



Reform der Jobcenter: Steuerung und Gestaltungsspielräume sind kein Widerspruch

Von Dr. Martin Klein, Hauptgeschäftsführer des LKT NRW, und Christina Stausberg, Hauptreferentin beim LKT NRW

I. Aktuelle Situation

Vor mehr als zwei Jahren – im Dezember 2007 – hat das Bundesverfassungsgericht die Arbeitsgemeinschaften aus Arbeitsagenturen und Kommunen (ARGen) für verfassungswidrig erklärt. Seither tobt der politische Streit um die Neuorganisation der Jobcenter. Nachdem im vergangenen Jahr ein Kompromissvorschlag von Bundesarbeitsminister Scholz (SPD) und den Ministerpräsidenten Beck (SPD) und Rüttgers (CDU) für eine Grundgesetzänderung am Votum der Unions-Bundestagsfraktion scheiterte, drohte eine Trennung der Aufgaben von Arbeitsagenturen und Kommunen – nach Einschätzung vieler Praktiker der „worst case“.

Nach intensiven Beratungen haben sich die Fraktionsspitzen von Union und FDP mit den unionsgeführten Ländern im Februar 2010 nunmehr darauf verständigt, die Zusammenarbeit der beiden Träger über eine Grundgesetzänderung abzusichern (vgl. EILDienst LKT NRW Nr. 2/Februar 2010, S. 29). Um dafür die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit herzustellen, ist eine Verständigung mit der SPD erforderlich. Bekanntlich drängt die Zeit: Spätestens zum 31.12.2010 läuft sowohl das bisherige ARGE-Modell nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus als auch das Optionsmodell, in dem in einem befristeten Modellversuch 69 Kommunen bundesweit die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende alleine wahrnehmen.

Der Teufel steckt wie immer im Detail. In ersten Sondierungsgesprächen zwischen den Koalitionsfraktionen und der SPD waren besonders die Fragen umstritten, wie viele Kommunen zusätzlich künftig Langzeitarbeitslose in Eigenregie im Rahmen des Optionsmodells betreuen dürfen und wie die Aufsicht über die ARGen und Optionskommunen ausgestaltet werden soll. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) strebt eine sog. Bundesaufsicht an. Das steht im Widerspruch zur bisherigen Regelung und auch zum verfassungsrechtlichen Regelfall der Länderaufsicht.

Zur Begründung beruft sich der Bund darauf, dass es sich beim deutlich größeren Anteil der Mittel für die Grundsicherung für Arbeit um Bundesmittel handele. Die Länder reklamieren dagegen ihr Interesse an einer

Mitgestaltung der Arbeitsmarktpolitik auf Länderebene und betonen die regionalen Besonderheiten, die bei der Umsetzung der Arbeitsförderung zu beachten seien. Die Träger schließlich – Arbeitsagenturen und Kommunen – befürchten den Verlust ihrer Gestaltungsspielräume und dass sie zwischen den verschiedenen Aufsichtsinstanzen „zerrieben“ werden. Alle Interessen sind berechtigt und nachvollziehbar. Hier soll vor dem Hintergrund der bisherigen Aufsichtspraxis der Frage nachgegangen werden, wie ein Ausgleich der Interessen gelingen könnte und wie eine sinnvolle Steuerung bei der gleichzeitigen Erhaltung der Gestaltungsspielräume ausgestaltet werden kann.

