

Deutscher Städtetag · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

Diskussionsgrundlage zur  
35. ordentlichen Hauptversammlung des  
Deutschen Städtetages  
12. – 14. Mai 2009  
in Bochum

Postfach 12 03 15  
10593 Berlin

17.04.2009

Telefon +49 30 37711-0  
Durchwahl 37711-410  
Telefax +49 30 37711-409

E-Mail  
regina.offer@staedtetag.de

Bearbeitet von

Verena Göppert  
Regina Offer

Aktenzeichen  
56.10.00

## **Forum D: Zankapfel Jobcenter? Reform des SGB II duldet keinen Aufschub**

Mittwoch, 13. Mai 2009

15:00 Uhr – 17:00 Uhr

Veranstaltungsort:

Renaissance Hotel am RuhrCongress Bochum,  
Raum Berlin/Rom

Begrüßung und Einführung:

Verena Göppert,  
Beigeordnete des Deutschen Städtetages

Vortrag:

Prof. Dr. Jobst Fiedler,  
Hertie School of Governance, Berlin

Moderation:

Bürgermeisterin Dr. Rosemarie Wilcken, Hansestadt Wismar,  
Stellvertreterin des Präsidenten des Deutschen Städtetages

Podium:

Oberbürgermeister Helmut Himmelsbach, Stadt Heilbronn  
Stellvertreter des Präsidenten des Deutschen Städtetages

Staatssekretär Detlef Scheele,  
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Minister Karl-Josef Laumann,  
Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales  
des Landes Nordrhein-Westfalen

Heinrich Alt,  
Vorstand Grundsicherung der Bundesagentur für Arbeit

Prof. Dr. Jobst Fiedler,  
Hertie School of Governance, Berlin

Betreuung:

Regina Offer, Referentin beim Deutschen Städtetag

Die Hauptversammlung 2009 des Deutschen Städtetages steht unter dem Motto „Städtisches Handeln in Zeiten der Krise“. Die Bundesrepublik Deutschland steckt mitten in einer tiefen Rezession, die durch eine beispiellose globale Finanz- und Wirtschaftskrise ausgelöst wurde. Derzeit wird von führenden Wirtschaftsforschungsinstituten ein Rückgang des Bruttoinlandsproduktes um 6% für das Jahr 2009 prognostiziert. Es wird befürchtet, dass die Arbeitslosigkeit infolge dieser Rezession noch im Jahr 2009 über die 4-Millionen-Grenze ansteigen wird. Die intensive Nutzung des Instruments der Kurzarbeit dämmt den Anstieg der Arbeitslosigkeit derzeit noch ein. Diese Maßnahme kann den Unternehmen in der Regel jedoch nur über einige Monate helfen, Entlassungen zu vermeiden. Der massive Auftragsrückgang vor allem bei Exportgütern kann auf Dauer hierdurch nicht aufgefangen werden.

Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise werden voraussichtlich ab Herbst 2009 in der Grundsicherung für Arbeitsuchende spürbar werden. Seit Ende 2008 ist ein Rückgang an offenen Stellen zu verzeichnen, die Abgänge aus Arbeitslosigkeit haben sich erheblich reduziert. Dementsprechend wird die Zahl der sog. „Rechtskreiswechsler“, also der Übergänge von Leistungsempfängern aus der Arbeitslosenversicherung (SGB III) in das System der Grundsicherung (SGB II), stark steigen.

In dieser sich weiter verschärfenden Krisensituation auf dem Arbeitsmarkt ist die künftige Organisationsstruktur im SGB II nicht geregelt. Das Bundesverfassungsgericht hat im Dezember 2007 die Mischverwaltung in den Arbeitsgemeinschaften des SGB II für verfassungswidrig erklärt und den Gesetzgeber zu einer Neuregelung aufgefordert. Die neue Organisationsstruktur muss ab dem 1.1.2011 funktionsfähig sein. Diese notwendige organisatorische „Reform der Reform“ ist bislang nicht gelungen.

Die Grundsicherungsstellen stehen vor dem Problem, trotz ihrer eigenen ungewissen Zukunft den Lebensunterhalt für eine stark steigende Zahl von Leistungsbeziehern sichern und gleichzeitig die Bemühungen um die Aktivierung, Eingliederung und Vermittlung von Langzeitarbeitslosen erheblich steigern zu müssen.

Über die neuen Organisationsstrukturen im SGB II muss so schnell wie möglich entschieden werden, um die notwendigen Veränderungen in der Behördenstruktur einleiten und eine verfassungskonforme und effiziente Leistungserbringung in den nächsten Jahren sicherstellen zu können.

