

Arbeitsmarktpolitik im Argen?
Optionen der Steuerung von Hartz IV
Tagung der Evangelischen Akademie Loccum
vom 24. bis 26. Oktober 2005

Wohin steuert das SGB II?
Einige Anmerkungen aus der Praxis
in Arbeitsgemeinschaften (Argen)

Von Matthias Schulze-Böing

SGB II – Reformintention und Umsetzung

Das zum 01.01.2005 in Kraft getretene Sozialgesetzbuch II setzt das Programm eines aktivierenden Sozialstaats mit einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, wie sie sich in den neunziger Jahren in den meisten westlichen Industrieländern durchgesetzt hat, im Bereich der Grundsicherung durch. Schon der Untertitel „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ deutet auf den neuen zentralen Fokus der Teilhabe an Erwerbsarbeit hin.

Das neue Recht hebt das Nebeneinander von verschiedenen Sicherungssystemen für bedürftige Erwerbslose auf und schafft ein einheitliches System für alle Menschen, die erwerbsfähig und bedürftig sind. Vor allem für bisherige Sozialhilfeempfänger werden damit erweiterte Sicherungsleistungen und Förderungsmöglichkeiten geschaffen.

Unabhängig von einem vorherigen Erwerbsstatus wird der größte Teil des Instrumentariums der aktiven Arbeitsmarktpolitik für alle Bezieher der Leistungen im neuen Recht zugänglich gemacht (§ 16.1). Darüber hinaus werden erweiterte, auch auf die Überwindung von sozialen und persönlichen Schwierigkeiten gerichtete Fördermöglichkeiten geschaffen und eine Öffnung hin zu einer lokal angepassten und flexiblen Förderung im Gesetz verankert (§ 16.2). Die Notwendigkeit der aktiven Eigenbemühung von Arbeitsuchenden bei der Integration in Erwerbsarbeit wird mit durchweg sanktionsbewehrten Normen im neuen Recht sehr deutlich unterstrichen.

Trotz der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer einheitlichen Leistung sieht das Gesetz weiterhin zwei Träger vor – die Bundesagentur für Arbeit für das Arbeitslosengeld I und das Sozialgeld sowie die Eingliederungsleistungen der aktiven Arbeitsförderung einerseits und die Kommunen als Träger der Kosten der Unterkunft, einiger weiterer passiver Leistungen und von ergänzenden Eingliederungsleistungen im sozialen Bereich.

Eine der folgenreichsten Regelungen im neuen Recht ist die Schaffung neuer institutioneller Arrangements für seine praktische Umsetzung. Als Regelfall sollen gem. § 44b Arbeitsgemeinschaften zwischen den örtlichen Agenturen für Arbeit und den jeweiligen kommunalen Trägern des Gesetzes gebildet werden, an die die Aufgaben des Gesetzes übertragen werden sollen. Im Rahmen einer Experimentierklausel ist für max. 69 kommunale Träger eine Option zur alleinigen Trägerschaft vorgesehen.

Das Gesetz löst damit zumindest im Grundsatz einige der wichtigsten Forderungen aus der Reformdiskussion der neunziger Jahre und der Jahrhundertwende ein:

- Einheitliche Leistungen für alle bedürftigen Erwerbslosen
- Zugang zur aktiven Arbeitsförderung für alle.

- Neue Balance von Fördern und Fordern – der Bezug staatlicher Sicherungsleistungen wird mit dem Zwang zu aktiver Mitwirkung beim Integrationsprozess verknüpft
- Integration von Arbeitsförderung und sozialer Unterstützung
- Neues Dienstleistungsverständnis durch persönliche Ansprechpartner, Eingliederungsverträge und Fallmanagement
- Stärkung der lokalen Dimension und Einbeziehung kommunaler Kompetenz.

Erwartete und unerwartete Wirkungen des neuen Rechts

Der erste in der Öffentlichkeit wahrgenommen Effekt mit der politisch wohl größten Tragweite war die für fast alle Beteiligten überraschende starke Ausweitung der Zahl der Anspruchsberechtigten. Die realen Zahlen für den Oktober 2005 übertreffen die auf Vergangenheitswerten beruhenden Projektionen des Bundes und der Länder um 20-30 Prozent. In diesem Ausmaß unerwartet war auch der durch „Hartz 4“ ausgelöste Anstieg der Zahl der arbeitslos Registrierten, der die Zahl der Arbeitslosen über die magische Fünf-Millionen-Grenze hievte und damit das Ende der rot-grünen Bundesregierung einleitete.

