Hilfe zur Arbeit, die kommunalen Beschäftigungsprogramme und vieles andere mehr, was Langzeit-arbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt zurückbringen sollte, ein politischer Fehler der Sozialdemokratie?

Hat das früher schon einmal jemand als „unsozialdemokratisch“ gebrandmarkt?

Es ist unstrittig, dass Langzeitarbeitslose nicht allein über internetgestützte Stellenbörsen, sondern durch die Verknüpfung von sozialen Leistungen (von der Schuldnerberatung bis zur Kinderbetreuung) mit individuellen Integrationsstrategien in Arbeit gebracht werden können. Es ist ferner unstrittig, dass - auch nach eigener Aussage - die Bundesagentur für Arbeit über die für die Integration von Langzeitarbeitslosen notwendigen Strukturen und Mittel nicht verfügt. Das Kooperative Jobcenter ist die faktische Verlagerung der Verantwortung, Ressourcen (Personal) und Steuerung komplett auf die Bundesagentur für Arbeit - für die freiwillige Bereitschaft der Kommunen, ihre Möglichkeiten einzubringen, erhalten sie keinen Euro, sondern zahlen noch einen nennenswerten Teil der Lasten. Beim Streit über die sog. „Kommunalisierung“ wird mit der Angst gespielt. Wenn die Bundesländer die Aufgabe übernehmen, so heißt es, wären damit „unkalkulierbare finanzielle Risiken“ verbunden; auch viele Kommunen fürchten fiskalische Belastungen. Wieso eigentlich? Der Bund hat nirgendwo angekündigt, dass er seinen Löwenanteil an den Kosten auf andere überwälzen möchte. Wenn diese Mittel den Bundesländern bereit gestellt werden, besteht kein finanzielles Risiko - da die Ausgaben sinken, je besser die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit läuft, werden sie möglicherweise eigene Mittel freiwillig dazu geben (z. B. haben Bundesländer wie Hamburg dies bisher realisiert; die Kommunen haben dies früher auch vielfach gemacht, weil „es sich gerechnet hat“). Wenn der Bund die alleinige Verantwortung für die Langzeitarbeitslosigkeit trägt, und Ländern und Kommunen dies im Ergebnis egal ist: warum sollten sie ihre Strukturen und Ressourcen für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit einsetzen oder erweitern. Und was die Kommunen betrifft: vor der SGB II – Reform haben sie manche Lasten der - möglicherweise durch die Bundespolitik verursachten – Langzeitarbeitslosigkeit mit den Sozialhilfekosten getragen - aber sie konnten dies steuern und, so zeigen viele kommunale Beschäftigungsprogramme, erfolgreich beeinflussen. In Zukunft werden die Kommunen mit den „Kosten der Unterkunft“ nur noch zahlen, aber nicht mehr steuern (denn die Senkung der Mietobergrenzen, der einzige verbleibende Steuerungshebel, kann sich wohl niemand leisten).
Nachrichtlich: die gesamten Kosten der Unterkunft (einschl. Bundesanteil) betragen mit über 11 Mrd. € genau soviel wie die Kommunen 2004 für die Sozialhilfe aufgewendet haben. Allerdings gibt es natürlich auch Vorteile des Kooperativen Jobcenter: die Arbeitsintegration von Wohnungslosen wird jetzt die alleinige Aufgabe der „eigenverantwortlichen Geschäftseinheiten“ der Arbeitsagentur werden.

12. Worin besteht die Zukunft?

Wenn das Kooperative Jobcenter einen Rückschritt darstellt, worin liegen dann Lösungen in der organisatorischen Umsetzung des SGB II? Einige Eckpunkte:

Die Kernstücke des SGB II - Fördern und Fordern, personalintensive Beratung und Betreuung der Langzeitarbeitslosen, persönlicher Ansprechpartner und individuell passgenaue Maßnahmen- und Eingliederungsplanung - müssen erhalten bleiben. Diese bedeutet Klarheit in den Zielen und Freiheit in der Durchführung (z. B. der Organisation, der Prozesse etc.) und wenig Bürokratie (z. B. „20 Datenmerkmale pro Langzeitarbeitslosen müssen genügen“).

- Die Kernstücke des SGB II - Fördern und Fordern, personalintensive Beratung und Betreuung der Langzeitarbeitslosen, persönlicher Ansprechpartner und individuell passgenaue Maßnahmen- und Eingliederungsplanung - müssen erhalten bleiben. Diese bedeutet Klarheit in den Zielen und Freiheit in der Durchführung (z. B. der Organisation, der Prozesse etc.) und wenig Bürokratie (z. B. „20 Datenmerkmale pro Langzeitarbeitslosen müssen genügen“).
- Die Kommunen benötigen eine wirkliche tragende Rolle, das bedeutet:
 - Kommunen sind finanziell beteiligt an den Kosten, damit sie ein handfestes Interesse daran haben, ihre soziale Infrastruktur etc. einzubringen.
 - Kommunen entwickeln nur ein Interesse an der Lösung des Problems, wenn sie wirkliche Entscheidungskompetenz und Verantwortung erhalten.
 - Kommunen benötigen finanzielle Anreize, so dass sie etwas davon haben, Langzeitarbeitslose nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren.
- Die Optionskommunen haben - mehrheitlich - gezeigt, dass sie die Aufgabe des SGB II erfolgreich bewältigen können. Niemand will eine einfache flächendeckende Ausdehnung der Option auf ganz Deutschland, denn der Bund soll seine Finanzierung weiter aufrechterhalten. Nach dem Prinzip „Wer mit zahlt, muss auch mit bestimmen können“ bedeutet dies, dass der Bund die Aufgabenwahrnehmung wesentlich beeinflussen können muss. Die „reine“ Kommunalisierung würde ein Zurück zur alten Sozialhilfe bedeuten - das kann niemand wollen.
- Die Rolle des Bundes im zukünftigen SGB II besteht darin, fachliche Vorgaben zu machen (vor allem im Leistungsrecht), Zentralfunktionen sicher zu stellen (Transparenz, Statistik, zentrales Personenregister, Erfolgs- und Qualitätskennzahlen usw.) und wirksame Anreize für eine erfolgreiche Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit zu setzen (siehe z. B. niederländisches Modell).

Die Umsetzung dieser Eckpunkte geht nach dem BVerfG-Urteil nur mit einer Aktiven Rolle der Bundesländer, mit denen der intensive Dialog gestartet werden muß.