Das bisherige Scheitern der Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über die Neuorganisation im SGB II und insbesondere eine verfassungsrechtliche Absicherung der Arbeitsgemeinschaften hat gezeigt, dass die Kooperationsnotwendigkeit zwischen Bund und Kommunen in der Arbeitsmarktpolitik noch nicht ausreichend deutlich geworden ist. Vertikale Kooperationsformen bringen im föderalen Staat besondere rechtliche und tatsächliche Schwierigkeiten mit sich, die eine vertragliche oder gesetzliche Absicherung erfordern und den Verwaltungsaufwand der geteilten Trägerschaft minimieren. Der Deutsche Städtetag hat die Notwendigkeit der Kooperation der beiden Leistungsträger und des kommunalen Einflusses auf die Arbeitsmarktpolitik stets betont.

In diesem Forum soll nicht nur die aktuellen Notwendigkeiten der Neuorganisation des SGB II in den Blick genommen werden. Vielmehr geht es auch darum, die bisher aufgetretenen Mängel der Reform grundsätzlich zu betrachten sowie Möglichkeiten zu erörtern, die dazu beitragen können, die Diskussion zu versachlichen und die Bereitschaft bei den politi-

schen Entscheidungsträgern zur Absicherung einer effizienten Kooperation zwischen Bund und Kommunen zu erhöhen.

## **I. Ausgangslage:**

Mit der Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe im Sozialgesetzbuch II (SGB II) zum 1. Januar 2005 war eine weitreichende Reform der Sozialleistungen für erwerbsfähige Hilfebedürftige und ihre Familien, der Zugang aller Arbeitsuchenden zu den arbeitsmarktbezogenen Dienstleistungen der Bundesagentur für Arbeit (BA) und eine grundlegende Verwaltungsreform verbunden. Vorausgegangen war eine heftig geführte Diskussion über die richtige Organisationsform der neuen Aufgabe. Während die damalige Bundesregierung vorschlug, die gesamte Aufgabe in die Zuständigkeit des Bundes zu geben, plädierten einige Länder für eine bei den Kommunen angesiedelte Zuständigkeit im SGB II. Schließlich erfolgte eine Einigung im Vermittlungsausschuss, dass sowohl die Kommunen als auch der Bund Aufgabenträger des SGB II werden sollten. Die Bundesagentur wurde damit für die Auszahlung des Arbeitslosengeldes II und für die Vermittlung zuständig, die kommunalen Träger für die Auszahlung der Unterkunftskosten und für sonstige flankierende soziale Leistungen. Dieser Kompromiss basierte auf dem Versuch, die durch die Übernahme der Sozialhilfe durch den Bund entstehenden Entlastungen bei den Kommunen zugunsten des Bundes zu kompensieren. Mithin entstand ein System von zwei Trägern in dem neu geschaffenen SGB II. Die Kompetenzen der beiden Träger Kommune und Agentur für Arbeit sollten dabei jedoch so verknüpft werden, dass die Arbeitsuchenden „Hilfen aus einer Hand“ erhalten trotz der geteilten Leistungsträgerschaft. Der Grundsatz des „Förderns und Forderns“ sollte die Grundsicherung für Arbeitsuchende durch das Ineinandergreifen aktiver und passiver Leistungen prägen. Daneben wurde im Wege einer Experimentierklausel für 69 sogenannte „Optionskommunen“ die Möglichkeit geschaffen, die Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit in eigener Zuständigkeit wahrzunehmen. Mit Hilfe einer Evaluation sollte nach Ablauf dieses Experimentes zum Ende des Jahres 2010 festgestellt werden, welche Organisationsform die günstigsten Voraussetzungen liefert, um die Ziele des SGB II „Fördern und Fordern“ bestmöglich zu erreichen.

Das Regelmodell der Grundsicherungsstellen ist damit derzeit die Zusammenarbeit der Kommunen und der Agenturen für Arbeit in sog. Arbeitsgemeinschaften. Daneben sind 69 kreisfreie Städte und Kreise als allein zuständige kommunale Träger zugelassen (sog. Optionskommunen). In weiteren 22 Kommunen nehmen die Leistungsträger ihre Aufgaben voneinander getrennt wahr.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 20. Dezember 2007 festgestellt, dass die Mischverwaltung in den Arbeitsgemeinschaften nicht mit der Verfassung zu vereinbaren ist. Sie müssen bis zum 31.12.2010 durch eine verfassungskonforme Organisationsstruktur abgelöst werden. Bund, Länder und Kommunen haben nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes verschiedene Modelle zur zukünftigen Organisationsform im SGB II diskutiert. Die Vorschläge im Sommer 2008 umfassten zum einen eine Änderung der Verfassung zur Absicherung der Mischverwaltungen von Agenturen und Kommunen, aber auch ein Kooperationsmodell auf vertraglicher Basis unter Beibehaltung der getrennten Zuständigkeiten oder auch die Einführung einer Bundesauftragsverwaltung, bei der auf kommunaler Ebene sämtliche passive Leistungen ausgezahlt werden sollten. Ein zwischen den Bundesländern und dem Bundesminister für Arbeit ausgehandelter Kompromiss vom Februar 2009 schlägt eine Verfassungsänderung zur Absicherung der Mischeinrichtungen als Anstalten des öffentlichen Rechts vor. Bund, Länder, Kommunen und Bundesagentur sollen in unterschiedlicher Weise in die Trägerversammlungen auf örtlicher Ebene, die Kooperationsausschüsse auf Lan-