Ernüchternd waren insbesondere die Auswirkungen auf die Haushalte von Bund und Kommunen. Im Bundeshaushalt explodierten die Kosten des neuen Gesetzes. Bei den Kommunen war von den in Aussicht gestellten Entlastungen kaum noch etwas zu spüren. Viele Städte und Landkreise müssen sich sogar auf Mehrbelastungen gegenüber der früheren Situation der kommunal zu finanzierenden Sozialhilfe einstellen.

Über die Ursachen dieser Entwicklung gibt es noch wenig gesicherte Erkenntnisse. Dass die Einbeziehung von Sozialhilfebeziehern in die neue Grundsicherung zu einer Auflösung großer Teile der sog. „stillen Reserve“ und damit zu mehr statistisch registrierten Arbeitslosen führen würde, war stets klar. Dass dies in einem derart großen Ausmaß stattfindet, hat allerdings viele überrascht.

In diesem Ausmaß unerwartet war die stark gestiegene Zahl von Antragstellern und Anspruchsberechtigten. Dabei dürfte die gegenüber der alten Sozialhilfe erweiterten Ansprüche und Leistungsausweitungen, aber auch falsche Annahmen über die Vermögens- und Einkommensverhältnisse der vormaligen Arbeitslosenhilfebezieher eine Rolle spielen. Im Jahr 2005 zumindest hat das SGB II nicht zu der eigentlichen intendierten Einsparung im Bereich von steuerfinanzierten Transferleistungen geführt, sondern zu einer erheblichen Ausweitung. Das neue Recht ist gegenüber der alten Sozialhilfe in den meisten Bereichen weniger restriktiv und führte auch dadurch zu einer stärkeren Inanspruchnahme, als erwartet.

Im nur einige Faktoren zu nennen, die dabei eine Rolle spielen können:

- Das SGB II entstigmatisiert den Bezug von Unterstützungsleistungen. Hemmungen gegen den Gang zum Sozialamt fallen bei den neuen Job-Centern offenbar bei vielen weg.
- Der für die Anspruchsberechtigung konstitutive Begriff der „Erwerbsfähigkeit“ ist im SGB II sehr weit gefasst. Das hat dazu geführt, dass fast alle Hilfebezieher im erwerbsfähigen Alter aus der Sozialhilfe in die neue Leistung überstellt worden sind – auch wenn ein großer Teil davon weder arbeits- noch beschäftigungsfähig ist und mittel- und langfristig kaum Chancen auf Eingliederung in wirkliche Erwerbstätigkeit hat.
- Das SGB II ist im Hinblick auf den Rückgriff auf Einstandsgemeinschaften wesentlich weniger restriktiv als das BSHG. Jugendliche ab 18 Jahren etwa können eine eigene Bedarfsgemeinschaft bilden und eigene Kosten für Unterkunft geltend machen. Ein Rückgriff auf die Eltern erfolgt nicht mehr. Ebenso können sich in eheähnlichen Lebensgemeinschaften ohne größere Probleme meh-

rere Bedarfsgemeinschaften bilden, deren Bedürftigkeit getrennt überprüft wird. Ein wechselseitiger Einstand wird zwar pro forma vom Gesetz gefordert, ist in der Praxis aber kaum noch durchsetzbar, da die Rechtsprechung die Anforderungen an den Nachweis eines solchen Sachverhalts durch den SGB II-Träger sehr hoch anlegt und zugleich die Möglichkeiten der Überprüfung von Angaben der Antragsteller stark einschränkt.

- Die Vermögensanrechnung ist im SGB II zwar restriktiver als in der vorherigen Arbeitslosenhilfe, jedoch zugleich deutlich generöser als in der Sozialhilfe. So muss jetzt ein evtl. gehaltenes Kraftfahrzeug nicht mehr als Vermögen eingesetzt werden, was einen in der Vergangenheit wichtigen Hinderungsgrund gegen die Beantragung von Sozialhilfe wegfallen ließ.
- Einige aufenthaltsrechtliche Restriktionen des alten BSHG finden sich im neuen SGB II ebenfalls nicht mehr. Auch dies dürfte vor allem in Städten mit hohem Ausländeranteil zusätzliche Anreize zur Beantragung von Leistungen mit sich gebracht haben.

