

Legt die Arbeitsverwaltung wieder zusammen – Nur eine Verwaltung für ein Problem

Inhalt	Seite
Zwei Vorbemerkungen	3
1. Arbeitsmarktpolitik, berufliche Qualifizierung und Arbeitslosenversicherung aus einer Hand	3
2. Gründe für eine Zusammenlegung der Arbeitsverwaltung	6
2.1 Zwei Organisationsformen – ein Problem: Arbeitslosigkeit	6
2.2 Integration als neue Mammutaufgabe	7
2.3 BDA- und DGB-Vorschläge für Jugendliche	8
2.4 BDA- und DGB-Vorschläge für die berufliche Rehabilitation	8
2.5 Überregionale statt rein kommunale Aktivitäten	9
2.6 Finanzierung wie bisher aus Steuer- und Beitragsmitteln	9
2.7 Verwaltungsvereinfachung	10
2.8 Personal, Entlohnung und Qualifizierung unter gleichen Bedingungen	10
3. Realisierbarkeit und Teillösungen	12
4. Literatur	14

**Von Verlag und Autor
für *Portal Sozialpolitik*
autorisierte Fassung**

Der Autor

Jürgen Kühl arbeitete als Diplom-Volkswirt zunächst im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, zuletzt an Aufbau und Leitung des IAB-Betriebspanels, dann als Abteilungsleiter Arbeitsmarkt und berufliche Bildung erst im Thüringer Sozial-, dann Wirtschafts- und Arbeitsministerium; seit 2006 MinDirig. a. D.

E-Mail: jurgen.w.kuehl@gmx.de

Zwei Vorbemerkungen

Vorbemerkung 1 (von J. Hagedorn, Herausgeber des Handbuchs der Aus- und Weiterbildung):

Seit 1986 kenne und schätze ich den Autor dieses Beitrags als Arbeitsmarktforscher und -gestalter, der explizit „politisch“ denkt. Das ist zu erwähnen, weil bei den heute in der Arbeitsmarktforschung tätigen Forschern oft genug eine reine Methodenorientierung festzustellen ist, die ans A-politische grenzt. Auch Jürgen Kühl sah viele Entwicklungen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik als sehr problematisch an, die durch die „Hartz-Gesetze“, die Realität der Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Jahren danach und mit der allgemeinen Grundhaltung, die mit diesen Veränderungen verbunden waren, einhergingen. Daher war es sehr beeindruckend, als er anlässlich der 40-Jahr-Feier der „Deutschen Vereinigung für Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung“ (SAMF e.V.), die er im Jahr 1977 mitgründete, einen sehr nachdenkswerten Vortrag zur Arbeitsmarktpolitik hielt. Allerdings wurde dieser Beitrag von jüngeren Forschern auf der Tagung wenig bis kaum beachtet und nicht diskutiert. Denn natürlich ist das Denken und Forschen einfacher, wenn man sich auf Methoden und „Nischenforschung“ konzentriert und die Realität des Arbeitsmarktes als gegeben hinnimmt – bzw. immer davon ausgeht, dass alles, was es „früher“ gab besser nicht diskutiert werden sollte. Wie zukunftsweisend aber auch der Blick in die Vergangenheit sein kann, hatte J. Kühl mit seinem Vortrag gezeigt. Daher freue ich mich, dass er seinen Vortrag für das Handbuch der Aus- und Weiterbildung – ergänzt und überarbeitet – zur Verfügung stellt.

Vorbemerkung 2 (vom Autor des Beitrags, Jürgen Kühl):

Dieser Text ist eine überarbeitete Version meines Vortrags auf der SAMF-Tagung „Arbeitsmarktpolitik – aktuelle (An-) Forderungen“, die vom 16./17. Februar 2017 in der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, stattgefunden hat. Unter den vielen Ratgebern möchte ich Beatrice Ströhl, Erfurt, besonders danken. Verbliebene Irrtümer bleiben aber meine.

