



U n i v e r s i t ä t P o t s d a m

KWI-Arbeitshefte 8

Christiane Büchner
Olaf Gründel (Hrsg.)

Hartz IV und die Kommunen
Konzepte, Umsetzungsstrategien
und erste Ergebnisse

KWI
Kommunalwissenschaftliches Institut

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Impressum

Herausgeber: Prof. Dr. Michael Nierhaus
Geschäftsführender Direktor des
Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI)
Park Babelsberg
14482 Potsdam
Telefon: +49 (0) 0331 9774534
Telefax: +49 (0) 0331 9774531
e-mail: kwi@rz.uni-potsdam.de
internet: www.uni-potsdam.de/u/kwi/index.htm

Druck: AVZ, Universität Potsdam

Vertrieb: Universitätsverlag Potsdam
Postfach 60 15 53
14415 Potsdam
Tel: +49 (0) 0331 977 4517
Fax: +49 (0) 0331 977 4625
email: ubpub@rz.uni-potsdam.de
internet: <http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Die KWI-Arbeitshefte erscheinen in zwangloser Folge. Der Bezug ist unentgeltlich. Bestellungen sind direkt an den Universitätsverlag zu richten.

Manuskripte für Beiträge sind an den Herausgeber oder direkt an die Redaktion als e-mail oder auf Diskette in einem üblichen Textformat zu senden. Die Beiträge werden redaktionell bearbeitet, die Verantwortung für den Inhalt liegt bei den Autoren.

Alle Rechte liegen bei den Autoren. Bei Veröffentlichungen für gewerbliche Zwecke ist gemäß § 54 UrhG eine Vergütung an den Autor zu zahlen.

Erscheinungsdatum: 5/2005

ISBN 3-937786-70-8

ISSN 1616-8127

KWI-Arbeitshefte 8

Christiane Büchner
Olaf Gründel (Hrsg.)

Hartz IV und die Kommunen
Konzepte, Umsetzungsstrategien
und erste Ergebnisse

KWI
Kommunalwissenschaftliches Institut

ISBN
ISSN

3-937786-70-8
1616-8127

INHALTSVERZEICHNIS

Vorbemerkungen	7
Konzepte	
Die Hartz-Reform am Arbeitsmarkt - eine Zwischenbilanz	8
Werner Jann/Günther Schmid	
Hartz IV in Brandenburg	16
Dagmar Ziegler	
Umsetzungsstrategien und Wirkungen auf die Kommunen	
Aufgabenteilung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch	20
Rolf Seutemann	
Hartz IV und die Kommunen	28
Hartmut Bauer	
Kommunale Verfassungsbeschwerden von elf Landkreisen gegen die Hartz IV-Regelung	41
Hans-Günter Henneke	
Erfahrungsberichte	
Erfahrungen mit der Optionsmöglichkeit	48
Rolf Lindemann / Annett Fritz	
Rolle und Strategien der Kommunen bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe	53
Claudia Schiefelbein	
Sozialsysteme und ihre Interaktion mit den aktiven Arbeitsmarktpolitiken	63
Marjolein Peters/Ruud Dorenbos/Martin van der Ende Maroesjka Versantvoort/Marika Arents	

Vorbemerkungen

Seit Januar 2005 ist das „Hartz IV Gesetz“ in Kraft und wird in den Bundesländern und Kommunen umgesetzt. Mit der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ist es die bisher grundlegendste und größte Arbeitsmarktreform in der Bundesrepublik.

Liegen bereits erste Erfahrungen der Umsetzung von Hartz IV vor, so ist es dennoch zu früh, diese Reform umfassend zu bilanzieren und zu werten. Sowohl in der Wissenschaft als auch in der politischen Praxis werden die Konzepte und Umsetzungsstrategien mit ihrem Erfolgsaussichten konträr diskutiert.

In dem vorliegenden KWI-Arbeitsheft werden unterschiedliche Positionen zum Reformwerk aus wissenschaftlicher und gesellschaftspolitischer Perspektive eingefangen. In den Beiträgen von *Werner Jann* und *Günther Schmid* sowie *Dagmar Ziegler* werden die Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt in ihrem grundlegenden Strukturen und Zielstellungen sowie Strategien für Brandenburg vorgestellt. *Rolf Seutemann* diskutiert diese Fragen aus der Sicht der Bundesagentur für Arbeit.