Dies sind sicher nur einige Faktoren, die als mögliche Ursachen für die „Fallzahlexplosion“ des Jahres 2005 herangezogen werden können. Daneben sind wohl auch die Schätzungen und Projektionen, die das zuständige Bundesministerium den Planungen für 2005 zugrunde gelegt hat, von Anfang fehlerbehaftet gewesen („böse Zungen“ munkeln, dass da sogar eine gewisse Absicht mitspielte, um Widerständen gegen das Gesetz zuvorzukommen). Die kommunalen Spitzenverbände haben auf die systematische Unterschätzung der zu erwartenden Fallzahlen durch das Bundeskonzept jedoch schon früh hingewiesen.

Neben den Finanzen von Bund und Kommunen haben die hohen Fallzahlen jedoch vor allem die praktische Umsetzung des SGB II erheblich belastet. Alle organisatorischen und finanziellen Planungen, vom Personal über die Logistik bis hin zu den Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung waren auf niedrigeren Fallzahlen aufgebaut. Von Anfang an standen die neuen und wenig konsolidierten Arbeitsgemeinschaften unter Überlast – eine Überlast, die zu den ohnehin erwartbaren Sonderbelastungen durch die organisatorische Neubildung und den erheblichen Qualifikationsbedarf bei den Mitarbeitern hinzukamen.

„Handlungsempfehlung / Geschäftsanweisung“ – Kalkulation und Konfusion um die Steuerung von Arbeitsgemeinschaften

Arbeitsgemeinschaften – eine „unmögliche Konstruktion“?

Die Tagung der evangelischen Akademie trägt den beziehungsreichen Titel „Arbeitsmarktpolitik im Argen?“. Gemeint sind wohl auch die Arbeitsgemeinschaften, die „Argen“, von Kommunen und Arbeitsagenturen, die das SGB II vorsieht. Die ironische Spitze ist nicht zu übersehen.

Die vom Gesetz vorgesehene Konstruktion der „Argen“ ist, wie man weiß, nicht aus einem fachlichen Organisations-Konzept abgeleitet worden, sondern ist Ergebnis eines politischen Kompromisses von Ende 2003 zwischen der Ländermehrheit, die eher die Kommunen als alleinige Träger sehen wollten und der rot-grünen Bundesregierung, die die Bundesagentur für Arbeit in diese Position bringen wollte.

Das Gesetz ist so formuliert, dass Arbeitsgemeinschaften außerhalb der kommunalen „Option“ faktisch nicht umgangen werden können. Die bei aller öffentlichen Kritik der letzten Jahre nach wie vor ihrer Macht und Größe recht bewusste Bundesanstalt für Arbeit fand sich plötzlich in der Situation einer von der Politik „zwangsverheirateten“ Dame wieder, die eine hoch verbindliche Beziehung eingehen muss mit Partnern, die man zuvor als vielleicht existent, aber letzten Endes nicht satisfaktionsfähig angesehen hatte. Aber – das Gesetz wollte die Arbeitsgemeinschaften und musste sie dann auch bekommen.

In der Folge wurde allenthalben die „Kooperation auf Augenhöhe“, eine gleichberechtigte Partnerschaft zwischen einer sehr großen Bundesbehörde und über 300 Städten und Landkreisen beschworen.

Die Mehrzahl der Kommunen und Arbeitsagenturen einigte sich auf eine gemeinsame Aufgabenerledigung mit einem gemischten Personalkörper, dem Mitarbeiter aus beiden Verwaltungen beigelegt wurden. Die Mehrheit gab der Arge die Rechtsform einer „öffentlich-rechtlichen Gesellschaft“, etwa ein Drittel wählte die private Rechtsform einer GmbH, die allerdings als Verwaltungs- und Dienstleistungsorganisation weitgehend virtuell bleiben musste, da sie bis auf weiteres kein eigenes Personal und keinen eigenen Haushalt hat.

Die Haushaltsbewirtschaftung blieb rechtlich bei den beiden Trägern, ebenso blieb auch das Personal unverändert bei diesen.

