

Umsetzung des SGB II in Arbeitsgemeinschaften zwischen Kommunen und Arbeitsagenturen – „mission impossible“ oder historische Chance für nachhaltige Innovation?

(Vortrag auf der Tagung „Die Umsetzung der Arbeitsmarktreform und das Ende der Verschiebebahnhöfe“ der Evangelischen Akademie Loccum am 22.-24. November 2004)

Das SGB II – Ergebnis eines politischen Kompromisses

Das SGB II in der nun vorliegenden und in Kraft getretenen Form ist, anders als der populäre Kurztitel „Hartz 4“ suggeriert, keineswegs eine „1 zu 1“-Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, sondern ein Produkt der politischen Konstellation mit dem Zwang zum Kompromiss zwischen den deutlich voneinander abweichenden Positionen von Bundesregierung und Bundesratsmehrheit. Ähnlich wie die Hartz-Kommission setzte der Gesetzesentwurf der Bundesregierung bekanntlich auf die Bundesagentur für Arbeit als zentrale Umsetzungsinstanz; die Bundesratsmehrheit dagegen auf eine Verlagerung der Kompetenz für die Leistungen von der Bundesagentur auf die Kommunen.

Der gefundene Kompromiss versucht, beiden Seiten Rechnung zu tragen. Als Regel wird die Organisation von Arbeitsgemeinschaften zwischen den örtlichen Agenturen für Arbeit und den Kommunen vorgesehen. Für eine begrenzte Zahl von 69 Kommunen besteht die Möglichkeit zur Option auf alleinige Trägerschaft.

Um noch einmal die Ziele von „Hartz-4“ im Rahmen der Agenda 2010 der Bundesregierung zu rekapitulieren:

Es geht darum, Fürsorgeleistungen für Langzeitarbeitslose effizienter zu organisieren, die Eingliederungspraxis durch intensivere Betreuungsmöglichkeiten wesentlich zu verbessern, ineffiziente Doppelstrukturen abzubauen, so genannte „Verschiebebahnhöfe“ zwischen Sozialleistungen still zu legen und – nicht zuletzt – die Kommunen finanziell nachhaltig von den Kosten der Sozialhilfe zu entlasten. Die Verantwortlichkeiten für die Langzeitarbeitslosigkeit sollten klar geregelt werden.

Eine neue Konstellation von lokalen und bundesweiten Kompetenzen

Der gefundene Kompromiss des SGB II hat sicher viel von einem politischen Kuhhandel. Ihm liegen aber dennoch bestimmte Annahmen zugrunde, für die sich auch fachliche Argumente finden lassen. Um einige davon zu nennen:

- Die kommunalen Erfahrungen und Kompetenzen in der Eingliederung von benachteiligten Gruppen am Arbeitsmarkt, wie etwa Sozialhilfeempfängern, sind für eine erfolgreiche Umsetzung des SGB II unverzichtbar. Die Bundesagentur für Arbeit alleine wäre damit überfordert.
- Durch die Verknüpfung und Bündelung der Kompetenzen von Kommunen und Bundesagentur lassen sich Synergieeffekte mobilisieren.
- Eine lokale differenzierte Arbeits- und Beschäftigungsförderung ist zentralistischen Modellen überlegen. Zugleich sind überregionale Standards und Ressourcen nützlich, um eine Zersplitterung der Praxis mit den damit verbundenen Ineffizienzen zu vermeiden. Anzustreben ist eine wirksame Legierung lokaler mit zentralen Kompetenzen.

- Die Einbettung der Arbeitsförderung des SGB II in die lokalen und regionalen Trägerlandschaften und Netzwerke ist eine wichtige Erfolgsvoraussetzung für die Eingliederungspolitik.

Kommunen und Arbeitsagenturen – Wahlverwandtschaft oder Zwangsehe?

Die in § 44b SGB II vorgesehenen Arbeitsgemeinschaften versuchen, einen Mittelweg zwischen Kommunalisierung und Zentralisierung zu gehen. Es ist zu vermuten, dass damit die Erwartung verbunden ist, die Stärken beider Institutionen zu verbinden, ohne die zweifellos auf beiden Seiten vorhandenen Schwächen ebenfalls zu addieren. Anders gesagt, man hofft auf die Hebung von Synergien.

Man kennt dies aus einer Vielzahl von Unternehmenszusammenschlüssen der letzten Jahre und weiß doch auch, dass die Mehrzahl davon gescheitert ist, die hohen Erwartungen auf jeden Fall nur selten erfüllt werden.

