



Niedersächsischer Landkreistag

# Die Richtung stimmt!

Das kommunale Positionspapier zum SGB II

20. Dezember 2007

## **Einleitung**

Bei der Einführung des SGB II handelt es sich um die größte sozialpolitische Reform der Nachkriegsgeschichte. Allein die Betroffenheit von annähernd 10 % der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland und die dahinter stehende oftmals verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit unterstreicht die Bedeutung der Auswirkungen auch möglicherweise noch anstehender weiterer Veränderungsprozesse.

## **Ziel**

Die vom Bund finanzierte Arbeitslosenhilfe und die von den Kommunen auf der Grundlage der Daseinsfürsorge finanzierte Sozialhilfe wurden zu einer neuen Fürsorgeleistung „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ vereint. Mit der Zusammenführung der beiden steuerfinanzierten Systeme sollen Drehtüreffekt und Verschiebebahnhöfe vermieden und insbesondere Hilfe aus einer Hand gewährleistet werden. Oberstes Ziel des SGB II ist die Unterstützung von arbeitssuchenden Hilfebedürftigen bei der Integration in Erwerbstätigkeit, um sie und ihre Familienangehörigen schnellst möglichst von öffentlicher Fürsorge unabhängig zu machen. Dieses Ziel steht unter dem Grundsatz „Fördern und Fordern“ und hat einen Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik eingeleitet.

## **Trägermodell: Arbeitsgemeinschaft als Regelfall**

Die Finanzierungseffekte zwischen Bund und Kommunen haben entgegen der ursprünglichen Intention zu einer zweigeteilten Zuständigkeit für den Verwaltungsvollzug geführt. Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende sind die Bundesagentur für Arbeit für das Arbeitslosengeld II/Sozialgeld und die arbeitsmarktpolitischen Leistungen sowie die kreisfreien Städte und Kreise für die Kosten der Unterkunft, die einmaligen Leistungen sowie die flankierenden Maßnahmen. Um trotz der geteilten Trägerschaft eine einheitliche Admi-

nistration zu gewährleisten, wurde das Konstrukt einer Arbeitsgemeinschaft geschaffen. Die Landkreise und kreisfreien Städte bringen dort engagiert ihre Fachkompetenz ein. Aber diese rechtlich ungeklärte Trägerform leidet an der unerfreulichen Grundstruktur. Eine zentrale Steuerung durch die Bundesagentur stößt vor Ort auf dezentrale kommunale Gestaltungsfreiheit. Dahinter verbirgt sich Konfliktpotential, das durch unterschiedliche Personal- und Tarifstrukturen der beiden Träger und einer mangelnden Entscheidungskompetenz der Geschäftsführer als Leiter der Arbeitsgemeinschaften weiter verstärkt wird.

Um die Zulässigkeit einer derartigen Mischverwaltung zu klären, ist das Bundesverfassungsgericht angerufen worden, welches in seiner Entscheidung vom 20. Dezember 2007 die Arbeitsgemeinschaften für verfassungswidrig erklärt hat. Dem Gesetzgeber wurde ein der Größe der Umstrukturierungsaufgabe angemessener Zeitraum bis zum 31.12.2010 eingeräumt, um eine wirkungsvolle, durch das Sozialstaatsprinzip gebotene Aufgabenwahrnehmung mit dem Ziel einer Bündelung des Verwaltungsvollzugs zu ermöglichen.

Bisher gibt es daneben auch noch rund 20 Kommunen, die mit ihrer örtlichen Arbeitsagentur keine Arbeitsgemeinschaft gegründet haben. Dort nimmt jeder Träger seine Aufgaben getrennt wahr. Teilweise erfolgt diese *getrennte Aufgabenwahrnehmung* aber innerhalb eines Gebäudes.

### **Experimentierklausel: Optionsmodell**

Vor dem Hintergrund der zwischen Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden strittigen Frage der Zuständigkeit für die Umsetzung des SGB II ist 69 Kreisen und kreisfreien Städten ermöglicht worden, das SGB II in alleiniger Verantwortung zu vollziehen. Dieses sog. Optionsmodell ist auf sechs Jahre bis zum 31.12.2010 befristet. Der damit eröffnete Systemvergleich zwischen einer ausschließlich kommunalen Zuständigkeit und einer gemeinsamen Zuständigkeit

von Bund und Kommunen wird im Rahmen einer gesetzlich normierten Wirkungsforschung evaluiert. Das Bundesverfassungsgericht betont, mit der Übergangsregelung zur Neuregelung des Verwaltungsvollzugs auch die Möglichkeit gegeben zu haben, die Erfahrungen aus der einheitlichen Aufgabenwahrnehmung in den Optionskommunen und die Ergebnisse der Evaluation berücksichtigen zu können.