Hartmut Bauer und *Hans-Günter Henneke* untersuchen in ihren Beiträgen die verfassungsrechtlichen Fragestellungen von Hartz IV. *Rolf Lindemann* und *Annett Fritz* sowie *Claudia Schiefelbein* stellen erste Erfahrungen bei der Umsetzung von Hartz IV durch den Landkreis Elbe-Elster (Brandenburg) und die Stadt Potsdam mit der Potsdamer Arbeitsgemeinschaft zur Grundsicherung für Arbeitssuchende (PAGA) vor.

Passend zur Thematik werden Ergebnisse einer Studie der Europäischen Union zu den Beziehungen zwischen Sozialsystemen und aktiven Arbeitsmarktpolitiken wiedergegeben.

Die Redaktion bedankt sich bei allen Autoren für die Bereitschaft zum Abdruck ihrer Beiträge in diesem Arbeitsheft. Die Beiträge von Hartmut Bauer und Rolf Seutemann wurden auf einer vom Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam im März 2004 veranstalteten Fachtagung gehalten.

Die Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt: Eine Zwischenbilanz

WERNER JANN / GÜNTHER SCHMID

Als die „Kommission moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ bekannt nach ihrem Vorsitzenden als „Hartz-Kommission“ der Bundesregierung am 16. August 2002 im Französischen Dom zu Berlin ihren Abschlussbericht vorlegte, schlugen die Wellen hoch. Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) pries das Konzept und versprach, die dreizehn Module des Kommissionsberichts zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit eins zu eins umzusetzen. Anders die Opposition: Angela Merkel (CDU) beurteilte das Kommissionsergebnis als ein Zeugnis des Versagens der Bundesregierung. Für Wolfgang Gerhardt (FDP) waren die Vorschläge nichts anderes als eine PR-Inszenierung. Aber auch nachdem der Pulverdampf des Wahlkampfs sich gelegt hatte, blieben die Vorschläge der Kommission äußerst kontrovers. Während die einen beklagen, die Bundesregierung würde die Vorschläge nur verwässert oder gar nicht umsetzen, bestreiten andere, dass es überhaupt sinnvoll sei, sie zu implementieren. Sollen wir uns darüber freuen, dass untaugliche Vorschläge nicht umgesetzt werden, oder darüber ärgern, dass gute verwässert werden?

Wie steht es überhaupt mit der Umsetzung der Kommissions-Vorschläge? Offensichtlich ist es für empirisch abgesicherte Aussagen über die mittel- und langfristigen Wirkungen der sog. Hartz-Reformen noch zu früh. Die Bundesregierung bereitet dazu mehrere umfassende wissenschaftliche Evaluationen vor, wie es der Bundestag bei der Verabschiedung der ersten beiden Reformgesetze gefordert hatte. Aber nachdem am 19. Dezember 2003 nach einem dramatischen Vermittlungsverfahren das „Dritte und Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (bekannt als Hartz III und IV) von Bundestag und Bundesrat beschlossen wurden, ist zumindest die gesetzgeberische Umsetzung der sog. Hartz-Reformen weitgehend beendet. Im Jargon der Policy-Forschung ist die Phase der Politikformulierung abgeschlossen, die Phase der Implementation hat begonnen.

Aus der Sicht vieler Eingeweihter war die Gesetzgebung „der leichte Teil“. Jetzt wird es erst richtig schwierig. Dennoch scheint uns dieser Einschnitt eine gute Gelegenheit für eine erste Zwischenbilanz. Dabei müssen die beiden Autoren zunächst ihr „Eigeninteresse“ deklarieren. Wir waren beide Mitglieder der Hartz-Kommission, die beiden einzigen Wissenschaftler dort, und es besteht natürlich die Gefahr, dass wir Vorschläge und Ergebnisse zu positiv bewerten. Diesem Vorwurf können wir nur entgehen, indem wir unsere Befunde und Einschätzungen der kritischen öffentlichen Diskussion stellen.

Tatsächlich sind wir überzeugt, dass ein Teil der Vorschläge falsch oder gar nicht rezipiert wurde, und dass gleichzeitig die Umsetzung oft einseitig und tendenziös wahrgenommen wird. Wir wollen daher in diesem Band nachzeichnen, wie die Vorschläge der Kommission in der Öffentlichkeit aufgenommen, im Gesetzgebungsverfahren konkretisiert und schließlich in der Verwaltungspraxis implementiert worden sind. Die Zwischenbilanz folgt dabei nicht den 13 Modulen des Kommissionsberichts, sondern konzentriert sich auf die zentralen Elemente der Kommissionsvorschläge: Inwieweit sind die Vorschläge zur Beschleunigung

¹ Dieser Beitrag ist in folgender Publikation erschienen: Jann, Werner / Schmid, Günther (Hrsg.) (2004): „Eins zu eins“? Eine Zwischenbilanz der Umsetzung des Hartz-Kommissionsberichts. Berlin: edition sigma.

der Vermittlung, zur Erhöhung von Angebot und Nachfrage, zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und zum Umbau der Bundesanstalt für Arbeit (kurz BA) umgesetzt worden? Wie ist die bisher erkennbare Gesamtbilanz zu bewerten?