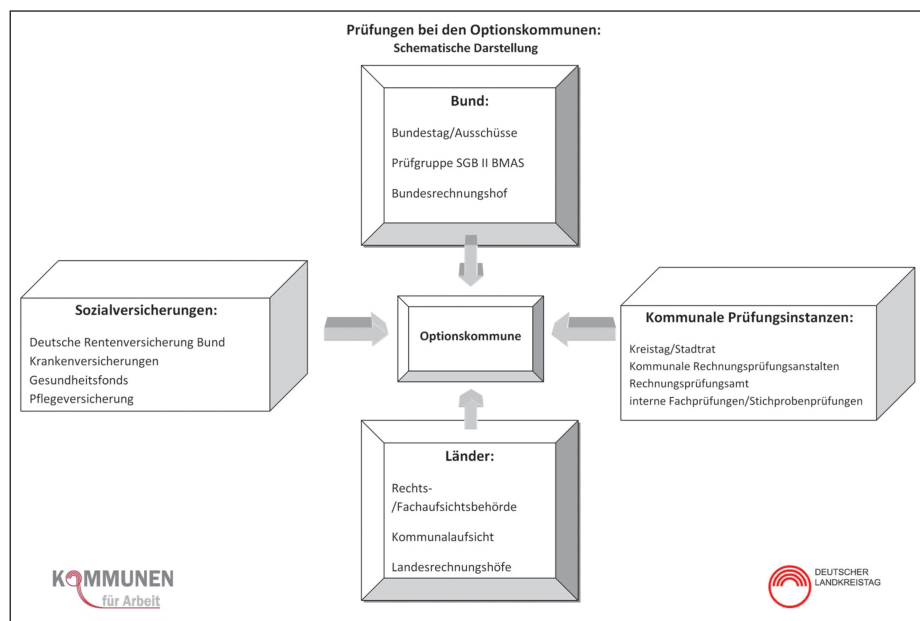
II. Die bisherigen Mechanismen von Prüfung, Aufsicht und Steuerung sind intransparent

1. Die Optionskommunen

Nicht erst seit der aktuellen Debatte um die SGB II-Neuorganisation, sondern bereits in der Vergangenheit wurde immer wieder besonders von Seiten des Bundes eine angeblich intransparente Mittelverwendung durch

die Optionskommunen kritisiert. Dies überrascht, da gerade die Optionskommunen einer Vielzahl von Prüf- und Aufsichtsaktivitäten unterworfen sind. Möglicherweise führt gerade das Nebeneinander einer Vielzahl unabgestimmter Prüfaktivitäten zu dem unbestimmten Eindruck, eine zentrale, übergeordnete (Finanz-)Steuerung sei nicht vorhanden. Die Optionskommunen selbst jedoch klagen über eine ständige übermäßige Kontrolle und eine dauernde intensive Prüfaktivität, bei der sich in aller Regel etwaige vorgebrachte Kritikpunkte nach aufwändigen Gegenchecks in Luft auflösen.

Um allen Missverständnissen vorzubeugen: Die Optionskommunen fühlen sich selbstverständlich einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung und einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung verpflichtet, und sie sind bereit, in vollem Umfang Transparenz über den Einsatz und die Verwendung der Bundesmittel herzustellen. Dies nicht zuletzt im eigenen Interesse – zwar entfällt der Löwenanteil an den Kosten auf den Bund, aber auch die Kommunen sind mit eigenen Mitteln in erheblichem Umfang an „Hartz IV“ beteiligt. Jeder Langzeitarbeitslose, der durch erfolgreiche Jobvermittlung das SGB II-System verlässt, entlastet die kommunalen Kassen. Die Unterkunfts-



Quelle: Gerd Goldmann, Deutscher Landkreistag

kosten für die Hartz IV-Empfänger belasten die Sozialhaushalte erheblich und tragen überproportional zur prekären Lage der kommunalen Haushalte bei. Übrigens – und das sei hier nur am Rande angemerkt – nicht etwa, weil die Kommunen schlecht wirtschafteten, sondern weil der Bund seinen Finanzierungsanteil an den Unterkunftskosten gekürzt hat, während die tatsächlichen Kosten zumindest stabil bleiben, im weiteren Verlauf der Wirtschaftskrise aber absehbar noch weiter anwachsen werden.

