

Wiedervereinigung der Arbeitsverwaltung – Renaissance zum 90. Geburtstag:

Nur eine Verwaltung für ein Problem

Beitrag zur SAMF-Jahrestagung 2017: Arbeitsmarktpolitik – aktuelle (An-)Forderungen

Berlin, 16./17. Februar 2017 ; Impulsreferat von Jürgen Kühl

Im Jahr 2017 blickt die Arbeitsverwaltung auf ihr 90jähriges Bestehen seit der Verabschiedung des „Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG)“ am 16. Juli 1927 zurück. Nach ihrer unsäglichen Rolle und Instrumentalisierung von 1933-1945 wurde sie 1952 neu aufgestellt, kann also heuer wenigstens einen würdevollen 65. Geburtstag begehen (Schmuhl 2003). Beide Jubiläen sollten Anlass für eine umfassende Renaissance der Arbeitsverwaltung (BA) sein. Ein Geburtstagswunsch umfasst den Vorschlag, in der Grundsicherung für Arbeitsuchende die gesamte Umsetzungsverantwortung des SGB II der BA zu übertragen und ihr alle Jobcenter zu unterstellen. Damit obliegen der BA Planung, Steuerung, Geschäftsmodell, Personalentwicklung, das operative Geschäft vor Ort sowie die Mittelbewirtschaftung und Kontrolle von Wirkung und Wirtschaftlichkeit der getroffenen Maßnahmen. Sie koordiniert die einvernehmliche Abstimmung mit den unerlässlichen kommunalen Diensten und Leistungen. Die geteilte Finanzierung aus Beitrags- und Steuermitteln bleibt bestehen, ebenso die Rechts- und Fachaufsicht des BMAS und die drittelparitätische Selbstverwaltung. Eine klare, ungeteilte Zuständigkeit und Dienstleistungen aus einer Hand bedeuten nicht, dass das bestehende Steuerungsmodell und die Verwaltungspraxis nicht grundlegend reformbedürftig wären (Brülle u.a. 2016). Aber es besteht die berechtigte Hoffnung, dass durch diese Organisationsform die SGB II-Ziele, die auch eine menschenwürdige Lebensführung und soziale Teilhabe eng verbunden mit einer Erwerbstätigkeit mit möglichst guter Arbeit, beruflicher Qualifizierung und sozialer Sicherung umfassen, besser als bislang verwirklicht werden. Die normativen Grundlogiken von SGB II als Grundsicherung und SGB III als Arbeitslosenversicherung mögen kaum vereinbar sein, die Polarisierung von Beschäftigungs- und Teilhabechancen entlang beider Rechtskreisgrenzen ist aber unerträglich und überwindbar.

Als die BA 1952 neu aufgestellt wurde, hat Gerhard Mackenroth das Prinzip „eine Verwaltung für ein Problem“ formuliert, dem hier gehuldigt wird. Ihm folgte auch die Hartz-Kommission in ihrem Abschlussbericht „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vom 16. August 2002: Jeder, der Leistungen bezieht, wird nur noch von einer einzigen Stelle betreut und erhält eine einzige Leistung. Die Verantwortung für das Arbeitslosengeld I bleibt bei der BA, die für das Arbeitslosengeld II liegt bei der BA-neu (Modul 6, 125). Das Arbeitsamt wird in seiner Betriebsform zu einem Jobcenter umgestaltet, für den Vermittlungsprozess entsteht ein ganzheitlicher Service für den Kunden. Informations-, Beratungs- und Betreuungsleistungen werden unter einem Dach organisiert. Alle Erwerbsfähigen und Arbeitgeber der Region haben eine einheitliche Anlaufstelle, kein Kunde geht zwischen den Institutionen verloren (Modul 1, 68 f.).

