

Regina Konle-Seidl

# Neuregelung der Jobcenter für Hartz-IV-Empfänger

*Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Dezember 2007 steht bis spätestens Ende 2010 eine Neuregelung der Jobcenter für Hartz-IV-Empfänger an. Damit sich die Betreuung der rund 6,5 Mio. Hilfebedürftigen nicht verschlechtert, besteht dringender Handlungsbedarf. Seit nunmehr zwei Jahren ringt die Politik um eine konsensfähige und verfassungskonforme Lösung. Die aktuelle Koalitionsvereinbarung sieht die Auflösung der ARGE-Jobcenter vor. Was macht die Neuregelung hierzulande so schwierig? Wie regeln andere Länder die Schnittstelle von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik?*

Organisationsreformen im Bereich der Arbeits- und Sozialverwaltung sind in einem breiteren Kontext des sozialstaatlichen Wandels zu sehen. Seit Mitte der 1990er Jahre steht die Weiterentwicklung von sozialen Sicherungssystemen im Rahmen einer aktivierenden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf der Reformagenda vieler Länder. In Europa (z.B. in Großbritannien, den Niederlanden, in Dänemark) sowie in Australien und den USA wurden insbesondere steuerfinanzierte Transferleistungen stärker an die Aufnahme einer Erwerbsarbeit geknüpft und mit Verhaltensanforderungen verbunden, welche die Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsmarktintegration von nicht erwerbstätigen Leistungsbeziehern erhöhen sollen. Im Gegensatz zur traditionellen Sozialhilfe zeichnen sich auf Aktivierung („Fördern und Fordern“) ausgerichtete Hilfesysteme dadurch aus, dass sie jenseits der bloßen Versorgung (Alimentierung) verstärkt arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Eingliederung von erwerbsfähigen Hilfebeziehern in den Arbeitsmarkt vorsehen.

Aktivierende Arbeitsmarkt- und Sozialreformen haben zu einer stärkeren Verzahnung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe mit dem Arbeitsmarkt und zu einer organisatorischen Neuordnung an der Schnittstelle von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik geführt. Die Neuausrichtung von Organisations- und Betreuungsstrukturen hilft, die Reformen umzusetzen: Sozial- und Organisationsreformen dienen einer stärkeren Aktivierung; sie ergänzen und verstärken sich gegenseitig. Neben der Betreuung in einheitlichen Anlaufstellen wurden länderübergreifend die Verwaltungskompetenzen von Staat und Kommu-

nen neu geregelt sowie Programme und Regelungen stärker vereinheitlicht.

## Organisationsreformen im Spannungsfeld von Zentralisierung und Dezentralisierung

Organisationsreformen stehen länderübergreifend im Spannungsfeld von Zentralisierung und Dezentralisierung. Theoretisch spricht die bestmögliche Berücksichtigung der individuellen Präferenzen von Betroffenen grundsätzlich für eine dezentrale Leistungserbringung. So gesehen haben die Kommunen die größte Nähe zu ortsnahen, personenbezogenen Dienstleistungen und damit zu einem Marktsegment, in das die Problemgruppen unter den Hilfebedürftigen am ehesten integriert werden können. Kommunale Träger können ihre lokalen Netzwerke einbringen, insbesondere im Bereich der sozialintegrativen Leistungen wie beispielsweise für Maßnahmen auf den Feldern der Jugend- und Familienpolitik. Zudem begünstigen dezentrale Handlungsspielräume und Kompetenzen generell das Entstehen vielfältiger, eventuell auch innovativer Lösungen.

Andererseits ist aus Gleichbehandlungsgrundsätzen eine Leistungserbringung nach einheitlichen Qualitätsstandards zu gewährleisten. Die Erfahrung auf nationaler wie internationaler Ebene zeigt, dass bei einer rein kommunalen Umsetzung immer auch die Gefahr besteht, dass individuelle Rechtsansprüche zugunsten lokaler Zieldefinitionen und Interessen der Kommunalverwaltung zurückgedrängt werden. Gegen die reine Kommunalisierung spricht auch, dass eine stärkere Verknüpfung der Daseinsfürsorge mit dem Beschäftigungssystem neben mehr Ressourcen auch mehr spezifische Kenntnisse im Bereich der Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung erfordert. Insbesondere die Notwendigkeit überregionaler Vermittlung und eine größere Transparenz des Gesamtsystems widerspricht einer rein kommunalen Lösung.

*Regina Konle-Seidl, 51, Dipl.-Wirtschaftspädagogin, ist Mitarbeiterin beim Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg.*