1.1 Auftrag und Prämissen der Kommission

Bevor wir versuchen, die zentralen Ergebnisse dieser Recherchen kondensiert und zugespitzt zusammenzufassen, ist zunächst an den Auftrag und an die Prämissen der Kommission zu erinnern, um die in der bisherigen Diskussion oft überschießenden Erwartungen und zum Teil auch eklatanten Fehldeutungen zurechtzurücken.

Schon vor Einsetzen der Hartz-Kommission herrschte in Wissenschaft und Politik Konsens über den grundlegenden Reformbedarf der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Seit Jahren werden etwa drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Arbeitsmarktpolitik ausgegeben: zwei Prozent für Lohnersatzleistungen, ein Prozent für aktive Arbeitsmarktpolitik. Das waren im Jahr 2003 knapp 57 Mrd. Euro Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit (31 Mrd. für Arbeitslosengeld, 21 Mrd. für Arbeitsförderung und 5 Mrd. für Verwaltung), zuzüglich etwa 13 Mrd. Euro für Arbeitslosenhilfe, die vom Bund finanziert wird. Im Haushaltsplan der BA ist diese Größenordnung auch für dieses Jahr vorgesehen, und im Bundeshaushalt sind wieder zusätzlich 13,4 Mrd. Euro für Arbeitslosenhilfe eingeplant, denn das Arbeitslosengeld II (Alg II) wird erst ab 1. Januar 2005 zur Geltung kommen. Das Fazit des DIW zur aktiven Arbeitsmarktpolitik vor ein paar Jahren „Außer Spesen sei nichts gewesen.“ war sicherlich zu hart. Aber es machte doch auf den wahren Skandal aufmerksam: Mit diesen ungeheuren Mitteln könnten wesentlich mehr Menschen in Arbeit gebracht werden, anstatt sie ohne Aussicht auf Arbeit nur zu alimentieren.

Der sog. „Vermittlungsskandal“ Anfang des Jahres 2002 war daher nur ein Auslöser für die lang aufgestaute grundlegende Reform der Arbeitsmarktpolitik und -verwaltung. Und dies trotz langjährigem Aktionismus. Denn die Regierungen zuvor waren ja nicht untätig gewesen: Das seit 1998 geltende SGB III erlebte bis zu den Hartz-Reformen 35 Änderungen. Eine hyperaktive Regulierungsbürokratie, so schien es, hatte aus dem Rennpferd „aktive Arbeitsmarktpolitik“ einen müden Lastesel gemacht. Darum der Auftrag an die Kommission, ein Konzept für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und für eine entsprechend effektive Organisationsstruktur der BA vorzulegen. Und das binnen sechs Monaten - eine fast unmögliche Mission.

Der Auftrag war also nicht, ein umfassendes Konzept zur Schaffung von Arbeitsplätzen vorzulegen. Der Auftrag war, die Schaffung von Arbeitsplätzen durch effizientere Arbeitsmarktpolitik zu unterstützen. Kritiken, die monieren, die Vorschläge seien zur Lösung der Beschäftigungskrise insgesamt ungeeignet, gehen daher am Auftrag der Kommission vorbei. Der Kommission war bewusst, dass zur Schaffung von Arbeitsplätzen, insbesondere in Ostdeutschland, Investitionen, Innovationen, ausgebaute Infrastrukturen und last but not least auch eine entsprechende Lohnpolitik erforderlich sind. Auch dazu finden sich im Kommissionsbericht zahlreiche Hinweise, die von vielen Kritikern jedoch geflissentlich übersehen werden.

Bevor auf Einzelheiten einzugehen ist, sollen noch einige Prämissen vorausgeschickt werden, die den Vorschlägen der Hartz-Kommission zu Grunde liegen.

