

Ein System für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen? Das SGB II und seine Schnittstellen zu anderen Sozialgesetzbüchern

Frank Oschmiansky
Petra Kaps

Seit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) gibt es zum einen drei unterschiedliche institutionelle Modelle zur Umsetzung der Leistung. Zum anderen zeigen sich je nach Modell unterschiedlich komplexe Schnittstellen zu anderen Leistungssystemen, unter anderem zur Arbeitsförderung, zur Kinder- und Jugendhilfe und zur Sozialhilfe. Wie diese Schnittstellen in den unterschiedlichen Modellen ausgestaltet sind und welche Probleme daraus resultieren, ist Gegenstand dieses Beitrags. Es zeigt sich insbesondere, dass für verschiedene Personengruppen wie Jugendliche, Rehabilitanden und „Aufstocker“ ein wesentliches Ziel der Reform, Leistungen aus einer Hand anzubieten, verfehlt wird.

1

Problemhintergrund

Im Jahr 2005 wurden mit dem „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz IV) die Systeme der Arbeitslosen- und der Sozialhilfe zur neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zusammengelegt. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) unterstützt nicht arbeitslosenversicherte erwerbsfähige Arbeitsuchende, die im Sinne des Gesetzes hilfebedürftig sind, und ihre in Bedarfsgemeinschaft lebenden Angehörigen. Darüber hinaus können diejenigen Personen, die aufgrund zu niedriger Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung oder eines zu geringen Einkommens aus Erwerbstätigkeit hilfebedürftig sind, ergänzend aufstockende Leistungen aus dem SGB II beziehen.

Die neue Leistung wird seit Anfang 2005 in drei verschiedenen institutionellen Modellen umgesetzt.

(1) In 349 Regionen arbeiten Arbeitsagenturen und Kommunen in Arbeitsgemeinschaften (ARGE) zusammen und sollen dabei ihre Kompetenzen für die Förderung der Hilfebedürftigen bündeln.

(2) In 69 Regionen sind die Kreise oder kreisfreien Städte als sogenannte zugelas-

se kommunale Träger (zKT) für eine Experimentierphase von sechs Jahren allein für die Betreuung und Förderung der von der Grundsicherung abhängigen Menschen zuständig. Sie können dabei alternative Modelle zur Eingliederung von hilfebedürftigen Arbeitsuchenden testen.

(3) In 21 Regionen sind zwar Arbeitsagenturen und Kommunen Leistungsträger der Grundsicherung; Sie agieren aber getrennt voneinander (getrennte Aufgabenwahrnehmung: gAw). Die Arbeitsagenturen zahlen das Arbeitslosengeld II aus und sind für die Leistungen zur Integration in Arbeit zuständig, die Kommunen finanzieren den überwiegenden Teil der Kosten der Unterkunft und organisieren notwendige flankierende soziale Unterstützungsangebote wie Schuldner- oder Suchtberatung.

Die Modelle sollten nach dem Willen des Gesetzgebers im Wettbewerb miteinander zeigen, welche Form der Kooperation besser geeignet wäre, die Grundsicherung für Arbeitsuchende umzusetzen. Nach Ablauf einer sechsjährigen Experimentierphase sollte entschieden werden, in wessen Zuständigkeit die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Jahr 2010 geleistet werden soll. Ein wichtiger Bestandteil des politischen Kompromisses um die Einführung der Grundsicherung war, den Wettbewerb zwischen den Modellen wissenschaftlich evaluieren zu lassen und die Ergebnis-

se dem Bundestag Ende 2008 vorzulegen. Die zentrale Fragestellung lautete: Wer kann es besser und warum?¹

Während des Evaluationszeitraumes hat das Bundesverfassungsgericht am 20. Dezember 2007 die ARGE in ihrer derzeitigen Ausgestaltung als mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt. Das Gericht befand unter anderem, die ARGE verletze die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden und widerspreche dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung, „der den zuständigen Verwaltungsträger verpflichtet, seine Aufgaben grundsätzlich

¹ Die Ergebnisse der von vier Forschungskonsortien durchgeführten Evaluation sind in mehreren Berichten dokumentiert (siehe <http://www.bmas.de/coremedia/generator/16194/filter=Rubrik:Publikationen,Thema:Arbeitsmarkt/ergebnisse.html>).

Frank Oschmiansky, bis Ende 2008 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Arbeitsschwerpunkte: Implementation und Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik
e-mail: f.oschmiansky@gmx.de

Petra Kaps, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), bis Sommer 2008 am WZB. Arbeitsschwerpunkte: Policy Analyse und Arbeitsmarktforschung.
e-mail: petra.kaps@iab.de

durch eigene Verwaltungseinrichtungen wahrzunehmen“.²

Aber auch das Modell der zugelassenen kommunalen Träger ist in der derzeitigen Ausgestaltung über den Experimentierzeitraum hinaus wohl nicht verfassungskonform. Die Zuweisung der Aufgabe an die Kommunen müsste durch Landes- und nicht durch Bundesrecht erfolgen, weil eine unmittelbare Aufgabenübertragung durch den Bund an die Kommunen seit der Föderalismusreform 2006 nicht mehr zulässig ist. Einzig die vom Gesetzgeber gar nicht vorgesehene Form der getrennten Aufgabenwahrnehmung entspräche demnach der Verfassung, sie widerspricht aber zugleich der Idee der Leistungserbringung „aus einer Hand“.

