

Leistungsfähige Organisation zum Arbeitslosengeld II schaffen

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP (BT-Drs. 17/1555)

Mai 2010

Ansprechpartner:

Arbeitsmarkt

T +49 30 2033-1400

arbeitsmarkt@arbeitgeber

BDA | Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Zusammenfassung

Um den Grundgedanken des Förderns und Forderns in der staatlichen Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige konsequent umzusetzen, bedarf es einer leistungsfähigen Verwaltung mit klaren Verantwortlichkeiten. Unklare Verantwortlichkeiten sowie komplizierte und ineffiziente Entscheidungsabläufe stehen der richtigen Zielsetzung der Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige entgegen, Langzeitarbeitslose gezielt zu aktivieren und schnellstmöglich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat die heute bestehende Mischverwaltung aus Arbeitsagenturen und Kommunen für verfassungswidrig befunden und eine Neuorganisation bis Ende 2010 aufgegeben.

Entsprechend der vorangegangenen Einigung zwischen der Regierungskoalition und der SPD in der "interfraktionellen Bund-Länder-Arbeitsgruppe SGB II-Organisationsreform" sieht der Gesetzentwurf vor, die Zusammenarbeit von Arbeitsagenturen und Kommunen in "gemeinsamen Einrichtungen" (sog. Jobcenter) fortzusetzen sowie die Optionskommunen zu entfristen und ihre bisherige Anzahl von 69 auszuweiten. Die bisher ebenfalls existierende Möglichkeit der getrennten Aufgabenwahrnehmung soll zukünftig nicht mehr bestehen. Über den vorliegenden Gesetzentwurf hinaus ist eine Grundgesetzänderung vorgesehen, um die Zusammenarbeit von Kommunen und Arbeitsagenturen in den gemeinsamen Einrichtungen und die Optionskommunen grundgesetzlich zu verankern.

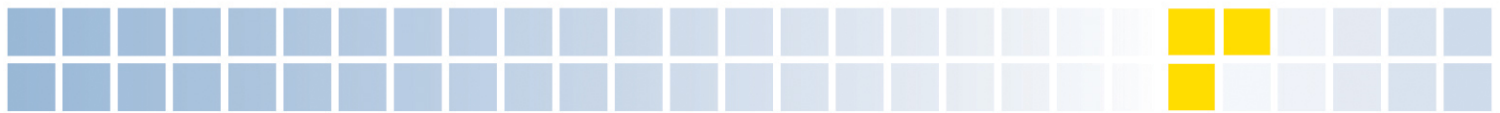
Die BDA hat sich von Anfang an für die kommunale Zuständigkeit bei engster möglicher Zusammenarbeit mit den Arbeitsagenturen eingesetzt, weil die meisten Fürsorgeempfänger eine ganzheitliche Unterstützung benötigen, die die Kommunen mit ihrem gesamten kommunalpolitischen Instrumentarium (z. B. ggf. nötige ergänzende Sucht- und Schuldnerberatung) am besten leisten können. Da die kommunale Zuständigkeit als Regellösung politisch keine Mehrheit findet, vielmehr die Fortsetzung der Mischverwal-

tung angestrebt wird, müssen aus Sicht der BDA folgende Voraussetzungen erfüllt werden, um insgesamt eine leistungs- und erfolgswfähige SGB II-Verwaltung zu gewährleisten:

- Notwendig sind klare Zuständigkeiten, um klare Verantwortlichkeiten zu schaffen.
- In der Praxis muss eine enge Zusammenarbeit von Kommunen und Arbeitsagenturen erfolgen, um die jeweiligen Stärken gezielt zur schnellstmöglichen Integration arbeitsloser Fürsorgeempfänger zu nutzen.
- In jedem Fall muss gewährleistet sein, dass die finanziellen Mittel wie in der Arbeitslosenversicherung (SGB III) transparent und nach den Kriterien von Wirkung und Wirtschaftlichkeit eingesetzt werden und sich Kommunen und Agenturen einem objektiven Benchmarking stellen. Die völlige Transparenz und Vergleichbarkeit muss über konkrete betriebswirtschaftliche Kennziffern, die nach einem einheitlichen zertifizierten Verfahren generiert werden, sichergestellt werden.
- Der Bund muss eine wirkungsvolle Kontrolle über die bereitgestellten Mittel erhalten, zugleich muss aber im operativen Geschäft die notwendige lokale Handlungsfreiheit für individuelle bestmögliche Lösungen vor Ort gesichert werden.
- Die Kommunen müssen möglichst weitgehend eingebunden werden, weil nur dann das gesamte kommunalpolitische Handlungsinstrumentarium zu Gunsten des Abbaus der viel zu hohen Langzeitarbeitslosigkeit und zugleich zu deren Prävention mobilisiert werden kann.