Dem Prinzip folgte auch die Bundesregierung im Herbst 2003: „Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll von der Bundesagentur für Arbeit im Auftrag des Bundes erbracht und aus Steuermitteln des Bundes finanziert werden. Die Beauftragung der BA soll bundesweit die gleichmäßige Anwendung des Rechts für vergleichbare Sachverhalte gewährleisten und die Kompetenz der BA als Träger der Arbeitslosenversicherung und ihr bundesweites Netz von Agenturen für Arbeit nutzen.“ (BR-Drs. 558/03 vom 15.8.2003, 3). Der Gesetzentwurf der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 5.9. 2003 bestimmt, dass die Leistungen nach dem SGB II von der BA erbracht werden. Zu ihrer Unterstützung kann sie Dritte mit der Wahrnehmung von Aufgaben beauftragen (BT-Drs.15/1516, § 6).

Im Gesetzgebungsverfahren, nach mehreren Vermittlungsrunden und überschattet vom Streit um Umsatzsteueranteile fand eine Spitzenrunde am 1.7. 2004 die Lösung, dass zunächst 69 Kommunen alleinige Träger der Grundsicherung sein dürfen: Ein Kompromiss, einer bezeichnete ihn sogar als „Mitternachtsbierdeckelkompromiss“ (Weise). Nach Art. 91e GG vom 27.7.2010 kann der Bund zulassen, dass eine begrenzte Zahl von Kommunen diese Aufgabe selbst übernimmt. Eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung verpflichtet die zuständigen Verwaltungsträger zu eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation. Zum 1.1. 2012 wurden weitere 41 kommunale Träger zugelassen. Gegenwärtig erfolgt die getrennte Aufgabenerledigung in 156 Arbeitsagenturen, ihren 303 gemeinsamen Einrichtungen (gE) und 104 zugelassenen kommunalen Trägern (zKT) in einem Drittel aller Kommunen. Über die zKT führen die Länder die Aufsicht, nicht das BMAS. Diese Dreierstruktur gilt als unübersichtlich, da im Einzelfall die Zuständigkeit nicht immer sofort klar ist. Eine stringente governance erfordert eine Verwaltung, die in Bund, Ländern und Kommunen aufgestellt ist. Die beiden Modelle sind in Brülle u.a. (2016, 6f.) vergleichend dargestellt.

In der Kernfrage Zentralisierung vs. Kommunalisierung der Grundsicherung nach SGB II sah sein § 6c eine Experimentierklausel vor, zumal erhebliche politische Differenzen über die Trägerschaft bestanden und fortbestehen. Die begleitende Evaluation wurde im Mai 2008 vorgelegt: <http://www.iab.de/389/section.aspx/Publikation/k090216f20>. Trotz angemessener Daten, vereinheitlichter Standards und Berichtspflichten/Tätigkeitsberichten, aber auch empfindlicher Lücken und Unvollständigkeiten, besonders für die zKT, fehlt eine vergleichende Evaluierung beider Trägerformen. Neueste Fallstudien finden sich bei Klingert/Lenhart (2017). Der Deutsche Landkreistag hat 2009 nur die Arbeit der zKT für die Jahre 2005-2008 evaluiert. Belastbare Belege für alle JC fehlen also, doch ist ein Wettbewerb auch gar nicht mehr nötig. Die jährlichen Eingliederungsberichte vieler zKT sind großenteils sehr lesenswert.

Trotz grundsätzlicher und zentralistischer Bedenken im föderalen Staatsaufbau sprechen gewichtige Sachgründe für eine federführende und koordinierende Umsetzung des SGB II durch die BA und ihre regionalen wie örtlichen Dienststellen einschließlich aller gut 400 Jobcenter im Einvernehmen mit den Kommunen und ihren notwendigen Dienstleistungen.