1. Arbeitsmarktpolitik, berufliche Qualifizierung und Arbeitslosenversicherung aus einer Hand

Im Jahr 2017 blickte die Arbeitsverwaltung auf ihr 90-jähriges Bestehen seit der Verabschiedung des „Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslo-

senversicherung (AVAVG)“ am 16. Juli 1927 zurück. Nach ihrer unsäglichen Rolle und Instrumentalisierung von 1933-1945 (Nützenadel, Marx 2017) wurde sie 1952 neu aufgestellt, konnte also wenigstens 2017 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. Ein einheitliches Leistungsrecht braucht keine zwei Organisationsformen als gemeinsame Einrichtungen mit der BA und als „zugelassene kommunale Träger“. Vielmehr oblägen damit der BA Planung, Steuerung, Geschäftsmodell, Personalentwicklung, das operative Geschäft vor Ort sowie die Mittelbewirtschaftung und Kontrolle von Wirkung und Wirtschaftlichkeit der getroffenen Maßnahmen. Sie koordinierte die einvernehmliche Abstimmung mit den unerlässlichen kommunalen Diensten und Leistungen. Die geteilte Finanzierung aus BA-Beitrags- und Steuermitteln bliebe 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 berechnete Hoffnung, dass durch nur eine 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 (Alt 2017, Knuth 2017).

Im selben Jahr 1952, als die BA 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.).

Demselben 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 von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 5.9.2003 sah vor, 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“ (BA-Chef 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, 6 f.) 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 vorgelegt¹⁾: 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

1 vgl. <http://www.iab.de/389/section.aspx/Publikation/k090216f20>

Fallstudien finden sich bei Klingert/Lenhart (2017). Der Deutsche Landkreistag hat 2009 lediglich die Arbeit der zKT für die Jahre 2005-2008 evaluiert. Belastbare, vergleichende Belege für alle Jobcenter fehlen also, doch ist ein Wettbewerb auch gar nicht mehr nötig. Die jährlichen Eingliederungsberichte vieler zKT sind freilich größtenteils sehr lesenswert.

2. Gründe für eine Zusammenlegung der Arbeitsverwaltung

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 407 Jobcenter im Einvernehmen mit den Kommunen und ihren notwendigen Dienstleistungen vor, während und nach der Arbeitsförderung.

2.1 Zwei Organisationsformen – ein Problem: Arbeitslosigkeit

Im Dezember 2017 befanden sich mit 1,6 Mio. Arbeitslosen zwei Drittel von allen im Rechtskreis des SGB II in der Obhut der Jobcenter; von den Arbeitssuchenden ebenfalls. Bei insgesamt 4,9 Mio. Leistungsempfängern bezogen 4,3 Mio. erwerbsfähige Leistungsbezieher (eLb) Leistungen von dort. Ausgehend von 4,7 Mio. eLb im Jahr 2005 sank deren Zahl seither in keinem Jahr unter 4,3 Mio. Rd. 1 Mio. eLb sind zehn Jahre und länger ununterbrochen im SGB II-Bezug. Die Arbeitsaufnahme aus Langzeitarbeitslosigkeit verharrt bei 10 Prozent, der Bestand sinkt nur dank eines geringeren Neuzugangs. Die weit verbreitete, personenzentrierte Sicht verweist auf gesundheitliche Einschränkungen, Alter über 50 Jahre, fehlende Schul- und/oder Ausbildungsabschlüsse, Verpflichtungen in Pflege oder Kinderbetreuung, unzureichende Deutschkenntnisse – häufig sogar gleichzeitig gegeben und als „vermittlungshemmend“ eingestuft. Ferner ist die Zusammensetzung der eLb äußerst heterogen: Etwa 42 Prozent sind arbeitslos, 16 Prozent sind erwerbstätig, je 12 Prozent in Ausbildung oder Maßnahmen, je 7 Prozent in Erziehung oder Pflege gebunden, 4 Prozent sind Ältere mit einem Sonderstatus (ohne unbekannt, Sonstige). Im Jahr 2016 endete für 418 000 Menschen ihr Arbeitslosengeld I, aber nicht ihre Arbeitslosigkeit. Besondere Aufmerksamkeit und ein einheitliches Vorgehen einer Verwaltung erfordern auch die Übergänge in Krankengeld, berufliche Rehabilitation, Erwerbsminderungsrente, Rente mit 63 Jahren und Verrentungen „von Amts wegen“ mit Abschlägen.

Statt allein personenbezogen, angebotsorientiert Abhilfe zu suchen, müssen jedoch auch die Organisations- und Kooperationsformen aller Beteiligten, das Beschäftigungssystem und die privaten wie öffentlichen Betriebe und Verwaltungen einbezogen werden. Knuth urteilt scharf: "Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik hat nicht nur versagt, sondern sie hat diese Probleme noch verschärft." (Knuth 2017, 2). Immerhin hat das Sondierungspapier von Union und SPD vom 12.01.2018 im Bekenntnis zur Vollbeschäftigung auch eine Perspektive für Langzeitarbeitslose vorgesehen. Ein neues Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ im SGB II soll für zunächst 150 000 Menschen Qualifizierung, Vermittlung und Integration bringen und aus dem um jährlich eine Mrd. Euro aufgestockten Eingliederungstitel finanziert werden (Union und SPD 2018). Da sind sie wieder: der soziale (früher zweite) Arbeitsmarkt, die öffentlich geförderte Beschäftigung, die sozialen Arbeitgeber oder Wirtschaftsbetriebe, der Transfer passiver Leistungen in die aktive Beschäftigungsförderung zwecks sozialer Teilhabe.

