

MÄRZ-GEDANKEN

Kooperatives Jobcenter — Vorwärts in die Vergangenheit

Eine Problemanalyse aus Praktikersicht

WAS BEDEUTET DAS „KOOPERATIVE JOBCENTER“

Die vorgestellten Inhalte suggerieren Klarheit und Zustimmungsfähigkeit auf Basis freiwilliger Kooperationsvereinbarungen, bei näherem Hinsehen ist vielfach Vages und Widersprüchliches zu erkennen. Eine möglichst stringente Trennung der Aufgaben der beiden Träger Bundesagentur für Arbeit (BA) und Kommune – trotz wolkiger Verpackung in den Formulierungen – scheint unausweichlich. Zutreffender als „Kooperatives Jobcenter“ ist deshalb die Bezeichnung „getrennte Aufgabenwahrnehmung“, die Bundesminister Scholz am 20.12.2007 umgehend nach der Verkündung des Urteils durch das Bundesverfassungsgericht richtigerweise auch benutzte.

FÜR DIE LEISTUNGSBEZIEHER

Deutliche Verschlechterungen für die Betroffenen sind unvermeidlich. Der dem Bürger zustehende Anspruch auf Gewährung einer umfassenden Hilfe bricht sich an der Aufgabentrennung der beiden Träger im Gesetz. Zwingend daraus entstehende Beschränkungen sind eine Folge der gesetzlich gesetzten Organisationsmöglichkeiten und führen zu Schwierigkeiten, Verzögerungen und Unmöglichkeiten im Verwaltungsablauf.

Hinter der Eingangstür müssen getrennte Wege für die Aufgabenbereiche beschritten werden. Entweder der Hilfebedürftige oder seine Sozialdaten oder beide müssen in der Bearbeitung ein mehrstufiges Verfahren durchlaufen („Hin- und Herflippeln“). Dabei kann jeweils jeder Träger nur rechtssicher Auskunft über seine eigenen Entscheidungen treffen und muss mehrfach Entscheidungen des anderen Trägers einbeziehen. Je komplexer die Problemsituation von Hilfebedürftigen ist, desto umfangreichere und häufigere Abstimmungsprozeduren sind erforderlich. So droht eine Ausgrenzung des dringender Hilfe bedürftigen Personenkreises.

Angesichts der Doppelarbeiten ist ein erheblicher Personalmehrbedarf zu erwarten, der auch zu Qualitätsproblemen für die Leistungsbereiche führen wird.

Im Rahmen des Fallmanagements sitzt der Leistungsempfänger gewissermaßen auf einem Drehstuhl, der zwischen den beiden Trägern hin- und hergedreht werden muss.

Während Integrationsfragen in Bezug auf den Arbeitsmarkt von der BA bearbeitet werden, sind in Bezug auf Schuldner-, Sucht- und psychosoziale Beratung ebenso wie im Hinblick auf Kinder- und Familienbetreuung die Kommunen zuständig. Ein insgesamt stimmiger Hilfeleistungsprozess erfordert hohen und personalaufwändigen Abstimmungsbedarf und wird eher nicht zielgerichtet verlaufen.

Angesichts der hohen Fluktuation von SGB II-Leistungsbeziehern und der Vielzahl von zu berücksichtigenden Veränderungen bei dauerhaften Leistungsempfängern sind erhebliche Schwierigkeiten in Bezug auf die Dauer der Verfahren zu befürchten. Viele SGB II-relevante Informationen, die der Leistungsempfänger den SGB II-Trägern weitergibt, müssen beiden Trägern zugehen, zudem ist eine gegenseitige Information über die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen und rechtswirksamen Handlungen – je nach Zuständigkeit – erforderlich. Häufig werden dabei wiederum in einem mehrstufigen Verfahren beide Träger aufeinander aufbauende Entscheidungen treffen müssen, bevor sie den hilfebedürftigen Menschen erreichen.