Bei konsequenter und richtiger Überarbeitung des Gesetzentwurfes kann diesen Anforderungen ausreichend Rechnung getragen und eine leistungs- und erfolgswfähige SGB II-Organisation geschaffen werden.

Durch die geplante Ausweitung der Optionskommunen kann eine größere Anzahl von Kommunen mit Zustimmung ihres Bundeslandes die Fürsorgeleistung Arbeitslosen-



geld II in eigener Federführung übernehmen und damit der sachgerechten kommunalen Verantwortung für die Betreuung der Hilfebedürftigen gerecht werden. Auch bei einer klaren eigenen Zuständigkeit sollten die Optionskommunen mit den Arbeitsagenturen in deren Kompetenzfeldern eng zusammenarbeiten; dies ist vor allem an den Schnittstellen von Arbeitslosenversicherung und staatlicher Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II unabdingbar.

Unverzichtbar ist die vorgesehene gesetzliche Verpflichtung für Jobcenter und Optionskommunen, sich an einer bundeseinheitlichen Datenerfassung, Ergebnisberichterstattung, Wirkungsforschung und Leistungsvergleichen zu beteiligen (Berichtswesen und Benchmarking), um vollständige Transparenz bei der Mittelverwendung und den dabei erzielten Wirkungen herzustellen. Dies ist vor allem auch Voraussetzung dafür, dass ausreichende Verantwortlichkeit entsteht und ein selbst lernendes, sich kontinuierlich verbesserndes System geschaffen wird. Außerdem dient das der zu Recht vorgesehenen Finanzkontrolle des Bundes als Hauptfinanzier der Grundsicherung über Jobcenter und Optionskommunen hinsichtlich des Mitteleinsatzes nach den Kriterien von Wirkung und Wirtschaftlichkeit sowie entsprechend der weiteren gesetzlichen Voraussetzungen.

Die gemeinsamen Einrichtungen sind per se auf eine enge Zusammenarbeit von Kommunen und Arbeitsagenturen ausgerichtet. Soweit bei der Zusammenarbeit klare Verantwortlichkeiten möglich sind, werden diese durch Weisungsrechte der Träger in ihrem Bereich sichergestellt. Richtig und notwendig sind verstärkte Impulse für die Verantwortlichkeit der Kommunen, indem in den gemeinsam betriebenen Jobcentern z. B. eine nach dem Gesetz mögliche kommunale Leistungserbringung für besondere Problemgruppen, die in hohem Maße gerade auf sozialintegrative Hilfen angewiesen sind, vereinbart wird. Die Fachaufsicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) über die Bundesagentur für Arbeit (BA) als Aufgabenträgerin in der gemeinsamen Einrichtung muss sich auf Zielvereinba-

rungen, Zielnachhaltigkeitsgespräche und ein Monitoring der Ergebnisse beschränken, um die Gestaltungsspielräume vor Ort – wie bei den Optionskommunen – auch in den Jobcentern zu gewährleisten.

Im Gesetzentwurf muss außerdem noch sichergestellt werden, dass Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung grundsätzlich nicht gegen das Veto der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter in den örtlichen Beiräten eingesetzt werden. Nur so können Wettbewerbsbeeinträchtigungen und die Verdrängung regulärer Arbeitsplätze am ersten Arbeitsmarkt durch öffentliche Beschäftigung wirksam vermieden werden.

Darüber hinaus ist für den Fall, dass die von der BA den gemeinsamen Einrichtungen zur Verfügung zu stellenden Dienstleistungen nicht in Anspruch genommen werden, eine Ausfallbürgschaft des Bundes gegenüber der BA zwingend erforderlich. Ohne eine solche Bürgschaft würden – in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise – Risiken der Neuorganisation der steuerfinanzierten Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II auf den beitragsfinanzierten Versicherungsbereich der BA verlagert.

Im Einzelnen

1. Fortführung der Mischverwaltung in gemeinsamen Einrichtungen (Art. 1 Nr. 9 des Entwurfs)

a) Sachverhalt

Arbeitsagenturen und Kommunen sollen im Regelfall die Betreuung der Arbeitslosengeld II-Empfänger weiterhin gemeinsam übernehmen und dafür gemeinsame Einrichtungen (Jobcenter) bilden. Dabei soll die bisherige Trägerschaft (Arbeitsagentur: Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und Vermittlungsleistungen; Kommune: Kosten für Unterkunft und Heizung und sozialintegrative Leistungen) ebenso beibehalten werden wie die Verteilung der Finanzlasten und das Prinzip der Leistung aus einer Hand. Die Zuständigkeit der Trägerversammlung u. a. für die Wahl des Geschäftsführers, die Entscheidungen über den Verwaltungsablauf und personalrechtliche Fragen sowie die Abstimmung der örtlichen Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramms soll gesetzlich definiert werden. Die Leistungsträger sollen in ihrem Aufgabenbereich ein Weisungsrecht haben.