Zudem geht es, anders als in der Unternehmenswelt, um hoheitliche Funktionen bei der Gewährung von Sozialleistungen. Es entstehen völlig neue rechtliche Konstellation, behördenartige Strukturen ohne Behördencharakter, Mischverwaltungen und Beleihungsverhältnisse, deren Tragfähigkeit bisher keineswegs als sicher gegeben angesehen werden kann.

Zu bemerken ist auch, dass es sich bei den Partnern dieser neuen Allianz für etwas modernere Dienstleistungen am Arbeitsmarkt überwiegend nicht um Wahlverwandte handelt. Oft sind es eher Akteure, die sich über all die Jahre des Reformstaus mit Misstrauen und Streit begegnet sind und sich als Rangiermeister auf unproduktiven Verschiebebahnhöfen mehr voneinander weg, als zueinander hin entwickelt haben.

Das Gesetz lässt offen, in welcher Rechtsform die regelhaft vorgesehenen Arbeitsgemeinschaften gestaltet werden sollen. Es sollte keine neue Behörde mit eigenem Personalkörper geschaffen werden. Zugleich sollen Arbeitsgemeinschaften aber wie eine Behörde arbeiten, also Bescheide erteilen, Widersprüche entgegennehmen usw.

Für die Umsetzung der neuen Regelungen ließ der Gesetzgeber denkbar wenig Zeit. Ein abschließender Kompromiss zum Gesetz wurde erst im Juli 2004 gefunden, Inkrafttreten soll es gleichwohl schon zum 01.01.2005.

Arbeitsgemeinschaften – eine „mission impossible“ ...

Nicht nur auf den ersten Blick spricht vieles dafür, dass der Gesetzgeber mit den Arbeitsgemeinschaften gem. § 44b SGB II so etwas wie eine „mission impossible“ für die Beteiligten formuliert hat. Nicht nur sollen denkbar verschiedene und in der Vergangenheit oft mit gegeneinander gerichteten Interessen arbeitende Verwaltungen nun plötzlich einvernehmlich zusammenarbeiten. Es sollen darüber hinaus sowohl die zentrale Kompetenz der Bundesagentur mit ihren spezifischen Steuerungsformen einer stark hierarchisierten Bürokratie auch für die Arbeitsgemeinschaften erhalten bleiben, zugleich aber kommunale Kompetenz eingebunden und lokale Trägernetzwerke mobilisiert werden. Arbeitsgemeinschaften sollen zum einen höchst verbindliche Strukturen mit behördenartiger Qualität sein, zum anderen aber über kein eigenes Personal und keinen eigenen Haushalt verfügen.

Kein auch nur einigermaßen zurechnungsfähiger Unternehmens- oder Politikberater würde, fragte man ihn nach einer probaten Form der Umsetzung eines solch tief greifenden Reformgesetzes, eine Organisationsform wie die Arbeitsgemeinschaften vorschlagen. Nahezu alle Grundsätze eines rationalen Organisationsaufbaus wie die Einheitlichkeit des Personalregimes, die Kongruenz von Fach- und Dienstaufsicht, klare Ressourcenverantwortung usw. werden hier verletzt.

Dazu die extrem kurze Vorbereitungszeit und die Eigenheiten des öffentlichen Dienstes und Dienstrechts – es kann eigentlich nicht funktionieren.

Ein dunkles Szenario für eines der wichtigsten (und lange überfälligen) Reformvorhaben der letzten Jahrzehnte!

... oder Aufbruch zu neuen Ufern?

Ich möchte diesem Szenario jedoch eine etwas hoffnungsvollere Lesart des Auftrags und der Rahmenbedingungen des SGB II sowie der entsprechenden Umsetzungspolitik entgegensetzen.

Bei den Arbeitsgemeinschaften des SGB II könnte es sich durchaus auch um einen, zwar etwas chaotischen, nichts desto trotz aber aussichtsreichen Einstieg in eine neue Form der Arbeitsförderung handeln, mit dem Entscheidungsblockaden überwunden wurden und die beteiligten Institutionen Arbeitsagenturen und Kommunen zugleich unter einen massiven Innovationsdruck gesetzt werden, in dem sie sich öffnen, eingetretene Pfade verlassen und eine neue Kultur der Kooperation schaffen *müssen*. Befindlichkeiten, Machtansprüche und Konkurrenzdenken können dann nicht mehr aufrechterhalten werden. Es tritt der sehr unwahrscheinliche Fall ein, dass eine hoch zentralisierte Bundesbehörde auf der einen Seite und gelegentlich innovative, oft aber unprofessionelle und in lokaler Eigenbrötelei befangene Kommunalverwaltungen in kurzer Zeit etwas Gemeinsames aufbauen und sich sehr rasch aufeinander zu bewegen müssen. Das hohe Risiko bei einem Scheitern der Kooperation für alle Beteiligten diszipliniert das Spiel der Macht und begrenzt die Gefahr einer ausufernden Mikropolitik mit ihren Anerkennungskonflikten und Positionskämpfen.