FÜR DEN BÜRGER

Das Bundesverfassungsgericht gab dem Gesetzgeber 3 Jahre Zeit, eine solide und zukunftsgerichtete Umgestaltung des SGB II auf den Weg zu bringen. Dabei wurde die Leistung aus einer Hand ausdrücklich durch das verfassungshütende Gericht positiv beurteilt. Gleichfalls wurden nicht verfassungskonforme Wege charakterisiert, wie z.B. Aufgabe eigener Verantwortung, Verflechtung der Datenerfassung oder die Vermischung der Aufgaben. Das kooperative Jobcenter muss diese Vorgaben in der täglichen Arbeit beachten - ausnahmslos. Der Umgang mit rechtlichen Vorgaben ist gerade in jüngster Zeit (z.B. Steuerhinterziehungen) in die Aufmerksamkeit der Bürger geraten. Ein Abweichen der SGBII-Organisation im Allgemeinen sowie des Kooperativen Jobcenter im speziellen von den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes ist dem Bürger in seinem Rechtsverständnis nicht zu vermitteln. Ohne das Abweichen wäre aber die getrennte Aufgabenträgerschaft ausgeführt – auch das widerspräche der Sicht des Bundesverfassungsgerichtes.

FÜR DEN STEUERZAHLER

Wegen der erforderlichen Doppelstrukturen sind erhebliche Mehrkosten zu erwarten. Der steuerfinanzierte Verwaltungsaufwand beider Träger steigt dadurch wesentlich, ohne Mehrwert. Plausible Berechnungen und Schätzungen führen zu mindestens einer Verdoppelung des Aufwandes bei den Kommunen.

Im Bereich der Bundesagentur für Arbeit entfällt jedenfalls die Vereinnahmung des kommunalen Finanzierungsanteils (bundesweit 500 Mio. € veranschlagt), ohne dass entsprechend gleich hohe Einsparungen zu erwarten sind.

Das künftig aufwändigere – unter Anderem wegen der zusätzlichen Verfahrenserfordernisse in der Ausführung – schwierigere Verwaltungshandeln dürfte die ohnehin bestehende Verfahrensflut und die Zahl der Rechtsbehelfe sowie die damit befassten Mitarbeiter erhöhen.

Somit sind in diesem Bereich deutliche Kostensteigerungen – zwangsläufig auch bei den Sozialgerichten – zu befürchten.

Die ohnehin schwierigen Verfahren, in denen beide Träger beteiligt sind – wie das Beitreiben von Unterhaltsansprüchen, das Verhängen von Sanktionen oder die Zuordnung von Einnahmen etc. – werden durch die organisatorische Trennung zusätzlich erschwert. Insofern ist ein doppelter fiskalischer Effekt zu befürchten: der Aufwand steigt, die Einnahmen sinken.

FÜR DIE MITARBEITER

Ohne praxistaugliche wie rechtsstaatliche Regelung der SGB II-Organisation werden die Mitarbeiter vor unauflösbare Konflikte gestellt: Ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln, das rechtlichen Überprüfungen Stand hält, ist wegen der dualen Aufgabenträgerschaft sehr aufwändig, langwierig und bürgerunfreundlich (mehrstufige, aufeinander aufbauende Verwaltungsakte mit Drittwirkung, mehrseitige öffentlich-rechtliche Verträge wie Eingliederungsvereinbarungen). Die berechtigten Interessen der Betroffenen wie die Wünsche der Öffentlichkeit nach effektiver, geräuschloser und zügiger Hilfestellung können damit bei Beachtung des Rechtsrahmens nicht erfüllt werden. Effizient und effektiv gerät in diametralen Gegensatz zu rechtstreu. Funktionale Organisationsvorschriften als praktikable Handlungsgrundlage fehlen.

