

# SGB II-Bürokratietreiber mit nüchterner Bilanz

## 1. Einleitung

Mit dem am 1.1.2005 in Kraft getretenen SGB II als einheitliches Leistungsgesetz für arbeitsmarktfremde Arbeitslose war die Erwartung verbunden, die überdurchschnittliche Zahl von 4,4 Mio. Arbeitslosen (entsprach einer Arbeitslosenquote von 10,5 %) deutlich senken zu können. Galten doch in der ersten Hälfte des letzten Jahrzehnts eine ineffiziente Arbeitsvermittlung, ein nicht problemgerechter „zweiter Arbeitsmarkt“ und zu hohe Sozialleistungen als die wesentlichen Ursachen für die verfestigte (Langzeit-)Arbeitslosigkeit. Von den damaligen Vermutungen oder Problemen ausgehend, stellt das zehnjährige Bestehen des ständig modifizierten SGB II einen willkommenen Anlass zur Analyse des neugeschaffenen Leistungssystems dar.

Zu bewerten ist, warum „die Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland (mit 48%) im Vergleich mit anderen OECD Ländern mit niedriger Arbeitslosigkeit ungewöhnlich hoch ist“ (vgl. OECD 2014: 38). Dass es sich bei dem hohen Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik um ein Dauerproblem handelt, wird auch aus der Abbildung 1 ersichtlich.

Selbst wenn statistische Effekte ab 2005 in die Interpretationen einbezogen werden, zeigt der Zeitvergleich, dass der bundesrepublikanische Spitzenwert schon fast einen konjunkturneutralen Verlauf nimmt. Ein Sachverhalt, der auf hohe strukturelle Defizite schließen lässt, die sich auch durch internationale Vergleiche bestätigen lassen. Diese zeigen, dass mit uns vergleichbare Länder wie Dänemark (19,1 %), Schweden (16,6 %) und die Niederlande (27,6 %) in

Von Peter Bohlmann, Landkreis Verden

2011 wesentlich bessere Werte nachweisen konnten (OECD, 2012:171). Ein Erklärungsansatz könnte sein, dass hier die Aktivierungsprogramme für sozialpolitische Problemgruppen unter kommunaler Aufsicht stehen.

Belegt wird die Langzeitarbeitslosigkeit als persistentes Problem aber auch durch die inländische Statistik. So waren in der Mitte des letzten Jahres zwei Drittel der 4,3 Mio. erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach dem SGB II bereits länger als 24 Monate im Leistungsbezug (vgl. BA 2014:14). Auch vor diesem Hintergrund fällt es schwer, das eigens für diese Zielgruppe entwickelte SGB II von der nicht erfolgten Problemlösung freizusprechen.

Naheliegender ist, dass die mit dem Gesetz verbundenen Verwaltungsstrukturen und Förderinstrumente den Problemlagen vieler Langzeitarbeitsloser und deren Familien nicht entsprechen. Deshalb könnte die ökonomische, integrationspolitische und administrative Auswertung des Gesetzes zur Entwicklung einer zukunftsfähigen und problemangemessenen Sozialpolitik hilfreich sein. Von daher wird es in den folgenden Ausführungen um generelle Hinweise zu vorliegenden Fehlsteuerungen und -entwicklungen gehen.

Aus Sicht der Landkreise als Sozialhilfeträger stellen die reduzierten sozialen Gestaltungsmöglichkeiten und das Zusammenwirken zwischen der BA und den Kommunen noch immer dringend zu lösende Probleme dar.

Liegt doch die tiefste Zäsur des SGB II in einer vollständigen – bzw. bei den Optionskommunen teilweisen – Ausgrenzung der Kommunen aus der aktiven Arbeitsförderung. Dies obwohl eine wirksame Begrenzung der Langzeitarbeitslosigkeit eine enge Verbindung zu den kommunalen Zuständigkeiten dringend erfordert. Denn ohne eine enge Bezugnahme zur Jugend- und Sozialhilfe, der Kinderbetreuung, den Frühen Hilfen, der Schulträgerschaft für die Berufsschulen und auch im Hinblick auf den Fachkräftemangel wird die Langzeitarbeitslosigkeit ein Dauerproblem bleiben.

Diese auch vor zehn Jahren schon bekannten Fakten verstärken die Verwunderung darüber, dass die Zuständigkeit für die Langzeitarbeitslosigkeit mit ihren ausgeprägten Wechselwirkungen zu sozialen Aufgabenstellung der Kommunen, aber auch zur kommunalen Wirtschaftsförderung bei einer zentralistischen Bundesagentur angesiedelt werden sollte und – von den Optionskommunen und den kommunalen Eingliederungsleistungen in den gemeinsamen Einrichtungen abgesehen – weitgehend auch wurde.