**Tabelle 1**  
**Finanzierung, Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen im Bereich der Grundsicherung**

	Organisationsreform	Finanzierung	Steuerung
Großbritannien	2001- 2006  <ul style="list-style-type: none"> <li>staatliche Jobcenter (Jobcenter Plus) für alle erwerbslosen Leistungsbezieher im erwerbsfähigen Alter</li> </ul>	Staat 100%	Zielvereinbarungen zwischen Arbeitsministerium (DWP) und der Arbeitsverwaltung (Jocenter Plus)
Dänemark	2007  <ul style="list-style-type: none"> <li>Zusammenlegung kommunaler und staatlicher Jobcenter;</li> <li>14 rein kommunale Jobcenter als Pilotprojekt</li> <li>ab 1.8.2009 flächendeckende Einführung kommunaler Jobcenter</li> </ul>	Gemischte, zweckgebundene Finanzierung: <ul style="list-style-type: none"> <li>bei rein passiver Leistungsgewährung: <ul style="list-style-type: none"> <li>Staat 35%</li> <li>Kommunen 65%</li> </ul> </li> <li>bei Aktivierung von Hilfeempfänger <ul style="list-style-type: none"> <li>Staat 65%</li> <li>Kommunen 35%</li> </ul> </li> </ul>	Zielvorgaben, Monitoring und Benchmarking  <ul style="list-style-type: none"> <li>durch Beschäftigungsministerium</li> <li>zweistufiger Zielvereinbarungsprozess <ul style="list-style-type: none"> <li>zwischen Ministerium und Regionalräten</li> <li>sowie regionalen und lokalen Beschäftigungsräten</li> </ul> </li> </ul>
Niederlande	2004  <ul style="list-style-type: none"> <li>Kommunale Jobcenter</li> <li>Neuaufteilung von finanziellen Zuständigkeiten</li> </ul>	Staat 100%	Zielvorgaben durch Arbeitsministerium (SZW) <ul style="list-style-type: none"> <li>Steuerung über Ressourcenverteilungsmodell</li> </ul>
Deutschland	2005  Organisationsreform im Rahmen der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende:  <ul style="list-style-type: none"> <li>346 gemeinsame Jobcenter von BA und Kommunen (ARGEn)</li> <li>69 Optionskommunen (zugelassene kommunale Träger, zKT) als zeitlich befristetes Experiment</li> <li>23 Jobcenter in getrennter Trägerschaft (gAw)</li> </ul>	Gemischte Finanzierung  <ul style="list-style-type: none"> <li>Bund rund 80%</li> <li>Kommunen rund 20%</li> </ul>	ARGEn: Steuerung und Monitoring  <ul style="list-style-type: none"> <li>Für Bundesleistungen über Zielvereinbarungen zwischen Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesagentur für Arbeit</li> <li>Für kommunale Leistungen nur teilweise zwischen Kommunen und ARGEn</li> <li>Länder: Rechtsaufsicht aber keine Fachaufsicht über Jobcenter</li> <li>Optionskommunen: <ul style="list-style-type: none"> <li>Keine Zielsteuerung</li> <li>Länder haben Rechts- und Fachaufsicht für Bundesleistungen</li> </ul> </li> </ul>

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Die stärkere Verknüpfung von Fürsorgeleistungen und Arbeitsmarktpolitik hat in vielen EU-Ländern dazu geführt, dass auch die Verwaltungskompetenzen von Staat und Kommunen neu geregelt wurden. Unter anderem wurde die zentralstaatliche Ebene stärker an der Finanzierung von Grundsicherungsleistungen beteiligt, da die Bekämpfung von Erwerbslosigkeit und Inaktivität als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe angesehen wird.

Alle Länder sehen sich deshalb vor die Herausforderung gestellt, zentrale Vorgaben mit dezentraler Umsetzung zu verknüpfen. Dies gilt insbesondere für diejenigen, in denen bisher die kommunale Ebene für Hilfeleistungen zuständig war, wie in Dänemark, den Niederlanden oder Deutschland. Wie kann aber die zentrale Ebene als Hauptfinanzier erreichen, dass die lokale Ebene in ihrem Sinne handelt? Wie wird erreicht, dass sowohl gesetzliche Vorgaben als auch programmatische Ziele effektiv umgesetzt werden? Wie wird gewährleistet, dass

die für eine effektive Umsetzung der Grundsicherung notwendigen Informationen und Daten zur Verfügung stehen? Wer finanziert was? Und wer übernimmt die dazu notwendigen Steuerungs- und Kontrollaufgaben?

Dieses Spannungsfeld ist als Prinzipal-Agent-Problem zu verstehen. Die Prinzipal-Agent-Theorie analysiert Vertragsbeziehungen und versucht eine Antwort auf die Frage zu geben, wie der Prinzipal (Bund) erreicht, dass der eigennutzorientierte Agent (Kommunen) in seinem Sinne handelt. Die Antworten können sein: finanzielle Anreizmechanismen, Controlling, Monitoring, Zielvereinbarungen oder Benchmarking. Eine wirkungsorientierte Steuerung über Zielvereinbarungen scheint auf den ersten Blick ein geeigneter Lösungsansatz für das Dilemma zentraler Steuerung bei gleichzeitiger lokaler Autonomie zu sein. Dabei gibt es jedoch wiederum eine Reihe von Schwierigkeiten: Strategische Ziele müssen so formuliert werden, dass sie eindeutig und operationalisierbar

sind und der Zielerreichungsgrad (z.B. Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit) messbar ist. Bleiben die Ziele zu abstrakt, haben sie keine Steuerungsfunktion.

Da bei einer Neuordnung die Kompetenzverteilung zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen betroffen ist, müssen auch fiskalpolitische Prinzipien beachtet werden. So sollten beispielsweise die Aufgabenwahrnehmung und Finanzierungsverantwortung organisatorisch zusammenfallen, um eine sparsame Mittelverwendung zu gewährleisten. Außerdem sollte die Öffentlichkeit Transparenz über eine wirtschaftliche Mittelverwendung erhalten.

### **Der internationale Trend zur „dezentralen Zentralisierung“**

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die finanziellen Zuständigkeiten und die Steuerung der Beziehungen zwischen lokalen und zentralen Einheiten im Bereich der Grundsicherung in ausgewählten Ländern.