Die knappen Ausführungen in den Eckpunkten zur angedachten Personalstruktur werfen mehr Fragen auf als sie beantworten. Die genannten Zahlen basieren auf der bisherigen arbeitsteiligen Aufgabenausführung und können bei anderer Organisation nicht mehr zutreffen. Das Übernahmeangebot an die kommunalen Beschäftigten in den ARGEen erscheint arbeitsrechtlich, tarifrechtlich, haushaltsrechtlich sowie in Bezug auf hierfür erforderliche politische Gremienentscheidungen nicht als belastbar.

FÜR DIE KOMMUNEN

Den Kommunen verbleiben bei Umsetzung des vorgelegten Ansatzes für einen erheblichen Teil ihrer Einwohner keine aktiven Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialpolitik, die über eine Anhörung oder beratende Einbeziehung hinausgehen.

Dies ist schon in Anbetracht der beträchtlichen Kostentragung der Kommunen an den SGB II-Geldleistungen kaum zu rechtfertigen. Während der Bund (ausgeführt durch die Bundesagentur für Arbeit) weite Bereiche unmittelbar steuern, lenken und eigenverantwortlich gestalten wird, gibt es keine Grundlage für ein kommunales Tätigwerden für erwerbsfähige Hilfeempfänger und deren Familienangehörige.

Die Hilfeempfänger sind jedoch Einwohner der Kommune, ihre Lebenssituation schlägt sich auch in der kommunalen Situation nieder. Die Veränderung der sozialen Lebenssituation eines größeren Anteils von Einwohnern wird künftig außerhalb der kommunalen Verantwortung liegen.

Beispielsweise können SGB II-Maßnahmen zum Entgegenwirken urbaner Verwahrlosung durch individuelle Maßnahmen künftig allenfalls bei Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit gezielt eingesetzt werden. Grundsätzliche Zielkonflikte zwischen der vollständigen Überwindung der Hilfebedürftigkeit (auch zur Vermeidung kommunaler Belastungen und Kosten) und der Reduzierung der Bundesleistungen können von Kommunen in Zukunft nicht mehr ernsthaft beeinflusst werden. Zugleich steigen die Kosten für die getrennte Ausführung der eigenen Aufgaben, dies auch in anderen Bereichen kommunaler Daseinsfürsorge wie z.B. in der Jugendhilfe. Die Kommunen werden auf eine „Wohngeldstelle SGB II“ reduziert.

WELCHE VORTEILE HAT DIE GETRENNTE AUFGABENWAHRNEHMUNG?

Betroffene, Steuerzahler oder Mitarbeiter und Kommunen haben keine Vorteile durch die getrennte Aufgabenwahrnehmung – auch wenn sie als „kooperatives Jobcenter“ bezeichnet wird.

Die stärkere Trennung der Aufgaben hat ebenfalls keinerlei praktischen Vorzug – vielmehr soll sie aus Sicht von Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und Bundesagentur für Arbeit den verfassungsrechtlichen Anforderungen Rechnung tragen, ohne dass der Bürger künftig größere Klarheit über die ihm gegenüber tretende staatlichen Stellen und deren Verantwortlichkeit hat.

Die getrennte Aufgabenwahrnehmung ähnelt einer Uhr nach Trennung des Uhrwerks vom Zifferblatt und Zeigern: Das eigentliche Ziel – Leistungen aus einer Hand – wird verfehlt und in sein Gegenteil verkehrt.

WER PROFITIERT VON DER GETRENNTEN AUFGABENWAHRNEHMUNG?

Einzig BMAS und Bundesagentur für Arbeit, die ihren Handlungsspielraum bei der Ausführung des SGB II noch über die bisherige vorherrschende Stellung hinaus ausdehnen können, können dadurch einen Nutzen aus dem Konzept ziehen. Das künftig hierdurch entstehende Bundessozialamt müsste sich in der Praxis bewähren.

IST DIE GETRENNTE AUFGABENWAHRNEHMUNG DIE BESTE LÖSUNG?