desebene und ein Bund-Länder-Gremium auf Bundesebene eingebunden werden. Dieses Modell ist jedoch innerhalb der Regierungsfractionen des Deutschen Bundestages streitig. Eine Verständigung in dieser Legislaturperiode ist mehr als unwahrscheinlich und daher nicht mehr zu erwarten.

Der Deutsche Städtetag hat bei allen strukturellen Fragen immer darauf hingewiesen, dass die erheblichen regionalen Unterschiede des Arbeitsmarktes und der Bevölkerungsstruktur eine Bundesfinanzierung des Arbeitslosengeldes II und der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik erforderlich machen. Jeder erwerbsfähige Hilfebedürftige soll dieselben Chancen auf eine aktive Förderung im Rahmen der Grundsicherung erhalten, unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Bundeslandes oder der Kommune, in der er lebt. Gleichzeitig sind aber dezentrale Handlungsspielräume für eine effiziente Aufgabenerfüllung unerlässlich, um die regionalen Besonderheiten angemessen zu berücksichtigen und in Zusammenarbeit mit den lokalen Akteuren des Arbeitsmarktes und der sozialintegrativen Dienstleistungen angemessene individuelle Hilfen anzubieten.

Die bisherige Aufgabenwahrnehmung im SGB II wurde intensiv aufgrund eines gesetzlichen Auftrages evaluiert. Dabei haben sich strukturelle Unterschiede zwischen den Modellen der zugelassenen kommunalen Träger und der Arbeitsgemeinschaften gezeigt:

- „Das Muster bei zugelassenen kommunalen Trägern besteht in einer geringeren Einheitlichkeit und Standardisierung der Aufgabenwahrnehmung in größerer regionaler Vielfalt, verbunden mit einer geringeren systemischen Vergleichbarkeit der Verfahren und höherer lokaler Handlungsautonomie. Organisatorische Traditionen der Sozialämter bleiben in diesem Muster erhalten.“
- „Das Muster bei den ARGEn wird bestimmt durch höhere Einheitlichkeit und Standardisierung der Aufgabenwahrnehmung über die Regionen hinweg, verbunden mit größerer systemischer Vergleichbarkeit der Verfahren bei deutlicher Einschränkung lokaler Handlungsautonomie. In diesem Muster sind bekannte organisatorische Elemente der Arbeitsverwaltung wirksam.“

Im Ergebnis können beim Systemvergleich jedoch Vor- und Nachteile in den Wirkungen auf individueller und gesamtwirtschaftlicher Ebene aufgewiesen werden:

„Den Arbeitsgemeinschaften gelingt es sowohl bei den Wirkungen auf individueller als auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene im Vergleich zu den zugelassenen kommunalen Trägern, Vorteile bei der Überwindung von Hilfebedürftigkeit und der Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung zu erzielen. Bei der Integration in nicht-bedarfsdeckende Beschäftigung schneiden auf individueller Ebene die zugelassenen kommunalen Träger besser ab.“

*(Zitate aus dem Evaluationsbericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 16/11488, Seite 19, 20)*

Diese strukturellen Unterschiede, die auch auf unterschiedlichen Traditionen der Sozialhilfe einerseits und der Arbeitslosenhilfe/-versicherung andererseits beruhen, haben die Zusammenarbeit der Kommunen und der Agenturen in den ARGEn durch eine Vielzahl von Konflikten geprägt. Hauptstreitpunkte waren die Anwendung der zentralen IT-Software der BA, die Organisation von Verwaltungsabläufen, der Umfang der Controlling-Berichterstattung, der Abschluss von Zielvereinbarungen, die arbeitsmarktpolitische Schwerpunktsetzung, personalrechtliche und personalwirtschaftliche Fragen, die Abstimmung der arbeitsmarktpoliti-

schen Programme sowie konkrete Vergabeverfahren an Anbieter von arbeitsmarktpolitischen Leistungen, die Einbringung flankierender kommunaler Leistungen und die Rechtsauslegung des SGB II.

