

# **Vertiefende Einschätzungen zu den vorliegenden Eckpunkten eines „Kooperativen Jobcenter“**

**Stefan Graaf**

Stand: 18.04.2008 09:11

## **I. Vorbemerkungen**

Die Positionspapiere, Stellungnahmen berufener Experten und verschiedenster Institutionen gibt es in einer beträchtlichen Vielzahl.

Positiv anzumerken ist, dass mit der Veröffentlichung der Eckpunkte zum Modell eines KJC eine inhaltliche Diskussion begonnen wurde, um die Anforderungen des Urteils des BVerfG vom 20.12.2007 umzusetzen. Gleichwohl gilt es die bisherigen Erfahrungen und absehbare Auswirkungen in die Bewertung des KJC einzubeziehen und sich anderen Lösungsalternativen nicht zu verschließen.

Aus meiner Sicht, die geprägt ist durch die praktische Arbeit vor Ort mit den betroffenen Arbeitsuchenden und Hilfebedürftigen, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wie einer mühevollen, weil von 2 Trägern und 11 Arbeitgebern abhängigen Aufbauarbeit der ARGE, muss die künftige Organisationsform folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Dauerhafte Rechtsicherheit gemäß den Vorgaben des BVerfG
- Mehrwerte in der ganzheitlichen Betreuung für die anspruchsberechtigten SGB II-Klienten und das eingesetzte Personal sowohl was Transparenz des Verfahrens, Bürgerfreundlichkeit, Bürokratieabbau, sowie die Qualität der Dienstleistungserbringung durch das eingesetzte Personal bei den SGB II-Trägern angeht.

Die handelnden Akteure vor Ort dürfen im Verwaltungsvollzug der Aufgaben nicht durch noch mehr ausufernde Bürokratie vor Ort die Leidtragenden gegenüber Klienten, Arbeitgebern, Medien und Öffentlichkeit sein, weil erneut ein handwerklich suboptimales System geschaffen wurde. Die Benachteiligten wären die Bürger und Mitarbeiter im System. Volkes-Zorn eines nicht mehr volksnahen Hilfesystems würde sich bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unmittelbar auswirken.

- Kontinuität und Verlässlichkeit der jetzt zu schaffenden Organisationsstrukturen.

Die bisherigen Verhältnisse sind beileibe nicht dazu angetan, sich optimal auf die ohnehin bereits schwierige Arbeit zu konzentrieren. Die Veränderungsgeschwindigkeiten des Gesetzgebers und dauernde organisationsbedingte notwendige Anpassungen erschweren die Arbeit vor Ort ungemein.

### **Was würde das Modell des KJC für den Aufgabenvollzug bedeuten?**

Diese Fragestellung ist auf verschiedenen Ebenen anzugehen. Zum einen die Zielsetzung des SGB II und die Auswirkungen aus Sicht der zu betreuenden, arbeitssuchenden Menschen. Des Weiteren die Auswirkungen auf Personal, Bürokratie, Finanzströme, IT und Infrastruktur, Zielsteuerung, Geschäftsführerbefugnisse, Datenschutz sowie Aufsichts- und Weisungsrechte.

## **II. Zielsetzung des SGB II – Beurteilung aus Sicht der zu betreuenden hilfebedürftigen/arbeitssuchenden Menschen**

### **a) Strukturelle/organisatorische Aspekte**

Wie werden sich Hilfeempfänger in einem KJC zu Recht finden?

In den ARGEn sind bislang die Aufgaben der beiden Träger für eine sinnvolle, wirtschaftliche und effiziente Aufgabenerfüllung untrennbar verbunden. Das beschäftigungsorientierte Fallmanagement, die Arbeitsintegration sowie die Leistungssachbearbeitung mit der Geldleistungsgewährung funktionieren bislang, weil Zuständigkeiten völlig ausgeblendet und der hilfebedürftige Mensch mit seinen gesamten, teilweise sehr komplexen Problemlagen erfasst wird, damit der **eine** persönliche Ansprechpartner im Sinne eines funktionierenden „Hausarztmodells“ die benötigten Hilfen aufzeigen und koordinieren kann (z. B. Gewährung der Geldleistungen als Bundesleistung in Form von Regelleistungen sowie Kosten der Unterkunft und Heizung als kommunale Leistungen ebenso wie Eingliederungsleistungen in Arbeit als Bundesleistung flankiert von notwendigen, ergänzenden kommunalen Leistungen wie Sucht- und Schuldnerberatung, Kinderbetreuung oder psychosoziale Beratung).

Die Mitarbeiter in den ARGEn erfüllen ihre Aufgaben gegenüber den Klienten somit unabhängig von gesetzlichen Zuständigkeiten und ihrer Herkunft ganzheitlich im Sinne einer sinnvollen, effizienten und funktionalen Aufgabenerfüllung orientiert an den Bedürfnissen der Klienten.