Die Ergebnisse der Evaluation bleiben allerdings hochrelevant, nicht zuletzt weil derzeit erwogen wird, alle drei Organisationsformen beizubehalten und das Grundgesetz so zu ändern, dass ARGE und auch die zugelassenen kommunalen Träger (über 2010 hinaus) auf einer sicheren Rechtsgrundlage weiterbestehen können.

2 Wissenschaftlicher Evaluationsansatz

Im Rahmen der Evaluation haben wir unter anderem untersucht, inwieweit mit der Einführung der Grundsicherung neue Schnittstellen zu anderen Sozialleistungssystemen entstanden sind, wie diese die Übergänge von arbeitssuchenden Menschen in Beschäftigung beeinflussen und wie sich diese Schnittstellen zwischen den drei Modellen der Umsetzung unterscheiden (vgl. Fachhochschule Frankfurt am Main et al. 2007, 2008).

Diese Analyse basiert insbesondere auf einer qualitativen Erhebung in insgesamt dreizehn ARGE, zwölf zKT und vier Regionen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung. Dabei wurden zwischen Herbst 2006 und Frühjahr 2008 über 250 teilstrukturierte Experteninterviews mit Fach- und Führungskräften der Grundsicherungseinrichtungen, der Arbeitsagenturen und der kommunalen Sozialverwaltungen geführt sowie 60 Beratungsgespräche mit Jugendlichen teilnehmend beobachtet. Zudem standen Daten aus einer Befragung der Geschäftsführungen aller Grundsicherungseinrichtungen zur Verfügung.

Übersicht 1: Übergreifende Probleme an den Schnittstellen zwischen SGB II und SGB III

	ARGE	zKT	gAw
Daten- und Informations-transfer zwischen den Leistungssystemen	Ja, gemeinsame IT-Plattform	Sehr gering, da keine gemeinsame IT-Plattform; hohe Transaktionskosten	Ja, gemeinsame IT-Plattform
Interessen- und Finanzierungskonflikt SGB II und SGB III lösbar	Verhandelbar in Trägerversammlung; Vetorecht des Beauftragten für den Haushalt	Strukturell nicht zu lösen; bei positiver lokaler Kooperationsbereitschaft abschwächbar	Abhängig von Letztentscheidung des Vorsitzenden der Geschäftsführung der Agentur (intrapersonaler Interessenkonflikt)
Verschiebepbahnhof SGB II in SGB III	Stark reduziert	Reduziert	Stark reduziert

Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

WSI MITTEILUNGEN

Hintergrund dieser Untersuchung war, dass mit der Grundsicherung Doppelstrukturen zwischen Arbeitsverwaltung und kommunalem Sozialamt bei der Förderung arbeitsloser Leistungsbezieher abgebaut, der Verschiebepbahnhof von der Sozialhilfe in die Arbeitslosenversicherung über geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach dem Bundessozialhilfegesetz abgeschafft und die unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Fördermöglichkeiten für Arbeitsuchende mit ähnlichen Problemlagen vereinheitlicht werden sollten.

Die heutige Grundsicherung für Arbeitsuche hat als Sozialleistungssystem institutionell Schnittstellen vor allem zu drei Leistungssystemen:

(1) Durch das SGB III (Arbeitsförderung) werden Personen mit Ansprüchen aus der Arbeitslosenversicherung sowie jene Arbeitsuchenden unterstützt, die ohne jeden Leistungsanspruch Arbeit suchen (Nicht-Leistungsempfänger). Im SGB III sind ebenso die Leistungen zur Förderung der Berufsausbildung für alle Jugendlichen verankert sowie diverse Leistungen zur Integration von Rehabilitanden (bei Letzteren sind auch die Regelungen des SGB IX zu beachten).

(2) Durch das SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) werden u. a. sozial benachteiligte oder individuell beeinträchtigte Jugendliche bei der Ausbildung und der Integration in die Arbeitswelt unterstützt und Kindertageseinrichtungen gefördert.

(3) Durch das SGB XII (Sozialhilfe) werden nicht erwerbsfähige und jene Hilfebedürftigen unterstützt, die täglich nur weniger als drei Stunden arbeiten können.

Während also erwerbsfähige ehemalige Arbeitshilfe- und Sozialhilfeempfänger heute in *einem* System betreut werden, wenn sie entsprechend bedürftig sind, bleiben die Schnittstellen zur Arbeitslosenversicherung, zur Jugendhilfe und zur Sozialhilfe bestehen. Das ist besonders relevant für jene Personen, die Leistungen aus mehr als einem dieser Systeme erhalten oder die zwischen den Systemgrenzen in Gefahr geraten, nicht ausreichend Unterstützung zu erhalten.

3 Evaluationsbefunde

3.1 INSTITUTIONELLE KOOPERATION

Insgesamt wurde sichtbar, dass die institutionellen Eigeninteressen der Agenturen für Arbeit als Träger des SGB III einerseits und der Grundsicherungseinrichtungen als Träger des SGB II andererseits stark gegensätzlich ausgeprägt waren (*Übersicht 1*).

Die Agenturen für Arbeit wurden durch die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit vor allem nach Kriterien der unmittelbaren Integrationswirkung und der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von Versicherungsmitteln gesteuert. Dabei vernachlässigten sie lange Zeit gerade jene marktfernen Personengruppen, bei denen ein Übergang in die Langzeitarbeitslosigkeit und damit in die Grundsicherung wahrscheinlich war (vgl. Schütz/Oschmiansky 2006; WZB/infas 2006). Erst durch Interventionen der Ar-

² Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (2007): Leitsatz zum Urteil des Zweiten Senats. BVerfG 2 BvR 2433/04 vom 20.12.2007, hier Rz 176ff. Zu den Details vgl. Kaps (2008, S. 411f.).