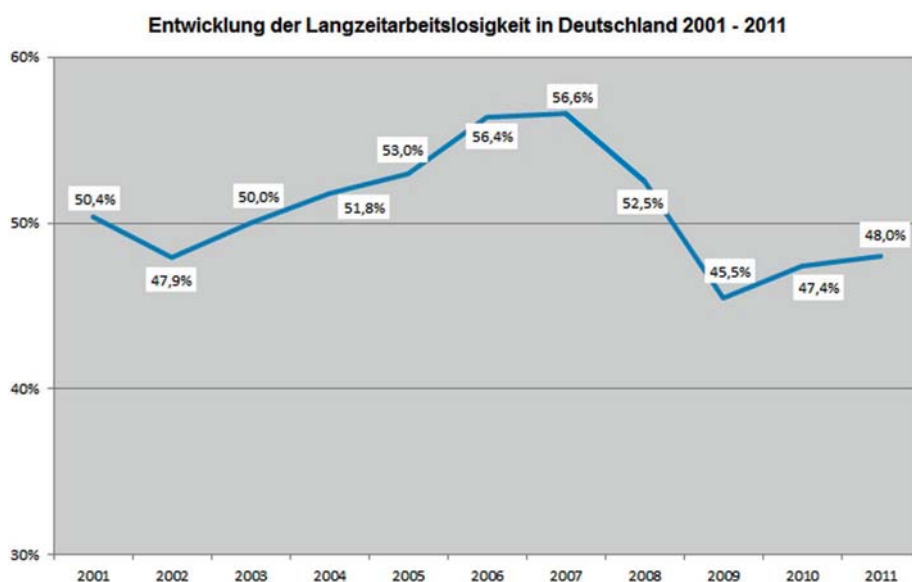
Bei der Darlegung dieser nicht problemangemessenen Grundtendenz des SGB II wird weitgehend chronologisch vorgegangen, um an Hand der markantesten Meilensteine (Förderinstrumente, Bildungs- und Teilhabepaket/BuT) die Fehlentwicklungen und Verbesserungspotenziale im Hinblick auf eine stärkere kommunale Zuständigkeit aufzuzeigen. Argumentationsleitend wird die Frage nach dem Zweck des SGB II und seinen Ergebnissen sein.

## 2. Ziele und Ergebnisse des SGB II

Ausschlaggebend für das SGB II waren die 2002 entdeckten falschen Vermittlungszahlen der Bundesanstalt für Arbeit, grundsätzliche Reformvorstellungen für den Arbeitsmarkt und finanzwirtschaftliche Motive. In Bezug auf die letztgenannten setzte die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen am 27.3.2002 eine Arbeitsgruppe zur Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe mit dem Ziel ein, die Kommunen von ungleich verteilten Sozialausgaben zu entlasten. Später wurde eine kommunale Entlastung der Kommunen von 2,5 Mrd. € angekündigt. Ob die „Garantie“ umgesetzt wurde oder nicht, ist bis heute umstritten. Allerdings sprechen die Zahlen der damaligen Sozialhilfe- und der Arbeitslosenhilfempfangener und die damit verbundene finanzielle Dimension für die kommunale Position der enttäuschten Erwartungen.

Nach dem Inkrafttreten des SGB II sollten die 2,5 Mrd. € u. a. erreicht werden, indem die Sozialhilfeträger nicht mehr für die Re-

Abbildung 1



Quelle: OECD (2009 und 2012): Long-term unemployment (12 months and over), % of total unemployment, Employment and Labour Markets – Key Tables from OECD, Darstellung O-Ton Arbeitsmarkt

gelsätze „ihrer“ Sozialhilfeempfänger aufgenommen mussten, dafür aber zu 70,9 % auch die Kosten für Unterkunft und Heizung der (ehemaligen) Arbeitslosenhilfeempfänger zu leisten hatten. Quantitativ bedeutete dies rückblickend, dass nach der von 2002 hochgerechneten Sozialhilfestatistik der Bund für 1,3 Mio. (mit Kindern 2,75) potenziell erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger mit der neuen Leistung „Arbeitslosengeld II“ zuständig wurde. Die Kommunen erhielten 2005 hingegen laut der hochgerechneten Arbeitslosenhilfestatistik von 2002 die Zuständigkeit für die Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) von 1,7 Mio. Arbeitslosenhilfeempfängern (Kinder wurden nicht erfasst). Erwähnt werden müssen in diesem Zusammenhang noch die 136.000 Arbeitslosenhilfeempfänger, die aufstockende Sozialhilfe erhielten und für die es in der Tat problematische Doppelstrukturen gab.

Politisch wurde das Vorhaben, die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für Erwerbsfähige als „Leistungen aus einer Hand“ zusammenzulegen, in der Regierungserklärung des damaligen Bundeskanzlers Schröder vom 14.3.2003 benannt (vgl. Deutscher Bundestag, 2003: 2482). Die Aussage, dass „bis zu“ 1 Mio. Sozialhilfeempfänger von den kommunalen Sozialämtern zur Bundesagentur für Arbeit wechseln sollten, zeigte die statistische Unterschätzung des Problems auf und präjudizierte eine Zuständigkeit der BA. Unabhängig davon, ob der Ansatz arbeitsmarktpolitisch problemadäquat war, warf das Ansinnen, die Bundesagentur für Arbeit mit der bisher unbekanntem Klientel zu betrauen, auch qualitative Probleme auf. Geklärt werden musste, wie denn „arbeitslosigkeitsbedingter“ Sozialhilfebezug zu definieren sei.

Die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe als Fürsorgeleistung waren beide steuerfinanzierte Leistungen. Der Unterschied lag lediglich im Zugang, da die Arbeitslosenhilfe eine vorherige, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung voraussetzte, während die Sozialhilfe als niedrigschwelligste und nachrangigste Form zur Absicherung des Existenzminimums keine Leistungsvoraussetzung erforderte. Als „bürokratietreibendes“ Ergebnis wurde entsprechend den Voraussetzungen für den Bezug von Renten bei Erwerbsminderung festgelegt, dass eine dreistündige Arbeitsfähigkeit pro Tag zur Erwerbsfähigkeit und damit auch zur Anspruchsberechtigung nach dem SGB II führte.