Damit hatte man eine überaus atypische Organisationsform geschaffen, die zunächst kaum den Grundsätzen einer rationalen Organisationsgestaltung entsprach und von Anfang an große Zweifel an der praktischen Umsetzbarkeit weckte.

Nicht nur das. Es trafen in den Arbeitsgemeinschaften auch Organisationsstrukturen und -kulturen aufeinander, die, zumindest im Rahmen des öffentlichen Dienstes, kaum unterschiedlicher hätten sein konnten.

Ungleiche Partner

Ist die Bundesagentur eine zentral und straff geführte Großbehörde mit einheitlichen Organisationsstrukturen, gibt es bei den Kommunalverwaltungen eine sehr ausgeprägte lokale Vielfalt. Dies war auch aufgrund der starken Tradition kommunaler Selbstverwaltung auch überhaupt nicht anders zu erwarten.

Nur einige Stichworte zu diesem „Zusammenstoß der Kulturen“:

- Die Bundesagentur hat eine bundesweit einheitliche EDV-Umgebung mit lokal kaum modifizierbaren Fachanwendungen. Die Kommunen arbeiteten in der Sozialhilfeverwaltung, aber auch in der kommunalen Arbeitsförderung mit sehr verschiedenen Programmen, die zum Teil auch auf die besonderen Anforderungen ihrer Integrationsprogramme, etwa der „Hilfe zur Arbeit“ und des Fallmanagements, abgestimmt waren.
- Die BA weist eine sehr hohe Regelungsdichte auf. Bis hin zu einfachen Arbeitsvollzügen soll dort möglichst alles einheitlich geregelt werden. Sie entspricht, zumindest pro forma, noch sehr stark dem klassischen Bürokratiemodell. Kommunalverwaltungen mögen manche spezifische Effizienzen dieses Bürokratiemodells nicht besitzen. Sie sind demgegenüber allerdings wesentlich stärker in die örtliche Institutionenlandschaft eingepasst und sind einfach aufgrund der geringeren Größe in vieler Hinsicht flexibler als eine bundesweit agierende Großbehörde..
- Der zentrale Organisationsethos der BA besteht darin, eine gleichmäßige Dienstleistung in alle Regionen anzubieten, sich ausschließlich am (lokalen und überregionalen) Arbeitsmarkt zu orientieren und in diesem Zusammenhang einen strikten Ressortblick zu kultivieren. Mitarbeiter sollen sich an der zentralen Organisation und ihren Karrierewegen orientieren und sich gerade nicht in allzu viele Verbindlichkeiten und Verquickungen vor Ort einzulassen. Der Organisationsethos einer idealtypischen Kommunalverwaltung zielt in ganz andere Richtung: Bürgernähe, flexibles Vorgehen, Sozialraumorientierung. Der „Tunnelblick“ der Ressortperspektive ist durch die Aufgabenbreite von Kommunen gemildert. Ressortübergreifende Koordination und ganzheitliche Problemsicht spielt eine größere Rolle. Die Interessen der jeweiligen Kommune und ihrer Bevölkerung stehen im Mittelpunkt. Kommunalverwaltung ist allerdings auch wesentlich politknäher als die BA – was zuweilen durchaus problematische Aspekte haben kann. Ein gewisses politisches Sensorium ist insofern für kommunale Führungskräfte unverzichtbar.

- Organisationskulturell ist die BA, dem gängigen Klischee in der Realität überraschend stark entsprechend, von einer steilen Hierarchie und einer weit greifenden „Weisungskultur“ geprägt. Die Erfüllung zentraler Vorgaben ist allemal wichtiger als ein positives Feedback aus dem lokalen Kontext. Kommunalverwaltungen stellen demgegenüber eher eine „verhandelte Welt“ dar. Mitbestimmung und lokale Mitgestaltung von Mitarbeitern sind in der kommunalen Praxis nach meinem Eindruck wesentlich stärker verankert als in der BA.
- Schließlich sind die Personalsysteme und die Tarifierung von BA und Kommunen in hohem Maße inkompatibel. Für gleiche oder ähnliche Tätigkeiten werden sehr unterschiedliche Vergütungen gezahlt. Die BA hat eine sehr steile Hierarchie und eine entsprechend hohe Arbeitsteiligkeit. Die Kommunen haben sich in den neunziger Jahren auf das Modell flacher Hierarchien. In den kommunalen Sozialverwaltungen ist die integrierte Sachbearbeitung inzwischen weit verbreitet.