Diese einheitliche Leistungserbringung ist in einem KJC nicht möglich, da die beiden Träger ihre Aufgaben jeweils eigenverantwortlich wahrnehmen

müssen. Das ursprüngliche Hauptziel Leistungen aus einer Hand wird wegen des Kompromissweges duale Trägerschaft aufgegeben. Es entsteht somit eine neue Herausforderung gleich Minderwert für die Anspruchsberechtigten, da die ineinander verflochtenen Leistungen bei den Geld- sowie bei den Integrationsleistungen und dem Fallmanagement für die Hilfeempfänger nun im Verfahren und in den Bescheiden getrennt werden müssen. Dies bedeutet Zusatzaufwand, Doppelstrukturen sowie neue Schnittstellen zwischen den Trägern.

### **Was bedeutet dies für den Hilfevollzug?**

1. Für Anspruchsberechtigte ohne Bedarf an Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (z. B. Aufstocker wegen zu geringen Erwerbseinkommen) bedarf es bei einer korrekten eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung meines Erachtens zweier Anträge, das heißt im Haus des KJC geht der Betroffene zunächst zu Mitarbeitern der BA und stellt dort den Antrag auf die Gewährung der Bundesleistungen (Regelleistung, Mehrbedarfe, Arbeitslosengeld II-Zuschlag, Kranken-, Pflegeversicherungs- und Rentenversicherungsbeiträge).

Er muss dort jedoch auch für seine Entscheidung die für die Kommune notwendigen Angaben zu den Kosten der Unterkunft und Heizung angeben, da diese wiederum für die Gesamtentscheidung der Bundesagentur hinsichtlich der Entscheidung über die Hilfebedürftigkeit maßgebend sind. Die Bundesagentur muss sich nach der Antragstellung sodann im Innenverhältnis mit dem kommunalen Leistungsträger rückkoppeln hinsichtlich der Entscheidung über die Kosten der Unterkunft und Heizung, damit sie die Gesamthilfebedürftigkeit beurteilen kann. Kommt sie zu dem Ergebnis, dass Hilfebedürftigkeit vorliegt, bescheidet sie unter Berücksichtigung ihrer Rechtsauffassung zur Anspruchsberechtigung, Erwerbsfähigkeit, Hilfebedürftigkeit, zu berücksichtigendem Einkommen und Vermögen sowie Anspruchsausschlüssen pp. den Antrag betreffend der BA-Leistungen.

Erst dann kann der Antragsteller bei dem eigenverantwortlich kommunalen Leistungsträger die ihm dort zustehenden Bedarfsbestandteile der Leistungen zum Lebensunterhalt geltend machen. Offen bleibt für mich die Frage, ob ein einheitliches Antragsverfahren – wenn man sich denn auf einheitliche Qualitätsstandards, insbesondere im Bereich der Sachverhaltsaufklärung und der Beweismittel einigen könnte, – datenschutzrechtlich und verfahrensrechtlich überhaupt zulässig wäre? Sollte keine Einigung zwischen den Trägern möglich sein bzw. rechtliche Hinderungsgründe – insbesondere unter Berücksichtigung der Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung, was meines Erachtens auch das Verwaltungsverfahren mit Antragstellung und Sachverhaltsaufklärung

umfasst – dies nicht zulassen, so müsste auf jeden Fall eine eigenständige, komplette Antragstellung beim kommunalen Träger erfolgen. Darüber hinaus ist es diesem unbenommen bzw. steht es in seiner rechtlichen Verpflichtung die Anspruchsvoraussetzungen aus seiner Sicht eigenständig zu prüfen und den Sachverhalt zu beurteilen.

**Summa summarum hat der Kunde bei den Leistungen zum Lebensunterhalt im KJC zwei Ansprechpersonen in zwei Anlaufstellen bei zwei verschiedenen Leistungsträgern, die jeweils personell und finanziell eigenverantwortlich handeln (müssen). Selbst eine geplante gemeinsame Anlaufstelle ändert daran nichts.**

Für die zukünftige Entwicklung des Falles bedeutet dies für die Betroffenen, dass sie regelmäßig bei Änderungen in den persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen, die aus der Erfahrung häufig vorkommen, jeweils beide Ansprechpartner der Leistungsträger unabhängig voneinander zu informieren haben. Das klappt bereits jetzt bei AlgI-Aufstockern schon nicht immer, obwohl hier dieselben IT-Systeme (Verbis) genutzt werden.

2. Anspruchsberechtigte mit Bedarf an Integrationsleistungen würden hinsichtlich der Leistungen zum Lebensunterhalt bearbeitet wie Hilfesuchende ohne Eingliederungsbedarf unter Nr. 1. Für das umfangreiche und differenzierte Angebot an Eingliederungsleistungen wäre jedoch zu differenzieren zwischen den Bundesleistungen und den kommunalen Leistungen. Diese müssten wiederum von getrennten Integrationsfachkräften/Fallmanagern der beiden Leistungsträger eigenständig und eigenverantwortlich bearbeitet und entschieden werden. Dies läuft bereits im bestehenden System m.E. nicht optimal, weil die Leistungen aus verschiedenen Töpfen finanziert werden müssen

Infolge der Abhängigkeiten und im Integrationsfortschritt voneinander abhängigen Leistungen erscheint dies im KJC überhaupt nicht umsetzbar.

