

Dr. Wilhelm Adamy

Berlin, 19.02.2009  
AMP-ad/zr  
G:\AIS\SGB II\ZAG und JobCenter-  
neu\1.Bewertg GEntwurf Umorg.  
HartzIV.doc

## **Erste vorläufige Bewertung der geplanten Neuorganisation des Hartz IV-Systems**

Nach einer ersten vorläufigen Sichtung bewerten wir den Gesetzentwurf sehr kritisch. Bedauerlicherweise steht im Mittelpunkt der Reform nicht die Frage, wie die erkennbaren Defizite bei einer ganzheitlichen Beratung und Betreuung von Arbeitslosen verringert und die beruflichen und sozialen Integrationschancen von Hilfebedürftigen gleichermaßen verbessert werden. Mit der Reform wird leider keine bürgernahe und effiziente Organisation geschaffen, mit für die Bürger erkennbaren klaren Verantwortlichkeiten. Aufgaben- und Finanzverantwortung fallen – entgegen den Forderungen auch des Bundesrechnungshofs – mehr noch als bisher auseinander. Die Steuerbarkeit des Hartz IV-Systems wird noch schwieriger und nicht etwa einfacher.

Mit der Verselbständigung der Argen folgt nunmehr – nach der stärkeren inhaltlichen Trennung der Arbeitslosen in zwei Klassen – der zentrale Schritt zum Aufbau eines zweiten öffentlichen Zweigs der Arbeitsvermittlung. Die ohnehin bestehenden Reibungskonflikte infolge der vielfältigen Schnittstellen zwischen den beiden Systemen werden nicht verringert. Vielmehr wird bei einer Verselbständigung der neuen Zentren in beiden Systemen schnell die Neigung verstärkt, ein Eigenleben zu entwickeln und die Konkurrenz zum jeweils anderen System stärker zu betonen. Der einheitliche Arbeitsmarkt droht mehr und mehr aus dem Blick zu geraten. Die geplante Organisationsreform wird keinesfalls sicherstellen können, dass Menschen in gleicher Problemlage auch gleiche Förderchancen erhalten.

### **1. Zentrale Elemente der Neuregelung**

- Die Arbeitsgemeinschaften sollen zu öffentlich-rechtlichen Anstalten weiterentwickelt werden. Sie sollen künftig „Zentren für Arbeit und Grundsicherung“ (ZAG) heißen. Die bisherige Mischverwaltung und die Aufgabenverteilung zwischen Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen soll beibehalten werden. Durch Änderung des Grundgesetzes soll eine besondere Verwaltungseinheit geschaffen werden, die weder bundeseigene Verwaltung noch Landesverwaltung ist. Soweit bisher eine getrennte Aufgabenwahrnehmung besteht, soll diese aufgehoben und die betroffenen Regionen gleichfalls zur Bildung der neuen ZAG gezwungen werden.
- Die bisher befristeten 69 kommunalen Optionen werden einfach gesetzlich entfristet. Über bestehende unterschiedliche Rechtsauffassungen, ob für die Ausdehnung der kommunalen Experimentierklausel eine Änderung der Verfassung notwendig ist, wurde nicht entschieden. Vielmehr wurde die Alleinregie der Kommunen über 2010 hinaus einfach gesetzlich geregelt.
- Nach der geplanten Änderung des Grundgesetzes sollen einfache gesetzliche Konkretisierungen gleichfalls der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