Man könnte diesen Vergleich sicher noch weiter führen. Mit diesen wenigen Andeutungen sollte jedoch hinreichend deutlich werden, dass in den Argen sehr unterschiedliche Organisationen aufeinander treffen, deren Verhältnis man sicher nicht als Wahlverwandschaft beschreiben kann. Arbeitsgemeinschaften können das Spannungsverhältnis zwischen beiden nicht auflösen. Ihre einzige Chance besteht darin, es produktiv zu wenden oder zumindest zu kontrollieren.

Ambition und Konfusion bei der Steuerung von Argen

Grundsätzlich könnte man in dieser organisatorischen Divergenz auch eine Innovationschance sehen. Es gibt ja durchaus Stimmen, die in verschiedensten Kontexten darauf hinweisen, dass allzu viel Einheitlichkeit und innere Stimmigkeit von Systemen Neuerungen eher blockieren kann und umgekehrt Vielfalt eine gute Grundlage für Innovation bietet. Durch „Kreuzungen“ von zunächst unvereinbaren Systemen, durch das Aufbrechen von Monokulturen könnten unter Umständen leistungsfähigere und intelligentere Systeme entstehen¹.

Die Frage, ob Arbeitsgemeinschaften in diesem Sinne innovative Kerne für die Modernisierung und Verbesserung der Institutionen der Arbeitsmarktpolitik darstellen können oder doch eher Sackgassen, die man schnell wieder verlassen muss, kann auch nach einem Jahr Praxiserfahrung noch nicht klar beantwortet werden.

Nachdem schon die Phase von Verhandlungen, Vorbereitung und Gründung der Argen im Jahr 2004 von fast ununterbrochener Serie von Irritationen und Konflikten zwischen der BA einerseits und den kommunalen Partnern andererseits geprägt war, schien auch im Jahr 2005 noch kein wirkliches Einvernehmen über die Ausrichtung und Gestaltung der Argen zu bestehen.

Die BA setzte in 2005 – sicher nicht ganz ohne Billigung des zuständigen Bundesministeriums - die sprunghafte Linie fort, die schon im Jahr 2004 erkennbar war. Es war oft frappierend, wie wenig im Nürnberger Hauptquartier von der Problematik einer Partnerschaft mit Kommunen, trotz teurer Beratung durch McKinsey, Roland Berger usw. begriffen wurde. Eine wirkliche Vertrauensbasis mit den kommunalen Partnern ist bisher nicht gefunden.

Die BA ging entgegen den vielen Schwüren zur Kooperation „auf Augenhöhe“ in 2004 und 2005 zunächst davon aus, dass die Argen mehr oder weniger als Unterabteilung der Arbeitsagenturen zu führen seien. Die Leitung der Arge wurde auf der dritten Hierarchieebene einer örtlichen Arbeitsagentur angesiedelt. Beim Geschäftssystem ebenso wie bei Aufbau- und Ablauforganisation ging man wie selbstverständlich davon aus, dass dies nach den Vorgaben der BA zu geschehen habe.

¹ Urlaubslektüre ließ den Autor auf ein hübsches Zitat stoßen, dass diese These bestärken mag. „Die Verbindung von scheinbarem Unvereinbarem bildet den Kern jeder Innovation,“ schreibt etwa Colin Crouch in einer Untersuchung über Governancemodelle. Colin Crouch: Die Bedeutung von Governance für Vielfalt und Wandel im modernen Kapitalismus. In: Max Müller (Hrsg.): Welten des Kapitalismus. Frankfurt am Main 2005

Der BA-Vorstand pflegte und pflegt einen recht unbekümmerten Unilateralismus, eine Politik der vollendeten Tatsachen. Dass diese schnell auf Widerstände bei den kommunalen Partnern stieß, deutete der Vorstand in ein grundsätzliches Steuerungsproblem um. Argen seien „schwierig zu administrieren“, so der BA-Vorstand. Offensichtlich konnte oder wollte man dort mit einer offenen und multilateral zu gestaltenden Situation nicht umgehen. Vielleicht war es auch schlichte Unkenntnis der Logik kommunaler Verwaltungs- und Entscheidungsprozesse, mit denen man sich ja einlassen musste.