Zunächst ist das Leitbild der Kommission nicht wie in der derzeitigen Diskussion vielfach unterstellt auf die „Aktivierung“ von Arbeitslosen begrenzt, sondern geht weit darüber hinaus. Das Leitbild heißt *„Eigenaktivitäten auslösen und Sicherheiten einlösen“*. Damit knüpft die Kommission an die zukunftsweisende Strategie an, Flexibilität und Sicherheit in Übereinstimmung zu bringen. Das bedeutet, dass sich Arbeitsmarktpolitik nicht nur durch *„Fördern und Fordern“* auf die Eingliederung von Arbeitslosen beschränken kann. Sie muss vielmehr Anreize setzen, dass Beschäftigte und Unternehmen alles tun, um durch Eigenaktivitäten Arbeitslosigkeit *präventiv* zu vermeiden. Deshalb enthalten die Empfehlungen der Kommission auch Vorschläge, wie der „Nachschub für Nürnberg“ gestoppt werden kann.

In ihrem „Masterplan“ fordert die Kommission darüber hinaus alle Personen in verantwortlicher Position auf (nach Hartz die *„Profis der Nation“*), durch ihr spezifisches Können zum Abbau der Arbeitslosigkeit beizutragen. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist nicht nur eine Aufgabe der Politik, sondern auch ein zivilgesellschaftlicher Auftrag. Bündnisse für Arbeit auf individueller (etwa durch Patenschaften für Arbeitslose durch erfahrene pensionierte Handwerker), lokaler, regionaler und Branchenebene müssen die Politik flankieren.

In ihrem jüngsten Quartalsbericht (28. Januar 2004) meldete die BA einen durchschnittlichen Jahresbestand von 4,380 Mio. Arbeitslosen im Geschäftsjahr 2003. Das ist der höchste Stand seit 1997. Diese skandalös hohe Bestandszahl an Arbeitslosen entsteht jedoch aus Bewegungen am Arbeitsmarkt, die vielen immer noch zu wenig bewusst sind. Hier kann nicht auf Einzelheiten eingegangen werden, aber drei wissenschaftlich erhärtete Faustregeln sind in diesem Zusammenhang in Erinnerung zu rufen, die auf die Hartz-Kommission einen starken Eindruck machten:

Erste Faustregel: Gut ein Drittel derjenigen, die im Jahr als Arbeitslose registriert werden (und das waren im Jahre 2003 nicht 4,380 sondern 7,886 Mio. Personen), verschwinden erfahrungsgemäß binnen drei Monaten wieder aus dem Register; sie tragen aber nur etwa fünf Prozent zum Arbeitslosigkeitsvolumen bei. Etwa ein Fünftel der Neuzugänge erlebt jedoch das Schicksal der Langzeitarbeitslosigkeit (länger als ein Jahr arbeitslos), macht aber etwa zwei Drittel des Arbeitslosigkeitsvolumens aus. Im Durchschnitt dauert die Arbeitslosigkeit zur Zeit (je nach Berechnungsart) 29 bis 34 Wochen pro Fall. In den Nachbarländern, die eine erfolgreiche Arbeitsmarktreform durchgeführt haben, beträgt diese durchschnittliche Dauer höchstens die Hälfte. Jede Strategie der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit muss also vor allem an der Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit ansetzen.

Zweite Faustregel: Aus vielen Studien wissen wir mittlerweile, dass Langzeitarbeitslosigkeit nicht erfolgreich bekämpft wird, indem man alle Aufmerksamkeit auf die Langzeitarbeitslosen richtet.

Dritte Faustregel: Die Vermittlung wird umso erfolgreicher verlaufen, wenn sie an den vorhandenen Arbeitsmöglichkeiten ansetzt. Die Bundesanstalt hatte in den letzten Jahren aus verschiedenen Gründen den Kontakt zu den Arbeitgebern verloren. Arbeitsvermittler, die mit Arbeitgebern neuen oder erneut persönlichen Kontakt aufnehmen, betonen immer wieder das erstaunliche Resultat, dass nicht selten doch verborgene Lehrstellen oder Arbeitsplätze zu Tage treten. Die Kommission war nicht der Illusion verfallen, dass Arbeitsplätze oder Lehrstellen nur so herumliegen, aber sie war überzeugt, dass die vorhandenen Möglichkeiten nicht ausgeschöpft werden.