Bemerkenswert ist, dass länderübergreifend sowohl die Finanzierungs- als auch die Entscheidungskompetenzen für Hilfeleistungen stärker auf die zentralstaatliche Ebene verlagert wurden, während gleichzeitig in den meisten Ländern – mit Ausnahme von Großbritannien – die Durchführungskompetenzen auf der lokalen Ebene gestärkt wurden. Diese Form der „dezentralen Zentralisierung“ wird angesichts der spezifischen Stärken und Schwächen kommunaler und staatlicher Träger auch von internationalen Organisationen wie der OECD favorisiert. Um Arbeitsmarktprobleme vor Ort mit der nötigen Flexibilität angehen zu können, so die OECD, bedarf es eines hohen Maßes an dezentraler Entscheidungskompetenz, die aber unabdingbar durch Rahmenvorgaben und professionelles Monitoring auf zentraler Ebene zu begleiten sind.<sup>1</sup>

Auf Aktivierung ausgerichtete Organisationsreformen weisen länderübergreifend eine Reihe weiterer gemeinsamer Merkmale auf. So spiegelt die operative Zusammenführung unterschiedlicher Dienstleistungen „unter einem Dach“ in sogenannten „One-Stop-Shops“ einen internationalen Trend wider. Einheitliche Anlaufstellen sowie die netzwerkförmige Zusammenarbeit mit weiteren relevanten Arbeitsmarktakteuren ist dann auch eine wichtige Voraussetzung für ein ganzheitliches Fallmanagement, dem Herzstück des neuen Dienstleistungsansatzes. Über einheitliche Anlaufstellen hinaus stellt die Integration von Arbeitsmarkt- und Sozialdienstleistungen „in einer Hand“ eine effektivere Form der Aktivierung dar, die im Ländervergleich jedoch sehr unterschiedlich umgesetzt wird.

<sup>1</sup> OECD: The OECD jobs study: Facts, analysis and strategy, Paris 1994.

In den meisten Ländern gibt es nach wie vor ein zweigeteiltes System der sozialen Absicherung. Während die Arbeitslosenversicherung in der Regel die erste Säule darstellt, sichert die Sozialhilfe bzw. Grundsicherung als zweite Säule arbeitslose oder inaktive Personen ohne Anspruch auf Versicherungsleistungen ab. Beide Systeme sind wechselseitig miteinander verbunden, so dass bei einem Vergleich von Organisationsreformen in der Grundsicherung bestehende Unterschiede hinsichtlich der Finanzierung sowie der Stellung und Effizienz der staatlichen Arbeitsverwaltung im Versicherungssystem beachtet werden müssen.

Stärker als hierzulande haben Organisationsreformen in Ländern mit einer stärkeren Steuerfinanzierung auch im Versicherungsbereich – insbesondere in Dänemark und Großbritannien – versucht, die organisatorische Trennung der Gewährung von Versicherungsleistungen einerseits und Fürsorgeleistungen andererseits zu überwinden. In Deutschland wurden mit der Gründung der ARGE n und der Zulassung von 69 Optionskommunen zwar arbeitsmarkt- und sozialpolitische Leistungen für alle hilfebedürftigen Personen „in einer Hand“ und „unter einem Dach“ angestrebt. Ein „One-Stop-Shop“ für alle Arbeitslosen, der die organisatorische Trennung in Arbeitsagenturen für ALG-I-Bezieher und in ARGE-Jobcenter für ALG-II-Kunden aufhebt – wie von der Hartz-Kommission 2002 vorgeschlagen – konnte jedoch nicht durchgesetzt werden.

### **Die Organisationsreformen im Detail**

Die Analyse der Organisationsreformen in den Niederlanden, Dänemark und Großbritannien soll zeigen, wie das Spannungsverhältnis von Zentralisierung und Dezentralisierung und das damit verbundene Prinzipal-Agent-Problem in den Nachbarländern angegangen wird und welche Resultate die Reformen bisher erbracht haben.

#### **Niederlande: Dezentrale Umsetzung durch finanzielle Anreize**

Mit dem Gesetz über „Arbeit und Sozialhilfe“ (Wet Werk en Bijstand, WWB) von 2004 wurden die Weichen für eine stärkere Ausrichtung der kommunalen Aktivierungspolitik auf „Fordern und Fördern“ gestellt und die finanziellen Zuständigkeiten grundlegend reformiert. Wegen der negativen Erfahrungen mit einer freiwilligen Zusammenarbeit zwischen Kommunen, Arbeitsverwaltung, Sozialversicherungsträgern und privaten Agenturen wurde die Betreuung der Sozialhilfebezieher in kommunaler Hand belassen. Die erste Anlaufstelle für Antragsteller auf Sozialhilfe wie auch auf Leistungen aus der Arbeitslosen- und Erwerbsunfähigkeitsversicherung

stellen jedoch die staatlichen „Zentren für Arbeit und Einkommen“ (Locaties Werk en Inkom – LWI) dar.

Die Finanzverantwortung für die Sozialhilfe wurde aber vollständig auf die Staatsebene übertragen und die Finanzbeziehungen zwischen staatlicher Ebene (Prinzipal) und den Kommunen (Agenten) grundlegend geändert. Die Kommunen bekommen seit 2004 jährlich ein fixes Budget vom Bund zur Verfügung gestellt. Es wird für jede Gemeinde auf der Basis eines Indikatorensets ermittelt und besteht aus zwei Komponenten: dem Leistungsbudget für die passiven Sozialhilfeleistungen und dem Eingliederungsbudget für aktive Maßnahmen. Die eingesparten Mittel des Leistungsbudgets – nicht jedoch des Eingliederungsbudgets – können für andere kommunale Aufgaben verwendet werden. Umgekehrt müssen die Kommunen Mehrausgaben über die zugewiesenen Mittel hinaus selber finanzieren. Diese starken finanziellen Anreize haben dazu geführt, dass die Kommunen primär die Mittel des Eingliederungsbudgets ausschöpfen und mit den Mitteln aus dem Leistungsbudget wirtschaftlicher Haushalten. Kommunen und Sozialämter handeln nun stärker als in der Vergangenheit ergebnis- und wirkungsorientiert, wobei die Erfolgskriterien vom Arbeitsministerium festgelegt werden.