Man fand im Umgang mit den Argen keinen Weg, der die unzweifelhaften Vorteile einer zentralen Koordination mit Stärken dezentraler Entscheidung und Gestaltung verbindet.

Das Kuriosum der Betitelung von Rundbriefen der BA-Zentrale als „Handlungsempfehlung/ Geschäftsanweisung“ (HEGA) war insofern auch ein Ausdruck der Konfusion in der Mega-Behörde.

Durch die einheitliche Nutzung der BA-EDV-Programme sind ohnehin massive und letzten Endes nicht verhandelbare Vorgaben für die Praxis vor Ort gesetzt, die durch den stummen Zwang der Technik einen Zentralisierungsdruck ausüben, der denen administrativer Weisungsketten kam nachsteht.

Die weitere Entwicklung

Die ohne Zweifel vorhandenen Probleme bei der Umsetzung des SGB II im Jahr 2005 waren nicht nur den ungeklärten Organisationsfragen, sondern zu einem großen Teil den massiven Problemen bei der im Auftrag der BA entwickelten und von der BA für die Argen vorgeschriebenen Software zur Zahlbarmachung der Leistungen „A2LL“ geschuldet. Dass diese Probleme nicht noch stärker politisch durchgeschlagen haben und dass die Bewegung der sozialkritischen Montagsdemonstranten sich fast völlig auflöste, dürfte einerseits auf die im Vergleich zu dem, was zuvor als „Armut durch Gesetz“ an die Wand gemalt worden war, in der Praxis eher generösen leistungsrechtlichen Regelungen des SGB II zurückführen sein. Zum anderen hat das überaus hohe Engagement der Mitarbeiter in den Arbeitsgemeinschaften dazu beigetragen, dass die vielen Strickfehler im System für die Betroffenen Hilfebezieher kaum negative Auswirkungen hatten.

Zur Situation bei den 69 optierenden Kommunen gibt es bisher öffentlich zugänglich nur wenige Informationen. Dass diese sich ohne den „Ballast“ der BA wesentlich leichter getan hätten, ist auf jeden Fall nicht zu erkennen. Da man dort fast alle Strukturen völlig aufbauen musste und nicht vorhandene Strukturen der BA mitnutzen konnte, gab es wohl auch bei den Optionskommunen zum Teil erkennbare Startprobleme.

Was wirklich wie funktioniert hat und wo vermeidbare Probleme bei der Umsetzung des SGB II liegen, wird man erst auf der Basis von validen Daten und ersten Ergebnissen der „Hartz-4-Evaluation“ beurteilen können. Insofern bleiben alle Bewertungen erst einmal vorläufig.

Zu den Integrations- und Vermittlungsergebnissen im Bereich des SGB II gibt es bisher keine verlässlichen Daten². Auch bei den Vermittlungsdienstleistungen hat die BA eine schwankende Politik betrieben. War zunächst von der Absicht einer weitgehenden Verknüpfung zwischen den Dienstleistungen des SGB II mit denen im Bereich des SGB III auszugehen³, strebt die BA inzwischen eher eine völlige Trennung an. Arbeitsgemeinschaften werden inzwischen sogar mehr oder weniger offen als „Konkurrenten“ der Agenturen im Vermittlungsgeschäft angesehen. Die für den öffentlichen Dienst durchaus

² Dem Verfasser sind nur einige erste Ergebnisse aus Hessen bekannt. Diese lassen erkennen, dass es bei den Integrationsergebnissen weniger klare Unterschiede zwischen Optionskommunen und Argen als vielmehr innerhalb der beiden Gruppen gibt. Auffällig ist insbesondere ein Land-Stadt-Gefälle. Landkreis haben im Trend bessere Integrationsergebnisse als große Städte (was allerdings angesichts der unterschiedlichen Strukturen des Klientels in beiden Bereichen auch kaum überraschen dürfte).