1. Im Februar 2017 befanden sich mit 1,75 Mio. Arbeitslosen gut 63% von allen im Rechtskreis des SGB II in der Obhut der JC; von den Arbeitssuchenden waren es sogar zwei Drittel. Bei insgesamt 5,2 Mio. Leistungsempfängern bezogen 4,4 Mio. erwerbsfähige Leistungsbezieher (eLb) Leistungen von dort. Rd. 944 000 eLb sind zehn Jahre und länger im SGB II-Bezug. Arbeitslosigkeit hoher Dauer von über einer Million Personen und Langzeitbezug von Leistungen konzentrieren sich im SGB II, statt im Kerngeschäft der BA beraten, qualifiziert, betreut und vermittelt zu werden nachdem persönliche Hindernisse mit abgestimmten kommunalen Diensten überwunden sind. Zu neueren Ansätzen in beiden Trägerformen vgl. Klingert,Lenhart (2017). Unlängst wurden 60 000 „Aufstocker“ statistisch vom Rechtskreis SGB II in das SGB III übertragen. Eine längere Bezugsmöglichkeit von Arbeitslosengeld I (ALG I), insbesondere für Ältere und nach beruflicher Weiterbildung, bewahrte viele Arbeitslose in der Obhut der Agenturen für Arbeit. Vor langer Zeit gab es mal einen Rechtsanspruch auf Förderung der beruflichen Bildung mit einem Unterhaltsgeld von 80% des letzten Nettoverdienstes, und die Qualifizierungszeit verlängerte den Anspruch auf Leistungsbezug, also eine längere Zahlung falls erforderlich. Der Vorschlag eines Arbeitslosengeld-Q geht in die richtige Richtung, aber Weiterbildung ist Arbeit, nicht deren Fehlen.
2. Auf die JC kommen nach Sprach- und Integrationskursen als neue Mammutaufgabe die Integration anerkannter Flüchtlinge mit SGB II-Leistungen neu zu den Kunden mit und ohne Migrationshintergrund hinzu. Sehr viele Flüchtlinge befinden sich vor Abschluss ihres Verfahrens ohnehin noch in der Obhut der Arbeitsagenturen. Ex-BA-Chef Weise bezifferte

diese Neukunden der JC auf bis zu 700 000 Personen, M. Knuth und U. Walwei setzen ihre Zahl geringer an.

3. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) schlugen über den BA-Verwaltungsrat am 31. Oktober 2016 vor, dass die Arbeitslosenversicherung umfassend für alle Jugendlichen ohne abgeschlossene Erstausbildung zuständig wird. Die BDA hat ihre Position im März 2017 gerade bekräftigt (BDA 2017:8). Als wichtigste Prävention gegen Arbeitslosigkeit sollen Ausbildungsberatung und -vermittlung sowie die Ausbildungsförderung einheitlich durch die BA erbracht und finanziert werden. Die Kosten für die Ausbildungsförderung von Flüchtlingen in der Grundsicherung sollen pauschal vom Bund erstattet werden. Alle diese Leistungen aus einer Hand dienen der Effizienzsteigerung und der Verminderung von Schnittstellen sowie der Fachkräftesicherung. Weise bezifferte vor einiger Zeit die für ein ganzes Berufsleben eines „unversorgten und verlorenen“ Jugendlichen notwendige Rückstellung der BA für Leistungen auf bis zu 200 000 Euro. Verallgemeinert man den BDA/DGB-Vorschlag auf alle Dienst- und Geldleistungen für Jugendliche unter 25 Jahren, so sollten alle Bemühungen bei der BA konzentriert werden, die auch die unerlässlichen vor- und nachgelagerten kommunalen Leistungen mit deren Trägern für Schule, Jugendhilfe, Sucht, Schulden, Wohnen, soziale Teilhabe koordiniert. Damit keiner auf dem Weg Schule-Ausbildung-Beruf verloren geht, sind Jugendberatungsagenturen unter dem Dach der BA gute Einrichtungen. Statt neuer Organisationseinheiten könnte die Koordination mit kommunalen Leistungen aber auch durch Vereinbarungen Kommunen-BA, Fachkonferenzen und gemeinsame Fallbesprechungen erfolgen. Es geht gar nicht, dass Jugendliche auf dem Weg von der Schule in den Beruf unterschiedlich beraten, betreut und gefördert werden, je nachdem, ob sie aus SGB II-Bedarfsgemeinschaften oder SGB III-Familien kommen. Wechseln die Eltern gar den Rechtskreis, wechselt bislang mitunter sogar der Jugendliche mit.
4. Wiederum dem BDA/DGB-Vorschlag (BDA/DGB 2016; BDA 2017:9) folgend sollen die Arbeitsagenturen alle Rehabilitanden im Zuständigkeitsbereich der BA beraten, betreuen und in Reha-Maßnahmen entsenden. Es gäbe nur einen Ansprechpartner, die erforderliche Expertise fehle in den JC oft, die Integrationschancen würden verbessert und der Prozess beschleunigt. In kleinen JC sei das Budget für Reha-Maßnahmen mangels Umverteilungsmöglichkeiten oft zu klein. Die anschließende Integrationsverantwortung soll allerdings bei den JC verbleiben. Gerade in den Aufgabenbereichen berufliche Rehabilitation und Schwerbehinderte und an den Schnittstellen zu anderen Sozialleistungs- und Reha-Trägern werden zunehmend Leistungen der Ärztlichen und Psychologischen Dienste der BA benötigt, die die JC nicht erbringen können.
5. Zwecks Aufnahme der SGB II-Arbeitsuchenden sind die Bedingungen in den einzelnen JC-Regionen sehr heterogen, überregionale Aktivitäten also geboten. Der Arbeitsmarkt hört aber nicht an den kommunalen Grenzen auf, sodass die zKT die gute Million an Stellenangeboten im bundesweiten Beschäftigungssystem nicht ausschöpfen können, selbst wenn sie eine dem BA-Arbeitgeberservice nachgebildete Dienstleistung bieten. Eingedenk der zentralen Rolle und Mitwirkung der Betriebe bei Aus- und Weiterbildung sowie Erwerbsintegration der eLb haben Wirtschaft und Verwaltung im gemeinsamen Arbeitgeberservice nur einen zentralen Ansprechpartner für Agentur und gE-Jobcenter.
6. Die Finanzierung der Maßnahmen und Leistungen bleibt auch bei Zusammenlegung aller JC unter dem Dach der BA getrennt in Beitrags- und Steuermittel. Die Finanzverantwortung ist für alle Kunden klar, und für Jeden können Kosten und deren Trägerschaft taggenau festgehalten werden. Unter Federführung der BA gäbe es vollen regionalen Finanzausgleich, Mittelfristbudgets, eine bessere Auslastung der Eingliederungsmittel und mehrjährige

Integrationsmaßnahmen. Nahezu alle gE-Jobcenter haben ihre Gesamtbudgets Jahr für Jahr fast vollständig ausgegeben, doch fast alle haben auch die Möglichkeit genutzt, Personal aufzustocken und weniger als vorgesehen für Eingliederungsleistungen auszugeben. Hochwertige Beratung, Betreuung und persönlich erforderliche Dienste sind nämlich sehr personalintensiv, die Personalausweitung insofern gerechtfertigt. Doch wird im SGB III für berufliche Eingliederung etwa doppelt so viel ausgegeben wie im SGB II. In den letzten vier Jahren waren die Ausgaben für berufliche Weiterbildung dort mit jährlich rd. 560 Mio. Euro recht konstant. Von den zKT liegen keine vollständigen Eingliederungsbilanzen vor, die gesamten Weiterbildungsausgaben sind also intransparent.