Übersicht 2: Schnittstellen bei der Betreuung von jugendlichen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zwischen SGB II, SGB III und SGB VIII

	ARGE	zKT	gAw
Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung aus einer Hand	Strukturell nein; auf vertraglicher Basis möglich bei Rückübertragung der Ausbildungsvermittlung an die Agentur		
Ausbildungsstellenakquisition	Gemeinsam möglich; umfangreiches Bewerberangebot	Getrennte Akquisition; eingeschränktes Bewerberangebot	Gemeinsam; umfangreiches Bewerberangebot
Stigmatisierungspotenzial für Jugendliche	Mittel	Hoch	Gering
Zusammenarbeit bei Planung und Besetzung von Fördermaßnahmen zwischen SGB II und SGB III	Strukturell möglich; mittlere Ausprägung in der Praxis	Strukturell möglich, aber mit erhöhtem Aufwand verbunden; geringe Ausprägung in der Praxis	Strukturell möglich; starke Ausprägung in der Praxis
Kooperation mit kommunaler Kinder- und Jugendhilfe	Kooperation im Modell angelegt; geringe Ausprägung in der Praxis	Kooperation im Modell angelegt; mittlere Ausprägung in der Praxis	Strukturelle Hürden, da getrennte Trägerschaft; geringe Ausprägung in der Praxis

Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

WSI MITTEILUNGEN

beitnehmerbank der Selbstverwaltung und durch zusätzliche Zielgruppenprogramme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für marktferne versicherte Arbeitslose änderte sich diese Strategie zumindest teilweise.

Die Grundsicherungseinrichtungen wiederum haben ein Interesse an frühzeitiger Intervention, um Langzeitarbeitslosigkeit möglichst zu verhindern und den Zugang in die Grundsicherung zu minimieren.

Im ARGE-Modell ist dazu eine indirekte Einflussnahme der Grundsicherungseinrichtung auf die lokale Strategie der Agentur bezüglich des Umgangs mit marktfernen Arbeitsuchenden im SGB III zumindest theoretisch möglich, weil im Entscheidungsgremium der ARGE Führungskräfte der Arbeitsagentur sowie der Kommune und die Geschäftsführung der Grundsicherungseinrichtung vertreten sind und hier kooperativ verhandelnd gemeinsame Strategien entwickeln können. Allerdings haben die Agenturen und die Kommunen aufgrund der komplexen Regulationsstrukturen ein Letztentscheidungsrecht über die jeweils von ihnen getragenen Leistungen.

In den Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern ist der arbeitsmarktpolitische Interessengegensatz zwischen Arbeitsagentur und Kommune strukturell nicht lösbar, bei positiver lokaler Kooperationsbereitschaft aber abschwächbar. Zwar haben wir intensive Kooperationen zwischen Arbeitsagenturen und zKT auf Führungsebene kaum vorgefunden. Auf der operativen Ebene ließen sich dennoch teilweise problembezogene Kooperationsbeziehungen ausmachen. Die operative Ko-

operation wird hier aber zusätzlich durch getrennte IT-Systeme erschwert.

Bei den getrennten Aufgabenwahrnehmungen müssen die Vorsitzenden der Geschäftsführung der Arbeitsagentur den arbeitsmarktpolitischen Interessenkonflikt zwischen SGB II und SGB III letztlich allein lösen. Sie sind als Geschäftsführungen der Agentur verantwortlich für das SGB III. Und als Vorgesetzte der für den operativen Bereich zuständigen Bereichsleitung SGB II sind sie letztlich auch verantwortlich für den SGB-II-Bereich. Die Kommune hat in diesem Modell die geringsten Chancen, arbeitsmarktpolitische Impulse zu setzen, weil sie hier nur für die Kosten der Unterkunft und sozialintegrative Leistungen zuständig ist und darüber hinaus keine Kooperation mit der Agentur notwendig ist.

Ein weiterer institutioneller Interessenkonflikt zeigte sich zwischen den Kommunen als Träger des SGB VIII und des SGB XII und dem Bund als Träger der Leistungen nach dem SGB II und SGB III. Die Kommunen haben wegen ihrer Verantwortung für die Finanzierung der Sozialhilfe ein Interesse daran, die Hilfebedürftigen, bei denen die Erwerbsfähigkeit ernsthaft infrage steht, im SGB II zu halten. Der Bund als Finanzier des Arbeitslosengeldes II sowie der arbeitsmarktpolitischen Förderleistungen, und damit auch die lokale Arbeitsagentur als ein Teil der Bundesbehörde, hat ein Interesse daran, diese Personen durch die Sozialhilfe unterstützt zu sehen.

Während der Bund in Regionen mit zKT kaum Einfluss auf die Entscheidung der lokalen Grundsicherungseinrichtung hat, können die Arbeitsagenturen in Regio-

nen mit ARGE und getrennten Aufgabenwahrnehmungen sehr wohl versuchen, nicht oder kaum erwerbsfähige Personen aus der Grundsicherung an die Sozialhilfe zu verweisen.