Aus diesen drei Faustregeln und aus dem Leitbild „*Eigenaktivitäten auslösen und Sicherheiten einlösen*“ leiten sich die Reformvorschläge der Hartz-Kommission ab. Sie sind zum Teil seit einigen Monaten in Kraft und werden zum Teil erst noch in Kraft treten. Es ist daher noch zu früh, um über die Wirkung etwas aussagen zu können. Die volle Wirksamkeit der Maßnahmen setzt außerdem voraus, dass die nun zur *Bundesagentur für Arbeit* umbenannte Behörde erfolgreich zu einer modernen Dienstleistungsagentur umgewandelt wird. Darüber hinaus versteht es sich von selbst, dass die Reformen zu einer beschleunigten Vermittlung erst voll zur Geltung kommen können, wenn die Konjunktur wieder nachhaltig anzieht. Einige Tendenzen zeichnen sich jedoch heute schon ab.

1.2 Reform der Arbeitsvermittlung

Zunächst zur präventiven Arbeitsvermittlung. Die Meldepflicht nach Erhalt der Kündigung mag vielen als unnötige bürokratische Regelung gelten. Es ist aber gerade diese Regelung, die von den Arbeitsvermittlern vor Ort begrüßt wird. Der Kommissionsvorschlag zielte vor allem auf diejenigen Arbeitslosen, die lange Kündigungsfristen haben. Diese Arbeitslosen haben häufig betriebspezifische Qualifikationen, sind oft auch schon etwas älter und haben darum besonderen Beratungs- und Anpassungsbedarf. Besonders für diese Zielgruppe macht es daher Sinn die Aktionszeit, also die aktive Arbeitsförderung schon unmittelbar nach der Kündigung zu beginnen.

Die Ausnutzung der Aktionszeit sollte nach dem Ansatz der Kommission mit dem Modul 7 („Kein Nachschub für Nürnberg“) verknüpft werden. Dieses Modul sollte Anreize für die Unternehmen setzen, alle Möglichkeiten der Kapazitätsanpassung auszuschöpfen, um Arbeitslosigkeit zu vermeiden, z.B. durch kostenentlastende Anreize, die Unternehmen belohnen, wenn sie Investitionen in die Beschäftigungs- und Marktfähigkeit ihrer Belegschaft tätigen. Die Umsetzung dieses Moduls ist vom Gesetzgeber aber überhaupt noch nicht angegangen worden. Die komplementäre Verzahnung der Teilmodule ist nach unserer Auffassung jedoch wichtig für die Erfolgsaussichten des Gesamtkonzepts.

Zentral für die Neukonzipierung der Arbeitsvermittlung waren für die Kommission nicht zuletzt die Personalserviceagenturen (PSA). Nicht alle Betriebe haben die Anpassungsspielräume, die Großunternehmen haben. Deshalb sind intermediäre Strukturen zu schaffen, die vor allem kleine und mittlere Unternehmen unterstützen, ihre Beschäftigungskapazitäten an veränderte Bedingungen anzupassen. Dieses war der Grundgedanke bei der Schaffung der PSA. Die Ende Dezember 2003 gemeldete Zahl von 43.460 Plätzen (davon 30.614 besetzt) in den derzeit 969 laufenden PSA ist gewiss enttäuschend. Die heftigen Kritiken treffen aber nicht das Konzept der PSA im Grundsatz, sondern die Unterschätzung der Umsetzungsprobleme. Dieses neue Instrument enthält nicht nur mehr Konfliktstoff als erwartet, sondern braucht auch mehr Zeit für den Aufbau der dazu erforderlichen Infrastrukturen und für das Lernen, mit diesem Instrument umzugehen. Allerdings entspricht die Umsetzung der PSA vor allem in zwei wichtigen Punkten nicht den Vorstellungen der Kommission: Zum einen müssen die PSA in die Lage versetzt werden, grundsätzlich alle Personalanforderungen von akquirierten Kundenunternehmen bedienen zu können, zum anderen darf der mit Recht verankerte Gleichbehandlungsgrundsatz nicht dazu

führen, den Zugang für Benachteiligte auf dem Arbeitsmarkt durch mechanische Anwendung von Gleichbehandlungsregeln zu versperren.

1.3 Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe steht seit vielen Jahren auf der deutschen Reformagenda, über die negativen Effekte und Ungerechtigkeiten des Nebeneinanders beider Systeme gibt es einen umfassenden Konsens. Die Hartz-Kommission hatte die Aufgabe, nach Jahren fruchtloser Diskussionen ein Organisationsmodell für diese schwierige Integration vorzulegen, die vielleicht noch schwierigeren Finanzierungsprobleme wurden der Gemeindefinanzreformkommission überlassen.