Die Praxis der Arbeitsgemeinschaften war durch die zentrale Regelsteuerung in Bezug auf Strukturen, Strategien und Verfahren, die verbindliche Auslegung des geltenden Rechts durch das BMAS und durch die hohe zentrale Zielsteuerungsintensität deutlich geprägt. Für die Öffentlichkeit hingegen standen eher die unerwartet hohe Zahl der Leistungsempfänger im SGB II, der sprunghafte Anstieg der Arbeitslosigkeit bei der Einführung des SGB II und die steigenden Ausgaben im Fokus. Die Angleichung der Leistungsansprüche hatte zudem für einen Teil der früheren Arbeitslosenhilfeempfänger empfindliche Kürzungen der bisherigen Leistungen zur Folge, ebenso wie ein Großteil der früheren Sozialhilfebezieher finanzielle Verbesserungen z.B. durch die neuen Anrechnungsregelungen bei Einkommen und Vermögen und durch die Teilhabe an der aktiven Förderung durch die BA erfuhr.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus 4 ½ Jahren Umsetzung des SGB II und der aktuellen Debatte zur Neuorganisation der Aufgabenwahrnehmung bietet das Forum Gelegenheit, welche Erfolgsfaktoren für ein besseres Gelingen der Reformen in der Arbeits- und Sozialverwaltung bedeutsam sind und wie vertikale Kooperationen zwischen Bund und Kommunen ausgestaltet werden müssen.

## **II. Was ist im Ergebnis der untersuchten Reformen mangelhaft?**

Die Analyse der als mangelhaft empfundenen Ergebnisse muss unterschieden werden zwischen

- a) mangelhaftem Einfluss der Kommunen, der Länder und des Bundes in Bezug auf ihre jeweiligen institutionellen Interessen,
- b) mangelhafte operative Ergebnisse bei der Umsetzung des Gesetzes und
- c) mangelhafte Akzeptanz der Reformen in der Bevölkerung und bei in den Beschäftigten.

## **III. Was sind die Ursachen dieser Mängel?**

### a.) Mangelhafter Einfluss der föderalen Ebenen hinsichtlich ihrer institutionellen Interessen

Die Umsetzung des SGB II und die Verhandlungen über die Neuorganisation waren auch deshalb besonders konfliktbeladen, da Bund, Länder, Kommunen und BA jeweils eigene Interessen als gesetzliche Leistungsträger einerseits und als aufsichtsführende Stellen andererseits in die Prozesse einbrachten. Die Zusammenarbeit in Mischeinrichtungen aus Kommunen und Agenturen erfordert die Übertragung von Aufgaben auf einen anderen, nicht für die Ergebnisse verantwortlichen Partner. Das Bundesverfassungsgericht hat daher kritisiert, dass vor allem die Kommunen in den Arbeitsgemeinschaften an den Rand gedrängt würden, da sie kein Letztentscheidungsrecht über die Leistungsgewährung und organisatorische Prozessgestaltung hätten. In dieser Grauzone der Verantwortlichkeitszuordnung sah das Bundesverfassungsgericht einen Verstoß gegen das Demokratieprinzip. Die „Soll-Vorschrift“ zur Übertragung von



kommunalen Aufgaben auf die Arbeitsgemeinschaften wurde zudem als ein „Muss“ und damit als Verstoß gegen das Recht auf kommunale Selbstverwaltung gem. Art. 28 GG gewertet. Die oben beschriebene hohe Regelungsdichte zur Verwaltungsorganisation und zur Rechtsauslegung sowie die zentrale Steuerung über Mindeststandards, Zielvereinbarungen und Zielnachhaltung, Controlling-Berichterstattung und Benchmarking hat zudem auf kommunaler Seite und auch bei vielen Geschäftsführern der ARGEn selbst den Eindruck verfestigt, über keine ausreichenden dezentralen Handlungsspielräume zur wirkungsvollen Umsetzung des SGB II zu verfügen. Die Zielkonflikte zwischen Bund und Kommunen haben die Wahrnehmung bestimmt, da zentrale und dezentrale Aspekte oft gegeneinander abgewogen werden mussten.

Die Grundsicherungsstellen sichern den Lebensunterhalt eines Großteils der Bevölkerung. Besonders in den Städten, aber auch in strukturschwachen Regionen, liegt die SGB II-Quote an der erwerbsfähigen Bevölkerung meistens zwischen 10 und 20%, in einigen Regionen sogar weit darüber. Im Durchschnitt bezogen knapp 5 Mio. erwerbsfähige Hilfebedürftige und rund 1,8 Mio. Kinder unter 15 Jahren Leistungen nach dem SGB II. Die Verknüpfungen zu den Dienstleistungen nach anderen Sozialgesetzbüchern, aber auch die Übergänge Schule/Beruf und spezifische gesellschaftliche Entwicklungen z.B. bei Menschen mit Migrationshintergrund und Alleinerziehenden stellen eine besondere Herausforderung für das Gelingen der Kooperation der Leistungsträger im SGB II dar.