Für die zusammengefasste Gruppe wurde das Konzept des **Förderns** durch arbeitsmarktpolitische Instrumente und des **For-derns** u. a. durch eine Reduzierung der Leistungen entwickelt. Beide Vorhaben erwiesen sich schon theoretisch bei der sehr heterogenen neu entstandenen Gruppe der zukünftigen Arbeitslosengeld II-Empfänger als unmöglich. Zumindest ließ sich an den Beschäftigungszahlen und über ökonomi-

sche Grundüberlegungen aufzeigen, dass weder das Eine noch das Andere umgesetzt wurde.

### 2.1. Weder Sozialabbau noch Beschäftigungsaufbau

Bei der Beurteilung der Leistungskürzungen soll hier nicht auf die Angemessenheit von Transfers oder gar deren Auswirkungen auf Löhne und Beschäftigung eingegangen werden. Beides ist im Hinblick auf das SGB II auch irrelevant, weil das Gesetz weder für **Sozialabbau** noch für **Beschäftigungsaufbau** steht. So wurden der Arbeitsangebotseffekt und die Verteilungswirkungen der Hartz IV-Reform schon 2007 in einer IAB-Studie untersucht mit dem Ergebnis, dass die Entwicklung der öffentlichen Transfers nach der Einführung der Hartz IV-Reform im Jahr 2005 sogar steil nach oben zeigt (vgl. Arntz, Clauss et al. 2007: 9). Allerdings hat das Arbeitslosengeld II eine nivellierende Wirkung, die nicht unbedingt als sozial ungerecht bezeichnet werden kann. Gewinner der Hartz IV-Reform waren die ehemaligen Sozialhilfeempfänger, während die Verlierer des SGB II ehemalige Arbeitslosenhilfeempfänger mit hohen Transfers und geringen Bedarfen waren. Wird jetzt unterstellt, dass der Abstand zwischen der Transferleistung und des zu erwartenden Lohnes das Arbeitsangebot (Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme) bestimmt, wird deutlich, dass auch hier keine nennenswerten Effekte durch das SGB II entstanden sind. „Es überlagern sich demnach die positiven und negativen Arbeitsangebotseffekte“ (ebd.: 70). Vor diesem Hintergrund der nicht eingetretenen mikroökonomischen Hoffnungen kann demnach makroökonomisch auch kein Beschäftigungsaufbau konstruiert werden, sodass Aussagen, Hartz IV hätte die Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik erhöht, lediglich eine apologetische Funktion erfüllen.

Nicht unwesentlich trugen zu der nüchternen Bilanz auch die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik bei, die durch eine zentralistische Ausrichtung, Träger- und Ausschreibungswettbewerbe sowie eine erschreckende Kurzfristigkeit geprägt waren. Im Kern ging es um Aktivierung und weniger um Vermittlung. Erfolgreiche und nachhaltige Vermittlung fand sich erst seit dem 1.1.2011 in der Statistik wieder. Zuvor wurde die erfolgreiche Arbeit der Jobcenter über die Höhe der Aktivierungsquote und der reinen Anzahl der Integrationen gemessen. Nachhaltigkeit, Kostenentwicklungen in den Transferaufwendungen oder ein Blick auf den Bestand des Langzeitleistungsbezuges waren bestenfalls Gegenstand von Einzelbetrachtungen vor Ort.

### 2.2. Kurzfristige Förderung ohne Problembezug

Hatten vor 2005 viele kommunale Sozialhilfeträger noch auf der Grundlage von drei Paragraphen des BSHG, den §§ 18, 19 und

20, Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekte organisiert, haben diese sich im SGB II auch durch die Querverweise zum SGB III mehr als verzehnfacht. Am bekanntesten wurden die Arbeitsgelegenheiten bzw. 1-Euro-Jobs, bei denen das Hauptproblem in einer maximalen Beschäftigungsdauer von sechs Monaten lag. Dass diese Zeit nicht ausreicht, um gerade der Langzeitarbeitslosigkeit beizukommen, war und ist den Praktikern der (kommunalen) Sozialpolitik bekannt. Schon gar nicht lassen sich notwendige Förderketten von der Arbeitsgewöhnung (Tagesstruktur), Beschäftigung und Qualifizierung in einem derartig engen zeitlichen Rahmen und gleichzeitiger geringer Motivationswirkung organisieren. Auch hier nahm der „Bürokratieanteil“ pro Maßnahme deutlich zu.

Am schwersten – auch für die Optionskommunen – verkraftbar war das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt, das im April 2012 in Kraft trat. Seitdem müssen alle Maßnahmen strikt wettbewerbsneutral ausgerichtet sein. Konkret bedeutet dies u. a., dass ein Hilfeempfänger noch nicht einmal ein Laubblättchen in einer öffentlichen oder karitativen Einrichtung vom Bordstein fegen darf, weil dies auch ein privates Unternehmen tun könnte. Diese Vorgabe führte zur Einstellung vieler Initiativen, obwohl gerade solche für inklusive Beschäftigung, der Integration von Flüchtlingen und zur Erstbeschäftigung von Langzeitarbeitslosen dringend notwendig waren und wären.