Arbeitslosigkeit hoher Dauer von knapp einer Million Personen und Langzeitbezug von Leistungen konzentrieren sich im SGB II. Gerade diese Menschen müssten im Kerngeschäft der BA beraten, qualifiziert, betreut und vermittelt 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 sogar mal einen Rechtsanspruch auf Förderung der beruflichen Bildung mit einem Unterhaltsgeld von 80 Prozent 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.

2.2 Integration als neue Mammutaufgabe

Auf die Jobcenter beider Organisationsformen kommt nach erfolgreich absolvierten Sprach- und Integrationskursen als neue Mammutaufgabe die Integration anerkannter Flüchtlinge mit SGB II-Leistungen neu zu den vielen 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 Jobcenter auf bis zu 700 000 Personen. Das „Punktebasierte Modellprojekt für ausländische Fachkräfte“ (Puma) nach kanadischem Vorbild soll Vorgabe

für alle Länder und Anregung für ein Zuwanderungs- /Einwanderungsgesetz sein, meldet aber bislang kaum Erfolge. Droht eine Überforderung der kommunalen Alleinträger?

2.3 BDA- und DGB-Vorschläge für Jugendliche

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 bekräftigt (BDA 2017, 8). Als wichtigste Prävention gegen Arbeitslosigkeit sollen Ausbildungsberatung und Ausbildungsvermittlung in Ausbildungsstellen 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 als BA-Chef 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 pro Person. 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. Einige Kommunen erhoffen sich von der BA nur mehr Mittel für die Jugendberufsarbeit. 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, wechseln bislang mitunter sogar die Jugendlichen mit. Es gilt eine Zwei-Klassengesellschaft in der Ausbildungsstellenvermittlung zu vermeiden.

2.4 BDA- und DGB-Vorschläge für die berufliche Rehabilitation

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 Jobcentern oft, die Integrationschancen würden verbessert und der Prozess beschleunigt. In kleinen Jobcentern sei das Budget für Reha-Maßnahmen mangels Umverteilungsmöglichkeiten im Finanzhaushalt oft zu klein. Die anschließende Integrationsverantwortung soll allerdings bei den Jobcentern 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 Jobcenter nicht erbringen können.

2.5 Überregionale statt rein kommunale Aktivitäten

Zwecks Aufnahme einer möglichst guten, also sozialversicherten Arbeit zum Tarif/ortsüblichen Entgelt durch die SGB II-Arbeitsuchenden sind die Bedingungen in den einzelnen Jobcenter-Regionen sehr heterogen, überregionale Aktivitäten also geboten. Je nach regionaler Beschäftigungslage unterscheiden sich die tatsächlich erfolgreichen Wiedereingliederungen in Erwerbsarbeit und soziale Sicherung. Personen vergleichbarer Problemlagen bekommen z. B. in Vollbeschäftigungsgebieten Arbeit, woanders aber nicht. Der Arbeitsmarkt hört ja nicht an den kommunalen Grenzen auf, sodass die zkt die gute Million an Stellenangeboten bei den Arbeitsagenturen im bundesweiten Beschäftigungssystem nicht ausschöpfen kann, 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 in der Arbeitsagentur und ihrem Jobcenter.

2.6 Finanzierung wie bisher aus Steuer- und Beitragsmitteln

Die Finanzierung der Maßnahmen und Leistungen bleibt auch bei einer Zusammenlegung aller Jobcenter unter dem Dach der BA getrennt in Beitrags- und Steuermittel. Die Finanzverantwortung ist je nach Rechtskreis für alle Kunden klar, und für jeden können Kosten und deren Trägerschaft taggenau festgehalten und abgerechnet werden. Unter Federführung der BA gäbe es aber einen 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 Ein-

gliederungsleistungen auszugeben. Von 2006-2016 wurden 3,5 Mrd. Euro mehr für die Durchführungskosten (vor allem Personal- und Sachkosten) des SGB II ausgegeben als in den Haushalten geplant, aber 10 Mrd. Euro weniger für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (BIAJ 2018). 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.