Die bisherigen Ergebnisse zeigen, dass die Gemeinden – nach anfänglicher Skepsis und Verlusten in den ersten Jahren – das WWB gesetzeskonform umsetzen, da es ihnen u.a. mehr Freiräume beim Einsatz der finanziellen Mittel und der Maßnahmen bietet. Dies gilt sowohl für das Fordern (z.B. Sanktionsmöglichkeiten) als auch für das Fördern (z.B. die Schaffung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten). Die Kommunen müssen jedoch Managementinformationen bereitstellen und Effizienz ist zum leitenden Handlungsmotiv geworden. In einer ersten Quantifizierung der Effekte des WWB im Jahr 2006 kommt das Centraalplan Bureau zu der Schlussfolgerung, dass die veränderten Finanzierungsstrukturen zu einem Rückgang der Neuanträge auf Sozialhilfe geführt haben.<sup>2</sup>

#### **Dänemark: Dezentrale Zentralisierung**

Um die Kompetenzen der staatlichen Arbeitsverwaltung und der Kommunen zu bündeln, wurden 2007 staatliche und kommunale Jobcenter zusammengelegt. Im Unterschied zu Deutschland wurde in Dänemark auch die Betreuung der Arbeitslosengeldbezieher in die 77 gemeinsamen Jobcenter verlagert. Die staatliche Arbeitsverwaltung und die kommunale Sozialverwaltung betreuten bis vor kurzem Arbeitslose in einer gemeinsamen Anlaufstelle, aber getrennt nach Anspruchsberech-

tigung. In weiteren 14 Pilotzentren („Experimentierklausel“) waren ausschließlich die Kommunen sowohl für versicherte Arbeitslose als auch für die Empfänger von Sozialhilfe zuständig.

Für beide Systeme wurde ein wirkungsorientiertes Steuerungssystem eingeführt. Den Kommunen wird ein großer Freiraum bei Planung und Umsetzung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und sozialen Dienstleistungen eingeräumt – solange sie gute Ergebnisse vorweisen. Zum Zwecke des Leistungsmonitorings wurde mit [www.jobindsats.dk](http://www.jobindsats.dk) ein landesweites Benchmarking Tool entwickelt, das einen transparenten und schnell verfügbaren Überblick über die Ergebnisse und Wirkungen aller kommunalen Maßnahmen gibt.

Die neue Zielsteuerung bedeutet einen erheblichen Einschnitt in die kommunale Selbstverwaltungskultur. Implementationsstudien im ersten Jahr nach Einführung der gemeinsamen Jobcenter berichten von innerorganisatorischen Kooperationsproblemen, die durch unterschiedliche Verwaltungskulturen und divergierende Zielsetzungen hervorgerufen wurden. Obwohl die dänische „Experimentierklausel“ bis 2010 evaluiert werden sollte, beschloss die Regierung im November 2008 überraschenderweise, alle Jobcenter zum 1. August 2009 in kommunale Hand zu überführen. Auch die bislang getrennte Leistungsgewährung für die Arbeitslosengeldempfänger soll nun durch die kommunalen Jobcenter erfolgen, da die Kommunen nur so genügend Anreize zur Aktivierung und Integration der Bezieher von Versicherungsleistungen hätten. Eine anreizkompatible Umsetzung von Versicherungsleistungen in kommunaler Hand gestaltet sich allerdings äußerst schwierig.<sup>3</sup>

In Bezug auf die Hilfeleistungen wurde die geteilte Finanzierungsverantwortung zwischen Staat und Kommunen beibehalten. Wird eine Sozialleistung rein passiv gewährt, übernimmt die zentrale Ebene 35% der Ausgaben; bei einer aktiven oder aktivierenden Leistung, z.B. bei einer Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen, sind es 65%. Durch diese zweckgebundene Mittelvergabe haben die Kommunen einen finanziellen Anreiz, arbeitslose Hilfebezieher möglichst schnell wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

#### **Großbritannien: Zentral gesteuerte Anlaufstelle für alle Leistungsempfänger**

In Großbritannien ist die Verantwortung für die Sozialfürsorge traditionell stärker auf der zentralen Ebene angesiedelt. Die Aufhebung der leistungsrechtlichen Tren-

<sup>2</sup> H. Stegeman, A. van Vuren: Wet werk en Bijstand: En eerste Kwantificering van effects: CPB, Document 120, Den Haag 2006.

<sup>3</sup> F. Larsen: How new governance and operational reforms can transform employment policies towards work-first. Lessons from the implementation of employment policies in the Danish municipalities, Paper presented at Centennial Symposium at the University of Chicago, 15. Mai 2009.

nung in Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe durch die Einführung der „Arbeitslosenunterstützung“ (JSA) im Jahr 1996 sowie die schrittweise Zusammenführung von Arbeitsvermittlung und Sozialleistungsbehörden von 2002 bis 2006 ebnete den Weg für eine einheitliche und zentral gesteuerte Arbeitsmarktpolitik. Finanz-, Durchführungs- und Umsetzungskompetenz liegen in zentralstaatlicher Hand. Die „Welfare-to-Work“-Politik wird vom Arbeitsministerium gesteuert und von den staatlichen Jobcenter Plus (JCP) in der Fläche umgesetzt. Die Feinsteuerung des Budgets der Arbeitsagenturen erfolgt über Zielvereinbarungen zwischen dem Ministerium und der Arbeitsverwaltung. Das Jobcenter Plus ist in Großbritannien eine „One-Stop-Agency“, ein Amt nicht nur für Arbeitslose, sondern Anlaufstelle für alle Leistungsempfänger im erwerbsfähigen Alter (Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit, Sozialhilfe).