Folgende rechtliche Grundlagen bestehen für die Prüfung der Mittelverwendung und die Aufsicht bei den Optionskommunen:

- § 47 Abs. 1 SGB II regelt, dass die Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger den zuständigen Landesbehörden obliegt. Darüber hinaus kann das Bundesministerium für Arbeit und Soziales allgemeine Verwaltungsvorschriften für die Abrechnung der Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erlassen.
- Mit der Kommunalträger-Abrechnungsvorschrift (KoA-VV) wurden detaillierte und überprüfbare Grundlagen für die Abrechnung der Bundesmittel bei den Optionskommunen geschaffen.
- Die zwischen dem BMAS und der jeweiligen Optionskommunen abgeschlossene Verwaltungsvereinbarung legt darüber hinaus Finanzierungsgrundlagen und Berichtspflichten fest.

Danach übt der Bund formal keine Aufsicht über die Optionskommunen aus, sondern diese obliegt allein den Ländern. Allerdings greift das BMAS faktisch über die Finanzkontrolle unmittelbar in die eigenständige Aufgabenwahrnehmung der Optionskommunen ein. Es hat eine Prüfgruppe für die Optionskommunen eingerichtet, die auf der Basis eines festgelegten Prüfkonzepts umfangreiche Prüfungen bei den Optionskommunen durchführt. Gegen das Prüfkonzept bestehen allerdings erhebliche finanzverfassungsrechtliche Bedenken, auch von Seiten der Länder. Umstritten sind besonders die Rechtsgrundlagen für die Prüftätigkeit sowie die Reichweite und der Umfang der Prüfbefugnis des Bundes. Geprüft wird nämlich nicht nur die korrekte Abrechnung der Bundesmittel, sondern auch die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Mitteleinsatzes. Damit wird jedoch die Grenze zur Aufsicht überschritten, mehr noch, durch die vom Bund umgesetzten Sanktionsmechanismen in Form von Rückforderungen vermeintlich zu unrecht gezahlter Mittel wird ein faktisch weit reichender und im Vorfeld wirkender Eingriff in die Aufgabenwahrnehmung bis hin zu Einzelfragen durchgesetzt. Insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung

der sogenannten weiteren Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II a.F. gibt es unterschiedliche Rechtsauffassungen zwischen dem Bund einerseits und den Ländern und Kommunen andererseits. Bis Ende 2008 bildeten die weiteren Leistungen eine Rechtsgrundlage für unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die nicht durch die Instrumente der klassischen Arbeitsförderung abgedeckt waren. Während das BMAS versuchte, die Umsetzung der weiteren Leistungen auf Grund finanz- und ordnungspolitischer Vorstellungen zu begrenzen – zum Beispiel die Gewährung von Ausbildungskostenzuschüssen mit dem Hinweis zu untersagen, diese seien im SGB III abschließend geregelt – haben die Optionskommunen die Rechtsvorschrift mit Hinweis auf die Besonderheiten der Zielgruppen im SGB II eher weit ausgelegt und sie zum Beispiel dafür genutzt, bewährte und erfolgreiche Maßnahmen aus der Hilfe zur Arbeit fortzusetzen oder Maßnahmen umzusetzen, mit denen sie bessere Erfolge als mit den Instrumenten der klassischen Arbeitsförderung erzielen konnten. In ihrer Rechtsauffassung wurden und werden sie von den Ländern unterstützt.

Das BMAS erkennt die durch nachweisbare Eingliederungserfolge gestützte Argumentation jedoch nicht an und hat im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung Rückforderungen in Höhe der für diese Maßnahmen gezahlten Bundesmittel gegen die Optionskommunen geltend gemacht – Mittel, die diese unmittelbar aus dem kommunalen Haushalt begleichen müssen. Das BMAS hat außerdem mit Schwierigkeiten beim Mittelabruf gedroht, falls die Rückzahlung ausbleibe. Das Drohszenario hat faktisch zu einer Anpassung der Aktivitäten der Optionskommunen geführt. Gleichwohl fehlt dem Verhalten des BMAS eine rechtsstaatliche Grundlage. Deshalb sahen sich zahlreiche Optionskommunen veranlasst, den Klageweg gegen diese Rückforderungen des Bundes zu beschreiten. Eine Begrenzung der Haftung nach allgemein anerkannten rechtlichen Maßstäben ist daher eine wichtige Forderung der Optionskommunen an die SGB II-Neuorganisation.