Die regionale Einbindung aller lokalen Akteure der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik kann nur gelingen, wenn diese einen eigenen Vorteil in dieser Kooperation erkennen und sich nicht einseitig durch einen Akteur dominiert fühlen. Gleichzeitig muss als Gegenleistung für die Übertragung von eigenen Kompetenzen, wie sie in einem Kooperationsmodell unerlässlich ist, verbindlich und für einen längeren Zeitraum für beide Seiten vereinbart werden, nach welchen Standards bestimmte Leistungen für den jeweils anderen erbracht werden sollen. An diesen Grundvoraussetzungen zur Beförderung der Kooperationsbereitschaft hat es in der Zusammenarbeit häufig gefehlt.

Im föderalen Staatsaufbau müssen zudem nicht nur die Zuständigkeiten der gesetzlichen Leistungsträger beachtet werden, sondern auch die Aufsichtsrechte und -pflichten von Bund und Ländern. Das Ineinandergreifen der Aufgabengebiete und der Aufgabenwahrnehmung führt auch zu einer Verschränkung der Aufsichtsstränge. Die in der Vergangenheit häufig vom Bund oder dem Bundesrechnungshof angeführte Argumentation der finanziellen Hauptlast kann nicht per se eine Berechtigung zur Dominanz bei strittigen Entscheidungen begründen. Sonst liefen die Rechte der Kommunen und der Länder aus der Aufgabenträgerschaft und der Rechts- und teilweise auch der Fachaufsicht völlig ins Leere.

#### b.) Mangelhafte operative Ergebnisse der Umsetzung des SGB II

Die Zusammenführung der Arbeitslosen- und der Sozialhilfe musste von den Leistungsträgern nach langem politischem Entscheidungsprozess in nur wenigen Monaten vorbereitet werden. Erschwert wurde dies durch die Tatsache, dass die Zahl der Leistungsempfänger und des Ausgabevolumens drastisch unterschätzt worden waren. Der Anspruch, von Anfang an eine zentrale IT-Software einzusetzen, die ebenfalls in nur wenigen Monaten entwickelt worden war, hat vor allem bei der Vorbereitung des Systemstarts, aber auch in den Jahren 2005 und 2006 zu teilweise unzumutbaren Mehrarbeiten und Systemausfällen geführt.

Angesichts des Umfangs dieser bislang größten Sozialreform in der Bundesrepublik Deutschland und der Zahl der Menschen, die zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes auf pünktliche und sachlich richtige Berechnung und Auszahlung der Geldleistungen angewiesen sind, haben diese besonderen Umstände zu erheblichem öffentlichen Protest geführt. Die Einführung des SGB II-Systems stand nicht nur aufgrund der tiefen Einschnitte in die Leistungsansprüche vieler Langzeitarbeitsloser und der veränderten gesellschaftlichen Erwartungshaltung in einer Dauerdiskussion. Vor allem im Jahr 2005 stand auch die Leistungsfähigkeit der Verwaltung unter großer öffentlicher Aufmerksamkeit und zum Teil scharfer Kritik.

Mit der Einführung des SGB II sind rund 500.000 frühere Sozialhilfebezieher zusätzlich als arbeitslos erfasst worden. Damit ist ein großer Teil der verdeckten Arbeitslosigkeit in Deutschland transparent gemacht worden. Die Transparenz über die Inanspruchnahme der Leistungen, der Entwicklung der Ausgaben und der Integrationserfolge der Grundsicherungsstellen ist ebenfalls durch die zentrale Datenerfassung und die Controlling-Berichterstattung hergestellt worden. Regionale Entwicklungen sind jetzt auf der Basis vergleichbarer Datenlieferungen aktuell verfügbar und aufgrund einer vom Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung entwickelten Clustereinteilung der Regionen auch weitgehend vergleichbar. Damit werden Unterschiede in der regionalen Arbeitsmarktentwicklung ebenso sichtbar wie die Wirkungen unterschiedlicher Verfahrensweisen und Leistungen der ARGEN. Die ständige Verbesserung der Prozesse und die Steigerung der Leistungen jeder ARGE ist ein Hauptanliegen der Steuerungsbemühungen.