Die britischen Jobcenter Plus stellen ein Modell einer einheitlichen Organisation dar, die die Trennung der Betreuung von erwerbsfähigen Empfängern von Hilfe- und Versicherungsleistungen weitgehend aufhebt, aber nicht alle Leistungen aus einer Hand erbringt. So müssen Leistungen der Unterkunft und flankierende psycho-soziale Leistungen getrennt von den Regelleistungen bei den lokalen Behörden beantragt werden. Im Gegensatz zum deutschen ARGE-Modell gibt es keine institutionelle Zusammenarbeit zwischen Jobcenter Plus und lokalen Behörden und keine abgestimmte Strategie für eine ganzheitliche Aktivierung. Das stark zentralisierte System hat sich bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit für arbeitsmarktnahe Erwerbslose als relativ erfolgreich erwiesen, bei der Bekämpfung von Erwerbslosigkeit und Inaktivität in Stadtteilen mit hohen Anteilen von „Worklessness“ jedoch als unzureichend.<sup>4</sup> Seit 2006 fördert die britische Regierung deshalb die freiwillige Zusammenarbeit mit lokalen Behörden.

#### **Jobcenter in Deutschland: Arbeitsmarktpolitisch sinnvoll, aber verfassungsrechtlich bedenklich**

Vor der Einführung des SGB II waren die Kommunen unter Aufsicht der Länder für die Umsetzung der Sozialhilfe zuständig. Die Arbeitslosenhilfe wurde von der Bundesagentur für Arbeit (BA) ausgeführt und vom Bund bezahlt. Die grundsätzliche Frage bei der Neuordnung war also, welche föderale Ebene für die neue Grundsicherung verantwortlich sein und wer das Sagen in den neuen Jobcentern haben sollte.

Die Hartz-Kommission hatte 2002 eine einheitliche Anlaufstelle für alle Arbeitslosen unter Aufsicht des Bun-

des vorgesehen, worauf man sich politisch jedoch nicht einigen konnte. In einem „Mitternachtskompromiss“ Ende 2003 wurde das Regelmodell einer gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung von Kommunen und Bund unter der Bedingung vereinbart, dass ein zeitlich befristetes „Optionsmodell“ genehmigt wird: 69 „Optionskommunen“ bekamen die alleinige Trägerschaft für die Hartz-IV-Empfänger bis 2010 übertragen („Experimentierklausel“). Damit die Leistung gemeinsam erbracht werden kann, wurden die Verwaltungskompetenzen von Bund und Kommunen stärker miteinander verzahnt.

Ziel von Hartz IV war es, zwei steuerfinanzierte Leistungssysteme mit unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen, Kostenträgern und Leistungssystematiken zusammenzuführen, um Verschiebebahnhöfe zwischen den Teilsystemen Sozial- und Arbeitslosenhilfe sowie Arbeitslosengeld zu vermeiden. Zudem sollten Doppelzuständigkeiten und Nachteile beim Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, insbesondere für Sozialhilfeempfänger, beseitigt werden. Mit der SGB-II-Reform (Hartz IV) ist man durch eine sehr ambitionierte Ausweitung der Zielgruppe weitergegangen als in den anderen europäischen Ländern. Hierzulande sind mehr Menschen in ein einheitliches „aktives“ Grundsicherungssystem eingebunden als in Dänemark, den Niederlanden oder Großbritannien, wo beispielsweise Alleinerziehende oder eingeschränkt Erwerbsfähige bislang nicht aktiviert wurden.<sup>5</sup>

Seit Einführung des SGB II im Jahr 2005 nehmen die Träger der Grundsicherung (Bundesagentur für Arbeit und Kommunen) ihre Aufgaben einheitlich in den 347 Arbeitsgemeinschaften (ARGen) wahr.<sup>6</sup> Dies wurde jedoch im Dezember 2007 vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) als unzulässig beurteilt.<sup>7</sup> Die gemeinsame Aufgabenerledigung beschneide das verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltungsrecht der Kommunen und erschwere die Zurechnung von Entscheidungen zur jeweils verantwortlichen Ebene. Die Verantwortung für die gemischt getroffene Entscheidung der ARGE sei für den Betroffenen nach dem Demokratieprinzip nicht erkennbar. Diese unklaren Strukturen gelte es bis Ende 2010 zu beseitigen.

Das verfassungsrechtliche Problem der ARGen liegt folglich nicht in einer inadäquaten Finanzierungs- und

<sup>4</sup> Houghton Report: Tackling Worklessness: A Review of the contribution and role of English local authorities and partnerships, März 2009, [www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/1161160.pdf](http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/1161160.pdf).

<sup>5</sup> R. Konle-Seidl: Hilferformen und Aktivierungsstrategien im internationalen Vergleich, IAB-Forschungsbericht 7/2008.

<sup>6</sup> Neben derzeit 346 ARGen und 69 Optionskommunen gibt es 23 Jobcenter mit getrennter Trägerschaft, da sich Kommunen und Arbeitsagenturen in diesen Regionen nicht auf eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung einigen konnten.

<sup>7</sup> BVerfG, 2 BvR 2433/04 vom 20.12.2007, Absatz-Nr. (1 - 228), [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20071220\\_2bvr243304.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20071220_2bvr243304.html).