3.2 JUGENDLICHE ZWISCHEN SGB II, III UND VIII

Es lassen sich zwei grundlegende Organisationsmodelle unterscheiden, nach denen die Betreuung von Jugendlichen an der ersten Schwelle³ zwischen SGB II und SGB III organisiert werden kann. Die Grundsicherungseinrichtung kann die Ausbildungsvermittlung für die von ihr betreuten Jugendlichen selbst übernehmen oder sie gegen Bezahlung an die Arbeitsagentur übertragen. In der Implementationsanalyse haben sich im ersten Fall Doppelstrukturen gegenüber den Arbeitgebern, eine größere Zahl von Ansprechpartnern für die Jugendlichen im Prozess der Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung sowie – vor allem bei den zKT – ein größeres Stigmatisierungspotenzial⁴ als Nachteile erwiesen, während die flexible Kombinierbarkeit von stellen- und bewerberorientierter Ausbildungsvermittlung⁵ und geringe verwaltungstechnische Transaktionskosten von Vorteil sind. Bei Übertragung an die Arbeitsagentur können ein gemeinsamer Marktauftritt und damit größere Transparenz der öffentlichen Ausbildungsvermittlung sowie ein einheitlicher Prozess der Ausbildungsvermittlung und geringeres Stigmatisierungspotenzial gegenüber den Jugendlichen als Pluspunkte betrachtet werden (Übersicht 2). Allerdings entstehen durch ein aufwendiges Abrechnungsverfahren und den relativ geringeren Steuerungseinfluss des SGB II auf die Organisation des Leistungsprozesses in der Berufs-

³ Mit erster Schwelle ist der Übergang von der Schule in die Berufsausbildung gemeint.

⁴ Die Berufsberatung der Arbeitsagentur muss die Jugendlichen in Regionen mit zKT danach fragen, ob die Eltern Leistungen der Grundsicherung erhalten. In den anderen Organisationsvarianten können sie dies in der gemeinsam genutzten IT erkennen. Gleichwohl wirkt die Trennung zwischen Jugendlichen, für die die Arbeitsagenturen zuständig sind, und Jugendlichen aus SGB-II-Bedarfsgemeinschaften, für die die Grundsicherungseinrichtung zuständig ist, für Letztere stigmatisierend.

⁵ Bewerberorientierung bedeutet vereinfacht, dass die Vermittler vom Potenzial der Arbeitsuchenden ausgehend passende Stellen suchen. Stellenorientierung dagegen bedeutet, dass die Vermittler vom Stellenangebot der Arbeitgeber ausgehend geeignete Bewerber suchen.

beratung höhere Transaktionskosten für die Leistungsträger im Back-Office-Bereich.

Die Evaluation hat gezeigt, dass Integrationserfolge bei der Betreuung von jugendlichen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im SGB II im ersten Halbjahr 2007 stärker von der Organisation der Ausbildungsstellenvermittlung als vom Umsetzungsmodell abhingen. Unabhängig vom Modell und der Arbeitsmarktlage waren in diesem Zeitraum die kombinierten Übergangsraten in Ausbildung und Beschäftigungen dort höher, wo die Ausbildungsvermittlung an die Arbeitsagenturen übertragen wurde. Das kann damit erklärt werden, dass einerseits eine einheitliche professionalisierte Ausbildungsvermittlung positive Effekte hat und andererseits sich die für Jugendliche zuständigen Fachkräfte der Grundsicherungseinrichtungen durch diese Arbeitsteilung auf die schwierigeren Fälle stärker konzentrieren können.

Die Kooperation der Grundsicherungseinrichtungen mit der kommunalen Jugendhilfe (SGB VIII) war in allen drei Modellen noch stark in der Entwicklung begriffen (Übersicht 2). Es zeigte sich aber bereits deutlich, dass die Unterschiedlichkeit der Zielsysteme des SGB II/III (Förderung der Integration in Ausbildung und Arbeit) und des SGB VIII (Förderung der ganzheitlichen Persönlichkeitsentwicklung) sowie fehlende IT-Schnittstellen einer Kooperation auf der operativen Ebene teilweise im Weg stehen.

3.3 STELLENAKQUISITION UND ARBEITSVERMITTLUNG ZWISCHEN SGB II UND SGB III

Die Arbeitsagenturen organisieren Vermittlung funktional getrennt: Ein Teil der Arbeitsvermittler arbeitet bewerberorientiert, versucht also, für Arbeitsuchende möglichst passende Stellen zu finden, ein anderer Teil – der Arbeitgeberservice – orientiert sich an den Belangen der Arbeitgeber und versucht, neue Stellen zu akquirieren oder für vorhandene Stellen aus Sicht der Arbeitgeber möglichst passgenaue Bewerber vorzuschlagen.

In den Arbeitsagenturen wird im Wesentlichen stellenorientiert vorgegangen. Die Grundsicherungseinrichtungen können bei der Akquisition und Vermittlung mit dem Arbeitgeberservice der Arbeitsagentur kooperieren oder mit ihm am gleichen Markt um freie Stellen konkurrieren. ARGE können einen gemeinsamen Arbeit-

Übersicht 3: Schnittstellen im Bereich Arbeitgeberservice zwischen SGB II und SGB III

	ARGE	zkT	gAw
Gemeinsamer Marktauftritt	Möglich bei gemeinsamen Arbeitgeberservice mit Agentur	Kein gemeinsamer Marktauftritt; Doppelstrukturen durch zwei öffentliche Arbeitsvermittlungen	Gemeinsamer Marktauftritt verbindlich
Zugriff auf Gesamtheit der Bewerber in einer Region	Ja	Nein	Ja
Zugriff auf bei der BA gemeldete Stellen im Matching-Verfahren	Ja	Nur über vertragliche Vereinbarung und technische Schnittstelle	Ja
Fördermittelkonkurrenz (v. a. beim Einsatz von Lohnkostenzuschüssen) zwischen SGB II und SGB III	Mittel	Hoch	Gering

Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

WSI MITTEILUNGEN

geberservice mit der Arbeitsagentur gründen, Agenturen in getrennter Aufgabenwahrnehmung wurden dazu verpflichtet. Mit zugelassenen kommunalen Trägern dürfen die lokalen Arbeitsagenturen nach den Vorgaben der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit (BA) keinen gemeinsamen Arbeitgeberservice bilden. Diese Kommunen können aber Stellenangebote mit der Arbeitsagentur tauschen.