7. Durch Zusammenlegung aller JC unter einem Dach und Verwaltungsvereinfachung könnten Verwaltungskosten gespart und Personal für die genannten und neuen Aufgaben frei werden. Die Durchführung des SGB II kostete 2016 gut 6 Mrd. Euro bei einem jährlichen Anstieg von über 5%. Der kommunale Kostenanteil betrug fast 0,9 Mrd. Euro. Pro eLb wurden etwa 1 360 Euro im Jahr aufgewendet, wobei die Ausgaben zwischen 1 076 und 1 863 Euro je nach regionaler Lage der JC erheblich auseinander liegen. Die Gesamtverwaltungskosten erscheinen hoch. Nur bei einer einheitlichen Organisationsform mit gemeinsamem Geschäftsmodell und Finanzgebaren gelingt ein aussagefähiges Controlling, selbst wenn dies allein vorherrschend zur Gesamtsteuerung nicht hinreichen mag.
8. Der Personalschlüssel von Fallmanager je Kunde mag angesichts der haushaltsrechtlich möglichen Personalverstärkung je nach persönlichem Bedarf verbessert werden. Der vorgesehene Schlüssel von 75 Jugendlichen pro Fallmanager und 150 zu eins bei Erwachsenen über 25 Jahre wird häufig deutlich verfehlt. Eine Neuorganisation könnte aber weniger Geschäftsführer und Teamleiter, dafür jedoch mehr Fachpersonal hervorbringen. Bald zehn Änderungen des SGB II seit 2005 und eine hohe wie zunehmende Sanktionspraxis – 2016 betraf sie 134 390 Leistungsempfänger; immerhin wurde 18 700 Widersprüchen von insgesamt 50 800 ganz oder zum Teil stattgegeben- binden viel Personal, bis hin zu den überlasteten Sozialgerichten.
Wegen der beiden JC-Typen bestehen zwei unterschiedliche Entlohnungssysteme, die für die gleiche oder wenigstens vergleichbare Arbeit Lohnunterschiede von einigen hundert Euro pro Monat bedeuten. Als Mitarbeiter der BA gäbe es gleichen Lohn für gleiche Arbeit, viele Kommunalbedienstete würden sich verbessern. Ferner entstünde für alle in der Umsetzung des SGB II Arbeitenden eine einheitliche Aus- und Fortbildung, eine gemeinsame Personalvertretung und Personalentwicklung. Obendrein wäre das Selbstverwaltungsprinzip in der gesamten Umsetzung des SGB II gewahrt. Die gegenwärtige Personalkonsolidierung in der BA angesichts der Halbierung der Arbeitslosigkeit seit 2005 und eines zu bewahrenden Beitragssatzes von 3% wird ohnehin langsamer gefahren. Finanziell kann die BA angesichts eines Einnahmeüberschusses von fast 5,5 Mrd. Euro in 2016 und einer Rücklage von 11 Mrd. Euro als gut gerüstet für den Umbau gelten, selbst wenn Vorsorge für künftige Beschäftigungskrisen zu treffen ist.

Das Problem, wie kommunale Leistungen in die Zielsteuerung des SGB II einbezogen werden, ist ungelöst, da 16 Länder die rechtlichen Bedingungen und deren Zweckmäßigkeit unterschiedlich einschätzen. Die kommunalen Spitzenverbände haben dabei große Bedenken, fürchten Fehlsteuerungen und sehen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie gefährdet. Was kann also den Ländern und ihren gut 100 zugelassenen kommunalen Trägern geboten werden, dass sie umdenken und auf die Alleinumsetzung des SGB II verzichten zugunsten einer kooperativen Gesamtlösung unter einem Dach der BA?

Erstens könnte der Bund die Kosten der Unterkunft (etwa 14 Mrd. Euro) voll übernehmen oder die Länder i.R. der Föderalismusreform besser stellen. Zweitens könnte die Verteilung der Mehrwertsteuer zugunsten der Länder geändert werden, die ihrerseits die betroffenen Kommunen finanziell besserstellen. Drittens könnte der Bund den Kommunalanteil an den hohen Gesamtverwaltungskosten übernehmen. Allerdings ist es schwer vorstellbar, dass der Bund alles kompensierend zahlt und die Länder weiter mitsteuern. Deshalb wären den Ländern viertens neue Formen der Mitwirkung z.B. in Beiräten oder in fachlicher Mitberatung einzuräumen, sodass dort auch die BA-Umsetzungspolitik mit der Landesarbeitsmarktpolitik und möglichen Ko-Finanzierungen abzustimmen wäre. Eine drittelparitätische Selbstverwaltung in der Mittelebene der Regionaldirektionen wie früher könnte Länderinteressen wieder stärker einbeziehen. So lange die Haushaltshoheit in einem steuerfinanzierten System aber beim BMAS liegt, bleiben jedoch die Grenzen der Selbstverwaltung deutlich.