- Jedes ZAG wird rechtlich selbständig, erhält einen eigenen Haushalt und erhält Dienstherrn- bzw. Arbeitgeberfähigkeit und kann eigenes Personal einstellen und erhält eine eigene Personalvertretung, Beauftragte für Chancengleichheit etc.
- Die Rechte der Trägerversammlung, die sich paritätisch zusammensetzt, werden erweitert, ebenso die des Geschäftsführers.
- Den Ländern werden zusätzlich Gestaltungsspielräume eröffnet, wie dem paritätischen Kooperationsausschuss oder dem Bund-Länder-Ausschuss auf Bundesebene.
- Das ZAG nimmt die Hartz IV-Aufgaben von Arbeitsagentur und Kommunen wahr, auch wenn die Verantwortung für die rechtmäßige und zweckmäßige Leistungserbringung bei Arbeitsagentur und Kommunen verbleiben soll.
- Die Einflussmöglichkeiten der BA auf die Ausgestaltung der arbeitsmarktpolitischen Leistungen des Hartz IV-Systems werden weiter zugunsten von Trägerversammlung und neuen Bundes- bzw. Länderausschüssen eingeschränkt. Auch der Haushaltsplan eines jeden ZAG soll vom BMAS oder einer Bundesoberbehörde genehmigt werden, nicht jedoch von der BA. Dies gilt auch für die Aufsichtsbefugnisse.
- Den bisher abgeordneten Beschäftigten wird ein Anspruch auf Versetzung oder Übernahme in die neue Organisation eingeräumt, es sei denn, der abgebende Dienstherr/Arbeitgeber lehnt dies „aus zwingenden dienstlichen Gründen“ ab.

## **2. Gewerkschaftliche Kritikpunkte**

- Die Kommunen werden nicht verpflichtet, ihre sozial flankierenden Maßnahmen (wie Schuldnerberatung) in die neue Organisation einzubringen; die Eingliederungsvereinbarung gilt grundsätzlich nur für arbeitsmarktpolitische Eingliederungshilfen. Eine ganzheitliche Unterstützung aus einer Hand wird vielfach so nicht sichergestellt werden können.
- Neue Bürokratie wird aufgebaut, da jedes Zentrum einen eigenen Haushalt erhält, der vom BMAS oder einer Bundesoberbehörde genehmigt werden muss und dies geht mit Gremien einher, die Entscheidungsprozesse schnell verzögern und zu neuen Reibungsverlusten und Ineffizienzen führen. Es bestehen Zweifel, ob tatsächlich eine bürgerfreundliche und effiziente Verwaltung geschaffen wird. Für die Verwaltung wird eher mehr Geld ausgegeben werden müssen, dies ist auch aus den Gesetzentwürfen zu entnehmen. Doch was es konkret kostet, weiß man nicht.
- Bestehende Doppelzuständigkeiten und Schnittstellen werden nicht beseitigt, sondern festgeschrieben. Sie sind mittlerweile größer und vielgestaltiger als vor der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe. So bspw. bei der Ausbildungsvermittlung oder der beruflichen Rehabilitation. Ausbildungsvermittlung für Jugendliche armer Eltern ist bspw. Aufgabe des Hartz IV-Systems, während die Berufsorientierung oder –beratung auch für diesen Personenkreis Aufgabe der Arbeitslosenversicherung ist. Der DGB hat mehrfach vergeblich angeregt, Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung bei einer Hand – sprich der Arbeitslosenversicherung anzusiedeln. Diese vielfältigen Schnittstellen führen zu komplizierten Abstimmungsprozessen und oftmals zum Nachteil der Arbeit- und Ausbildungssuchenden. Sie sind aber auch „Einfallstore für unwirtschaftliches, rechtswidriges und bundesweit uneinheitliches Verwaltungshandeln“, wie der Bundesrechnungshof richtigerweise feststellte.