Fallbeispiel:

Eine arbeitslose 25-jährige Friseurin, 2 Kinder, 4 und 8 Jahre alt, wird von ihrem Mann verlassen. Unterhalt bezahlt er nicht, sie wohnt in gehobener Wohnnähe in fußläufiger Entfernung zu ihren Eltern. Die Unterkunftskosten sind monatlich 120 € zu hoch.

Im Sinne einer ganzheitlichen materiellen Hilfe ist es sinnvoll, die Unterkunftskosten trotz Überschreitung der rechnerischen Höchstgrenze aus dem Blickwinkel der Arbeitsintegration zu übernehmen, wenn hierdurch die Kindesbetreuung durch die in der Nähe wohnenden Eltern

ermöglicht wird. Zugleich werden die Kinderbetreuungskosten reduziert, dem Kindeswohl gedient und die Möglichkeit der Arbeitsintegration eröffnet.

In der ARGE kann das derzeit so laufen:

Es erfolgen kommunale Leistungen der psychosozialen Betreuung, der Unterhalt wird für beide Träger geltend gemacht und das beschäftigungsorientierte Fallmanagement baut die Klientin emotional auf. Die Familienhilfe wird gestärkt; nach Monaten der emotionalen Stabilisierung kann die berufliche Integration im Sinne eines mobilen Friseurdienstes durch Existenzgründungshilfen/Einstiegsgeld (Bundesleistung) unterstützt werden. Die Kinderbetreuung über die Eltern und das kommunale Jugendamt ist sichergestellt.

Dies alles gilt es über eine Eingliederungsvereinbarung zu steuern. Das Herstellen von Einvernehmen zwischen den im KJC zur Kooperation verpflichteten vorgenannten vier Ansprechpartnern verursacht einen immensen (vermeidbaren) bürokratischen Aufwand. Zudem stellt sich die Frage, ob es im Rahmen eigenverantwortlicher Leistungserbringung rechtlich überhaupt zulässig ist, nur noch eine Eingliederungsvereinbarung mit dem Träger Agentur abzuschließen, wenn dadurch kommunale Leistungen verpflichtend eingegangen werden? Die Bestimmung des § 15 SGB II (Eingliederungsvereinbarung) ist vor dem Hintergrund des Urteils des BVerfG verfassungsrechtlich zu beleuchten und gegebenenfalls einer Änderung zuzuführen. Einer Änderung bei weiterhin bestehenden zwei Leistungsträgern jedoch dahingehend, dass sie im Ergebnis auf eine Eingliederungsvereinbarung mit dem jeweiligen Leistungsträger hinsichtlich der ihm zugewiesenen gesetzlichen Aufgaben abzustellen ist. Im Sinne abgestimmter Hilfestellung müssten sich beide Leistungsträger einvernehmlich auf eine Hilfeplanung verständigen.

Der im vorgenannten Beispiel geltend zu machende Unterhalt, der sicherlich auch im Sinne des Steuerzahlers ist, müsste in einem höchst komplexen Verfahren von getrennten Unterhaltsstellen der beiden Leistungsträger bearbeitet und geltend gemacht werden. Dies stellt somit im KJC ebenfalls eine neue Herausforderung dar. Wie überhaupt Rückennahmen hinsichtlich der Berechnung welche Leistungen welchem Träger in welcher Höhe zustehen eine nahezu wissenschaftliche Komplexität erreichen. In einer ARGE konnten sie zumindest noch aus einer Hand gesteuert werden – dies ist in einem KJC nicht möglich. Es ist zu erwarten, dass es zumindest partiell vor Ort zu dieser Thematik – zumal es dort um erhebliche Finanzvolumen gehen wird – Verwerfungen zwischen den Trägern über kurz oder lang geben wird.

**Im ungünstigsten Fall hat somit ein Langzeitarbeitsloser mit Eingliederungsbedarf und Unterhaltsansprüchen zwei Träger mit sechs Ansprechpartnern für die Bereiche Leistungen zum Lebensunterhalt, Arbeitsintegration und psychosoziale Betreuungsleistungen sowie Geltendmachung von Unterhalt gegenüber Unterhaltspflichtigen.**

Diese Fallkonstellation ist keines Falls selten, da die Aspekte Trennung vom Lebenspartner und bestehende Arbeitslosigkeit und Kindesbetreuung leider eine häufig anzutreffende Hauptursache für die Hilfebedürftigkeit sind.

Darüber hinaus wird der Bürger mit zwei Leistungsbescheiden, zwei Bescheiden hinsichtlich der Integrationsleistungen sowie dem separaten Unterhaltsverfahren und den jeweils durchaus differierenden Verwaltungslogiken zweier Behörden beglückt. Bereits heute sind die Bescheide – weil sie rechtlich abgesichert formuliert sein müssen – für die Kunden der ARGE kaum verständlich – mit der Folge, dass die Zahl der Widersprüche und Klagen ständig zunimmt.

Im Vergleich dazu wird die heutige ARGE vom Kunden als ein Leistungsträger wahrgenommen mit – je nach Organisationsform – ein bis zwei Ansprechpartnern für die Leistungen zum Lebensunterhalt sowie die Integrationsleistungen sowie einer Spezialfachkraft in Unterhaltsfällen.