Die Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Organisationsformen lassen sich folgendermaßen beschreiben: Im gemeinsamen Arbeitgeberservice ist die Bündelung von Ressourcen in einem gemeinsamen öffentlichen Marktauftritt positiv zu bewerten. Unter dem Aspekt der Chancengerechtigkeit für alle Arbeitsuchenden ist dieses Modell prinzipiell den anderen Modellen überlegen, da in erster Linie die nach den BA-Matchingkriterien am besten passenden Bewerber Vermittlungsvorschläge erhalten und zudem ein großes Angebot regionaler und überregionaler Stellenangebote vorhanden ist. Voraussetzung für die Chancengleichheit relativ ähnlich geeigneter Bewerber aus beiden Leistungssystemen im stellenorientierten Matchingprozess der BA sind allerdings gleich gut gepflegte Bewerberprofile. Aufgrund der Vielzahl der befristeten Mitarbeiter im SGB-II-Bereich mit teilweise geringeren berufskundlichen und softwarespezifischen Kenntnissen sind die Chancen gleich gut qualifizierter Arbeitsuchender in Abhängigkeit von den spezifischen Kompetenzen der Vermittler ungleich verteilt. Zudem ist davon auszugehen, dass strukturell die versicherten Arbeitslosen in vielen, zumindest aber in höher qualifizierten Bereichen aufgrund der kürzeren Arbeitslosigkeit bessere Vermittlungschancen haben als die durch-

schnittlich länger arbeitslosen Empfängerinnen und Empfänger der Grundsicherung.

Bewerberorientierte Vermittlung wird in ARGE und getrennten Aufgabenwahrnehmungen vom gemeinsamen Arbeitgeberservice relativ wenig betrieben. Für Bewerber mit stärkerem Unterstützungsbedarf stehen deshalb weniger Ressourcen als bei getrenntem Arbeitgeberservice zur Verfügung.

Ein getrennter Marktauftritt von Agentur und Grundsicherungsträgern führt zu Doppelstrukturen und Doppelansprachen. Für die Arbeitgeber sind zwei öffentliche Arbeitgeberservices schwer durchschaubar und vermittelbar. In dieser Form können sich aber größere Chancen für die tendenziell schwächere SGB-II-Klientel ergeben. In ARGE mit eigenem Arbeitgeberservice müssen diese die Handlungsprogramme⁶ der Arbeitsagentur nicht anwenden. Da nicht erwiesen ist, dass diese effizient gerade für die SGB-II-Klientel sind, können durch zielgruppenspezifische Vermittlungsstrategien, die Kombination aus stellen- und bewerberorientierter Vermittlung oder durch den wettbewerblichen Einsatz von Eingliederungsmitteln bessere Ergebnisse für spezielle Gruppen arbeitsuchender Hilfebedürftiger erzielt werden.

Im Unterschied zu den zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) mit eigenem Arbeitgeberservice können die ARGE in dieser Organisationsform auf alle Stellen-

⁶ Die Handlungsprogramme der BA definieren mögliche Handlungsspielräume und Mindeststandards für die Arbeit der Vermittler. Im Bereich des Arbeitgebergeschäfts wird mit ihnen beispielsweise bestimmt, wie die Vermittler mit Stellenangeboten verschiedener Qualität umgehen sollen.

Übersicht 4: Weitere Schnittstellen zwischen SGB II und anderen Sozialgesetzbüchern

	ARGE	zkt	gAw
	Berufliche Rehabilitation		
Berufliche Ersteingliederung	Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung aus einer Hand (Agentur zuständig); zusätzliche Betreuung durch Grundsicherungseinrichtung; unterschiedliche Zuständigkeiten für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen durch Agentur, Berufsausbildungen in außerbetrieblichen Einrichtungen etc. durch Grundsicherungseinrichtung		
Berufliche Wiedereingliederung: Leistungen aus einer Hand	Nein: Trennung in Prozess-, Leistungs- und Integrationsverantwortung		
	Einigungsstelle zur Klärung von Konflikten um die Erwerbsfähigkeit (SGB II/XII)		
Einrichtung einer Einigungsstelle	Überwiegend ja	Häufig nein	Überwiegend ja
Inanspruchnahme der Einigungsstelle	Selten		
	Übergangsmanagement SGB III in SGB II		
Aktives Übergangsmanagement SGB III in SGB II	Nur in Ansätzen	Datenaustausch und -übergabe nur partiell; kaum aktives Übergangsmanagement	Nur in Ansätzen
Zusammenarbeit bei Planung und Besetzung von Fördermaßnahmen	Sehr vereinzelt		

Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

WSI MITTEILUNGEN

angebote der BA zugreifen und zugleich ergänzend auch bewerberorientiert vorgehen (Übersicht 3). Bei den zkt wird, wenn sich der Arbeitgeber an die Kommune und an die Arbeitsagentur wendet, ein Stellenangebot zweimal bearbeitet, obwohl es letztlich nur einmal besetzbar ist (Übersicht 3). In dieser Konstellation ist zudem die Gefahr der Fördermittelkonkurrenz besonders hoch. Unter dem Aspekt der Chancengerechtigkeit ist bei den zkt zusätzlich negativ zu verbuchen, dass den Arbeitsuchenden nur ein eingeschränktes Stellenangebot zur Verfügung steht. Außerdem sind die Chancen, überregional vermittelt zu werden, vergleichsweise gering. Von Vorteil ist hier, dass die Bewerber bei den vom zugelassenen kommunalen Träger akquirierten oder eingegangenen Stellen nicht mit der im Durchschnitt leistungstärkeren SGB-III-Klientel konkurrieren müssen, wenn die Stellen nicht gleichzeitig an die Arbeitsagentur gemeldet wurden. Zudem können die zugelassenen kommunalen Träger wesentlich mehr Ressourcen in die Stellenakquisition stecken, da sie einen deutlich geringeren Dokumentationsaufwand betreiben. Sie können auch unabhängig von allen prozeduralen Vorgaben der BA-Software bewerber- und stellenorientiert arbeiten.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass durch das SGB II ein Flickenteppich öffentlicher Arbeitsvermittlungsinstitutionen entstanden ist. Den einzelnen öffentlichen

Arbeitsvermittlungen stehen nun nicht mehr alle Bewerber zur Verfügung. Gleichzeitig haben die Arbeitsuchenden bei ihrer zuständigen Institution nicht mehr Zugriff auf alle gemeldeten Stellen. Das daraus folgende Matching-Problem ist je nach Organisationsform unterschiedlich groß.

Problematisch ist allgemein, dass im Bereich der Lohnkostenzuschüsse eine Überbietungskultur entstanden ist. Gerade im Niedriglohnbereich laufe nach Aussagen der befragten Mitarbeiter kaum noch eine Einstellung ohne Förderung. Zu beobachten ist zudem, dass mit Lohnkostenzuschüssen ein neuer Verschiebeparkhof eröffnet wird. Zwar gelang trotz einer möglichen sechsmonatigen Förderung und anschließender ebenso langer Nachbeschäftigungspflicht nach den Daten der Eingliederungsbilanzen 2006 und 2007⁷ mit direkten Lohnsubventionen für knapp 30 % der Geförderten keine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt. In der Implementationsanalyse wurde aber deutlich, dass die Lohnsubventionen auch dazu eingesetzt wurden, im Falle einer scheiternden dauerhaften Integration zumindest den anschließenden Übergang der Geförderten in die Arbeitslosenversicherung zu eröffnen.

3.4 REHABILITANDEN ZWISCHEN SGB II, SGB III UND SGB IX

Die Zuständigkeiten für das Verfahren zur beruflichen Rehabilitation von erwerbs-

fähigen Hilfebedürftigen wurden durch die Einführung der Grundsicherung in Prozess-, Leistungs- und Integrationsverantwortung geteilt (Übersicht 4; vgl. auch: Dornette/Rauch 2007). Bei den Arbeitsagenturen liegt die Prozessverantwortung sowie ein Teil der Leistungsverantwortung, z. B. die Förderung der Berufsausbildung und berufsvorbereitende Maßnahmen im Rahmen der beruflichen Ersteingliederung, Maßnahmen im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich in Werkstätten für Behinderte sowie technische Arbeitshilfen. Die Integrationsverantwortung sowie der andere Teil der Leistungsverantwortung liegt bei den Grundsicherungseinrichtungen, so die Unterstützung von Beratung und Vermittlung, Trainingsmaßnahmen, Mobilitätshilfen, Fortbildungen oder Eingliederungszuschüsse.

Dies erzeugt für alle Umsetzungsmodelle der Grundsicherung hohe Kooperationshürden. Als Hauptproblem erwies sich allerdings, dass es den Fachkräften der Grundsicherungseinrichtungen gelingt, potenzielle Rehabilitanden zu identifizieren. Nach Aussagen der Agenturmitarbeiter wurden dort, wo zugelassene kommunale Träger tätig sind, bis Anfang 2008 potenzielle „Reha-Fälle“ seltener diagnostiziert und auch seltener spezielle Rehabilitationsmaßnahmen eingeleitet.

3.5 AUFSTOCKER

Als Aufstocker werden im Folgenden versicherte Arbeitslose bezeichnet, die sowohl Arbeitslosengeld I als auch ergänzend Arbeitslosengeld II beziehen, da das Arbeitslosengeld I zur Bedarfsdeckung nicht ausreicht. Sie erhalten die passiven Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung durch die Arbeitsagenturen und die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts durch die Grundsicherungseinrichtungen. Zur Betreuung und in der Arbeitslosenstatistik werden sie dem Rechtskreis SGB II zugeordnet. Die Kinder von Aufstockern werden mit ihren Eltern von den Grundsicherungseinrichtungen betreut.

Für die passiven Leistungen an Aufstocker sind also zwei Verwaltungen zuständig. Daneben unterliegen sie unterschiedlichen Regelungen beider Rechtskreise, z. B. hinsichtlich der Zumutbarkeit von

⁷ Zu den Eingliederungsbilanzen siehe <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/e.html>.

Arbeitsangeboten und der Sanktionsregelungen.⁸ Für die aktiven Leistungen, also für Vermittlung, Beratung und Eingliederungsmaßnahmen, ist die Grundsicherungseinrichtung federführend zuständig, es sei denn, eine Leistung des SGB III steht im SGB II nicht oder nicht mit Rechtsanspruch zur Verfügung. Dann, also in den Fällen einer Förderung über den Gründungszuschuss, den Vermittlungsgutschein oder die Berufsausbildungsbeihilfe, werden Aufstocker wieder an die Arbeitsagentur verwiesen, da die Leistungsgewährung nach dem SGB III gegenüber der nach dem SGB II vorrangig ist (§ 5 Abs. 1 SGB II).