- Die neuen Entscheidungs- und Beteiligungsgremien ändern nichts an der grundsätzlichen Verantwortlichkeit von Bundesagentur und Kommunen für die rechtmäßige und zweckmäßige Leistungserbringung. Auf die personellen und finanziellen Ressourcen der selbständigen ZAG haben sie aber keine unmittelbare Rückgriffsmöglichkeiten. Beide „Muttersgesellschaften“ sollen zwar ein Weisungsrecht bezüglich ihrer jeweiligen Aufgabe haben, doch dies soll ausdrücklich, „nicht im Zuständigkeitsbereich der Trägerversammlung gelten“. Soweit das Weisungsrecht dem ZAG gegenüber in Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung ausgeübt werden soll, muss bspw. die Arbeitsagentur zuvor den Kooperationsausschuss auf Landesebene anrufen.
- Es entsteht ein fachaufsichtsfreier Raum im Zuständigkeitsbereich der Trägerversammlung. Nach § 47 Abs. 3 soll das BMAS lediglich im Aufgabenbereich der Trägerversammlung „die Rechtsaufsicht über das ZAG führen“. Weiter soll die Trägerversammlung in Streitfragen zwischen Personalvertretung und Geschäftsführer als oberste Dienstbehörde tätig werden. Beteiligungsrechte nach dem Personalvertretungsgesetz können so unterlaufen und einseitig Konflikte gelöst werden. Bei Meinungsverschiedenheiten über die Weisungszuständigkeit entscheidet der Kooperationsausschuss.
- Die ohnehin komplizierten Aufsichtsregeln werden noch komplexer. So entscheidet die (häufig aus BA und Kommunen zusammengesetzte) Trägerversammlung über organisatorische, haushälterische und personalwirtschaftliche Fragen und legt das örtliche Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm fest. Zugleich „koordiniert“ der Kooperationsausschuss die Umsetzung der Grundsicherung. In diesem Ausschuss vereinbaren das jeweilige Land und der Bund jährlich die Ziele und Schwerpunkte der Integrationspolitik auf Landesebene. Zudem berät ein Ausschuss beim BMAS auf Bundesebene über zentrale Fragen der Umsetzung sowie Fragen der Aufsicht und erörtert die Zielvereinbarungen.
- Es ist völlig unklar, wie Steuerung und Controlling in diesen rd. 370 rechtlich selbständigen Einheiten aussehen kann und soll. Widersprüchliche Steuerungsimpulse scheinen unvermeidlich. Völlig unklar ist, wie der Zielvereinbarungsprozess des BMAS mit der BA bzw. der BA mit den neuen Zentren in Übereinstimmung gebracht werden kann mit den jährlichen Zielen und Schwerpunkten im Kooperationsausschuss auf Länderebene. Im neuen § 18b heißt es wörtlich: „Die Verfahren zum Abschluss der Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern werden mit den Verfahren zum Abschluss der Zielvereinbarungen zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur sowie deren Konkretisierung in den Zielvereinbarungen der Bundesagentur und den Zentren für Arbeit und Grundsicherung abgestimmt“. In den Erläuterungen heißt es dann, dass die Zielvereinbarungen zwischen BMAS und BA durch die Vereinbarung jährlicher Ziele auf Landesebene „unberührt bleiben“. Beide Verfahren sollen „sich gegenseitig ergänzen und zu einer wirkungsvollen Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende beitragen“.
- Die Trennung von Finanzierung und inhaltlichen Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten fallen immer noch weit auseinander. Sie liegen keinesfalls in einer Hand, obwohl dies Voraussetzung ist für effektive und moderne Verwaltungsstrukturen.
- Die Entscheidungsstrukturen werden mehr oder weniger schleichend zugunsten der Länder verändert, auch wenn Arbeitsförderung und Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit Bundesaufgabe ist und der Bund 85 bis 90 Prozent des Hartz IV-Systems finanziert. Reibungsverluste und Ineffizienzen in den 16 Kooperationsausschüssen dürften unvermeidlich sein und eine bundeseinheitliche Umsetzung stark beeinträchtigen. Im Zweifel kann der Bund im Kooperationsausschuss sogar überstimmt werden, da der Vorsitzende bei Meinungsverschiedenheiten abwechselnd von beiden Seiten gestellt werden soll und bei Stimmengleichheit die Stimme des Vorsitzenden entscheidet. Eine zusätzliche Gewichtsverlagerung zugunsten der Länder könnte damit verbunden sein, dass sich das BMAS weitgehend durch Beschäftigte der BA vertreten lassen will. Der nach wie vor hohe Anteil der Jugendlichen und die Ergebnisse der Pisa-Studien zeigen gleichermaßen, dass

eine originäre inhaltliche und finanzielle Zuständigkeit keinesfalls immer zu zufriedenstellenden Ergebnissen führt.