Dies wirft für mich die Frage auf, wie der Kunde noch den Überblick behalten soll?

Die Problematik des doppelten Verwaltungsaufwands zieht sich im KJC wie ein roter Faden auch bei Widersprüchen und Klagen sowie Sachverhaltsermittlungen durch den Außendienst und den Ordnungswidrigkeitenbereich durch. Es wären zwei Widersprüche, zwei Klagen erforderlich, der bisher einheitlich durchgeführte Datenabgleich müsste verdoppelt auf beide Leistungsträger ausgeweitet werden, Außendienstfeststellungen/Missbrauchsstrategien sind separat durch den dem jeweiligen Leistungsträger zugehörigen Mitarbeitern durchzuführen, Rückzahlungen müssten auf separate Konten gezahlt werden, Verwaltungszwangsverfahren müssten doppelt durchgeführt werden, dto. Sollstellungen in zwei verschiedenen Kassenprogrammen mit den daraus resultierenden Vollstreckungsproblematiken usw.. Das Sanktionsmanagement gemäß § 31 SGB II würde vor unlösbare Probleme gestellt und wäre der richtigen Intention der Einforderung der Eigenaktivitäten pp. entsprechend nicht mehr umsetzbar (Welcher Träger darf/kann/muss unter welchen Voraussetzungen welche Tatbestände mit einer Absenkung bzw. dem Fortfall der Leistungen bescheiden; wer muss die Betroffenen anhören?)

Die Steuerung über KJC wird für den Anspruchsberechtigten weniger bürgerfreundlich, wenn es aus nachvollziehbaren Gründen infrastrukturell nicht möglich ist – und dies dürfte insbesondere in Flächenkreisen der Fall sein – sämtliche Mitarbeiter auch in dezentralen Strukturen infrastrukturell zusammengefasst unterzubringen. In vielen ARGEn ist es heute sinnvollerweise so, dass der Bereich der Jugendlichen (U 25) separat behandelt wird. Im Sinne der Kunden und von reibungslosen Arbeitsprozessen ist es sinnvoll, dass sich die Integrations- und die Leistungsbearbeitungsfachkraft räumlich nahe an einem Ort und in einem Gebäude befinden. Bei einer signifikanten Mehrung der Personalnotwendigkeiten wird dies allein aus infrastrukturellen Gründen in der Regel nicht mehr realisierbar sein, so dass den Betroffenen zu allem Überfluss und Wirrwarr noch längere Wege zwangsläufig entstehen.

Entsprechende missbilligende Äußerungen werden sich vor Ort bei den Kolleginnen und Kollegen sowie der Öffentlichkeit und den Medien entladen. Die nächsten negativen Stimmungsmacher sind vorprogrammiert und werden das System, das sich so langsam positiv entwickelt, enorm zurückwerfen und in der öffentlichen Meinung vehement in die Kritik bringen.

Wer will dies verantworten? Wer wird es vor Ort aushalten müssen? Wie bekommen wir die Betroffenen in noch überschaubare Integrationsprozesse?

## **b) Zielsetzung des SGB II und Entwicklungsperspektiven**

Bereits die vorherigen Ausführungen verdeutlichen, dass in einem KJC eine getrennte Aufgabenwahrnehmung gegenläufig zu der ursprünglichen politischen Intention des SGB II, wonach jeder Sozialleistungsbezieher von einer einzigen Stelle betreut wird und eine einzige Leistung erhalten soll, steht. Dieses Ergebnis ist nicht die Intention des Urteils des BVerfG gewesen. Dort ist ausdrücklich begrüßt worden, dass sich der Gesetzgeber für die Leistungsgewährung aus einer Hand entschieden hat. Was der Gesetzgeber nicht gelöst hat: Wenn Leistungen „aus einer Hand“ aus zwei Geldbeuteln finanziert werden müssen, kann das nicht funktionieren, solange zwei Geldgeber die Hand führen wollen/müssen. Der Gesetzgeber ist aufgefordert kreative Ideen zu entwickeln, um diese Zielsetzung im Interesse von über sieben Millionen Anspruchsberechtigten in der Bundesrepublik Deutschland umzusetzen.

Die Ausuferung der Bürokratie trifft jene Hilfesuchende am stärksten, die auf gute und schnelle Hilfen am meisten angewiesen sind. Hilfebedürftige mit den komplexesten Problemsituationen werden durch die umfangreichen und häufigen Abstimmungsprozeduren der beiden Träger

unverhältnismäßig belastet und unter die Räder kommen. Den Bedürftigsten droht damit eine weitere Ausgrenzung. Eine wachsende und ausufernde Bürokratisierung ist das Letzte, was diese Menschen benötigen. Noch dazu, wenn durch den hohen und personalaufwendigen Abstimmungsbedarf zwischen den beiden Leistungsträgern und durch notwendige Doppelstrukturen staatliche Ressourcen verschwendet werden, die für eine Teilhabe dieser Menschen am gesellschaftlichen und arbeitsintegrativen Leben dringend notwendig sind. Ganz konkret wird der höhere bürokratische Aufwand zwangsläufig zulasten des Eingliederungstitels mit seiner wertschöpfenden Arbeitsintegration gehen müssen. Schließlich wird das künftig aufwendigere und wegen der zusätzlichen Verfahrenserfordernisse in der Ausführung schwierigere Verwaltungshandeln die ohnehin bestehende Verfahrensflut vor den Widerspruchsstellen und Sozialgerichten signifikant erhöhen. Zu befürchten ist ein doppelter fiskalischer Effekt:

Der Aufwand steigt, die Einnahmen sinken, und darunter werden Integrationsfortschritte bzw. Arbeitsvermittlungen zwangsläufig leiden und die bereits erreichte, aber noch weiter optimierungsbedürftige Dienstleistungsqualität weiter sinken.

### **III. Auswirkungen auf das Personal**

In der Arge haben die Einbringung des Personals durch die beiden unterschiedlichen Leistungsträger für die Führung der ARGE und die Personalverwaltung/-vertretung erhebliche Schwierigkeiten nach sich gezogen. Die vorgeschlagene weitgehende Übernahme des ARGE-Personals durch die BA in einem KJC schafft einen „homogenen Personalkörper“, in dem insoweit die bestehenden Probleme gelöst werden. Es ist jedoch mehr als fraglich, dass – insbesondere das kommunale Personal – freiwillig zur Bundesagentur wechseln wird. Kommunales Personal hat erhebliche Vorbehalte gegen einen Arbeitgeberwechsel zur Bundesagentur. Die bisherigen Erfahrungen mit der bundeszentral gesteuerten Agentur lassen eine Vielzahl der kommunalen Mitarbeiter zu der Entscheidung kommen, den Arbeitgeber/Dienstherrenwechsel nicht zu vollziehen:

Zentrale Vorgaben können regionale Besonderheiten nicht berücksichtigen.

Vernünftige Argumente für die Abweichung von zentralen Vorgaben sind für die Führung nur mit hohem Aufwand richtig einzuschätzen und werden deshalb häufig ausgeblendet.

Wir erleben dezentrale Verantwortung ohne dezentrale Entscheidungskompetenzen.

Instrumente und zentrale Einheiten haben sich verselbständigt (Controlling, BA-Service-Haus – z.B. Gebäude-Management).

Machen wir uns nichts vor, ein freiwilliger Wechsel wird scheitern. Klappen kann es aus der Not heraus geboren für befristet Beschäftigte, so lange diese keine andere Perspektive haben. Wir brauchen jedoch dringend die guten, motivierten, fachlich versierten und sozial engagierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kommunen und der Agenturen für diese heraus gehobene gesellschaftliche Aufgabe.

Neue Herausforderung:

Zusätzlich entsteht die neue Herausforderung, dass die erforderliche Trennung des Personals nach Aufgabenzuständigkeit gänzlich neu strukturierte Prozesse innerhalb der Einrichtung erzwingt. Die vorgenannten erheblichen Doppelstrukturen, gestufte Mehrfachbefassungen der jeweiligen Personalkörper und dadurch teure und langwierige Verfahren sind vermeidlich und werden zur Demotivation bis hin zur massiven Frustration des Personalkörpers führen.

Darüber hinaus wird jeder Mitarbeiter nur noch Teilausschnitte aus seinem Zuständigkeitsbereich an seinem Fall bearbeiten. Die Gesamtübersicht und positive Identifikation mit „meinem Kunden“ geht verloren. Das einheitliche Hausarztmodell ist passe! Darüber hinaus wird die Steuerung der ARGE über Zielvereinbarungen und Ergebnisorientierung auf Bundesebene aber insbesondere auch auf lokaler Ebene in den Binnenstrukturen der Organisation erschwert bzw. unmöglich gemacht. Unter Druck entstandene Einigungen im Kooperationsrat würden die getrennte Verantwortung in Frage stellen. Dies wiederum erschwert auch die jetzt so langsam erarbeitete positive Identifikation mit den Ergebnissen „meines JobCenters“ auf das der Mitarbeiter stolz sein kann.

Dringend notwendiges Wir-Gefühl für die Aufgabenerfüllung geht innerhalb der Organisationseinheit verloren bzw. wird – und diese Gefahr besteht nachhaltig – durch gegenläufige, „feindselige“ Befindlichkeiten ersetzt. Eine einheitliche Führung – wie heute in der ARGE – wird es nicht mehr geben können. Ein in die BA integrierter Geschäftsführer wird neben einer kommunalen Leitungskraft und in unterschiedliche Dienst- und Fachaufsichtskonzepte eingeordnete Teamleiter mit unterschiedlichen Aufsichtsrechten pp. die Organisation leiten und führen, sofern man hier noch von führen sprechen kann.

Durch die den beiden Trägern zugewiesenen engen Aufgaben wird zudem die bislang in der Breite der Aufgaben mögliche Personalentwicklung drastisch reduziert.