³ Die Vermeidung einer „Arbeitsmarktpolitik“ zweier Klassen und die Bündelung von Vermittlungsaktivitäten für marktnähere und marktfernere Gruppen war immerhin das stärkste Argument für die (Mit-)Trägerschaft der BA. Jetzt sieht es so aus, dass die BA ihr Heil darin sucht, sich von „schlechten“ Risiken vollends zu trennen und in der „Premium“-Vermittlung der marktnächsten Kunden die lange vermissten Erfolgsbelege zu liefern. Mit einer „inkluisiven“ Arbeitsmarktpolitik hat das dann allerdings nichts mehr zu tun.

innovative Idee, besondere Vermittlungserfolge mit Geldprämien und Leistungszulagen zu belohnen, wird von der BA ausschließlich auf ihren eigenen „Rest“-Zuständigkeitsbereich der Vermittlung von Alg-I-Beziehern in den Agenturen selbst angewandt. Jeder engagierte Vermittler der Agentur, der sich der weit herausfordernden Aufgabe der Unterstützung von Langzeitarbeitslosen und am Arbeitsmarkt eher schwach positionierten Menschen in den Argen gewidmet hat, müsste sich dabei eigentlich dupliert und betrogen vorkommen.

Nach der „Subsumtions“-Strategie der ersten Jahreshälfte 2005 wechselte der Vorstand der BA relativ unvermittelt zu einer „Abgrenzungs“-Strategie. Den vorläufigen Höhepunkt erreichte diese mit dem Angebot an die Kommunen, die Mehrheit in den Trägerversammlungen der Argen zu übernehmen – mit dem Argument, ohne eine klare Durchgriffskompetenz einer Seite ließen sich die Steuerungsprobleme der Argen nicht lösen.

Die BA behielt sich allerdings eine so genannte „Gewährleistungsverantwortung“ vor, die genau gesehen alle Möglichkeiten des Durchgriffs auf die Argen in vollem Umfang erhalten sollte. Neben der Steuerung durch den Zugriff und alleinige Kompetenz für die EDV-Technik und die entsprechenden Anwendungsprogramme, will die BA (und wohl auch das Bundesministerium) im Rahmen der Gewährleistungsverantwortung weiterhin recht detaillierte Vorgaben für die Umsetzung des SGB II machen. Auch informatorisch geht die BA weiter von der Unselbständigkeit von Argen aus. Es gibt auch weiterhin keine eigenständige Verfügung über die Kundendaten der Argen, keine lokalen eigenständigen lokalen Auswertungsmöglichkeiten und bezeichnenderweise auch keinen Zugriff der Argen auf das „Data-Warehouse“ der BA, der ihnen ein effektiveres Controlling ermöglichen würde.

Den ernststen Strukturproblemen der Argen, insbesondere der in einer Dienstleistungsorganisation naturgemäß überaus zentralen Frage der Gestellung von und der Disposition über fachkundiges und motiviertes Personal sowie der Disposition über finanzielle Ressourcen werden mit Maßnahmen entgegengestellt, die allenfalls kurzfristige Zwischenlösungen darstellen, aber den Argen noch lange nicht die notwendige personelle, soziale und organisatorische Konsolidierung ermöglichen.

Insofern besteht durchaus die Gefahr, dass bei der Umsetzung des SGB II im Jahr 2006 das eine oder andere noch „im Argen“ verbleiben muss. Wie lange der Zwischenzustand zwischen einer Ad-Hoc-Gemeinschaft mit allenfalls mittelfristigen Projektperspektive und einer Behörde mit Verantwortung für Millionen von Menschen und Milliarden von Steuermitteln trägt, bleibt bis auf weiteres offen.

Ausblick

Das SGB II hat ohne Zweifel einen notwendigen und wichtigen Veränderungsimpuls für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Deutschland gebracht. An der Form der Implementierung wird man weiter arbeiten müssen. Hier ist man sicher noch weit von einer dauerhaft tragfähigen und effektiven Lösung entfernt. Ob das Modell der Arbeitsgemeinschaften in der aktuellen Form Bestand haben kann, bleibt abzuwarten. Bewährt hat sich ohne Zweifel der Ansatz, Kompetenzen der Bundesagentur und der Kommunen zu verknüpfen. Überraschend gut klappte an vielen Orten die Zusammenarbeit auf der Mitarbeiterebene. Hier hat sich sehr schnell ein guter Teamgeist entwickelt. Es bleibt abzuwarten, ob sich das auf Dauer trotz der weiter auseinander klaffenden Vergütungs- und Arbeitsbedingungen von Arbeitsagenturen und Kommunen erhalten lässt.