Aussagen über die Wirksamkeit der verschiedenen Trägermodelle liegen aus der gesetzlichen Evaluation bisher noch nicht vor. Daneben hat der Deutsche Landkreistag eine eigene wissenschaftliche Begleitung und Auswertung des Optionsmodells im Vergleich zu den Arbeitsgemeinschaften in Auftrag gegeben. Auch hier steht eine abschließende Bewertung des Systemvergleichs noch aus. Es liegen jedoch erste Erkenntnisse zur Ausgestaltung und Organisation in beiden Trägermodellen vor, die die im Gesetz angelegten strukturellen Probleme bei den Arbeitsgemeinschaften unterstreichen. Im Übrigen kann schon jetzt festgestellt werden, dass die kommunale Option den Anforderungen vollauf gerecht wird. Die Kommunen sind keineswegs damit überfordert, diese Anforderungen ohne die Unterstützung der Bundesagentur für Arbeit wahrzunehmen, auch wenn es - wie anderswo auch - noch vieles zu verbessern gilt.

### **Die kommunale Richtung stimmt!**

Die Kommunen sind im bundesstaatlichen Gefüge am stärksten von den sozialen Auswirkungen und Folgekosten der Arbeitslosigkeit betroffen. Von daher ist ihr Einfluss auf die regionale Arbeitsmarktpolitik unbedingt sicherzustellen, um den Handlungsdruck für eine effiziente Verzahnung von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zu nutzen. Dies würde auch den Anforderungen einer fiskalischen „Anreizsteuerung“ entsprechen, die auf allen administrativen Ebenen in den letzten Jahren zum Allgemeingut der Verwaltungsmodernisierung geworden ist. Handlungsverantwortung und Finanzverantwortung müssen zusammengeführt werden.

Eine kommunale Zuständigkeit für das SGB II erscheint aber auch aus dem Grund angebracht, weil dieses Leistungsgesetz ebenso wie das SGB VIII (Jugendhilfe) und das SGB XII (Sozialhilfe) steuerfinanziert ist, während die Leistungen nach dem SGB III (Arbeitslosengeld I) aus einem Beitragsaufkommen finanziert werden. Die kommunale Trägerschaft für die steuerfinanzierten, sozialstaatlichen Leistungen einerseits und die Abwicklung der beitragsfinanzierten Leistungen durch eine staatliche Behörde andererseits ist unter administrativen und fiskalischen Gesichtspunkten logisch und konsequent.

Neben den finanzwirtschaftlichen Aspekten ist eine Einbindung der kommunalen Kompetenzen in die Arbeitsmarktpolitik auch aus sozialen und fachlichen Gründen geboten. Die Folgen von Langzeitarbeitslosigkeit, wie soziale Ausgrenzung, familiärer Zerfall, Überschuldung und Suchtprobleme, stellen sich auf kommunaler Ebene besonders unvermittelt dar. Aus diesem Grund bewegt sich die Administration des SGB II in den Spannungsfeldern der Sozial-, Jugend-, Familien- und Bildungspolitik. Hierbei handelt es sich vorrangig um kommunale Handlungsfelder. Eine Verzahnung dieser Politikfelder mit der örtlichen Arbeitsmarkt-/Beschäftigungspolitik und der Wirtschaftsförderung ist für eine wirkungsvolle Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit unabdingbar.

Eine beachtliche Anzahl der Leistungsempfänger des SGB II hat keine reale Chance, durch aktivierende Eingliederungsmaßnahmen in den 1. Arbeitsmarkt vermittelt zu werden. Bei einer Vielzahl der Betroffenen ist eine gestaltende Sozialpolitik erforderlich, um ihnen und damit auch den Angehörigen auf Dauer eine sinnstiftende Tagesstruktur ermöglichen zu können. Die Familien im Leistungsbezug des SGB II befinden sich häufig in einem Betreuungsgeflecht verschiedener Hilfesysteme, wobei die Betreuung und Förderung im Rahmen des SGB II nur einen Baustein darstellt. Es gibt Familien oder Partnerschaften mit Kindern, die aufgrund der multiplen Problemlagen nicht nur Hilfen nach dem SGB II, sondern auch Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe (z. B. Eingliederungshilfe für behinderte oder von Behinderung bedrohte Kinder, wie Frühförderung, integrative Kindergarten-

betreuung u. a.) erhalten. Zur Feststellung der individuellen Bedarfe ist in diesen Fällen regelmäßig der Öffentliche Gesundheitsdienst/Kinder- und Jugendärztliche Dienst eingeschaltet, dem im Rahmen der Schuleingangsuntersuchungen ein besonderes Gewicht für die Erkennung von sozialen Problemlagen in Familien zukommt. Daneben gewähren die Jugendämter und der Allgemeine Sozialdienst oftmals finanzielle und persönliche Hilfen (z. B. für Schulverweigerer oder in Form von Sozialpädagogischer Familienhilfe) Im Weiteren bietet noch der Sozialpsychiatrische Dienst beim Vorliegen von seelischen Problemen oder Suchtproblematiken Unterstützung.