Das SGB II ist entsprechend der Arbeitsförderung vom Grunde her auf eine schnelle Vermittlung angelegt, eine Intention, die schon an den sechsmonatigen Bewilligungsbescheiden und den zeitlich nur sehr begrenzten Betriebspraktika deutlich wird. Der Wunsch nach Wirtschaftlichkeit und gleichzeitiger Qualitätsentwicklung führt zu Versuchen, Prozesse und Maßnahmen zu verkürzen und zu vereinheitlichen. Dadurch wird völlig verkannt, dass das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit vielschichtig ist und im Einzelfall langfristige Unterstützung und Erprobung von Beschäftigung erfordert.

Neben den verbesserungswürdigen fachlichen Aspekten zeigt sich allerdings noch ein weiteres grundsätzliches Problem. So wurde durch das Gesetz bei den Kommunen als Hauptbetroffene von Arbeitslosigkeit und Fachkräftemangel die Motivation deutlich gemindert, aus eigenen finanziellen und sozialpolitischen Interessen heraus der Unterbeschäftigung entgegenzuwirken. Problematisch ist, dass seit dem SGB II bei allen Langzeitarbeitslosen ein mögliches oder erzieltetes Einkommen zuerst bei den Bundesleistungen angerechnet wird und deshalb erst bei ausreichender Höhe die finanzpolitisch gewünschte Senkung der kommunalen KdU-Ausgaben möglich wird.

### 3. (Nicht-)Nutzung der kommunalen Anreize und Netze

Vor dem Jahr 2005 entwickelten die Kommunen viele innovative Beschäftigungsmodelle, um durch die Arbeitsmarktintegration (und Armutsprävention) ihre Sozialhilfeausgaben zu senken. Diese Anreizwirkung ist in der Mischfinanzierung und auch Mischverwaltung des SGB II verloren gegangen, obwohl doch die Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenkompetenz schon vor zehn Jahren zum Allgemeingut einer fortschrittlichen Verwaltungs- bzw. Aufgabensteuerung gehörte.

Neben diesen gesamtstaatlichen Gesichtspunkten sind es aber auch die operativ ausgesprochen bedeutenden kommunalen Leistungen nach § 16a SGB II, die aufzeigen, dass das SGB II kein „einheitliches Leistungsrecht“ war und ist, sondern vielmehr der Abstand zwischen den Hilfsangeboten zugenommen hat.

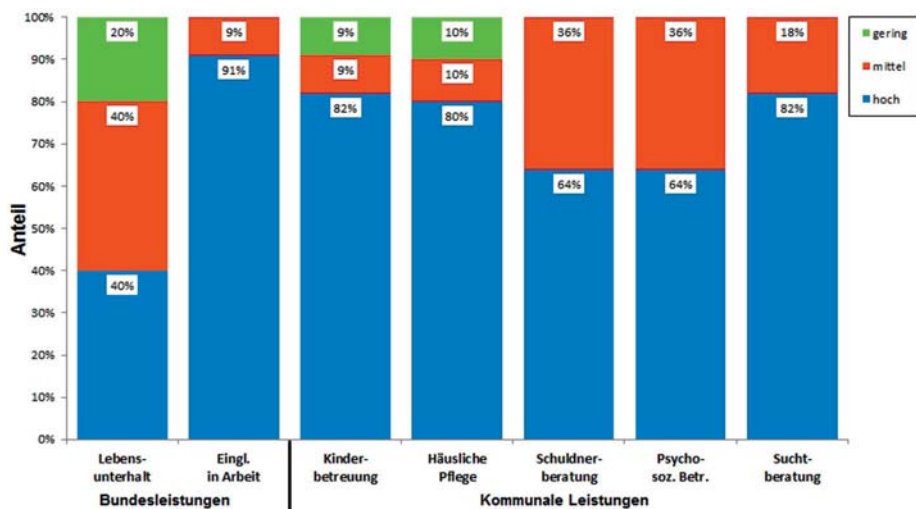
#### 3.1. Die kommunalen Eingliederungsleistungen

Zu den im SGB II aufgeführten kommunalen Eingliederungsleistungen gehören die Kinderbetreuung, die häusliche Pflege von Angehörigen, die psychosoziale Betreuung sowie die Sucht- und Schuldnerberatung. Schon aus der Aufzählung ergibt sich, dass diese Beratungsangebote und deren Effizienz erheblich für den Integrationserfolg von Langzeitarbeitslosen sind. So zeigt die nachfolgende Grafik aus einem Forschungsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (vgl. Kaltenborn, Kaps 2012: 106), welche Bedeutung die Bundesländer als „Zwischeninstanz“ den einzelnen Angeboten für die soziale Arbeitsmarktintegration zuschreiben.

Auffällig ist, dass den kommunalen Angeboten der Kinderbetreuung und der Suchtberatung mit 82 % fast die gleiche Relevanz zugeschrieben wird wie der Bundesleistung „Eingliederung in Arbeit“. Das entspricht dem bekannten Fakt, dass die Vermittlungshemmnisse weniger im Lohn liegen, sondern vielmehr in der Person begründet sind. Praktiker wissen, wie schwer es ist, Überschuldete oder Suchtkranke in Arbeit zu vermitteln. Sie kennen das Hemmnis einer unzureichenden Kinderbetreuung und auch die Tatsache, dass es auch für Langzeitarbeitslose Hilfen bei psychischen Erkrankungen geben muss.