Die Leistungsträger sind jedoch häufig aus unterschiedlichen Gründen mit den Leistungen der ARGEN noch nicht zufrieden. Zum einen haben beide Träger jeweils die Verantwortung für ihre eigenen Leistungsbereiche. Sie haben daher auch berechnete Interessen an der Anwendung ihrer eigenen Steuerungsphilosophie und der Ausgabenentwicklung. Andererseits handeln beide Träger aus ihren jeweiligen, unterschiedlichen Traditionen der Sozialhilfe und der Arbeitsverwaltung heraus. Die Schwerpunktsetzung bei der Aufgabenwahrnehmung unterscheidet sich daher innerhalb der ARGEN zwischen beiden Trägern ebenso wie zwischen ARGEN und zugelassenen kommunalen Trägern. Die Notwendigkeit der Abstimmung und Einigung in den gemeinsamen Einrichtungen ist daher ausgeprägt und häufig mit Kompromissen verbunden. Die BA wird dabei häufig als nicht verhandlungsbereit erlebt, da sie mit zentralen Vorgaben steuert und Entscheidungskompetenzen auf örtlicher Ebene zurückgedrängt werden.

### c.) Mangelhafte Akzeptanz der Reformen in der Bevölkerung und bei den Beschäftigten

Eine Sozialreform, mit der die Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums erwerbsfähiger Menschen neu geregelt werden, muss zwangsläufig besondere Emotionen hervorrufen und bei weiten Teilen der Bevölkerung auch Sorgen begründen in Bezug auf die eigene Absicherung im Falle von Langzeitarbeitslosigkeit. Das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt war lange aufgrund unterschiedlicher politischer Vorstellungen über die Leistungsträgerschaft strittig zwischen den Parteien. Nach der Einigung blieb nicht nur wenig Zeit, die Umsetzung der Reform vorzubereiten. Es blieb auch zu wenig Zeit, um die Reform der Bevölkerung zu erklären und Akzeptanz zu schaffen.

Die in großer Eile erfolgte Umsetzung der Reform und ihr Inkrafttreten zu einem Zeitpunkt der historisch höchsten Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland hat die Menschen tief verunsichert und die Ablehnung der Gesamtreform vor allem bei den Leistungsbeziehern stark befördert. Durch den sprunghaften Anstieg der Arbeitslosigkeit und die unerwartet ho-

hen Zahl von Leistungsbeziehern entstand der öffentliche Eindruck einer erdrutschartigen Verschlechterung der persönlichen Situation einer Vielzahl von Menschen. Tatsächlich haben jedoch viele Menschen erstmals die ihnen zustehenden Sozialleistungen erhalten und viele Erwerbsfähige erhielten erstmals Zugang zu den Fördermaßnahmen und Vermittlungsdienstleistungen der BA.

Vor allem die Notwendigkeit der Angleichung der Leistungshöhe für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen hätte wesentlich besser öffentlich begründet werden müssen. Die Angleichung der Leistungen hat zu einer breiten Gerechtigkeitsdebatte geführt, da bislang die individuellen Beiträge und die Lebensarbeitszeit erheblichen Einfluss auf die eigenen Ansprüche hatten. Durch eine Vielzahl von Änderungen am SGB II hat die Politik versucht, diese Debatte zumindest teilweise aufzugreifen und die Regelungen nachzujustieren. Dies war fachlich notwendig, hat jedoch den Eindruck einer übereilt durchgeführten Reform noch verstärkt.

Auch die Akzeptanz der Reform bei den Sozial-, Arbeitsmarkt- und Kommunalpolitikern hat unter dem langen und heftig umstrittenen Gesetzgebungsverfahren und der übereilten Umsetzung gelitten. Die Neuverteilung von Kompetenzen ist immer mit Akzeptanzproblemen bei den Umsetzungsverantwortlichen behaftet. Allerdings kann das Gelingen von Reformen trotz dieser erwartbaren Auseinandersetzungen durch gut strukturierte Beteiligungsprozesse in der Phase der Entscheidungsvorbereitung und klare Kommunikation nach der Entscheidungsfindung positiv beeinflusst werden. Bei der Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe ist dies nicht gelungen, vielmehr wurde das Akzeptanzproblem bei den Umsetzungsverantwortlichen noch verstärkt durch die Installierung zweier konkurrierender Systeme der Aufgabenwahrnehmung. Die Optionskommunen bekommen im Rahmen einer Experimentierklausel die Gelegenheit zum Nachweis einer effizienteren Aufgabenerledigung in kommunaler Trägerschaft. Der politische Grundsatzstreit um die Trägerschaft wird also permanent unerschwellig weitergeführt.