Kernpunkt der Vorschläge der Kommission war, dass alle erwerbsfähigen Arbeitslosen zukünftig eine gemeinsame Leistung (das Alg II) bekommen und in einer einzigen Anlaufstelle, die alle relevanten Dienstleistungen bündelt, dem sog. JobCenter, betreut werden sollten. Ziel war ein einziger Ansprechpartner für alle Erwerbslosen und die Beseitigung sämtlicher Doppelzuständigkeiten zwischen Kommunen und Arbeitsverwaltung.

Während der Vorschlag prinzipiell auf ungeteilte Zustimmung stieß, gab es bittere Kontroversen über jedes Detail, über die Höhe des zukünftigen Alg II, die Trägerschaft der JobCenter, deren interne Organisation, die Definition von Erwerbsfähigkeit und die Finanzierung. Insbesondere die Verteilung der Finanzströme zwischen Bund und Ländern und daran aufgehängt die „Zuständigkeit“ für die Langzeitarbeitslosen, waren parteipolitische Streitpunkte, die schließlich nach einem langwierigen Verfahren im Vermittlungsausschuss in einem Kompromiss endeten.

Dieser folgt weitgehend den Vorstellungen der Kommission. Zukünftig werden alle Erwerbslosen in gemeinsamen JobCentern betreut, mit konkret aufgeteilten Zuständigkeiten von Kommunen und Arbeitsverwaltung sowie gemeinsamen Arbeitsgemeinschaften für die Leistungsträgerschaft. Die Interessen der Unionsparteien und des Deutschen Landkreistages an einer reinen kommunalen Zuständigkeit für Langzeitarbeitslose wurden durch eine sog. Opt-Out-Klausel berücksichtigt. Dies entspricht zwar nicht den Intentionen der Kommission, die unbedingt eine Zwei-Klassen-Betreuung von Arbeitslosen vermeiden wollte (die guten bei der BA, die schlechten bei den Kommunen), aber der dadurch mögliche Wettbewerb um die besten Konzepte ist zu begrüßen. Wie diese Reform einmal wirken wird, ja selbst wie sie im Detail umgesetzt wird, lässt sich allerdings noch immer nicht einschätzen. Für die Zusammenarbeit von Kommunen und Arbeitsverwaltung ist ein weiteres Gesetz angekündigt.

1.4 Bekämpfung der Schwarzarbeit und Erhöhung des Erwerbsangebots

Ursachen des mangelnden effektiven Arbeitsangebots sind die geringen Beschäftigungsquoten der Älteren, vor allem jedoch der gering qualifizierten Erwerbspersonen. Die Schere der Beschäftigungsquoten zwischen Hochqualifizierten und Geringqualifizierten ist in kaum einem anderen Land höher als in Deutschland: Personen mit Hoch- und Fachhochschulabschluss im Alter von 25 bis 65 Jahren weisen eine Beschäftigungsquote von etwa 83 Prozent auf, Personen ohne berufliche Qualifikation jedoch nur von etwa 52 Prozent! Die tieferen Gründe dafür liegen bekanntlich im Steuer- und Abgabensystem, das Arbeiten für Geringqualifizierte kaum noch lohnend macht. Das Spiegelbild dazu ist die Schwarzarbeit, deren Umfang sich in den letzten beiden Jahrzehnten (nach

allerdings umstrittenen Schätzungen) auf 16 Prozent des Bruttoinlandprodukts verdoppelt hat. Rechnerisch entspricht das etwa fünf Millionen Vollzeitarbeitsplätzen.

An diesem Punkt setzen zwei Vorschläge der Kommission an, die sog. „Ich-AG“ und die Minijobs. Die Ich-AGs wurden in veränderter und u.E. verbesserter Form im „Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ als gestaffelter pauschaler Existenzgründungszuschuss eingeführt. Die Förderung ist zwar weit weniger generös als vielfach kolportiert (das IAB hat berechnet, dass sie nicht einmal ganz den Pflichtversicherungsbeitrag abdeckt), dennoch ist das Programm auf Grund der Pauschale und geringen Bürokratie für kleinere Einkommen, also für Existenzgründer mit geringem Arbeitslosengeldanspruch und für Teilzeitselbständige attraktiv. Dies lässt sich auch an den Zahlen ablesen: Bis Ende 2003 wurden anstelle der erwarteten 20.000 insgesamt 92.819 kleine Existenzgründungen gefördert. Ein Nachlassen der Dynamik ist nicht in Sicht, und die befürchteten großen Substitutionseffekte gegenüber dem Überbrückungsgeld, dem seit Jahren etablierten und erfolgreichen Existenzgründungsprogramm, sind nicht eingetreten. Zwar gibt es ernstzunehmende Kritikpunkte: Missbrauchsmöglichkeiten, Substitution regulärer Beschäftigung, Gefahr des Scheiterns vielleicht zu schneller Gründungen. Aber die Vorstellung, man könne die Arbeitsmarktpolitik grundlegend erneuern und dabei gleichzeitig alle Risiken ausschließen, widerspricht der Erfahrung, dass Innovationen auch die Bereitschaft voraussetzen, Risiken zu übernehmen und gegebenenfalls aus Fehlern zu lernen.