**Tabelle 2**  
**Kosten der SGB-II-Grundsicherung und deren**  
**Aufteilung 2008**  
 (in Mrd. Euro)

	Insgesamt	Bund	Kommunen
Insgesamt	44,6	35,2	9,4
ALG II und Sozialgeld inklusive Sozialversicherungsbeiträge	21,6	21,6	-
Kosten der Unterkunft	13,3	3,9	9,4
Eingliederungsleistungen	5,5	5,5	k.A.
Sonstige Eingliederungsleistungen (ABM u.a.)	0,4	0,4	k.A.
Verwaltung	3,8	3,8	

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Sozialbericht 2009.

Durchführungsverantwortung oder Aufgabenzuweisung. Die Aufteilung der Durchführungskompetenz zwischen Bund und Kommunen ist im ARGE-Modell entsprechend der Zuständigkeiten für die Leistungen verwirklicht. Der Bund finanziert rund 80% der Grundsicherungsleistungen (vgl. Tabelle 2). Die Agenturen für Arbeit, die für den überwiegenden Teil der Grundsicherungsleistungen zuständig sind, sind Träger der Regelleistung, der Mehrbedarfe, der Beiträge zur Sozialversicherung und der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit. Dies entsprach im Jahr 2008 rund 35 Mrd. Euro. Die Kommunen sind Träger der Leistungen für Unterkunft und Heizung (rund 20% der Gesamtleistungen), der kommunalen Eingliederungsleistungen sowie von Sonderleistungen (z.B. Erstausrüstung von Wohnungen), und einem bestimmten Anteil an den Verwaltungskosten, für die jedoch keine Angaben vorliegen und deshalb nicht in Tabelle 2 ausgewiesen sind.

Die schwierigen rechtlichen Mischstrukturen spiegeln sich auch in der schwierigen internen Governance-Struktur der ARGE-Jobcenter wider. Diesen wurde bewusst ein großer Spielraum bei der konkreten Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik eingeräumt, um auf die unterschiedlichen Bedingungen vor Ort, etwa der Arbeitsmarktlage und der Struktur der Hilfebedürftigen eingehen zu können. Die Fusion zweier Verwaltungskulturen mit intern nicht immer klar definierten Verantwortungsbereichen hat die interne Steuerung der ARGEN jedoch erschwert und nicht immer zu einer optimalen Betreuung der Hilfebedürftigen geführt – was durch die Ergebnisse der vom deutschen Bundestag in Auftrag gegebenen Evaluation zur „Experimentierklausel“ (§ 6c SGB II) bestätigt wird. Auch wenn viele ARGE-Jobcenter inzwischen von einem allmählichen Zusammenwachsen und einem besseren Ablauf der Leistungsprozesse be-

richten, sind die konkurrierenden Steuerungsimpulse durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, die Bundesagentur für Arbeit, die Länder und Kommunen sowie die fehlende Personalhoheit der ARGEN und unregelte Fragen der Personalvertretung wichtige Faktoren, die die Steuerbarkeit der Jobcenter erschweren.

### Evaluation der Trägermodelle

Wer kann es besser? Und warum? Das waren die zentralen Fragen bei der Evaluation der Trägermodelle im Auftrag des Deutschen Bundestages. Die Ergebnisse der von neun Instituten in vier Untersuchungsfeldern erarbeiteten Studien liegen seit Ende 2008 vor. Anhand der aus § 1 SGB II abgeleiteten Zielindikatoren (Überwindung der Hilfebedürftigkeit, Integration in bedarfsdeckende und in ungeforderte Beschäftigung sowie Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung) wurden die zugelassenen kommunalen Träger (Optionskommunen) und ARGEN vergleichend untersucht. Ergebnisse zu den Wirkungen der getrennten Aufgabenwahrnehmung liegen dagegen nicht vor.

Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass die beiden Modelle im Hinblick auf die einzelnen Zielindikatoren keine einheitlichen Wirkungen entfalten. Bei der Überwindung der Hilfebedürftigkeit und der Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung weist das ARGE-Modell jedoch positivere Effekte auf, die insbesondere auf der individuellen Ebene hochsignifikant, robust und in der Größenordnung relevant sind. Die Einsparungen, die sich theoretisch ergäben, würde man deutschlandweit das ARGE-Modell statt des Modells der zugelassenen kommunalen Träger einführen, werden – kurzfristig betrachtet – auf 3,3 Mrd. Euro pro Jahr geschätzt.

Die Optionskommunen schneiden dagegen bei der Integration in nicht bedarfsdeckende Beschäftigung und bei der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit besser ab. Weiterhin zeigte sich, dass der Wettbewerb um die besten Lösungen vor Ort zu unterschiedlichen Vorgehensweisen bei der Betreuung der Hilfebedürftigen geführt hat. Dabei verliefen die Trennlinien keineswegs nur zwischen Arbeitsgemeinschaften, Optionskommunen und „getrennter Trägerschaft“. Teilweise sind die Unterschiede bei der organisatorischen Umsetzung innerhalb einer Modellvariante sogar größer als zwischen ihnen.