2.7 Verwaltungsvereinfachung

Durch Zusammenlegung aller Jobcenter unter einem Dach und Verwaltungsvereinfachung könnten Verwaltungskosten gespart und Personal für die genannten und neue Aufgaben frei werden. Die Durchführung des SGB II kostete 2016 gut 6 Mrd. Euro bei einem jährlichen Anstieg von über 5 Prozent. Der kommunale Kostenanteil betrug fast 0,9 Mrd. Euro. Pro eLb wurden durchschnittlich etwa 1 360 Euro im Jahr aufgewendet, wobei die Ausgaben zwischen 1 076 und 1 863 Euro je nach regionaler Lage der Jobcenter erheblich auseinanderliegen. Die Gesamtverwaltungskosten erscheinen hoch. Nur bei einer einheitlichen Organisationsform mit gemeinsamem Geschäftsmodell und Finanzgebaren gelingt auch ein aussagefähiges Controlling, selbst wenn dies, allein vorherrschend, zur Gesamtsteuerung nicht ausreichen wird. Die bestehenden Jobcenternetzwerke in der Arbeitsverwaltung müssten auch die zKT einschließen, um Kooperationserfolge zu erzielen. Statistiken und Berichtswesen der zKT messen ihre Eingliederungsleistungen nicht transparent, nachvollziehbar und vergleichbar genug. Nur bei einheitlicher Organisation gibt es eine zutreffende und aktuelle Berichtserstattung zum SGB II insgesamt.

2.8 Personal, Entlohnung und Qualifizierung unter gleichen Bedingungen

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 bei 640 000 Widersprüchen rund 115 000 Klagen ganz oder zum Teil stattgegeben – binden viel Personal von den Verwaltungen bis zu den überlasteten Sozialgerichten. Voll oder teilweise sind 40 bis 50 Prozent der Klagen erfolgreich. Wegen der hohen Belastung der Sozialgerichte spricht Knuth (2017, 5) von ihnen als "Reparaturinstanz einer überforderten Verwaltung".

In den beiden Jobcenter-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 Jahreseinkommen der Geschäftsführer und ihrer Stellvertreter sind in den zkt recht beachtlich, sie unterliegen der Geheimhaltung, Oberbürgermeister bzw. Kreistage stimmen zu. Da es sich um Steuermittel des Bundes handelt, ist eine Offenlegung zwecks Transparenz und öffentlicher Kontrolle, z. B. durch den Rechnungshof angezeigt. Bei einer Zusammenlegung beider Trägerformen gelten für alle tarifliche bzw. übertarifliche Entlohnungssysteme. Ob die in der BA geltenden Leistungsprämien von 15–20 Prozent des Grundgehalts bzw. Bonuszahlungen für die Leitungsebene jeweils je nach Zielerreichung die Eingliederungsleistungen steigern, steht dahin. Immerhin wäre die ungleiche Behandlung bei den Gehältern in beiden Jobcenterformen überwunden.

Die Personalkonsolidierung in der BA angesichts der Halbierung der Arbeitslosigkeit seit 2005 und eines von 3 Prozent auf alsbald auf 2,7 Prozent gesenkten Beitragssatzes wird ohnehin langsamer zu fahren sein. Finanziell kann die BA angesichts eines Einnahmeüberschusses von je fast 5,5 Mrd. Euro in 2016 und 2017 sowie einer Rücklage von gegenwärtig über 16 Mrd. Euro als gut gerüstet für eine Zusammenlegung gelten, selbst wenn Vorsorge für künftige Beschäftigungskrisen zu treffen ist. Sogar bei einem verminderten Beitragssatz von 2,7 Prozent dürften die BA-Rücklagen bis 2019 auf gut über 20 Mrd. Euro steigen, ein Betrag, der als ausreichend gilt, künftig nicht auszuschließende Beschäftigungskrisen ohne viel größere Arbeitslosigkeit zu meistern. Allerdings errechnete das BIAJ Ende 2017 ein Gesamtdefizit der BA von 35 Mrd. Euro von 2008 bis 2013 (BIAJ 2017).

3. Realisierbarkeit und Teillösungen

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 dem Dach der BA?