#### **IV. Bürokratiemehraufwand**

Die Trennung der Aufgaben gemäß den jeweiligen Trägerzuständigkeiten bedeutet unweigerlich, dass die bisher im Regelfall arbeitsteilige umfassende Bearbeitung nicht erhalten bleiben kann. Wie vorgenannt aufgeführt wird es einen immensen Bürokratieaufbau und eine erhebliche, abschließend noch gar nicht überblickbare Komplexität der Verfahren unausweichlich und mit erheblichen Nachteilen für die Betroffenen geben.

#### **V. Finanzbeziehungen im Leistungsdreieck zwischen Trägern und Anspruchsberechtigten**

Bisher wurde die ARGE mit Finanzmitteln der beiden Träger ausgestattet. Dabei ergeben sich bereits heute hinsichtlich der Leistungserbringung, der Qualität, der Kostenfestsetzung und der Abgrenzung der Aufgaben zwischen den Trägern erhebliche Probleme und Unklarheiten.

In einem KJC werden diese künftig noch verschärft. Es arbeiten zwei pro forma getrennte Träger eng oder auch nicht zusammen. Insofern sollten gegenseitige Abgrenzungsprobleme weniger werden. Tatsächlich sind an allen Schnittstellen ganz ähnliche Abgrenzungsfragen zu erwarten. Wem ist welches Einkommen im Verfahren zuzurechnen? Welche Dienstleistungen dienen auch dem anderen Träger? Wie erfolgen gegenseitige Informationen? Wer trägt welche Kosten – auch im Bereich von Infrastruktur und Verbrauchs- und Sachmitteln? Bereits die Trennung der Kosten nach den verschiedenen Rechtskreisen innerhalb der BA zeigt deutlich, welcher Aufwand damit verbunden ist.

Auf die im Bereich der Rückforderungen und Einnahmen verstärkt auftretenden Problembereiche habe ich bereits hingewiesen – hier wird man um gesetzliche Neuregelungen nicht herumkommen.

**Exkurs:** Rücknahme, Aufhebung des Bewilligungsbescheids und Rückforderung von Leistungen nach dem SGB II unter Berücksichtigung des Individualanspruches im KJC

Nach der Rechtsprechung der Sozialgerichtsbarkeit sind die Leistungen des SGB II als personenbezogene, individuelle Ansprüche ausgestaltet. Jede Grundsicherungsleistung wird dem einzelnen Hilfebedürftigen gewährt, so dass auch die Rückabwicklung nur in diesem Verhältnis erfolgen kann, da Aufhebungs- und Rückforderungsbescheide lediglich das „Spiegelbild“ des Bewilligungsbescheids darstellt. Demzufolge haben beide Träger im KJC gegenüber jedem Mitglied der Bedarfsgemeinschaft hinsichtlich seines Anteils an den Grundsicherungsleistungen eine Aufhebungs- und Rückforderungsentscheidung zu erlassen. Die

Sozialgerichte stützen sich insoweit auf die entsprechend ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 50 SGB X. § 38 SGB II rechtfertigt nicht den Bewilligungsbescheid allein gegenüber dem Bevollmächtigten der Bedarfsgemeinschaft aufzuheben und nur von diesem die gesamten überzahlten Leistungen zurückzuverlangen.

### **Auswirkungen**

Die vorgenannte Rechtsprechung hat zur Folge, dass bei Rückforderungsentscheidungen inhaltlich zwischen den einzelnen Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft zu differenzieren ist. Aufhebung und Rückforderung können sich nur auf den jeweils individuell zu Unrecht erbrachten Betrag richten. Dieser ist im KJC zusätzlich zwischen den beiden Leistungsträgern entsprechend ihrer Rechtsauffassung zu Einkommens- und Vermögensberichtigung soweit möglich abzustimmen und bereits in den jeweiligen Anhörungen (Doppelanhörungen!) nach § 24 SGB X zu beachten. Sollte keine einvernehmliche Rechtsauffassung zwischen beiden Leistungsträgern Anwendung finden (beachte Bedarfsanteilmethode) wird es neben erheblichem bürokratischem Mehraufwand auch zu unterschiedlichen, den Anspruchsberechtigten verwirrende Ergebnisse kommen.

Nach Anhörung, Ermittlung der zu Unrecht gezahlten Leistungen sind Rückforderungsbescheide gegen jedes Mitglied der Bedarfsgemeinschaften durch den jeweils zuständigen Leistungsträger zu erlassen. Auch die Anhörung muss in diesem Fall unmittelbar gegenüber dem Betroffenen erfolgen. Minderjährige Kinder werden grundsätzlich von ihren Eltern vertreten. Infolge unterschiedlicher Verwaltungsabläufe und wahrscheinlich nie voll umfänglich aufeinander abstimmbarer zeitlicher Arbeitsschritte, unterschiedlichen Arbeitsbelastungen pp. wird es regelmäßig dazu kommen, dass die Fälle von den beiden Trägern zeitlich versetzt mit teilweise unterschiedlichen Ergebnissen gegenüber den Betroffenen kommuniziert werden (müssen).