Selbst ausgeprägte Zentralisten stellen nicht in Frage, dass diese Leistungsangebote effizient nur von den kommunalen Trägern koordiniert und/oder erbracht werden können, da allen Betroffenen, ob mit oder ohne SGB-II-Anspruch, diese Leistungen offenstehen müssen. Das SGB II entspricht dem hohen arbeitsmarktpolitischen Wert gerade durch die Trennung der Trägerschaft der Leistungen jedoch nicht. Im Gegenteil: Vor dem Hintergrund der unter-

Abbildung 2



Quelle: BMAS Forschungsbericht 434, Einbeziehung der kommunalen Leistungen in die Zielsteuerung des SGB II, 04-2013 (Dr. Bruno Kaltenborn und Petra Kaps)

schiedlichen Handlungsphilosophien, der kommunalen Daseinsvorsorge und der bundesstaatlichen Arbeitsverwaltung provoziert das Gesetz bei der Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit ein gegenseitiges Schuldzuweisen.

Etwas anders sieht das bei den Optionskommunen aus, da diese alles unter einem (Träger-)Dach anbieten können. Benannt wurde ein Vorteil der zugelassenen kommunalen Träger, der sich auch beim Bildungs- und Teilhabepaket bewährt hat.

#### 3.2. Das Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)

Eine weitere kommunale Einbeziehung kam 2011 durch die Leistungen für Bildung und Teilhabe hinzu. Das Gesetz war eine Folge des am 9.2.2010 gesprochenen Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu den Regelleistungen nach dem SGB II, in dessen Begründung der Satz zu finden war, dass „insbesondere Bildung bei der nachhaltigen Überwindung von Hilfebedürftigkeit und zukünftigen Lebenschancen eine Schlüsselfunktion“ zukommt. Entscheidend und wegweisend war, dass das oberste Gericht der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit (wieder) eine präventive bzw. mittel- und langfristige Dimension verlieh und dies im weiteren Sinn mit der Chancengleichheit begründete.

Seinen Ausgangspunkt fand das Urteil in einer Klage gegen die vermutete Unauskömmlichkeit der Regelsätze für Erwachsene und für Kinder (Sozialgeld). Das Gericht hielt die Regelleistungen zwar der Höhe nach noch für ausreichend, aber nicht für transparent und nachvollziehbar ermittelt, insbesondere für Kinder. Es forderte den Gesetzgeber zu entsprechenden Nachbesserungen auf. Als Lösungsmöglichkeiten wurden sowohl die Erhöhung des Sozialgeldes als auch die Entwicklung eines „Sondersystems“ für kinder- und jugend-

fördernde Leistungen offeriert. Bekanntermaßen wurde die zuletzt genannte Variante u. a. wegen der höheren Treffsicherheit favorisiert und in Grundzügen auch umgesetzt. Verbunden war damit auf der Bundesebene das Eingeständnis, dass die mit dem SGB II einhergegangene Abschaffung der einmaligen Leistungen nach § 21 BSHG ein Fehler war. Während vor 2005 den Sozialhilfeträgern als beratenden Behörden auf der Grundlage des BSHG und des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) grundsätzlich eine gezieltere Möglichkeit zur Förderung von Kindern möglich war, sah das SGB II mit einigen wenigen Ausnahmen nur pauschale Regelsätze vor. Über die Gründe dafür kann nur spekuliert werden: Die praktische Unkenntnis über die Realität in einigen Bedarfsgemeinschaften mag eine wichtige Rolle gespielt haben. Vielleicht haben aber auch wirtschaftsliberale Eigenverantwortlichkeitsideologien oder von Behördenskepsis geprägte, progressive Emanzipationsvorstellungen ihren Beitrag dazu geleistet.

Wieder in der Realität angekommen, ist der Hinweis wichtig, dass es eben nicht allein um **die arbeitslose Einzelperson, sondern auch um die Kinder in den Bedarfsgemeinschaften gehen muss**. Durch das fast vollständige Streichen der einmaligen Leistungen wurde dieser Fakt leider nur unvollständig erfasst, da z. B. das Vorsorgesparen für den Ersatz von Haushaltsgeräten nicht in jeder Bedarfsgemeinschaft zum Allgemeingut gehört bzw. gehören konnte. Des Weiteren werden nicht in jeder hilfebedürftigen Familie die Ausgabenprioritäten von den Kindern oder zumindest in deren Bildungsinteresse festgelegt. Somit rückte das Verfassungsgericht schon fast paradigmatisch die Bedarfsgemeinschaft oder gar „das System Familie“ (wieder) in den Fokus der Betrachtungen. Mit dem Bildungs- und Teilhabepaket wurde den rechtlichen Vorgaben und vor allem



der geforderten differenzierten sozialpolitischen Sichtweise weitgehend entsprochen. Problematisch war nur, dass es – außerhalb der Optionskommunen – durch das SGB II keine Dezentralisierungspotenziale mehr gab, obwohl eine enge Zusammenarbeit mit den Landkreisen als Sozial- und Jugendhilfeträger unabdingbar wurde. Der gesetzlichen Bundeszuständigkeit folgend wurde auf dieser Ebene vorgedacht und auf der Landes- bzw. den kommunalen Ebenen weitergedacht. Spitzenpolitiker in Berlin und Ministerialbürokratien in den Landeshauptstädten diskutieren in der Konzeptionsphase des BuT über den kognitiven Wert von Musikschulkursen oder den angemessenen Zuschuss für ein Hortmittagessen. Diese beiden Beispiele stehen für zwei Regelungsbedarfe, die selbst regional oder auch kommunal auf unterschiedliche Gegebenheiten stoßen können und auch deshalb zu unterschiedlichen Antworten führen müssen. Im Ergebnis setzte sich dann die Erkenntnis durch, dass das Bildungs- und Teilhabepaket kommunal verantwortet werden musste und der Bund die Kosten durch einen zusätzlichen Anteil an der Kosten der Unterkunft tragen sollte.