Die Bundesagentur und die kommunalen Träger schließen mit den Geschäftsführern der gemeinsamen Einrichtungen Zielvereinbarungen.

Auf Landesebene sollen Kooperationsausschüsse eingerichtet werden, die für die Abstimmung der regionalen Arbeitsmarktpolitik sowie für die Lösung von Konflikten hinsichtlich der Weisungszuständigkeit zuständig sind.

Die Aufsicht über die kommunalen Träger sollen die Länder haben; das BMAS soll die Rechts- und Fachaufsicht über die BA und die Rechtsaufsicht über die Trägerversammlung (im Einvernehmen mit der obersten Landesbehörde) führen.

b) Bewertung

Durch die geplante Neuregelung der gemeinsamen Betreuung von Hilfebedürftigen in den Jobcentern soll das auch von der BDA unterstützte Ziel der „Leistung aus einer Hand“ umgesetzt werden. Durch einheitliche Anlaufstellen, gemeinsame Antragsannahme, abgestimmte Bescheide und Eingliederungsvereinbarungen können die Leistungen zur Integration in den Arbeitsmarkt zwischen Kommune und Arbeitsagentur abgestimmt und koordiniert und so passgenaue Lösungen vor Ort gefunden werden. Dies sollte die Grundlage einer für die Aufgabenwahrnehmung notwendigen engen und vertrauensvollen Zusammenarbeit von Kommune und Arbeitsagentur bieten.

Ogleich klare Verantwortlichkeiten bei der Mischverwaltung in den Jobcentern erschwert sind, ist ein Mindestmaß an Verantwortungszuordnung über das Weisungsrecht des Trägers in seinem Zuständigkeitsbereich gegeben. Durch die Weisung kann der zuständige Träger die gemeinsame Einrichtung an seine Auffassung binden und so verbindlich Inhalt und Ausführung der in seinem Verantwortungsbereich liegenden Leistungen bestimmen.

Ausdrücklich zu begrüßen im Sinne der Verstärkung der Verantwortlichkeiten für optimierte Hilfestellungen ist, dass die gemeinsame Einrichtung einzelne Aufgaben durch einen Träger wahrnehmen lassen kann. So verspricht z. B. die Beauftragung der Kommunen mit der Betreuung besonderer Problemgruppen, die in hohem Maße gerade auf sozialintegrative Hilfen angewiesen sind, eine den individuellen Bedürfnissen entsprechende umfassende Hilfe, bei der das komplette kommunalpolitische Instrumentarium bestmöglich aktiviert werden kann.

Um der richtigen Zielsetzung, die notwendigen Handlungsspielräume vor Ort zu schaffen und zu nutzen, zu genügen, sollte die Fachaufsicht des BMAS über die BA in ihrem Aufgabenbereich in der gemeinsamen Einrichtung im Sinne von grundlegenden Fragen konkretisiert werden. Hierzu zählen, Zielvereinbarungen abzuschließen, Zielnachsichtsgespräche zu führen, ein Monitoring der Ergebnisse und ein bundes-

weites Benchmarking sicherzustellen. Auf diesem Weg kann den extrem komplexen und unterschiedlichen Problemlagen im Bereich der Fürsorgeempfänger mit dem gebotenen Höchstmaß an Dezentralität und Individualität begegnet und eine zentralistische Steuerung des BMAS über die BA in den gemeinsamen Einrichtungen per Einzelweisung zugunsten größtmöglicher Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume vor Ort vermieden werden.

2. Entfristung und Ausweitung der Optionskommunen

a) Sachverhalt

Die Optionskommunen, die die Betreuung der Arbeitslosengeld II-Empfänger in Eigenregie wahrnehmen, sollen entfristet und ihre Anzahl faktisch insgesamt auf max. 110 ausgeweitet werden (Art. 1 Nr. 3 des Entwurfs). Dabei soll die maximale Ausweitung der Optionskommunen dem Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen gemeinsamen Einrichtungen und Optionskommunen im Verhältnis 75 zu 25 entsprechen. Die Zulassung neuer Optionskommunen soll an besondere Voraussetzungen gebunden sein, u. a. muss vorab geprüft werden, ob der kommunale Träger für die alleinige Aufgabenwahrnehmung geeignet ist (vgl. § 6 a Abs. 2 - 5 SGB II i. V. m. der Verordnung zur Feststellung der Eignung als zugelassener kommunaler Träger). Leistungserbringung und Mittelverwendung sollen unter der Finanzkontrolle des Bundes hinsichtlich des gesetzmäßigen Mitteleinsatzes erfolgen.