Aktuell, zumal in Wahlkampfzeiten, ist der Vereinigungsvorschlag wohl wenig politisch umsetzbar. So lehnten auf der SAMF-Veranstaltung die Vertreterinnen von CDU, SPD und GRÜNEN den Vorschlag einmütig ab. Der Geist der Arbeitsverwaltung, nicht ihre Organisation sei zu reformieren, das Steuerungsmodell und das Aktivierungsdogma seien abzuschaffen. Die zKT könnten besser, freier und feinfühlicher arbeiten, sie bevorzugten personenzentrierte Ansätze, ausgehend von den Menschen und ihren Stärken statt ihren Nachteilen und Vermittlungshemmnissen. Die CDU wünscht sich sogar noch mehr kommunale Alleinträger, also mehr zKT, und setzt auf kommunale Beschäftigungspolitik.

Mit dem Führungswechsel an der Spitze der BA ist erkennbar, dass das notwendige, aber mit dem zahlengeleiteten und stark am Controlling orientierten Ansatz allein nicht hinreichende Steuerungsmodell fortentwickelt werden muss. Prävention mit Beratung, Betreuung und Qualifizierung bevor Arbeitslosigkeit überhaupt eintritt wird immer wichtiger. Es gilt die Reproduktion von Arbeitslosigkeit zu vermeiden, indem jeder bei Bedarf von der Berufsorientierung bis zur Rente begleitet und gefördert wird. Mit der zentralen und personalintensiven Rolle für Beratung, Betreuung und Individualförderung/Weiterbildung wird eine Bundesagentur für Arbeit und Qualifizierung sichtbar, die sich ihre Renaissance erarbeitet. Entsprechende Dienste und Leistungen lassen sich aus einer Hand und unter einem Dach auch in der Grundsicherung für Arbeitsuchende besser als bisher erbringen.

Literatur

Bundesrat, Gesetzentwurf der Bundesregierung (2003): Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Drs. 558/03 vom 18.8.2003

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Deutscher Gewerkschaftsbund (2016): Jugendliche und Rehabilitanden umfassend durch die Arbeitslosenversicherung betreuen, Berlin, 31.10.2016

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2017): Zukunftsfähige Arbeitsmarktpolitik. Statt Rückwärtsrolle ins letzte Jahrtausend – Vernetzung stärken, Strukturen verbessern, zielgenau vermitteln, fördern und qualifizieren, Berlin, 6.3.2017

Brülle, H.; Krätschmer-Hahn, R.; Reis, C.; Siebenhaar, B. unter Mitarbeit von J. Brennecke (2016): Zielsteuerung im SGB II. Kritik und Alternativen, WISO-Diskurs der Friedrich-Ebert-Stiftung 09/2016

Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/ Die Grünen (2003): Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Drs.15/1516 vom 5.9.2003

Deutscher Landkreistag, Hesse, J. J.; Götz, A. (2009): Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II 2005-2008, Berlin

Hartz-Kommission (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin, 16.8.2002

Klingert, I.; Lenhart (2017): Jobcenterstrategien zur Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen, IAB-Forschungsbericht 3/2017

Reis, C.; Siebenhaar, B. (2015): Befähigen statt aktivieren. Aktueller Reformbedarf bei Zielsetzung und Aufgabenstellung im SGB II, WISO-Diskurs der Friedrich-Ebert-Stiftung, Juli 2015

Schmuhl, H.-W. (2003): Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871-2002, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 270, Nürnberg 2003

Wissenschaftszentrum Berlin, infas, Fachhochschule Frankfurt am Main (2008): Abschlussbericht Mai 2008 an das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II- Vergleich des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Zugelassener kommunaler Träger“ und Arbeitsgemeinschaften, Frankfurt am Main 2008; [http:// www.iab.de/389/section.aspx/Publikation/k090216f20](http://www.iab.de/389/section.aspx/Publikation/k090216f20)