Erstens könnte der Bund die Kosten der Unterkunft (etwa 14 Mrd. Euro) voll übernehmen oder die Länder i. R. der Föderalismusreform besserstellen. Zweitens könnte die Verteilung der Mehrwertsteuer zugunsten der Länder geändert werden, die ihrerseits die betroffenen Kommunen finanziell entlasten. Drittens könnte der Bund den Kommunalanteil an den hohen Gesamtverwaltungskosten übernehmen. Länder und Kommunen haben 2015-2017 immerhin hohe Überschüsse erzielt, vor allem nach Entlastungen durch den Bund. Allein 2017 verbuchten die Länder 15,6 Mrd. Euro, die Kommunen 10 Mrd. Euro Überschuss. 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.

Der Hauptwiderstand gegen eine Überleitung der zugelassenen kommunalen Träger in eine einheitlich organisierte Arbeitsverwaltung der BA war und ist in den Kommunen und insbesondere in ihren Spitzenverbänden zu finden. Obwohl sich die Kommunalfinanzen durch Bundeshilfen und hohe Einnahmeüberschüsse stark verbessert haben, geben die zKT-Oberen ihre einmal errungenen Einflüsse und Mittelzugriffe nicht mehr her. Die Realisierung der Kernidee scheitert ferner daran, dass die Eigeninteressen aller am SGB II-System Beteiligten sehr groß und schwer überwindbar sind. Immerhin haben DGB und BDA sowie Sachverständige neben den oben genannten Vorschlägen weitere Ideen vorgetragen:

- Der DGB schlägt vor, dass alle, die ihr unzureichendes Arbeitslosengeld nach SGB III aufstocken müssen, alle Leistungen aus Agenturen erhalten, welche die Leistungen zum Lebensunterhalt und zur Unterkunft auch auszahlen und dabei Bundesmittel verwenden (DGB-Bundesvorstand 2017, 9)
- Heinrich Alt, früher für das SGB II zuständiger BA-Vorstand, schlägt vor, dass jeder, der Beiträge zur Arbeitsförderung/Arbeitslosenversicherung zahlt, auch von einer Arbeitsagentur betreut wird (Alt 2017). Das wäre eine Erleichterung für Hunderttausende in Voll- oder Teilzeitarbeit.
- Auch der Aktionsplan von DGB/BDA zur Förderung arbeitsloser Eltern soll genannt werden.

Aktuell, zumal damals in Wahlkampfzeiten, ist und war der Vereinigungsvorschlag wohl wenig politisch umsetzbar. So lehnten auf der SAMF-Veranstaltung am 16./17. Februar 2017 in der Friedrich-Ebert-Stiftung die dort darüber diskutierenden Bundestagsabgeordneten 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 von 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 Grundversicherung für Arbeitsuchende besser als bisher erbringen. Wenn im neunten Jahr des ununterbrochenen Aufschwungs mit etwa drei Millionen zusätzlich besetzten Arbeitsplätzen und einer Million Stellenangeboten allein bei der BA die Zahl erwerbsfähiger Bezieher von SGB II-Leistungen nicht sinkt, ist das SGB II-System allein wohl kein geeigneter Ansatz zum Abbau der dort

verwalteten Arbeitslosigkeit. In welcher Organisationsform auch immer: Der Arbeitsverwaltung ist zu ihrem 90. Geburtstag eine nachhaltige Renaissance zu wünschen.

4. Literatur

Alt, H. (2017): Gutachten zum Reformbedarf der Grundsicherung für die Friedrich-Naumann-Stiftung

BIAJ, Paul M. Schröder, Bremer institut-arbeit-jugend.de (2018): Kurzmitteilung (PDF) vom 3.1.2018

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

DGB Bundesvorstand (2017): Perspektiven eröffnen-sozialen Aufstieg ermöglichen-Schutz stärken. DGB-Vorschläge für eine bessere Arbeitsmarktpolitik, Berlin, September. Download unter: <http://www.dgb.de/themen/++co++4cc7418c-b255-11e7-b43a-525400e5a74a>

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

Knuth, M. (2017): Vorschläge für eine solidarische und sozialinvestive Arbeitsmarktpolitik, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, November, S. 1-7

Marx, H. (2017): Arbeitsverwaltung und Organisation der Kriegswirtschaft, in: Nützenadel 2017, S. 282-316

Nützenadel, A. (Hg.) (2017): Das Reichsarbeitsministerium im Nationalsozialismus. Verwaltung – Politik – Verbrechen, Göttingen

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

Union und SPD (2018): Sondierungspapier, Berlin, 12. Januar. www.epoch-times.de/politik/deutschland/sondierungspapier-von-union-und-spd-im-wort-lau-teil-1-a2319738.html

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>

unbesetzt