### **Aufrechnung und Sollstellung**

Wenn sich Erstattungsbescheide gegen mehrere Personen einer Bedarfsgemeinschaft richten, hat dies auch Auswirkungen auf die Aufrechnung. Eine Aufrechnung nach § 43 SGB II ist nur gegenüber den Personen möglich, denen ein schuldhaftes Verhalten vorgeworfen werden kann, somit nur gegenüber den Bevollmächtigten und der Person, die das Einkommen erzielt hat. Gegenüber den anderen Personen ist die Aufrechnung nach § 51 SGB I zu beurteilen.

Dies ist im KJC eigenverantwortlich durch beide Leistungsträger in separaten Verwaltungsverfahren und gesondert zu treffenden Verwaltungsakten zu vollziehen.

Auch Sollstellungen beim Forderungseinzug der Bundeagentur sind für jede Erstattungsentscheidung separat vorzunehmen. Bei Forderungen gegenüber minderjährigen Kindern ist der gesetzliche Vertreter, an den sich auch der Erstattungsbescheid richtet, als Schuldner einzutragen. Für die Kommunen gilt das in der jeweiligen Kommune einschlägige Verfahren.

Diese, uns durch die Rechtsprechung verursachte komplexe, bürokratische und zeitraubende Verfahrensweisen werden in einem KJC nahezu bis zur Unbeherrschbarkeit potenziert.

## **VI. IT-Infrastruktur/Datenschutz**

Bekanntermaßen sorgten erhebliche Probleme der BA-Infrastruktur (u. a. das Leistungsprogramm A2LL) für viel Verärgerung, Zusatzkosten, unnötigen Widersprüchen und Verfahrensverzögerungen. Die Verpflichtung auf die bundesweit eingeführte IT führte zu einer weitgehenden Steuerung der Verwaltungsverfahren. In der ARGE stellte die Beschaffung von sonstiger Infrastruktur wegen der eigentümlichen Rechtsnatur bislang ebenfalls ein Problem dar.

In einem KJC erfordert die geplante Trennung der Verfahren weiteren Zusatzaufwand und zukünftig zusätzliche IT-Systeme der Kommunen. Dabei wird eine enge Verzahnung der Verfahren wegen des gegenseitigen Aufbaus auf Entscheidungen des anderen Trägers erforderlich. Angesichts der bisherigen IT-Defizite ist mit einem funktionstüchtigen System hierfür absehbar sicherlich nicht zu rechnen. Inwieweit eine gemeinsame Beauftragung der verzahnten Systeme gelingen kann, bleibt abzuwarten. Die Lösung dieser Problematik ist jedoch unabdingbare Voraussetzung, um überhaupt in die Bearbeitung vernünftig einsteigen zu können.

Im Bereich der Arbeitsintegration wird in den ARGEn bislang das BA-Programm Verbis von allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einheitlich genutzt. In einem KJC wäre dies bei zwei eigenverantwortlich handelnden Leistungsträgern und unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten wahrscheinlich nicht mehr möglich. Somit müssten die kommunalen Integrationsleistungen mit einer separaten IT bearbeitet werden. Ganzheitliche Dokumentationen der Prozesse wären ausgeschlossen. Dies darf im Sinne der Betroffenen unter keinen Umständen geschehen.

Künftig müssen die Träger sich – ebenso wie bisher – auf die Infrastruktur einigen, wenn sie – wie gewünscht – tatsächlich unter einem Dach arbeiten sollen. Ich weise nochmals darauf hin, dass dies insbesondere wegen der notwendigen Doppelstrukturen und damit verbundenen Personalerweiterungen problematisch ist.

## **VII. Geschäftsführungsbefugnisse**

Bisher besteht das Problem des Geschäftsführers einer ARGE darin, dass er keinen eigenen Personalkörper, nur eine eingeschränkte Weisungsbefugnis (Fach- nicht Dienstvorgesetzter) und inhomogene Strukturen in der Behörde als Arbeitsgrundlage hat. Er muss sich in Kreis-ARGEn mit einer Vielzahl von Personalvertretungen beschäftigen und ist in vielerlei Dingen von konsensualen Entscheidungen der Leistungsträger abhängig.

In einem KJC soll es einen uneingeschränkten wirkenden BA-Geschäftsführer mit BA-Personalstruktur für die BA-Aufgaben geben. Insofern könnten dort die Probleme – soweit das Personal zur BA wechselt – partiell gelöst sein, wenn die Geschäftsführer eigenständig entscheiden können. Die Gesamtleitung für alle SGB II-Leistungen wird jedoch aufgegeben! Der kommunale Personalteil ist umfänglich der Kommune zugeordnet und wird von dort geführt. Die SGB II-Aufgaben werden also nicht homogener, sondern inhomogener geleitet, weil es den **einen** umfänglich verantwortlichen Geschäftsführer gar nicht mehr gibt. Man denke hinsichtlich der Folgen nur an die Handhabung von Kundenbeschwerden durch die Führungskräfte. Diese Problematik wird im Papier des KJC beschönigend dargestellt bzw. in den entscheidenden Passagen noch ausgeblendet.

Wie bereits erwähnt wird auch eine einheitliche Steuerung über Gesamtzielvorgaben oder -vereinbarungen nicht mehr möglich sein.