Der Deutsche Städtetag hat gemeinsam mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, der Bundesagentur für Arbeit und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund im Jahr 2005 eine Rahmenvereinbarung zur Weiterentwicklung der Arbeitsgemeinschaften ausgehandelt, mit der der örtlichen Ebene Angebote zur Auflösung von Pattsituationen in den Trägerversammlungen gemacht wurden und einige Hauptstreitpunkte zur Steuerungsphilosophie im SGB II beigelegt wurden. Im Gegenzug zur ausdrücklichen Akzeptanz der zentralen Steuerung über Zielvereinbarungen, Controlling-Berichterstattung, Benchmarking und Mindeststandards wurden den Arbeitsgemeinschaften dezentrale Umsetzungsspielräume eingeräumt. Die meisten Arbeitsgemeinschaften haben diese Rahmenvereinbarung unterzeichnet und sich an den jährlichen Zielvereinbarungsprozessen beteiligt.

#### **IV. Welche Ergebnisse sollten angestrebt werden? Mit welchen Mitteln sind sie erreichbar?**

Kooperationen im föderalen Staat können auf Dauer nur gelingen, wenn sie von allen beteiligten Partnern als Vorteil wahrgenommen werden und die rechtsstaatlichen Rechte und Pflichten erfüllt werden. Klare und verbindliche Beteiligungsstrukturen sind ebenso erforderlich wie Abgrenzungen der Verantwortungsbereiche in dem von der Verfassung gebotenen Maße. Dies erfordert einen Klärungs- und Aushandlungsprozess, der mit einem ausreichenden Zeitfenster zunächst diskutiert und verhandelt werden kann. Die Entscheidungsfindung muss so transparent und rational sein, dass kein Beteiligter sich bereits durch diesen Prozess an den Rand gedrängt fühlt und auch die Öffentlichkeit bereits in diesem Stadium einbezogen ist.



Anschließend ist eine abgestimmte Kommunikationsstrategie gegenüber der Öffentlichkeit notwendig, um die gefundene Lösung und die Entscheidungsgründe zu erläutern und Perspektiven aufzuzeigen. Auch die Bürgerinnen und Bürger müssen das System als verlässlich und transparent empfinden, um es akzeptieren zu können.

#### a.) Verbesserung der Entscheidungsbasis

Neben den an konkreten Themen und Verfahrensabläufen festzumachenden Konflikten, die die Umsetzung des SGB II behindert oder Unzufriedenheit auf allen Seiten begründet haben, muss die Kooperation der föderalen Ebenen auch unter dem Aspekt betrachtet werden, wie stark die Partner einen eigenen Gewinn oder Verlust in ihr sehen. Die relativ junge Wissenschaft der Verhaltensökonomie stellt Beobachtungen an, dass bestimmte intuitive Wahrnehmungen das Verhalten beeinflussen. Beispielsweise halten Menschen oft gegen ihre Überzeugungen an vorgegebenen Umständen fest, anstelle eine Veränderung aktiv voranzutreiben („Status quo-Verzerrung“). Der erreichbare Vorteil muss erlittene Verluste de facto weit überkompensieren, um psychologisch einen Ausgleich zu schaffen.

Nur mit einer besseren Informationsbasis und mehr Rationalität im Entscheidungsprozess können Menschen dahin gelenkt werden, Entscheidungen zu treffen, mit denen sie ihre eigenen Ziele besser erreichen. Diese Erkenntnisse sind sowohl für die Aushandlung der Grundlagen der Zusammenarbeit von Kommunen und BA von Bedeutung als auch für das Zusammenwirken der Aufsichtsstränge des Bundes und der Länder. Sie gelten sowohl bei der Ausarbeitung eines Reformvorhabens als auch bei den nachfolgenden Entscheidungen im Umsetzungsprozess.

Idealtypisch wären verbindliche Absprachen zur Vorbereitung und Umsetzung einer Reform in Gremien mit Entscheidungskompetenzen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Dort wo Entscheidungskompetenzen den jeweiligen Leistungsträgern vorbehalten sind, helfen verbindliche Entscheidungsvorbereitungsprozesse, die Informationsbasis zu verbreitern und dementsprechend die Rationalität von Entscheidungen zu erhöhen. Für die Akzeptanz von Entscheidungen ist wichtig, dass sie transparent und nachvollziehbar erklärt werden.

#### b.) Kooperationen der Aufgabenträger und Verbesserung gemeinsamer Steuerungsprozesse

Die Komplexität der Aufgaben öffentlicher Verwaltung erfordert zunehmend eine ganzheitliche Betrachtung der Lebenssituation der Bürgerinnen und Bürger. Modernisierungsprozesse müssen den vielfältigen und ineinandergreifenden Anforderungen gerecht werden. Horizontale und vertikale Kooperationen sind unter öffentlichen Aufgabenträgern erforderlich, wenn ineffiziente Parallelstrukturen bezogen auf die Überwindung identischer Problemlagen beendet werden sollen.