Für die Optionskommunen besteht mithin eine Situation, nach der die rechtlichen

Die Rechtsgrundlagen für die Aufsicht und die faktischen Wirkungen der Prüfungen fallen bei den Optionskommunen auseinander und führen zu einer Verwischung von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten.

Grundlagen für die Aufsicht und die faktisch gesetzten Wirkungen deutlich auseinanderfallen. Das nicht akzeptable Ergebnis

ist ein äußerst intransparentes System, in dem Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten verwischt sind und große Verhaltensunsicherheiten bei den Kommunen bestehen.

2. Die Arbeitsgemeinschaften (ARGEn)

Nicht minder komplex und unerfreulich ist die Situation bei den ARGEn. Dies allerdings weniger auf Grund des Auseinanderfallens von rechtlichen Grundlagen und gelebter Wirklichkeit, sondern auf Grund des Strukturproblems, das der ARGE inhärent ist: Gleichzeitig Diener zweier Herren zu sein. Damit das funktioniert, müssten die beiden Träger der ARGE – Arbeitsagenturen und Kommunen – gleichermaßen zugunsten gemeinsamer Lösungen auf den eigenen Regelungsanspruch verzichten (was nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts mit der Verfassung nicht vereinbar ist). Dafür wurde in den Arbeitsgemeinschaften die Trägerversammlung eingerichtet. In der Praxis herrschen jedoch die Weisungsmechanismen der Bundesagentur für Arbeit (BA) mit einer Vielzahl detaillierter Vorgaben und Anweisungen vor. Die Aufsicht der Länder geht oftmals ins Leere bzw. beschränkt sich auf den Aufgabenbereich der kommunalen Träger.

Die Rechtsgrundlagen für die Aufsicht der ARGEn sind wie folgt geregelt:

- § 44 b Abs. 3 SGB II regelt die Aufsicht über die ARGE durch die zuständige oberste Landesbehörde im Benehmen mit dem BMAS.
- § 47 SGB II regelt die Aufsicht des BMAS über die Bundesagentur für Arbeit und deren Leistungen nach dem SGB II.

Im Vorgriff auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts entwickelte das BMAS bereits Anfang 2007 – aufbauend auf der Rahmenvereinbarung für die beiden Träger – ein sogenanntes Rollenpapier, nach dem zwischen einer „Gewährleistungsverantwortung“ – die bei den Arbeitsagenturen liegt – und einer „Umsetzungsverantwortung“ – die bei den ARGEn liegt – unterschieden wurde. Die Eingriffsrechte der beiden Träger an der Trägerversammlung vorbei in die ARGEn wurden gestärkt, der ursprüngliche Ansatz der ARGE als einer gemeinschaftlichen Einrichtung von zwei gleichberechtigten Trägern dagegen aufgegeben und die Rolle der Trägerversammlung abgewertet. Indem sie ihre „Gewährleistungsverantwortung“ für die gesetzlichen Aufgaben der BA gegenüber den ARGEn ohne Abstimmung mit den kommunalen Trägern wahrnehmen, fungieren die örtlichen Arbeitsagenturen als Quasi-Aufsichts- und Kontrollbehörden gegen-

genüber den ARGE n und dominieren die Aufgabenwahrnehmung einseitig. Ganz abgesehen von der fehlenden Akzeptanz dieser Aufsichtsrolle in den ARGE n – zumal die Arbeitsagenturen selbst nur für den kleinen Teil, nämlich ein gutes Drittel der Arbeits-

Der ursprüngliche Ansatz der ARGE als einer gemeinschaftlichen Einrichtung von zwei gleichberechtigten Trägern wurde an der Trägerversammlung vorbei zu Gunsten eines stärkeren Eingriffsrechts der beiden Träger in die ARGE n aufgegeben. Bei der Aufgabenwahrnehmung der ARGE n dominiert die weisungsbeherrschte zentralistische BA-Struktur.

losen zuständig sind, die ARGE n dagegen für zwei Drittel der Arbeitslosen –, führen die detaillierten Vorgaben und (Einzel-) Weisungen und Nachkontrollen zu einer von den Beschäftigten in der Praxis empfundenen ständigen Drangsalierung, übermäßigen Ressourcenvergeudung und Überbürokratisierung der Arbeit der ARGE n.