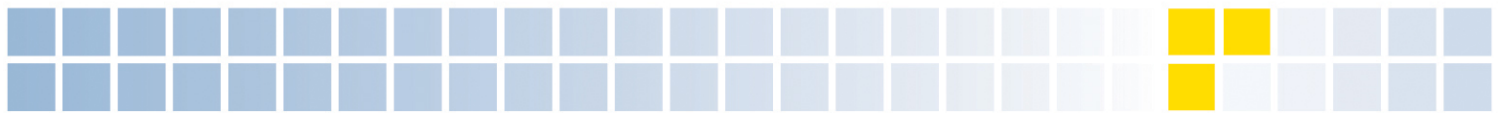
Ein Berichtswesen und Benchmarking, bei dem die Kommunen und gemeinsamen Einrichtungen dem Bund Informationen über Maßnahmen, Integrationsergebnisse und Ausgaben liefern, sollen einen Vergleich der Leistungsfähigkeit mit anderen Kommunen und gemeinsamen Einrichtungen ermöglichen. Zwischen Ländern und Optionskommunen sowie Ländern und BMAS werden Zielvereinbarungen abgeschlossen. Die Aufsicht über die Optionskommunen üben die Länder aus; die Bundesregierung hat insofern die Rechtsaufsicht über die Länder.

b) Bewertung

Das richtige Ziel der „Leistung aus einer Hand“ bei klaren Verantwortlichkeiten ist nach Ansicht der BDA sinnvollerweise durch eine einheitliche kommunale Zuständigkeit bei engst möglicher Kooperation mit den Arbeitsagenturen zu erreichen. Um Langzeitarbeitslosigkeit bzw. dauerhafte Hilfebedürftigkeit zu überwinden, müssen jugend-, sozial-, familien-, bildungs- und sogar städtebaupolitische Maßnahmen gezielt mit arbeitsmarktpolitischer Förderung kombiniert werden. Zudem muss die Problemlösung in vielen Fällen schon lange in Angriff genommen werden, bevor sich die eigentliche arbeitsmarktpolitische Integrationsaufgabe überhaupt erst stellt. Die erforderliche ganzheitliche Unterstützung und gesellschaftliche Integration von Menschen ist ureigene Aufgabe der kommunalen Ebene. Dies widerspricht nicht der sinnvollen engen Einbindung der Arbeitsagenturen auf Vertragsbasis in ihren Kompetenzfeldern wie Vermittlung und allen anderen arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen.

Deshalb begrüßt die BDA, dass die Zulassung der alleinigen Aufgabenwahrnehmung durch die bisherigen Optionskommunen dauerhaft fortgeführt wird und ihre Zahl ausgeweitet werden soll. Somit kann eine größere Anzahl von Kommunen mit Zustimmung ihres Bundeslandes die Betreuung der Hilfebedürftigen in eigener Zuständigkeit und Verantwortung wahrnehmen.

Von der BDA gefordert und nunmehr richtigerweise vorgesehen sind Regelungen, die die Aufgabenträger auf ausreichende Transparenz ihres Handelns sowie auf eine Steuerung der eingesetzten Finanzmittel des Bundes nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit verpflichten. Der Gesetzentwurf beinhaltet deshalb zu Recht Regelungen, die die Optionskommunen und Jobcenter dazu verpflichten, sich an einer bundeseinheitlichen Datenerfassung, Ergebnisberichterstattung, Wirkungsforschung und an Leistungsvergleichen zu beteiligen. Grundlage für die durch Rechtsverordnung zu regelnde Datenerfassung ist ausweislich der Geset-



zesbegründung eine Arbeitsgruppe von Bund, Ländern, Bundesagentur und Kommunen, die die einheitlichen Kennzahlen erarbeiten und die Regelungsinhalte zu den zu erhebenden Daten entwickeln soll. Die völlige Transparenz und Vergleichbarkeit über die Leistungserbringung und Leistungsfähigkeit der Grundsicherungsstellen durch konkrete betriebswirtschaftliche Kennziffern, die nach einem einheitlichen zertifizierten Verfahren generiert werden, muss gewährleistet werden.