Die Hilfebedürftigkeit erwerbsfähiger Personen und insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit hat sowohl arbeitsmarktbezogene als auch soziale Ursachen. Mit dem SGB II wurde Transparenz über den Langzeitbezug von Sozialleistungen und die gruppenspezifische Vermittelbarkeit in den Arbeitsmarkt geschaffen. Die Verbleibsrate ist besonders bei den Gruppen hoch, die Qualifizierungs- und Integrationsdefizite haben oder aufgrund der familiären Konstellation dauerhaft zumindest auf ergänzende Leistungen angewiesen sind. Die Überwindung der Hilfebedürftigkeit steht daher in engem Zusammenhang mit der Überwindung individueller und sozialer Problemlagen.

Ein Vorteil der Bundesverwaltung ist, dass Leistungsvergleiche zwischen den Grundsicherungsstellen innerhalb ähnlicher Cluster möglich sind und daher Akzeptanz für eine überregionale Zielsteuerung besteht. Nur aufgrund einer bundesweit vergleichbaren Datenbasis und vergleichbarer Rahmendaten des Arbeitsmarktes und der Sozialstruktur innerhalb der Vergleichsgruppen ist eine solche zentrale, an den Ergebnissen orientierte Steuerung möglich.

Das dezentral vorhandene Wissen um die konkreten Zusammenhänge vor Ort und individuellen Lösungsmöglichkeiten sowie die Einbindung der regionalen Akteure des Arbeitsmarktes, der Beschäftigungs- und Wirtschaftsförderung, der Bildungseinrichtungen und der familienunterstützenden Leistungen stellen jedoch ebenso wichtige Erfolgsfaktoren für die Umsetzung des SGB II dar. Dezentrale Handlungsspielräume sind für eine wirkungsvolle Arbeitsmarktpolitik daher unverzichtbar.

Innovative Lösungen entstehen durch einen engen Austausch an den Schnittstellen der Systeme, nicht durch einseitig gesteuerte Prozesse innerhalb geschlossener Systeme. Das Zusammenwirken zweier Aufgabenträger ist dann sinnvoll, wenn mehr entsteht als die Summe der Einzelleistungen. Die Herausforderung des SGB II besteht darin, dieses Innovationspotential zu heben und die spezifischen Vorteile beider Partner einzubringen.

#### c.) Verbesserung der Leistungserbringung aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger

Die Bürgerinnen und Bürger sind sehr gut über die möglichen Leistungen nach dem SGB II informiert. Mit seiner Einführung haben viele Personen erstmals Leistungen beantragt, die vermutlich auch nach früherer Rechtslage Anspruch auf Sozialleistungen gehabt hätten. Allerdings sind durch die Neuregelung der Ansprüche, die häufigen materiell-rechtlichen Änderungen im SGB II und durch die neue Zuständigkeit der Sozialgerichtsbarkeit zahlreiche Unsicherheiten hinsichtlich der Rechtsauslegung entstanden. Hinzu kamen die organisatorischen und personalwirtschaftlichen Probleme in der Aufbauphase der Grundsicherungsstellen, unter denen die Qualität der Sachbearbeitung ebenfalls litt. Eine Vielzahl von Widerspruchs- und Klageverfahren hat neben den beschriebenen Auseinandersetzungen zwischen den Leistungsträgern in der Öffentlichkeit das Bild einer nicht gut funktionierenden Verwaltung geprägt.

Die Neuorganisation der Aufgabenwahrnehmung im SGB II muss daher dem Anspruch gerecht werden, einen reibungslosen Übergang des bisherigen Systems zu ermöglichen, und darf die Qualität der Leistungserbringung nicht verschlechtern. Nach einer Aufbauphase der neuen Strukturen müssen sowohl die Verantwortlichkeiten als auch die Beteiligungsstrukturen für die Leistungsträger geklärt sein. Das Leistungsrecht sollte ebenfalls mit dem Ziel der Stärkung der Anreizstrukturen und der Vereinfachung komplexer Regelungen überarbeitet werden. Nur auf diesem Wege ist eine innovative Schnittstellengestaltung möglich, die von allen Beteiligten dauerhaft akzeptiert wird. Der Deutsche Städtetag setzt sich beim Aufbau neuer Strukturen für Bürgernähe, Stadtteilorientierung und interdisziplinäre Zusammenarbeit ein. Allerdings ist eine unabdingbare Voraussetzung, dass der Bund in der finanziellen Verantwortung für das Arbeitslosengeld II und die aktive Arbeitsmarktpolitik bleibt und somit gleiche Zugangsmöglichkeiten zur aktiven Förderung für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Deutschland bestehen.