Problematisch für die Arbeitsagenturen ist dort, wo im SGB-II zkt tätig sind, die Identifizierung der Aufstocker. Nachdem der Informationsaustausch zwischen Arbeitsagenturen und SGB-II-Einrichtungen bei Aufstockern zunächst freiwillig war, wurde er durch das Fortentwicklungsgesetz verpflichtend (§ 9a SGB III und § 18a SGB II). Allerdings gibt es weiterhin Agenturen und ARGE, die über die gemeinsame Einsicht in die Vermittlungssoftware VerBIS hinaus keinen Austausch vornehmen. Die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsagenturen und zkt war in diesem Bereich allenfalls rudimentär ausgebildet. Von den zkt wurde insbesondere problematisiert, dass, wenn sie auf Mitarbeiterebene in Einzelfällen Informationen von der Agentur haben wollen, sie den mühseligen und indirekten Weg über die Servicecenter (Call-Center) der Arbeitsagenturen gehen müssen. Die Arbeitsagenturen ihrerseits bemängeln, dass die zkt ihren Verpflichtungen zur Auskunft nicht nachkommen und sie bei der Identifizierung von Aufstockern häufig auf Informationen seitens der Arbeitslosen angewiesen sind.

3.6 ÜBERGÄNGE ZWISCHEN SGB III UND SGB II

Besondere Defizite zeigten sich im Bereich des Übergabe- und Übergangsmanagements von Arbeitslosen aus dem SGB III in das SGB II (*Übersicht 4*). Verzahnte Lösungsansätze waren bundesweit ebenso die Ausnahme wie Übergabeprotokolle oder gemeinsame Übergabegespräche. Auch gemeinsame Arbeitsmarktpprogramme oder gemeinsame Bildungszielplanungen zwischen Arbeitsagenturen und Grundsicherungseinrichtungen waren bisher äußerst selten. Bei der Planung und Besetzung von Eingliederungsmaßnahmen gibt es nur in

Einzelfällen eine Zusammenarbeit. Den Aussagen der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der Grundsicherungseinrichtungen zufolge machten nur 4 % der zkt und 20 % der ARGE eine gemeinsame Bildungsziel-/Maßnahmeplanung mit der Arbeitsagentur.

Zwar hat die BA für 2008 erstmals spezielle Fördermaßnahmen zur ganzheitlichen Betreuung von besonders benachteiligten Arbeitsuchenden ausgeschrieben, aber bis zum Frühjahr 2008 war in den Arbeitsagenturen bei Entscheidungen über individuelle Förderstrategien die betriebswirtschaftliche Effizienzorientierung wesentlich stärker ausgeprägt als die frühzeitige Intervention in absehbar problematischen Fällen.

3.7 KONFLIKTE UM DIE ERWERBSFÄHIGKEIT: DIE GEMEINSAME EINIGUNGSSTELLE

Das Abgrenzungskriterium zur Sozialhilfe (SGB XII) ist die Erwerbsfähigkeit. Ist Erwerbsfähigkeit gegeben, fällt die Person unter das SGB II. Erwerbsfähig ist, wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein.

Bei Konfliktfällen zwischen Grundsicherungseinrichtungen und Kommunen oder bei Streitigkeiten über die Erwerbsfähigkeit mit einem anderen Leistungsträger, der bei voller Erwerbsminderung zuständig wäre, entscheidet eine einzurichtende „Gemeinsame Einigungsstelle“ (§ 45 SGB II). Diese soll sich aus jeweils einem Vertreter der Agentur für Arbeit und des Trägers der anderen Leistung sowie einem von beiden benannten Vorsitzenden zusammensetzen.

In der Startphase des SGB II wurde davon ausgegangen, dass der Frage der Erwerbsfähigkeit eine Schlüsselrolle bei der Vermeidung von Drehtüreffekten und Verschiebeparkplätzen zukommen könnte. Daher wurde dem Verfahren zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit und der Einigungsstelle anfangs eine hohe Bedeutung zugemessen. Relativ schnell zeigte sich aber, dass nicht zuletzt aufgrund der gesetzlichen Definition der Erwerbsfähigkeit nur sehr wenige Hilfebedürftige (ca. 3 %) als nicht erwerbsfähig eingestuft wurden. Nur kurzzeitig stand diese Problematik im Mittelpunkt des politischen Interesses, nachdem

bekannt geworden war, dass zunächst selbst Schwerstkranke als erwerbsfähig im Sinne des SGB II eingestuft worden waren.

Bei den getrennten Aufgabenwahrnehmungen und bei den ARGE ist die Einrichtung der Einigungsstellen zwar zögerlich, aber letztlich doch fast flächendeckend erfolgt. Dagegen sehen viele zugelassene kommunale Träger (zkt) nicht die Notwendigkeit, eine Einigungsstelle einzurichten, obwohl sie gesetzlich vorgeschrieben ist (*Übersicht 4*).

Bei allen Formen der Aufgabenwahrnehmung werden die Einigungsstellen nur selten einberufen. Bei knapp zwei Drittel der Grundsicherungseinrichtungen gab es im gesamten Jahr 2006 nicht einen einzigen Fall für die Einigungsstelle (*Übersicht 4*).