Insgesamt zeigte sich, dass eine ganzheitliche Betreuung durch ein generalisiertes Fallmanagement und eine Integration der Vermittlung in das Fallmanagement gepaart mit einer separaten Leistungssachbearbeitung positive Wirkungen hat. Eine günstige Betreuungsrelati-

on, frühe und ausführliche Erstgespräche (inklusive Sofortangebote) sowie eine dichte Folge an Beratungsgesprächen haben sich als erfolgversprechend erwiesen, genauso wie die aktivierende Betreuung in Form der Bereitstellung von Kinderbetreuung, ein vermittlungsorientierter Maßnahmeninsatz und eine stärker durchgreifende Sanktionspolitik. Die Wirkung einer zentralen Regelsteuerung in den ARGEen im Vergleich zu mehr lokaler Handlungsautonomie in den Optionskommunen blieb jedoch offen.<sup>8</sup>

Die Evaluationsergebnisse bestätigen somit prinzipiell positive Synergieeffekte einer gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung und die Vorteile einer „dezentralen Zentralisierung“. Die ARGEen weisen eine um 25% höhere Integrationsquote in ungeforderte Beschäftigung aus. Im Vergleich zu den durch die Optionskommunen betreuten Kunden konnten folglich mehr ARGE-Kunden ihre Hilfebedürftigkeit durch Aufnahme einer existenzsichernden Beschäftigung überwinden. Im Endeffekt zeigen die Evaluationsergebnisse der Experimentierklausel aber auch, dass für die Performanz der Jobcenter weniger die Trägerschaft entscheidend ist, sondern vielmehr die Organisationsstruktur, Personalausstattung, arbeitsmarktpolitische Strategiewahl und die Gestaltung des Aktivierungsprozesses.

#### Begrenzte Optionen für eine Neuregelung

Für die eigentliche Fragestellung in Bezug auf die Neuorganisation der Jobcenter sind die Evaluationsergebnisse jedoch nur teilweise verwertbar, da nicht nur dem ARGE-Modell, sondern auch dem kommunalen Optionsmodell verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstehen. Das Bundesverfassungsgericht bestätigte in seinem Urteil vom 20.12.2007, dass das Anliegen, die Grundsicherung für Arbeitsuchende „aus einer Hand“ zu gewähren, grundsätzlich sinnvoll ist. Um dieses Ziel zu erreichen, bleiben aber letztlich nur drei Möglichkeiten: Der Bund übernimmt die alleinige Trägerschaft über die bundeseigene Verwaltung (Zentralisierung), er überlässt den Gesamtvollzug den Ländern als eigene Angelegenheit (Regionalisierung) oder die bisherige Mischverwaltung wird durch eine Grundgesetzänderung abgesichert.

Eine stärkere Zentralisierung durch eine vollständige Übertragung der Aufgaben der Grundsicherung an die Kommunen – wie derzeit im Optionsmodell praktiziert – ist seit der Föderalismusreform I von 2006 verfassungsrechtlich noch schwieriger geworden. Die Intention der Föderalismusreform war die Entflechtung von territori-

alen Kompetenzen zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Finanzierung und Leistungserbringung wurden noch stärker als in der Vergangenheit getrennt, um Entscheidungsblockaden („Politikverflechtungsfälle“) im kooperativen Föderalismus zu reduzieren.

Eine Entfristung und Erweiterung des Optionsmodells würde in der derzeitigen Ausgestaltung zudem finanzwissenschaftlichen Prinzipien widersprechen, da der Bund die Hauptlasten trägt, aber kein Mitspracherecht hat. Aus theoretischer Perspektive ergeben sich dadurch erhebliche Anreizprobleme, die zu einem „Trittbrettfahrer“-Verhalten führen. Eine flächendeckende Kommunalisierung der Grundsicherung, also die Finanzierung und Trägerschaft in Eigenregie, wäre nur mit einer grundlegenden Änderung der Finanzverfassung möglich.

Eine stärkere Zentralisierung durch eine volle Übertragung der Aufgaben auf die Bundesagentur für Arbeit dürfte zwar verfassungskonform sein, würde aber die Vorteile der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Arbeitsverwaltung aufheben. Wie das Ringen um die richtige Zuständigkeit im Vorfeld der Einführung des SGB II gezeigt hat, war weder eine stärkere Zentralisierung noch mehr Dezentralisierung im föderalen System Deutschlands politisch durchsetzbar. Hier spielen nicht nur fachlich-rationale Überlegungen, sondern auch die höchst unterschiedlichen macht- und finanzpolitisch motivierten Interessenlagen der Akteure – insbesondere der kommunalen Spitzenverbände und Parteien auf Landes- und Bundesebene – eine Rolle.

Eine Übertragung der Verantwortung der Grundsicherung auf die Länder wiederum ist verfassungskonform, wäre aber für diese mit unabsehbaren finanziellen Risiken verbunden. Die durch eine Aufgabenübertragung an die Kommunen verursachten Mehrbelastungen müssten aus den Landeshaushalten finanziert werden, was wohl eine grundlegende Änderung im Bund-Länder-Finanzausgleich erforderlich machen würde. Zudem ist die Herstellung gleicher Lebensverhältnisse sowie der regionale Risikoausgleich zwischen finanzschwachen und finanzstarken Regionen ein wesentliches verfassungsrechtliches Grundprinzip. Deshalb ist davon auszugehen, dass die Finanzierung der Grundsicherung für Arbeitsuchende auch weiterhin überwiegend vom Bund zu tragen ist.

Die Länder stehen heute sowohl einer Regionalisierung als auch einer vollständigen Kommunalisierung der Grundsicherung skeptischer gegenüber als noch 2003 und zeigen sich im Hinblick auf konstruktive Lösungswege beweglicher. Im Frühjahr 2009 hatten alle

<sup>8</sup> Deutscher Bundestag: Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Bundestagsdrucksache, Nr. 16/11488, 18.12.2008, [www.bmas.de/coremedia/generator/31070/f390\\_forschungsbericht.html](http://www.bmas.de/coremedia/generator/31070/f390_forschungsbericht.html).