Dass das SGB II-bedingte Bürokratiewachstum keine Grenze findet, zeigt sich gerade beim Hortmittagessen. Hier beteiligen sich bis heute die Kultus- und Sozialministerien einiger Länder mit ihren versicherungs- bzw. aufsichtsrechtlichen Bedenken, die teilweise zum Schließen ursprünglich aufgezeigter Fördermöglichkeiten führen (vgl. Nds. Sozialministerium 2014). Entsprechende Verbote führen dann dazu, dass die finanzielle Förderung des gemeinsamen Mittagessens wieder der Kommune im Rahmen der wirtschaftlichen Jugendhilfe oder als Hortträger obliegt.

Beim BuT zeigt sich wieder eine deutlich bürokratietreibende Abrechnung. Es werden Summen verteilt, deren zweckgebundene Verausgabung zentralistisch mit dem Hinwirkungsgebot versehen werden musste. Sozial- und Jugendhilfeträger mit einem entsprechenden sozialpolitischen Verantwortungsbewusstsein und finanziellen Anreizen haben ein solches nicht nötig. Es zeigt sich, dass selbst, wenn fachlich gebotene Ansätze politisch mehrheitsfähig sind, der zentralistische Regelungsansatz zeitlich verzögernde oder gar verhindernde Bürokratiefolgen nach sich zieht. Vor 2005 hätte der Wille, Kinder nachhaltig zu fördern, lediglich graduelle Veränderungen im Sozialhilferecht oder im KJHG erfordert. Heute erfordert dies weitaus komplexere Gesetzesänderungen. Doch unabhängig davon wird am BuT für die zukünftigen Überlegungen deutlich, dass eine nachhaltige Überwindung des Hilfebezugs ohne Vorortkenntnisse und ohne kommunales Engagement nicht gelingen kann.

#### 4. Ausblick

Unabhängig davon, ob vor Ort gemeinsame Einrichtungen oder Optionskommunen tätig sind, benötigen die Kommunen aufgrund ihrer umfassenden Integrations-, Migrations-, und Inklusionsaufgaben auch einen Zugriff auf die passive und vor allem aktive Arbeitsmarktpolitik. Dringend ist dies auch, weil im Vergleich zu 2005 ein weiteres Problem hinzugekommen ist. Der Fachkräftemangel erzeugt zusätzlichen Druck, Langzeitarbeitslose zu qualifizieren und zu integrieren. Das Fehlen von Fachkräften äußert sich jedoch regional und branchenspezifisch unterschiedlich, sodass die Stärkung der kommunalen Ebene und eine damit verbundene Einbindung der Wirtschafts- und Bildungsförderung notwendig werden. In Berlin oder Nürnberg entwickelte Sonderprogramme werden hingegen nicht alle Bedarfe erkennen und vor allem immer mehr Ausschluss- als Zulassungskriterien enthalten. Im Rahmen der Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderung ist aufzugreifen, dass längere – über sechs Monate hinausgehende – Anstellungszeiten möglich werden. Zudem ist durch die Betreuungs- und Begleitungsnotwendigkeiten der Arbeitslosen eine reine Ausrichtung auf private Arbeitgeber wenig hilfreich. Vielmehr sind Strukturen zu schaffen, die nach dem Vorbild des dualen Ausbildungssystems arbeitsteilig und verbindend die Qualifizierung Langzeitarbeitsloser ermöglicht. Es zeigt sich, dass die Beseitigung von Langzeitarbeitslosigkeit von einer hohen Beratungs- und Förderintensität abhängt. Diese muss mit einer höheren Stetigkeit und Sinnhaftigkeit von Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekten einhergehen. Deshalb sollte die 2011 eingeführte Wettbewerbsneutralität aus dem Gesetz gestrichen werden. Die interaktive Abstimmung zwischen Beschäftigungsträgern und den Kammern beim Einfordern von Unbedenklichkeitsbescheinigungen reichen aus und würden den heutigen Qualifizierungswünschen vieler Unternehmen entsprechen.

Des Weiteren ist dringend die Gefahr abzuwehren, dass für unterschiedliches sozialpolitisches Klientel unterschiedliche (zweite) Arbeitsmärkte geschaffen werden. Uneinheitliche rechtliche Restriktionen für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung, Flüchtlinge und Langzeitarbeitslose sind unwirtschaftlich und gelinde gesagt wenig inklusiv. Darüber hinaus sind im Hinblick auf „öffentliche Beschäftigung“ endlich auch die Transferempfänger in den Blick zu nehmen, die (wohl) auf Dauer keinen Zugang mehr zum Arbeitsmarkt finden werden. Erforderlich ist mindestens die Diskussion darüber, ob wir diese Personengruppe in Zukunft sinnvoll beschäftigen wollen.