Dennoch bleiben sowohl die Feststellung der Erwerbsfähigkeit als auch die Definition der Erwerbsfähigkeit durchaus problematisch. Da oft auch in Zweifelsfällen Erwerbsfähigkeit unterstellt wird, sind die SGB-II-Einrichtungen auch für Personen zuständig, die im Grunde nicht in den Arbeitsmarkt integrierbar sind. Dadurch werden die sowieso schon hohen Betreuungsschlüssel weiter verschlechtert. Auf der anderen Seite hat eine voreilige Diagnose von fehlender Erwerbsfähigkeit für die Betroffenen den Ausschluss aus der Förderpalette des SGB II zur Folge.

4 Gesamteinschätzung

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass durch die Einführung des SGB II zwar eine der bis dato vorhandenen Doppelstrukturen zwischen Arbeitsverwaltung und kommunalen Sozialämtern aufgehoben wurde, dafür aber andere Zuständigkeitsüberschneidungen weiter bestehen oder gar neu entstanden sind.

Vor allem bei drei Gruppen kommt es zu einer verwaltungsaufwendigen und bürgerunfreundlichen Doppelbetreuung: bei jugendlichen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, bei Rehabilitanden im Rechtskreis

⁸ Aufstocker werden in dem Rechtskreis sanktioniert, dessen Rechtsfolgenbelehrung sie im Zusammenhang mit einer Leistung erhalten haben. In Zusammenarbeit zwischen Agenturen und ARGE bzw. gAw ist es möglich, beide Rechtsfolgenbelehrungen in einem Arbeits- oder Maßnahmeangebot zu integrieren.

SGB II sowie bei Aufstockern (Beziehen von Arbeitslosengeld I und ergänzendem Arbeitslosengeld II). Dies gilt generell für alle drei Modelle der Aufgabenwahrnehmung. Entscheidend für die Zuordnung einer Person zu einem der Leistungssysteme ist heute der sozialrechtliche Status der Haushaltsgemeinschaft. So sind Jugendliche und Rehabilitanden je nach Status unterschiedlichen Institutionen zugeordnet, auch wenn gleiche spezifische Problemlagen vorliegen. Für den genannten Personenkreis wird das Ziel, Leistungen aus einer Hand anzubieten, verfehlt.

Letzteres gilt darüber hinaus für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Regionen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung, weil hier die Schnittstelle schon innerhalb des Leistungssystems des SGB II liegt.

Die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Fördermöglichkeiten wurden für Personen, die ehemals Arbeitslosen- oder Sozialhilfe erhielten, erweitert. Das bedeutet

aber noch nicht, dass alle Arbeitsuchenden mit ähnlichen Problemlagen, aber unterschiedlicher Zugehörigkeit zu Leistungssystemen, einen gleichen Zugang zu Förderleistungen haben. Zum einen stehen Personen im SGB II jene Leistungen, für die es im SGB III einen Rechtsanspruch gibt, entweder nicht oder nur als Ermessensleistung zur Verfügung. Zum anderen stehen ALG-I-Empfänger die Leistungen des SGB II nicht zur Verfügung, was besonders dann ein Problem ist, wenn die Personen besonderen Förderbedarf haben, der nicht frühzeitig gedeckt werden kann. Zum Dritten ist nicht gesichert, dass alle Arbeitsuchenden Zugang zu allen offenen Stellen haben.

Deutlich wurde, dass die institutionelle Kooperation auf lokaler Ebene über die Grenzen von Leistungssystemen hinweg wegen unterschiedlicher Ziele der beteiligten Institutionen vor erheblichen Hürden steht. Durch gesetzliche Regelungen, finanzielle Anreize oder verbindliche unterge-

setzliche Vorgaben kann Kooperation aber gefördert werden. Darüber hinaus ist die Lösung von Schnittstellenproblemen abhängig vom Engagement einzelner Führungspersonen vor Ort und setzt entsprechenden Handlungsspielraum und eine gewisse Kontinuität bei der Besetzung von Führungspositionen voraus.

Wenn Leistungen nach dem SGB II als Bundesleistungen geregelt sind, dann ist das Zusammenspiel mit anderen Bundesleistungen leichter zu organisieren als das mit Leistungen in kommunaler Trägerschaft. Wenn die Leistungen nach dem SGB II in kommunaler Verantwortung liegen, dann ist Kooperation leichter mit anderen kommunalen Leistungsträgern möglich als mit Trägern von Bundesleistungen.

Insgesamt sind die existierenden Sozialleistungssysteme hoch vernetzt. Daher ist es wichtig, bei künftigen Änderungen von Sozialgesetzen Schnittstellenfragen zu jeweils anderen Sozialleistungen systematisch mit zu bedenken.

LITERATUR

Dornette, J./Rauch, A. (Hrsg.) (2007): Berufliche Rehabilitation im Kontext des SGB II, IAB-Bibliothek 309, Nürnberg

Fachhochschule Frankfurt am Main/infas Institut/ Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) (2007): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse, Zwischenbericht (Mai) an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Fachhochschule Frankfurt am Main/infas Institut/ Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse, Endbericht (Mai) an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Kaps, P. (2008): Die Grundsicherung in der Politikverflechtungsfalle? Von den Schwierigkeiten sozialstaatlicher Institutionenreform zwischen Föderalismus und Zentralisierung, in: *Der moderne Staat – dms, Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 2, S. 399–422

Schütz, H./Oschmiansky, F. (2006): Arbeitsamt war gestern. Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse in der Bundesagentur für Arbeit nach den „Hartz“-Gesetzen, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 1, S. 5–28

Wissenschaftszentrum Berlin (WZB)/infas Institut (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)