Die Eckpunkte im Papier des BMAS und der BA erheben nicht den Anspruch, eine möglichst gute Organisationsstruktur zu schaffen. Das Ziel so einfach, bürgerfreundlich, unbürokratisch und effektiv wie möglich die Aufgabenwahrnehmung im SGB II zu unterstützen spielt gar keine Rolle. Vielmehr soll an dem getroffenen Kompromiss von 2003 – obwohl er sich nicht als tragfähig erwiesen hat – festgehalten werden. Die dargelegten Schwierigkeiten in der Umsetzung machen deutlich, dass der Vorschlag von dem denkbaren Optimum weit entfernt ist. Die SGB II-Ausführer versuchen seit 2004 die organisatorischen Mängel durch eine bürgerfreundliche Umsetzung – häufig unter Zurückstellen rechtlicher Bedenken - auszugleichen. Hierbei verdienen sie Hilfe der Politik.

GIBT ES ALTERNATIVEN ZU DIESER LÖSUNG?

Ebenso wie das „kooperative Jobcenter“ sind auch andere Organisationsmodelle noch nicht ausgefeilt und unmittelbar umsetzbar. Daraus ist aber nicht abzuleiten, dass es keine bessere Lösung der Organisationsfrage geben kann. Das Volumen von ca. 50 Mrd. € ebenso wie die Betroffenheit von ca. 7 Mio. Menschen und etwa 70.000 Beschäftigten erfordert eine gründliche Lösungssuche. Bundes-, Landes- und kommunale Politik muss der Verantwortung gerecht werden, dass gute Arbeit auch gute Arbeitsgrundlagen und belastbare Organisationsstrukturen erfordert.

BESTEHT EIN HOHER ZEITDRUCK?

Wenn Bund, Länder, Kommunen und auch andere Beteiligte wie Wohlfahrtsverbände sich zu einer gründlichen Lösungssuche für die SGB II-Organisation verabreden und hierfür ausreichend Zeit veranschlagen, treffen sie das Interesse der Menschen nach einer dauerhaften und befriedigenden Gestaltung des SGB II. Die derzeitigen Unsicherheiten im Personalkörper der ARGE n haben viel mit dem wenig verantwortungsbewussten Umgang der für die Regelung der Organisationsfrage Verantwortlichen zu tun. Ein Moratorium für ein Jahr, um vielleicht sogar konsensual die anstehenden Sachfragen abuarbeiten, gäbe den Mitarbeitern mehr Sicherheit als hektische, aber möglicherweise unzureichende Handlungsversuche. Eine – vielleicht auf breiten Konsens gestützte – Neuregelung 2009 oder Anfang 2010, die dafür gut durchdacht auch dauerhaft tragfähig ist, stellt eine echte Problemlösung dar.

März 2008

Peter Beck	Geschäftsführer	ARGE Augsburger Land	Bayern	Peter.Beck@arge-sgb2.de
Ulrich Gräfe	Geschäftsführer	JobCenter Barnim	Brandenburg	Ulrich.Graefe@arge-sgb2.de
Thomas Heidorn	Geschäftsführer	JobCenter Region Hannover	Niedersachsen	Thomas.Heidorn@arge-sgb2.de
Rolf Koch	Geschäftsführer	ARGE Mayen-Koblenz	Rheinland-Pfalz	Rolf.Koch2@arge-sgb2.de
Fred Kupczyk	Geschäftsführer	ARGE Gütersloh	Nordrhein-Westfalen	Fred.Kupczyk@arge-sgb2.de
Peter Schmidt	Geschäftsführer	ARGE Kaiserslautern	Rheinland-Pfalz	Peter.Schmidt7@arge-sgb2.de
Max-Detlef Schröder	Geschäftsführer	ARGE Rendsburg-Eckernförde	Schleswig-Holstein	Max-Detlef.Schroeder@arge-sgb2.de
Clemens Woerner	Geschäftsführer	JobCenter Böblingen	Baden-Württemberg	Clemens.Woerner@arge-sgb2.de