Durch die Einbindung des BA-Geschäftsführers in die BA-Personalstruktur ist zudem begründet davon auszugehen, dass es noch verstärkt eine rigidere, zentrale Steuerung unter Aufgabe lokaler Gestaltungsfreiheiten geben wird.

## **VIII. Lokale Gestaltungsfreiheiten**

In der ARGE war die Gestaltungsfreiheit maßgeblich davon abhängig inwieweit der Geschäftsführer mit Unterstützung des kommunalen Trägers die örtliche Ausrichtung durchsetzen konnte. Dabei kam es vielfach zu Auseinandersetzungen mit BA-Vorgaben. Dies insbesondere auch zu den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit. Aktuell wird auf die Diskussion über die sonstigen weiteren Leistungen sowie den Dauerbrenner Arbeitsgelegenheiten hingewiesen. Künftig ist dies auch im Bereich des öffentlichen Beschäftigungszuschusses (Jobperspektive) zu erwarten. Man bedenke hier nur die Prüfung der personenbezogenen Voraussetzungen der potenziell Anspruchsberechtigten. Infolge deren Defizite werden sie in der Regel vorab Hilfeleistungen von beiden Trägern gewährt bekommen

haben, was hinsichtlich Abstimmung und Dokumentation kaum noch transparent darstellbar ist.

Dezentrale Spielräume des Geschäftsführers Grundsicherung im KJC werden in den Eckpunkten herausgestellt. Durch die zentrale BA-Personalführung und das BA-Selbstverständnis sind jedoch starke Vereinheitlichungstendenzen unvermeidlich. Für die BA-Aufgaben werden dezentrale Gestaltungsfreiheiten zur theoretischen Größe. Auch heute ist bereits erkennbar, dass BA-Führungskräfte Verständnis für lokale Anliegen haben, diese jedoch im Sinne der BA-Steuerung nicht umsetzen können/dürfen. Der Bereich der kommunalen Aufgaben – zumindest nach dem in den Eckpunkten von BA und BMAS wiedergegebenen Verständnis – wird kaum Gestaltungsraum bieten. Darüber hinaus sehen die Eckpunkte nur eine ratgebende Rolle der Kommunen ohne Einfluss vor. Hierbei ist zu bedenken, dass die Kommunen an den Kosten des SGB II erheblich beteiligt sind. Wegen der unmittelbar leistungsrechtlich zu berücksichtigenden steigenden Unterkunftskosten dürfte der kommunal zu tragende Kostenanteil steigen. Kommunale Einflussmöglichkeiten auf eine Mitsteuerung gehen jedoch im KJC verloren.

## **IX. Fazit**

Bei der Sicht auf die bisherigen Problemzonen der ARGEn und die Abschätzung dieser Felder im KJC sind keine Bereiche ersichtlich, in denen eine substanzielle Verbesserung zu erwarten ist. Erkennbar werden sich einige Problembereiche etwas verschieben bzw. neue Herausforderungen mit massiven Verschlechterungen für die Bürgerinnen und Bürger und das Personal in der Aufgabenerfüllung hinzukommen.

Ganz offenbar sind erhebliche Nachteile für die Betroffenen unvermeidlich. Zudem ist mit deutlichen Kostensteigerungen und beträchtlichen Umstellungsschwierigkeiten zu rechnen.

Eine auch politische Begründung für diese beträchtlichen Umstrukturierungen ohne sichere Zukunftsperspektiven – für Betroffene wie Mitarbeiter – lässt sich nicht vermitteln.

Anstatt den Status quo nachteilig zu verändern, sollte eine zukunftsfähige und funktionale SGB II-Organisation gefunden werden. Bis dahin sollte – wie schon vom BVerfG vorgeschlagen – die bisherige Struktur beibehalten werden.

In diesem Sinne mein wohlgemeinter Apell im Sinne der arbeitssuchenden und hilfebedürftigen Menschen in dieser Republik, sich der arbeitsmarktlichen, sozialen und gesellschaftlichen Verantwortung zu stellen und losgelöst von Eitelkeiten und Machtbestrebungen sachorientiert die Kompetenzen der Mitarbeiter mit einem notwendigen

Maß an Handlungsfreiheiten und Entscheidungsspielräumen zu stärken, um darauf aufbauend eine klare, transparente und führbare Organisationsstruktur aufbauend auf die jetzigen Grundpfeiler in den ARGEn zu schaffen. Dies scheint mit nur untergesetzlichen Lösungen nicht machbar. Einer der Sache hilfreichen Grundgesetzänderung sollten die Verantwortlichen offen gegenüber stehen. Nur so erscheint eine zeitgemäße moderne Aufgabenerfüllung gemäß den heutigen Anforderungen rechtlich abgesichert umsetzbar.

Nach dem Motto Gründlichkeit vor Schnelligkeit sollte keine übertriebene Eile entstehen, jedoch im Interesse der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter das Bestreben zielführend sein schnellstmöglich – zumindest noch in dieser Legislaturperiode – eine dauerhaft rechtssichere Organisationsstruktur zu schaffen, damit alle Beteiligten zukunftsicher planen und die bestehenden Probleme Schritt für Schritt abgearbeitet werden können.

gez. Stefan Graaf