Im Ergebnis könnte eine, ich wiederhole: an sich eher unwahrscheinliche, aber keineswegs unmögliche, Kopplung von Bundes- und Lokalpolitik stehen, mit einem arbeitsmarktpolitischen Akteur neuen Typs – schlagkräftigen und selbstbewussten Arbeitsgemeinschaften, die sich allmählich ein eigenes Profil jenseits der Nürnberger Einheitsorganisation und kommunalen Kirchturndenkens schaffen.

Die Überwindung der genannten Anfangshandicaps würde im Laufe der Zeit durch eine zunehmend zugestandene Eigenständigkeit erleichtert. Zugleich könnte ein produktiver bundesweiter Wettbewerb und ein flächendeckender Lernprozess durch Erfahrungsaustausch und Benchmarking starten, der eine neue Innovationsdynamik in der Betreuung und Eingliederung von Langzeitarbeitslosen schafft.

Risiken, Nebenwirkungen ...

Es kann aber auch sein, dass das Modell der Arbeitsgemeinschaften zwar nicht scheitert, aber auch nicht die in der zweiten Lesart beschworenen positiven Impulse freisetzt. Denkbar wäre: es geht irgend wie, aber es ist auch keiner richtig zufrieden; bei nächster politischer Gelegenheit wird der Knoten durchschlagen und die Verantwortung entweder der Bundesagentur alleine (weniger wahrscheinlich) oder den Kommunen (wahrscheinlicher) zugesprochen. Viel Energie wäre dann vergeblich aufgebracht, Tausende von Mitarbeitern beider Seiten demotiviert und verbrannt, weiteres Vertrauen der Bevölkerung in die Gestaltungskompetenz der Politik zerstört, der internationale Ruf Deutschlands als reformunfähiger Schwachperformer weiter gefestigt.

Für diesen schlechten Mittelweg spricht mit dem Erfahrungshintergrund des Jahres 2004 das eine oder andere, vielleicht sogar nicht einmal wenig.

Mir wäre es allerdings gar nicht lieb, wenn es so käme. Hartz 4 ist ein im Kern sehr fortschrittliches Gesetz, das für die Arbeitsmarktpolitik viele echte Chancen erschließen kann. Es ist ein Großexperiment, bei dessen Scheitern nicht ein verbessertes Hartz-5-Gesetz ins Haus stünde, sondern der Weg zu einer wesentlich restriktiveren und repressiveren Sozialpolitik, zu einem Fordern ohne jedes Fördern sperrangelweit offen wäre. Für die Kommunen wären neue milliard-

denschwere Bürden in der Sozialhilfe abzusehen. Die Gesetzesinitiativen einiger Bundesländer aus den letzten Jahren haben darauf schon einen leichten Vorgeschmack vermittelt.

Deshalb sollte von allen Beteiligten alles getan werden, um Hartz-4 und das Modell der Arbeitsgemeinschaften zum Erfolg zu führen.

... und Anwendungshinweise

Um eine produktive Entwicklung voran zu bringen, sind m. E. auf der Basis der bis zu diesem Vortrag (zweite Novemberhälfte 2004) gewonnenen Erfahrungen einige Merkpunkte zu beachten:

Die Bundesagentur hat in der Vorbereitung der Arbeitsgemeinschaften bisher unklar und zuweilen sprunghaft agiert. Sie hat massiv um kommunale Kooperationswilligkeit geworben und immer wieder die viel zitierte „Kooperation auf Augenhöhe“ zugesagt. Sie wollte und will aber offenkundig die Arbeitsgemeinschaften auch zum Teil ihres eigenen Geschäftssystems machen und die Steuerung in der Hand behalten. Es liegt auf der Hand, dass dies mit den Kommunen nicht zu machen sein wird. Gleichberechtigte Kooperation in Arbeitsgemeinschaften schließt aus, dass eine Seite einseitig die Spielregeln bestimmen will.

Die Bundesagentur machte immer wieder Vorschläge zur Regelung der Kooperation, zog diese aber dann unvermittelt zurück und erklärte das blanke Gegenteil zum unverhandelbaren Essential. Das zuständige Ministerium und Teile der Bundesagentur beschworen immer wieder die weitgehende Verhandlungskompetenz ihrer eigenen örtlichen Gliederungen, schnürte diese aber im gleichen Atemzug durch eine Fülle von Weisungen und weisungsartigen „Empfehlungen“ wieder bis zur Bewegungslosigkeit ein.