Diese Leistungen werden sämtlich gebündelt auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte erbracht, die neben den gesetzlichen Hilfestellungen ihre Bürgerinnen und Bürger vor Ort auch noch durch freiwillige Leistungen (z. B. Schulfond für bedürftige Kinder oder Ferienaufenthalte für bedürftige Familien) unterstützen. Im Rahmen dieses Betreuungsgeflechtes kann eine wirksame, vernetzte und aufeinander abgestimmte Hilfe für Betroffene und ihre Angehörigen, die im Rechtskreis des SGB II verortet sind, nur auf der kommunalen Ebene erreicht werden. Zudem ermöglicht eine vor Ort verantwortete Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung, dass flexibel und passgenau den persönlichen Gegebenheiten der Hilfebedürftigen in ihrem Umfeld Rechnung getragen wird. Durch die unmittelbare demokratische Legitimation der Entscheidungsträger und die damit verbundene unmittelbare Kontrolle kann die Flexibilität und individuelle Ausgestaltung im Interesse der Betroffenen vor Ort verantwortet werden.

Diese Gründe drängen geradezu dahin, die Umsetzung des SGB II auf Dauer in die kommunale Verantwortung zu geben. Hierzu gehört ein wirtschaftliches und verlässliches Finanzierungssystem, das gemeinsam mit den Ländern entwickelt werden muss und die Handlungs- und Finanzverantwortung in einer Hand bündelt.

## **Ausblick**

Die als Hartz IV bekannt gewordene Reform hat Veränderungen in Gang gesetzt, die unter anderem den gesamten Sozialleistungsbe- reich, den Bereich der Arbeitsförderung, die Fürsorgebereiche und vieles andere mehr beeinflussen. Abgesehen von der Umwälzung der Verwaltungsstrukturen im Bund und den Kommunen steht auch der Beschäftigungssektor in der Diskussion um Veränderungen z. B. im Hinblick auf die Einführung von Mindestlöhnen.

Als Folge von Langzeitarbeitslosigkeit drohen neben oftmals psy- chosozialen Beeinträchtigungen bei den Betroffenen und ihren Ange- hörigen zunehmend Armut und Ausgrenzung. Die Entwicklungschan- cen von Kindern und Jugendlichen gestalten sich unter solchen Rah- menbedingungen entsprechend negativ. Arbeitslosigkeit und in der Folge Armut nehmen somit häufig bereits auf den frühkindlichen Bil- dungsbereich und eine geordnete Tagesstruktur von Kindern maß- geblichen Einfluss. Sozialpolitische Ausrichtung muss es daher aus- drücklich sein, bildungsferne Schichten zu fördern, um den Kindern aus sozial belasteten Familien adäquate Bildungschancen und damit ein Leben ohne öffentliche Fürsorge zu ermöglichen.

Es darf nicht zugelassen werden, dass die SGB II- Leistungsempfänger von heute wegen unzureichender oder unter- brochener Erwerbsbiografien zu potentiellen Grundsicherungsbezie- hern im Alter werden und ihren Kindern die Chance auf eine indivi- duelle Entwicklung und einen Ausstieg aus dieser Sozialisation ohne Zukunftsperspektive verwehrt wird. Dem erfolgreich zu begegnen er- fordert erhebliche Anstrengungen aller Beteiligten unter Einschluss sämtlicher, den Familienverband betreffender Rahmenbedingungen. Dies kann nur im Kontext der örtlichen Gemeinschaft und damit in der kommunalen Verantwortung sinnvoll gelöst werden

Aufgrund der zwischenzeitlich in Kraft getretenen Föderalismusre- form I wird in der Frage der Zuständigkeit jetzt nicht mehr zwischen Bund/Bundesagentur für Arbeit und Kommunen entschieden. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die bis 2010

geforderte Neuausrichtung des SGB II kommen für die alleinige Trägerschaft des SGB II nur der Bund oder die Länder in Frage. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich auf den verfassungswollten prinzipiellen Vorrang einer dezentralen, also gemeindlichen, vor einer zentralen und damit staatlich determinierten Aufgabewahrnehmung hingewiesen. Für den Verwaltungsvollzug könnte sich der Bund nur unter engen, verfassungsrechtlichen Vorgaben einer bundeseigenen Verwaltung bedienen. Welche gravierenden Konsequenzen die reine Bundeslösung für die Betroffenen, wie auch für die Länder und Kommunen hätte, wird bisher kaum erkannt, da die kommunale Mitwirkung in den Arbeitsgemeinschaften den Blick hierauf verstellt und den Untersuchungsansatz der gesetzlichen Wirkungsforschung verzerrt. Die Länder könnten eigene Landesbehörden schaffen oder den Verwaltungsvollzug den Kommunen übertragen. Eine kommunale Zuständigkeit für das SGB II lässt sich künftig also nur über die Länder erreichen.

Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sind die ureigensten Interessenfelder von Ländern und Kommunen. Um soziale oder gesellschaftspolitische Fehlentwicklungen zu verhindern bzw. solchen entgegenzuwirken bedarf es einer Steuerung auf örtlicher Ebene. Die Länder und die Kommunen müssen sich daher gemeinsam zu ihrer Verantwortung für das neue Fürsorgesystem SGB II bekennen.

Niedersächsischer Landkreistag, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied Dr. Hubert Meyer, Am Mittelfelde 169, 30519 Hannover, [www.nlt.de](http://www.nlt.de), [geschaeftsstelle@nlt.de](mailto:geschaeftsstelle@nlt.de)