III. Ein neues Zielsteuerungssystem im SGB II ist erforderlich

In der aktuellen Diskussion hat der Deutsche Landkreistag zu Recht an die Entschließung

des Gesetzgebers im Hinblick auf Aufsicht und Steuerung im SGB II umrissen wurde (vgl. Kasten). Bereits zu diesem Zeitpunkt bestand die Idee, eine bundesseitige Steuerung der Aufgabenwahrnehmung durch Zielvereinbarungen vorzunehmen. Dieses Ziel hat auch Eingang in das Gesetz gefunden. In § 48 SGB II heißt es:

„Im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen soll das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit der Bundesagentur Vereinbarungen zur Erreichung der Ziele nach diesem Buch abschließen. Die Vereinbarungen können

1. erforderliche Genehmigungen oder Zustimmungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ersetzen,
2. die Selbstbewirtschaftung von Haushaltsmitteln für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit sowie für Verwaltungskosten zulassen.“

Umgesetzt wurde seither ein Zielvereinbarungssystem zwischen dem BMAS und der Bundesagentur für Arbeit, das bis auf die Ebene der ARGE n heruntergebrochen wurde. Das Problem in der bisherigen Umsetzung ist jedoch, dass die Zielvereinbarungen nicht als echte Vereinbarungen gelebt werden, sondern von den Trägern vor Ort oftmals als Vorgaben empfunden werden,

trollprozess ausgeliefert, in dem die Leiter der Arbeitsagenturen engmaschig und detailverliebt sogenannte „Zielnachhaltedialoge“ mit den ARGE n führen. Darüber hinaus ersetzen die Zielvereinbarungen nicht – so wie es eigentlich sein sollte – die Steuerung im Detail, sondern es werden weiterhin zusätzlich sogenannte Mindeststandards umgesetzt und viele Einzelweisungen erteilt. Ein künftiges Zielsteuerungssystem für das SGB II, das sowohl für die Optionskommunen als auch für ein ARGE-Nachfolgemodell gelten könnte, muss diesen Problemen Rechnung tragen.

Durch die Einführung eines echten, erneuerten Zielsteuerungssystems könnten die bisherigen unklaren Strukturen abgelöst und eine ergebnisorientierte Gesamtsteuerung eingeführt werden. Statt wie bisher das „Wie“ der Mittelverwendung vorgeben zu wollen, sollte das „Was“, also die zu erreichenden Ziele, präzise beschrieben und operationalisiert werden. Bei der Ausgestaltung des Ziel-systems sollte den berechtigten Interessen von Bund, Ländern und SGB II-Trägern Rechnung getragen werden. Aufsicht und Prüfung bleiben unberührt, sollten jedoch streng auf ihren eigentlichen Zweck begrenzt bleiben.

In der folgenden Tabelle (abgedruckt auf S. 75) ist die mögliche Ausgestaltung eines Zielsteuerungssystems im SGB II dargestellt.

Ein Zielsteuerungssystem im SGB II sollte flankiert werden durch kontinuierliche Prozesse zur Verbesserung der Arbeit der Träger vor Ort. So haben die Optionskommunen bereits im Jahr 2005 einen bundesweiten Benchmarkingprozess eingeleitet, in dem mit Hilfe von Kennzahlen sachgerechte Lösungen für die Aufgabenwahrnehmung entwickelt und ausgestaltet wurden. Ein solcher durch die örtlichen Träger gleichsam von unten selbst getragener Verbesserungsprozess erscheint zielführender als Vorgaben von oben, die den tatsächlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Regionen nicht gerecht werden können. Hilfreich könnte auch eine Zertifizierung der Träger auf freiwilliger Basis mit weiteren zu entwickelnden Differenzierungen sein. In jedem Fall sollte ein lernendes System entstehen, das einerseits Gestaltungsspielräume für die unmittelbare Arbeit vor Ort bietet, andererseits Prozesse und Ergebnisse transparent macht und den Finanz- und Steuerungsinteressen von Bund und Ländern angemessen entgegenkommt.