Im Ergebnis zeigte sich die Bundesagentur (bisher) als nur bedingt verlässlicher Verhandlungspartner, der wenig tat, um das ohnehin ihm gegenüber vorhandene Misstrauen bei den Kommunen und ihren Mitarbeitern zu zerstreuen.

Aber auch den Kommunen ist einiges ins Stammbuch zu schreiben.

Sie haben sich in vielen sehr spät mit der neuen Situation auseinander gesetzt, gingen schlecht vorbereitet in die Verhandlungen mit der Bundesagentur. Darüber hinaus war ihr Handeln oft nur wenig koordiniert. Echter Veränderungswille war auch bei den Kommunen eher Mangelware. Man war eher darauf bedacht, die viel zitierten „bewährten lokalen Trägerstrukturen“ mit ihren oft sehr intransparenten Interessengeflechten zwischen Kommunalpolitik und lokaler Trägerkulisse zu schützen und ansonsten möglichst wenig zu verändern. Der zentral gesteuerten Strategie der Bundesagentur mit ihren Weisungen, Musterverträgen und Checklisten konnte man in vielen Städten und Landkreisen nur schwer etwas entgegen setzen.

Andererseits ist zu erkennen, dass in den vielen, vielen Verhandlungsrunden zwischen Agenturen und Kommunen langsam so etwas ein gemeinsames Bewusstsein des politischen Auftrags entsteht, der Ehrgeiz, die Umsetzung des Gesetzes auch unter erschwerten Bedingungen gut zu bewältigen. Letzten Endes gilt auch hier: die Menschen machen es. Wenn die handelnden Personen „miteinander können“, sich erfolgreich zusammen raufen, besteht eine echte Chance zur Überwindung all der genannten Schwierigkeiten.

Zur allmählichen Stärkung der Lebensgeister - Vertrauenskapital aufbauen!

Von beiden Seiten, Agenturen und Kommunen, muss sehr bewusst und konsequent Vertrauenskapital aufgebaut werden. Bei allen Aktionen ist die Perspektive des anderen mit zu bedenken. Was in der Innenwelt der einen Seite völlig selbstverständlich ist, kann nach außen durchaus als irritierend und Misstrauen auslösend wirken. Was für den einen ein selbstverständlicher aus jahrelang gelebten Organisationsroutinen abgeleiteter Verfahrensvorschlag ist, kann für den

anderen ein Rückschritt hinter Erreichtes oder gar eine unannehmbare Zumutung sein. Das alles sollte viel stärker als bisher reflektiert werden.

Man muss gewissermaßen auf allen Ebenen – institutionell, organisatorisch, sozial und psychologisch – anfangen, *systemisch* zu denken. Die erfolgreiche Implementation von Arbeitsgemeinschaften kann nur ein systemischer Erneuerungs- und Reorganisationsprozess sein, in dem alle Elemente über System- und Institutionengrenzen neu ausgerichtet und verknüpft werden.

Ein wichtiger Ko-Akteur im Spiel ist nicht zuletzt der Bund. Er dirigiert die Bundesagentur; er trägt einen Großteil der politischen Verantwortung. Hier ist eine klare Linie im Sinne des politischen Versprechens der gleichberechtigten Einbeziehung der lokalen Ebene und insbesondere strikte *Regelungsdiät* unverzichtbar.

Es ist daran zu erinnern: Die Kommunen haben seit Anfang der neunziger Jahre mit, streng genommen, nur drei Paragraphen im BSHG (§§ 18-20) eine sehr differenzierte und, wie Evaluationen belegen, auch durchaus erfolgreiche Förderpraxis etabliert. Das SGB II ist im Bereich der aktiven Eingliederungspolitik dankenswerterweise noch recht schlank, offen und flexibel auslegbar. Es nimmt insofern einen wichtigen Vorteil des BSHG gegenüber dem Arbeitsförderungsgesetz SGB III auf. Das sollte so bleiben. Der Versuchung, Unsicherheiten in der Praxis mit vielen neuen Paragraphen und Durchführungsbestimmungen (wie die Erfahrung zeigt, immer nur vermeintlich!) abzuwehren, sollte man dort widerstehen. Vielmehr sollten Arbeitsgemeinschaften als lernende Systeme organisiert werden, die aus den Erfahrungen ihrer eigenen Praxis und den guten Beispielen anderer neue Erkenntnisse gewinnen und einen permanenten Verbesserungsprozess ableiten.

Offenbach am Main, Dezember 2004

Der Autor:

Dr. Matthias Schulze-Böing ist Leiter des Amtes für Arbeitsförderung, Statistik, Europaangelegenheiten der Stadt Offenbach und Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft von Agentur für Arbeit und Stadt Offenbach, der MainArbeit GmbH i. Gr.