Auch die Mini-/Midi-Jobs sind in veränderter, zum Teil in verbesserter, zum Teil allerdings auch in bedenklicher Form umgesetzt worden. Sie traten ab April 2003 in Kraft und wurden von Wirtschaft und Öffentlichkeit weitgehend begrüßt. Unsere Recherchen haben jedoch ergeben, dass die statistischen Grundlagen zur Einschätzung der Wirksamkeit noch äußerst dürftig sind. Die Zahlen über die derzeitige Inanspruchnahme und Wirksamkeit der Mini-Jobs schwanken zwischen unglaublichen Glücksszenarien (bis zu einer Million angeblich neuer Beschäftigungsverhältnisse) und Horrorszenarien, die nur Verdrängungs-, Substitutions- und Mitnahmeeffekte erkennen können. Über die Midi-Jobs liegen bislang überhaupt noch keine Informationen vor.

Die Mini-Jobs erweisen sich zusätzlich zur bisherigen Klientel (verheiratete Frauen, Studenten und Rentner) vor allem als steuer- und abgabenfreier Nebenjob für Erwerbstätige als attraktiv, eine Zielgruppe, welche die Kommission nicht im Auge hatte. Die Midi-Jobs bieten auf Grund verminderter Sozialbeiträge nun stärkere Anreize zur Aufnahme von Teilzeitbeschäftigung für Arbeitnehmer/innen. Ob die leichten Anreize für Arbeitgeber tatsächlich den gewünschten Effekt bringen, bisherige Mini- in sozialversicherungspflichtige Midi-Jobs umzuwandeln, bleibt ebenso abzuwarten wie die Antwort auf Befürchtungen, die Midi-Jobs könnten sich beispielsweise als billiger Einstieg zur sozialen Absicherung sonst prekärer Beschäftigungsverhältnisse (etwa von Selbstständigen) erweisen. Jedenfalls zeichnet sich ab, dass mit den Mini- und Midi-Jobs das Kapitel zur Reform des Steuer- und Abgabensystems zwecks Schaffung und Annahme neuer Arbeitsplätze und zur effektiven Zurückdrängung der Schwarzarbeit noch nicht abgeschlossen.

1.5 Umbau der BA

Schließlich ist der Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zum „ersten Dienstleister am Arbeitsmarkt“ durch Vorwürfe um überhöhte oder rechtswidrige Beratungsverträge und die Entlassung des Vorstandsvorsitzenden Gerster verstärkt in die öffentliche Aufmerksamkeit gerückt. Auch in diesem Bereich verläuft die Umsetzung weitgehend nach den Anregungen der Kommission,

wenn vielleicht auch langsamer und schwieriger als viele erhofft und erwartet hatten. Entscheidend für die mittlerweile zur „Bundesagentur für Arbeit“ umbenannte Behörde ist dabei der Aufbau eines vollständig neuen Steuerungssystems, das auf allen Ebenen der Organisation die klassische bürokratische Steuerung durch klare Leistungsvereinbarungen und -anreize ersetzen will. Ziel ist die Steigerung dezentraler Handlungsspielräume und Initiative bei gleichzeitiger kontinuierlicher Überwachung von Leistungen und Kosten. Dabei geht es nicht nur darum, bisher schwer messbare oder oft sogar unbekannte Leistungen und Kosten transparent zu machen, sondern auch darum, Vergleiche und gegenseitiges Lernen zu ermöglichen.

Die Richtung der in Gang gesetzten Reformen stimmt: Verschlinkung und Reorganisation der Hauptstelle, konsequente Kundenorientierung in den lokalen Kundenzentren, Aufbau eines „Virtuellen Arbeitsmarkts“ im Internet und Einrichtung von Servicezentren zur schnellen, telefonischen Bearbeitung von Routineangelegenheiten. Dies gilt auch für weitere in diesem Zusammenhang durchgeführte Änderungen, etwa die Trennung zwischen operativer Verantwortung und Kontrolle in der Selbstverwaltung, die Transparenz versicherungs- und steuerfinanzierter Leistungen durch getrennte Rechnungskreise, die Vergabe von Führungspositionen auf Zeit und der zumindest angekündigte Verzicht auf Verbeamtungen.