Gleichlautende Entschlüsse von Bundestag und Bundesrat vom 19.12.2003:

„Das Gesetz sieht die Bildung von Arbeitsgemeinschaften in den Job-Centern vor. Darüber hinaus räumt es den kreisfreien Städten und Kreisen die Option ein, ab dem 01.01. 2005 anstelle der Agenturen für Arbeit auch deren Aufgaben – und damit alle Aufgaben im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende – wahrzunehmen.

Zur Erreichung der Ziele nach dem SGB II schließt das Bundesministerium für Arbeit mit der Bundesagentur für Arbeit Zielvereinbarungen ab. Die Bestimmungen zu den Zielvereinbarungen sind derart anzupassen, dass sie zwischen den kommunalen Trägern, die von der Option Gebrauch machen, deren zuständigen obersten Landesbehörden und der Bundesagentur abgeschlossen werden. Die kommunalen Träger sind gegenüber dem Bundesministerium für Arbeit, soweit sie Aufgaben anstelle der Agentur für Arbeit wahrnehmen, auskunfts- und berichtspflichtig. Im Übrigen findet die Aufsicht über die kommunalen Träger durch die Länder statt; die jeweils zuständige oberste Landesbehörde ist gegenüber dem Bundesministerium für Arbeit auskunfts- und berichtspflichtig.

Der Bund zahlt den kommunalen Trägern für die anstelle der Agentur für Arbeit wahrgenommenen Aufgaben für die Bedarfsgemeinschaften entsprechende Fallpauschalen für die Eingliederungsleistungen und die Verwaltungskosten. Er erstattet die Kosten für das Arbeitslosengeld II bzw. das Sozialgeld.

Das Bundesgesetz wird Anreizsysteme für effiziente Leistungserbringung vorsehen.“

von Bundestag und Bundesrat vom 19.12. 2003 erinnert, mit der seinerzeit der Wille

die nicht realistisch sind. Darüber hinaus sehen sich die Träger einem ausufernden Kon-

Mögliche Ausgestaltung eines Zielsteuerungssystems im SGB II		
	Option	ARGE-Nachfolgemodell
Aufsicht	Länder	Die bisherigen intransparenten Aufsichtsstrukturen durch die Aufteilung der Aufsicht auf Bund und Länder sollte vermieden werden. Stattdessen bietet es sich an, analog zu den Optionskommunen (gesetzliche Verpflichtung zur Bildung einer besonderen Einrichtung) Anstalten des öffentlichen Rechts nach Landesrecht zu bilden, deren Aufsicht den Ländern obliegt. Der Bund steuert über das Zielsystem.
Prüfung	• Bund prüft Mittelverwendung gem. KoA-VV • Prüfungen der zuständigen Behörden (BMAS / Bundesrechnungshof)	• Träger prüfen Mittelverwendung • Prüfungen der zuständigen Behörden (Bundesrechnungshof)
Zielsteuerung	• Bund schließt Zielvereinbarung mit den Ländern. • Länder ergänzen in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden die Zielvereinbarungen um landesspezifische Ziele und operationalisieren sie. • Die Länder schließen Zielvereinbarungen mit den Optionskommunen. • Die Umsetzung erfolgt eigenverantwortlich durch die Optionskommunen. • Ergebniskontrolle	• Bund schließt Zielvereinbarungen mit den Ländern und der BA. • Länder ergänzen in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden und der Regionaldirektion die Zielvereinbarungen um landesspezifische Ziele und operationalisieren sie. • Die Länder schließen Zielvereinbarungen mit den Einrichtungen. • Die Umsetzung erfolgt eigenverantwortlich durch die Einrichtungen. • Ergebniskontrolle

EILDIENT LKT NRW
Nr. 3/März 2010 50.20.03