- Den Beiräten wird kein Beteiligungsrecht eröffnet. Zwar sollen sie verbindlich vorgesehen werden. Es bleibt bei der unverbindlichen Beratungsfunktion. Sie sollen von der Trägerversammlung berufen werden auf Vorschlag der Wohlfahrtsverbände, der Arbeitgeber, der Kammern und berufsständischen Organisationen.
- Die neue Arbeitgeber- bzw. Dienstherrnenfähigkeit erscheint aus Sicht des Hartz IV-Systems zunächst positiv. Doch der Übergang der Personalverantwortung und der Personalentwicklung auf die örtliche Einheit erschwert eine einheitliche Personalpolitik und einen Wechsel der Beschäftigten zwischen der Arbeitslosenversicherung und dem Hartz IV-System. Zugleich sollen Regelungen zur Entlohnung vorgeschrieben werden, die ein unterschiedliches Lohnniveau zwischen beiden Rechtskreisen begünstigt. Zugleich erhöht sich das personalpolitische Risiko der Arbeitslosenversicherung, da die Beschäftigten bei Wahrnehmung ihres Rückkehrrechts Beschäftigte der Arbeitslosenversicherung bleiben.
- Für die Bürger und Hilfesuchenden sind die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten nicht klar erkennbar. Es bestehen Zweifel, ob dem vom Bundesverfassungsgericht geforderten Demokratieprinzip ausreichend Rechnung getragen wird; der Bürger kann kaum erkennen, wer für welche Aufgaben und Ergebnisse verantwortlich ist, um dies zur Entscheidungsgrundlage für sein Wahlervotum zu machen. Für sie ist vielfach völlig unklar, wer für was das Sagen hat. Eine Fortsetzung des „Schwarzen-Peter-Spiels“ der beteiligten Institutionen ist keinesfalls auszuschließen.
- Die Arbeitslosenversicherung soll verpflichtet werden, Dienstleistungen für das ZAG bereitzustellen. Dem ZAG ist es hingegen freigestellt, diese Angebote – wie medizinischer Dienst oder Personaldienstleistungen – auch tatsächlich zu nutzen. Die Arbeitslosenversicherung muss folglich Personal vorhalten und ins Risiko gehen, soweit da die tatsächliche Nutzung nicht genau kalkuliert werden kann. Zudem soll das BMAS durch Rechtsverordnung mit Zustimmung der Länder die Abrechnung dieser Leistungen regeln. Die selbstverwaltete Arbeitslosenversicherung muss folglich Beitragsmittel vorhalten und die Höhe der Abrechnungsbeträge nicht selbst bestimmen können. Es ist keinesfalls auszuschließen, dass die Verrechnungssätze einmal mehr das beitragsfinanzierte System belasten.
- Mit der Entfristung der 69 optierenden Kommunen wird die institutionelle Konkurrenz in der öffentlichen Arbeitsförderung noch verschärft. Selbst die Ergebnisse der regierungsamtlichen Begleitforschung werden nicht einmal einbezogen, die für die zugelassenen Kommunen per Saldo noch ungünstigere Integrationserfolge zeigte, als für die ARGen.

Die jetzt geplanten Neuregelungen führen weder zu einer vom Bundesverfassungsgericht geforderten klaren Kompetenzabgrenzung, noch zu einer Verwaltungsvereinfachung. Die geplanten Änderungen werden kostentreibend sein und die Verselbständigung der Rechtskreise und damit die Spaltung zwischen Arbeitslosen erster und zweiter Klasse längerfristig eher vergrößern. Die Steuerbarkeit der etwa 370 selbständigen Einheiten wird nicht erleichtert, sondern noch schwerer. Zugleich werden den Ländern neue Beteiligungsmöglichkeiten eröffnet, die angesichts der unterschiedlichen Interessen von Bund und Ländern eine bundeseinheitliche Ausrichtung der Arbeitsförderung nicht begünstigen wird. Die Einigung stellt vielmehr einen faulen Kompromiss dar, der den Ländern neue strategische Einflussmöglichkeiten eröffnet, die Effizienz des Systems insgesamt aber nicht steigern wird. Die Gesetzentwürfe stehen nicht zuletzt im Widerspruch zu den Ergebnissen der Föderalismuskommission.

Die ohnehin schon bestehenden Diskrepanzen zwischen Finanzierung und Kompetenzen werden sich noch vergrößern. Die Chance auf eine inhaltliche Reform, die Aufgaben- und Finanzverantwortung enger verknüpft, wurde vertan.