16 Bundesländer einer Grundgesetzänderung prinzipiell zugestimmt, die das fundamentale Dilemma zwischen der Notwendigkeit der Bündelung von sozialstaatlichen Leistungen an der Schnittstelle von Arbeitsmarkt und Fürsorge und der verfassungsmäßig gebotenen Entflechtung von Zuständigkeiten auflösen sollte. Der von Bund und Ländern abgestimmte Kompromiss zur Weiterführung der gemeinsamen Jobcenter in rechtlich eigenständigen „Zentren für Arbeit und Grundsicherung“ (ZAG) wurde jedoch von der CDU-Bundestagsfraktion wieder verworfen.<sup>9</sup>

### Fazit und Ausblick

Eine effektive Umsetzung von Sozialreformen, die das Ziel verfolgen, Hilfebedürftigkeit durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu überwinden, ist darauf ausgerichtet, Fürsorgeleistungen stärker mit arbeitsmarktbezogenen Maßnahmen und Integrationsleistungen („Fördern und Fordern“) zu verknüpfen. Dies führte in vielen Ländern zu einer organisatorischen Neuordnung an der Schnittstelle zwischen Arbeitsmarkt und Sozialpolitik.

Im Spannungsfeld von Zentralisierung und Dezentralisierung ist länderübergreifend eine Synthese in Form einer „dezentralen Zentralisierung“ in unterschiedlichen Ausprägungen zu beobachten. So zeigt das niederländische Beispiel, dass eine erfolgsversprechende dezentrale Umsetzung auf kommunaler Ebene einer anreizkompatiblen Finanzierungsstruktur bedarf. Das stärker zentralisierte britische System wiederum zeigt deutliche Schwächen bei der Bekämpfung von Erwerbslosigkeit in Bezirken und Stadtteilen, die durch soziale Problemlagen geprägt sind.

Mit dem verfassungsmäßigen Verbot einer institutionellen Mischverwaltung sind die Vorteile einer „dezentralen Zentralisierung“ im föderalen Bundesstaat Deutschland generell schwerer zu erreichen als in den Einheitsstaaten Niederlande, Dänemark und Großbritannien. Die Optionen einer grundlegenden Neugestaltung der Grundsicherung, die arbeitsmarktpolitisch sinnvoll, ökonomisch effizient und gleichzeitig verfassungsrechtlich unbedenklich sind, sind deshalb deutlich begrenzt. Damit entsteht ein fundamentales Dilemma: Die Bündelung von sozialstaatlichen Leistungen an der Schnittstelle von Arbeitsmarkt und Fürsorge erfordert eigentlich eine engere Verflechtung der Aufgaben von Bund und Kommunen. Dem steht aber die verfassungsmäßig gebotene Entflechtung von Zuständigkeiten entgegen. Eine Grundgesetzänderung, die diesem Dilemma im Bereich der Grundsicherung begegnen könnte, wird von der neuen Bundesregierung nicht angestrebt.

Die Koalitionsvereinbarung setzt stattdessen auf zweierlei. Zum einen sollen die ARGEn aufgelöst und durch eine freiwillige Zusammenarbeit von Bundesagentur für Arbeit und Kommunen ersetzt werden. Zum anderen sollen die bisherigen 69 Optionskommunen auch über 2010 hinaus alleinige Grundsicherungsträger bleiben, was nicht nur verfassungsrechtlich bedenklich, sondern in der gegenwärtigen Ausgestaltung auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht problematisch erscheint.

Nach theoretischen Überlegungen spricht für eine Bündelung von Kompetenzen in Arbeitsgemeinschaften eine konsistente Leistungserbringung und die Vorteile eines Systems, das eine transparente und effiziente Steuerung mit der Berücksichtigung lokaler Präferenzen und Kenntnisse kombiniert. Die Evaluationsforschung hat die Vorteile einer institutionellen Zusammenarbeit von Kommunen und Arbeitsagenturen prinzipiell bestätigt. Fraglich ist, ob in einem freiwilligen Kooperationsmodell diese Vorteile erhalten bleiben. Einer freiwilligen Kooperation sind allein schon durch die Auflagen des BVerfG-Urteils enge Grenzen gesetzt. Je intensiver die Zusammenarbeit zwischen BA und Kommunen desto höher das Verfassungsrisiko. Eine ganzheitliche Betreuung und Aktivierung der Hilfesuchenden wird dadurch erschwert.

Um die mit einer getrennten Aufgabenwahrnehmung verbundenen höheren Kosten und den zu erwartenden höheren bürokratischen Aufwand allein im Bereich der Leistungsgewährung durch die Ausstellung von getrennten, aber leistungsrechtlich wechselseitig voneinander abhängigen Bescheiden zu begrenzen, ist aber nicht nur die Ausarbeitung von verfassungskonformen Modulen in Musterverträgen – wie im Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vorgesehen – wichtig. Entscheidend ist der Wille zur Zusammenarbeit seitens der Akteure vor Ort, um die Nachteile für die betroffenen Hilfesuchenden zu minimieren. Dabei kommt es beispielsweise wesentlich darauf an, ob sich Kommunen und Bundesagentur für Arbeit auf die Nutzung eines kompatiblen IT-Systems einigen können, um den Datenaustausch mit Blick auf die Erteilung von gemeinsamen Bescheiden und die Überweisung von Leistungen zu bewerkstelligen.

Eine Auflösung der ARGE-Jobcenter bedeutet gleichzeitig, dass künftig neue Jobcenter als eigenständige organisatorische Einheiten eingerichtet werden, die in die generelle Aufsichtsstruktur der BA eingebunden werden. Dadurch wird der Weg zu einer einheitlichen Anlaufstelle, einem „One-Stop-Shop“ für alle Arbeitslosen – unabhängig davon, ob sie ALG-I- oder ALG-II-Leistungen beziehen – nach europäischem Vorbild geebnet.

<sup>9</sup> R. Konle-Seidl: Jobcenter: Unverständliche Ablehnung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 89. Jg. (2009), H. 4, S. 218.