Zusammengefasst wird es eine wesentliche administrative und finanzielle Anforderung sein, wieder stärker zwischen den steuerfinanzierten Fürsorgeleistungen und den

strikt beitragsfinanzierten Versicherungsleistungen zu unterscheiden. Das zuletzt Genannte ist die Kernkompetenz der Bundesagentur für Arbeit, bei deren Arbeitslosengeld I-Empfängern die Kurzfristigkeit der Förderung aufgrund vorhandener Marktnähe angebracht ist. Der Zugang von Arbeitslosengeld II-Empfänger ist in weiten Teilen ein gänzlich anderer. Bei ihnen geht es um Transferkarrieren, Bedarfsgemeinschaften und auch um „vererbte Armut“.

Darauf zu reagieren erfordert den Mut, die Potenziale der kommunalen Einheitsverwaltungen abzurufen und innovative Lösungen nicht an den Problemen der Mischfinanzierungen bzw. -verwaltungen scheitern zu lassen. Ein praktisches Beschäftigungs- und Finanzierungsbeispiel ist der sogenannte Passiv-Aktiv-Transfer. Dahinter steckt der einfache Gedanke, passive Mittel des Regelbedarfes vom Bund und die weitgehend kommunalen Mittel für Unterkunft und Heizung (KdU) zugunsten von Beschäftigung und sozialpädagogischer Betreuung einzusetzen. Passive Zahlungen werden praktisch als vorübergehender Zuschuss für private und öffentliche Arbeitgeber eingesetzt, Leistungsberechtigte erhalten dieses dann als Arbeitsentgelt. Vor allem ließen sich so mittelfristige Beschäftigung mit Motivationswirkung organisieren. Die Potenziale des Modells sind offenkundig. Auf der Hand liegend ist aber auch, dass solche Bündelungsmöglichkeiten von Finanzierungsmitteln an den unterschiedlichen Zuständigkeiten scheitern, die abwartendes Verhalten provozieren.

In diesem Zusammenhang ist kurzfristig auch darauf zu achten, dass beispielsweise die Wohnungsversorgung nicht durch die zunehmende Beteiligung des Bundes an den KdU in die Bundeszuständigkeit fällt. Dann würden von Berlin aus auch noch die lokalen Wohnungsmärkte gesteuert werden, da der Mietwohnungsmarkt bis zu 25 % über Transfereinkommen (mit-)finanziert wird. Bedeutend bleibt, dass die Kommunen heute im Rahmen des Städtebaus und teilweise durch ihre Wohnungsgesellschaften fachlich auf hohem Niveau im Sinne der Betroffenen aber auch im Interesse der öffentlichen Finanzen steuern. Demnach bleibt auch hier eine Einheit erforderlich, um eine enge Verbindung zwischen den Anliegen der öffentlichen Haushaltswirtschaft, der Wirtschaftsförderung und der sozialen Förderung zu behalten bzw. zu schaffen.

Zentrale Stärke der Landkreise ist ihre Bündelungsfunktion im ländlichen Raum als Gegengewicht zu den Großstädten. In den letzten Jahrzehnten ist durch die steigenden Sozialausgaben der soziale Ausgleich als teilweise auch finanziell dominierende Aufgabe dazugekommen. Daraus resultierten finanzielle Auswirkungen, Erfahrungen und fachliche Kompetenzen, die auch bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit abrufbar wären. In Zu-

kunft sollte deshalb nicht mehr, aus welchen Gründen auch immer, auf die Stärke und Innovationsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung verzichtet werden. Gerade hier hat das SGB II den Beweis für eine gut koordinierte Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in der bundesrepublikanischen Mehrebenen-Demokratie (noch) nicht erbracht!

Peter Bohlmann, Landrat  
des Landkreises Verden

### Literatur:

- Arntz, Melanie; Clauss, Markus; Kraus, Margit; Schnabel, Reinhold; Spermann, Alexander; Wiemers, Jürgen (2007): Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkungen der HARTZ-IV-Reform. (IAB-Forschungsbericht, 10/2007, Nürnberg).
- Bundesagentur für Arbeit (2014): Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Nürnberg.
- Deutscher Bundestag (2003): Stenographischer Bericht, 32. Sitzung, 14. März 2003 15/32: 2003).
- Kaltenborn, Bruno; Kaps, Petra (2012): Einbeziehung der kommunalen Leistungen in die

Zielsteuerung des SGB II. (Forschungsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, 434).

- Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit: Rundschreiben vom 17.12.2013).
- OECD (2012), „Langzeitarbeitslosigkeit“ in der OECD in Zahlen und Fakten 2011-2012: Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft, OECD Publishing.
- OECD (2014), OECD-Wirtschaftsberichte, Deutschland 2014, OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-deu-2014-de](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-deu-2014-de).

## DLT-Position

# Hartz IV – Langzeitbezug bleibt Dauerproblem

Der Deutsche Landkreistag zieht anlässlich des zehnjährigen Bestehens des SGB II („Hartz IV“) eine überwiegend positive Bilanz. DLT-Präsident Landrat Reinhard Sager sagte: „Unter dem Strich hat die Reform dazu beigetragen, die Arbeitslosigkeit signifikant zu reduzieren. Am Erfolg haben vor allem die Mitarbeiter in den Jobcentern (gemeinsame Einrichtungen und Optionskommunen) entscheidenden Anteil. Trotz bislang über 100 Änderungsgesetzen zum SGB II zeigen sie tagtäglich hohe Einsatzbereitschaft, um Men-

schen in Arbeit zu bringen und deren Familien zu unterstützen.“ Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe habe aber auch vielfältige Schwierigkeiten in Instrumentarium, Organisations- und Gesetzesvorgaben hervorgebracht. „Aktuell geht es deshalb darum, zeitnah möglichst wirkungsvolle Rechtsvereinfachungen zu beschließen, um die Arbeit in den Jobcentern zu erleichtern“, so Sager.