Die Diskrepanz von Verantwortung (Größe und Finanzvolumen), Struktur und Position der Argen muss aufgelöst werden. Die Argen brauchen eine ihrer Größe und Verantwortung entsprechende Struktur und Ausstattung. Sie lassen sich nicht als Unterabteilung von Arbeitsagenturen (oder kommunalen) Sozialämtern führen. Deshalb wird man in näherer Zukunft auch über ein eigenes Personalgefüge bei Argen nachdenken müssen, über eigene und auf die spezifische Aufgabe bezogene Leitungs- und Managementstrukturen und über einen eigenständigen Status der Mitarbeiter von Argen.

Auch die Haushaltsverantwortung sollte bei den Argen statt bei den Agenturen angesiedelt werden. Anders lassen sich Organisationen in der Größenordnung von Argen (die ja inzwischen wesentlich größere Geschäftsumfänge und Personalstände haben als die entsprechenden Agenturen im Bereich SGB III (Alg I)).

Wenn der Gesetzgeber am Modell der Arbeitsgemeinschaften festhält, muss er irgendwann konsequenterweise auch der Tatsache Rechnung tragen, dass sich hier eine eigene Säule der Sozial- und Arbeitsmarktverwaltung herausbildet. Diese kann dann aber nicht in undefinierten Zwischenbereichen zwischen Kommunalverwaltungen und Bundesagentur belassen, sondern muss ihren besonderen Aufgaben- und Leistungsprofilen durch dafür passende Organisationsstrukturen, Handlungsmöglichkeiten und Steuerungsmodelle Rechnung tragen.

Neben der Weiterentwicklung des Modells der Argen wird sich der Gesetzgeber allerdings auch mit der Leistungsseite des SGB II beschäftigen müssen, wenn die hohen Fallzahlen und Kosten des Jahres 2005 nicht auf Dauer festgeschrieben werden sollen. Hier sind erste Änderungen Anfang 2006 ja bereits durch die große Koalition auf den Weg gebracht worden.

Wichtig scheint mir dabei jedoch, darauf zu achten, dass die fortschrittlichen Elemente des SGB II, insbesondere die wesentlich erweiterten Möglichkeiten der aktiven Arbeitsförderung erhalten bleiben. Denn dies ist von den Reformintentionen her der Kern des Modells einer aktivierenden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik und die Voraussetzung dafür, dass die Balance von „Fördern und Fordern“ tatsächlich (und in dieser Reihenfolge!) erhalten bleibt.

Weitere Optimierungsbedarf gibt es darüber hinaus bei der Verzahnung des SGB II mit dem SGB III (z. B. im Bereich der Berufsberatung und der Rehabilitation) und der Bildungspolitik. Ohne stärkere Akzente bei der Bildung wird man die Probleme von Langzeitarbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung nicht in den Griff bekommen.

Fazit: Das SGB II hat die Grundlagen für eine erfolgreiche Politik für Integration und Beschäftigung gelegt. Es hat die großen Herausforderungen der deutschen Arbeitsmarktkrise aufgegriffen und ein zumindest in wesentlichen Elementen stimmiges Konzept von Grundsicherung und Aktivierung in Gesetzesform gegossen.

Das SGB II weist allerdings noch in vieler Hinsicht Nachbesserungsbedarf auf – sowohl auf der leistungsrechtlichen Seite, wie auf der Implementation. Das Modell der Arbeitsgemeinschaften bleibt ein (ambitioniertes) Experiment mit ungewissem Ausgang. Eine positive Weiterentwicklung dieses Modells erfordert ein konstruktiveres Vorgehen der beteiligten Akteure, ein klares Bekenntnis zum Auftrag und zur Stellung der Argen als eigenständigen Leistungseinheiten für einen zentralen Bereich staatlicher Daseinsfürsorge und – vor allem - verlässliche und perspektivgebende Rahmenbedingungen für Leitung und Mitarbeiter.

Autor:

Dr. Matthias Schulze-Böing ist Leiter des Amtes für Arbeitsförderung und Statistik in der Stadtverwaltung Offenbach und Geschäftsführer der MainArbeit GmbH, der Arbeitsgemeinschaft zwischen Stadt Offenbach und Agentur für Arbeit Offenbach.

Anschrift: Berliner Str. 100, 63065 Offenbach am Main

E-Mail: schulze-boeing@offenbach.de