3. Weitergehender Regelungsbedarf

a) Vetorecht der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter in den örtlichen Beiräten (Art. 1 Nr. 7 des Entwurfs, § 18 d SGB II) bei der Entscheidung über den Einsatz von öffentlich geförderter Beschäftigung erforderlich

Nach dem Gesetzentwurf sollen örtliche Beiräte aus Vertretern der freien Wohlfahrtspflege, Arbeitgeber, Arbeitnehmer sowie berufsständischen Organisationen gebildet werden, die bei Auswahl und Gestaltung der Eingliederungsinstrumente und -maßnahmen beratend mitwirken (Art. 1 Nr. 7 des Entwurfs, § 18 d SGB II).

Angesichts der großen Bedeutung, die mittlerweile die so genannten Arbeitsgelegenheiten („Ein-Euro-Jobs“) gewonnen haben und der von öffentlich geförderter Beschäftigung allgemein ausgehenden erheblichen Gefahren für reguläre Arbeitsplätze, ist es dringend notwendig, den Einsatz solcher Maßnahmen an die verpflichtende Beteiligung der lokalen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter zu binden. Dies wird bereits seit langem von der BDA und dem DGB gefordert. Hierfür ist bei jedem örtlichen Beirat ein Ausschuss aus Vertretern der lokalen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen zu bilden, der den Grundsicherungsträger hinsichtlich des Einsatzes öffentlich geförderter Beschäftigungsmaßnahmen berät. Erforderlich ist dazu weiterhin, die SGB II-Träger auf vollständige Transparenz gegenüber den Ausschüssen zu verpflichten sowie die Sozialparteien in dem Ausschuss mit einem Vetorecht auszustatten. Nur so können

Arbeitsgelegenheiten kontrolliert eingesetzt und Wettbewerbsbeeinträchtigungen durch öffentliche Beschäftigung vermieden werden.

BDA und DGB schlagen deshalb folgende Ergänzung in Art. 1 Nr. 7 des Entwurfs vor:

In § 18 d werden nach Satz 4 folgende Sätze eingefügt:

„Jeder Beirat bildet einen Ausschuss aus Vertretern der örtlichen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen. Der Ausschuss berät die gemeinsame Einrichtung und die zugelassenen kommunalen Träger hinsichtlich der Förderkontingente und der Einsatzfelder öffentlich geförderter Beschäftigungsmaßnahmen. Sofern ein Einvernehmen nicht erzielt werden kann, besitzen beide Sozialparteien ein Vetorecht.

Die gemeinsame Einrichtung hat den Beirat und den Ausschuss zur Erfüllung ihrer Aufgaben rechtzeitig und umfassend anhand von transparent aufbereiteten Unterlagen zu informieren.“

In § 18 d werden im letzten Satz die Wörter „Sätze 1 bis 4“ durch „Sätze 1 bis 9“ ersetzt.

b) Verpflichtung der BA, den gemeinsamen Einrichtungen Angebote an Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen (Art. 1 Nr. 9 des Entwurfs, § 44 b Abs. 5 SGB II) mit Ausfallbürgschaft des Bundes versehen

Die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung wird zukünftig verpflichtet, den gemeinsamen Einrichtungen Angebote an Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Hierauf soll das BMAS nach der Gesetzesbegründung im Rahmen der Fachaufsicht Einfluss nehmen können. Diese Dienstleistungen sollen insbesondere Verwaltungsdienstleistungen wie Vergabeverfahren oder Forderungseinzug umfassen. Über das Ob, den Umfang und die Dauer der Inanspruchnahme der Dienstleistungen soll die jeweilige Trägerversammlung entscheiden.

Damit ist für die BA keine Planungssicherheit hinsichtlich des Personaleinsatzes für die Bereitstellung der Dienstleistungen ge-



geben. Es muss ausgeschlossen werden, dass bei einer unterbleibenden oder nicht ausreichenden Beauftragung die BA – und damit der Beitragszahler – das Personalrisiko ohne Refinanzierungsmöglichkeit zu tragen hätte. Aktuell werden für die Erbringung von Dienstleistungen von der BA rund 4.800 Arbeitskräfte, davon rund 3.400 Dauerkräfte, vorgehalten. Allein die Kosten für die 3.400 Dauerkräfte belaufen sich auf rechnerisch rund 167 Mio. Euro pro Jahr. Für den Fall der Nichtinanspruchnahme der Dienstleistungen durch die gemeinsamen Einrichtungen ist nach Auffassung der BDA eine Ausfallbürgschaft des Bundes gegenüber der BA zwingend erforderlich. Ohne eine solche Bürgschaft würden – in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise – Risiken der Neuorganisation einer steuerfinanzierten Leistung auf den beitragsfinanzierten Versicherungsbereich der BA verlagert werden.