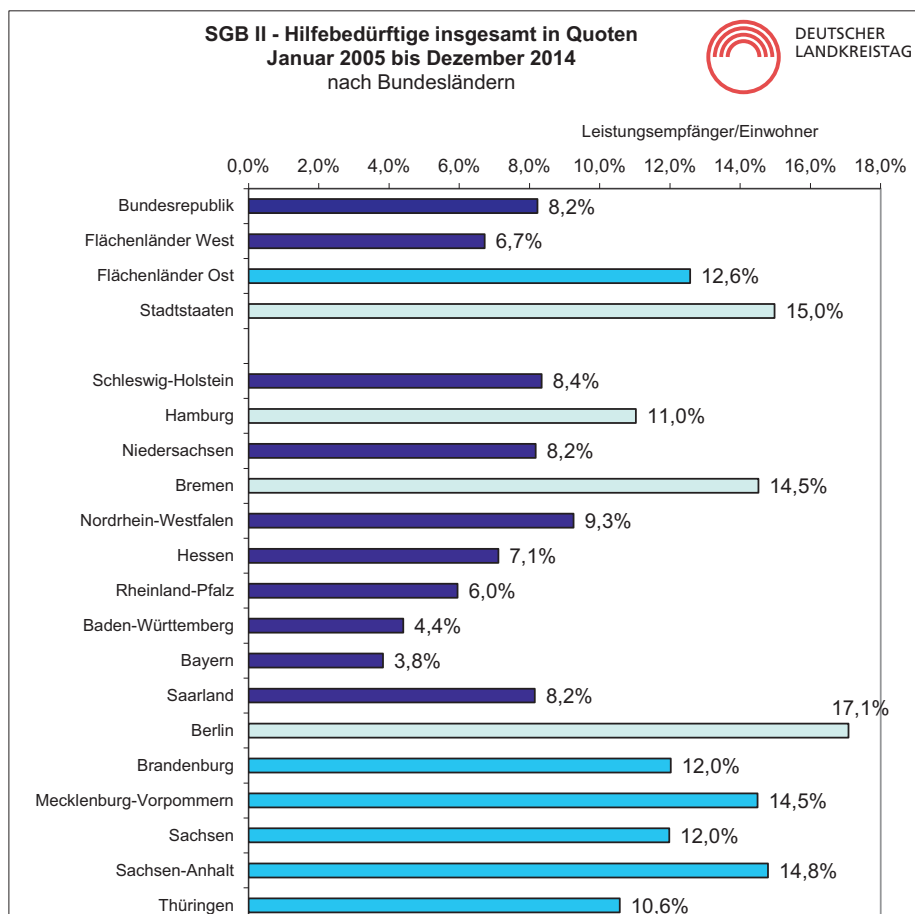
Die Zahl der hilfebedürftigen Personen sei insgesamt nur leicht zurückgegangen: „Derzeit befinden sich 6,05 Mio. Menschen im

Hartz IV-System, was nahezu dem Stand zu Beginn des Jahres 2005 entspricht. Von daher ist es nicht besonders aussagekräftig und sogar irreführend, wenn landläufig davon gesprochen wird, es gebe nur gut 1 Mio. Langzeitarbeitslose.“ Denn als arbeitslos gelte beispielsweise nicht derjenige, der sich vorübergehend krankmeldet oder sich in Qualifizierungsmaßnahmen befindet. Ebenso wenig würden die Familien von Hartz IV-Empfängern dazu gezählt. „Insofern spiegelt die Arbeitslosenstatistik nur einen kleinen Ausschnitt wider“, erklärte Sager.

In diesem Zusammenhang müsse weiter daran gearbeitet werden, den langfristigen Leistungsbezug deutlich zu reduzieren. Dazu Sager: „Mehr als zwei Drittel der erwerbsfähigen Hartz IV-Bezieher waren innerhalb der letzten zwei Jahre mindestens 21 Monate auf diese Sozialleistungen angewiesen, sog. Langzeitbezieher. Dabei handelt es sich um mehr als 3 Mio. Menschen, die besondere Anstrengungen der Jobcenter erfordern, um die Hilfebedürftigkeit überwinden zu können.“

Es dürfe nicht nachgelassen werden, gerade diese Personen in den Blick zu nehmen. „Das erfordert besondere Anstrengungen und geeignetes Handwerkszeug. Dabei ist insbesondere wichtig, flexibel agieren zu können. Ein entschlossener Schritt in Richtung bessere Umsetzbarkeit des SGB II ist jedenfalls mehr als notwendig!“

Schließlich betonte Sager erneut die regionalen Unterschiede: „Die Empfängerzahlen im SGB II spreizen sich in einer Gesamtbeurteilung der letzten zehn Jahre zwischen 3,8 % der Einwohner in Bayern und 17,1 % in Berlin. Somit bezog im Osten jeder Achte (12,6 %) und in den Stadtstaaten jeder siebte Bundesbürger (15,0 %) Hartz IV-Leistungen, in den westlichen Flächenländern war es jeder Fünfzehnte (6,7 %).“ Auch das sei eine Wahrheit der Reform, die oftmals nicht hinreichend beachtet werde.



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Statistik der BA.