Auch wenn die Vorschläge der Kommission in einzelnen Bereichen noch weitergehend waren, etwa im Bereich des Haushaltsrechts und des Personals, ist der angestoßene Reformprozess doch eine bemerkenswert radikale Umorientierung einer klassischen Behörde. Auch hier ist der Erfolg keineswegs garantiert. Es ist zu hoffen, dass der Umbau nach den Querelen um den ersten Vorstandsvorsitzenden Gerster, die Beraterverträge und den Virtuellen Arbeitsmarkt in etwas ruhigere Bahnen gerät. Er hängt entscheidend von der Entschlossenheit und Kompetenz der Führung sowie der Akzeptanz und Motivation der Beschäftigten ab. Ohne Zweifel ist der Umbau einer (ehemaligen) Behörde mit 90.000 Mitarbeitern ein extrem ambitioniertes Vorhaben, und der angestrebte Zeitrahmen bis 2005 ist sehr knapp, gerade auch wenn man an die Erfahrungen bei Post und Bahn denkt.

1.6 Fazit

Die Zwischenbilanz kann sich, alle dreizehn Module überblickend, sehen lassen: Gut ein Drittel ist weitgehend und in teilweise veränderter Form umgesetzt worden; ein weiteres gutes Drittel ist intensiv vorbereitet und wird in absehbarer Zeit zur Umsetzung und zur Wirkung kommen. Nur die Module 4, hier das Ausbildungszeit-Wertpapier, 7 („Kein Nachschub für Nürnberg“) und 11 (Landesarbeitsämter zu Kompetenzzentren) werden voraussichtlich nicht oder in anderer Form verwirklicht.

Auch wenn sich bei der gesetzlichen und praktischen Umsetzung einzelner Vorschläge zeigte, dass der Teufel im Detail steckt und bei einzelnen Modulen die Erwartungen vielleicht zu hoch gesteckt waren, hat die Hartz-Kommission ihre Mission in drei wichtigen Punkten erfüllt:

Erstens hat sie zum ersten Mal ein kohärentes Gesamtkonzept für einen modernen und flexiblen Arbeitsmarkt vorgelegt, das Eigenverantwortung auf dem Arbeitsmarkt stärkt und dafür neue Sicherheiten schafft. Dass dieses Konzept weiter zu entwickeln und laufend mit den Erfahrungen des Umsetzungsprozesses anzureichern oder zu korrigieren ist, versteht sich von selbst. Insofern ist die angekündigte „Eins zu Eins“-Umsetzung nicht mechanistisch und „en detail“, sondern als Prozess und im Geiste des Gesamtkonzepts zu verstehen.

Zweitens hat sie es geschafft, eine klare Agenda der Reformdiskussion vorzugeben. Darunter verstehen wir vor allem, dass es nicht um weitere bürokratische Regelungen gehen kann, sondern um das Setzen von Rahmenbedingungen und Leistungszielen, die Anreize für Eigeninitiative setzen und neue Infrastrukturen etablieren. Die Arbeitsmarktpolitik wird sich künftig mehr an den Bedürfnissen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber orientieren, und die Bundesagentur für Arbeit wird sich nicht mehr als Behörde, sondern „erster Dienstleister am Arbeitsmarkt“ verstehen.

Drittens hat die Kommission eine nachhaltige Reformbewegung in Gang gesetzt, die uns in den nächsten Jahren in Atem halten wird. Damit hat Deutschland Anschluss an die Reformdynamik anderer europäischer Länder gewonnen.

Selbst ein so kritischer Beobachter wie der „*Economist*“ hat sich verschiedentlich gewundert, wie missmutig und defätistisch diese erheblichen Veränderungen in Deutschland von allen Seiten aufgenommen wurden. Es wäre schön, wenn unsere kleine Zwischenbilanz zu einer Versachlichung der Diskussion beitragen könnte, jenseits der gebetsmühlenhaften Beschwörungen von deutscher Reformunfähigkeit, Vollkaskomentalität und Sozialabbau.

Werner Jann ist Professor für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam und war von Februar bis August 2002 Mitglied der Kommission "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" (Hartz Kommission).

Günther Schmid ist Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Hartz IV in Brandenburg

DAGMAR ZIEGLER

Seit Januar 2005 sind die sog. "Hartz IV-Reformen" Realität. Damit sind die theoretischen Diskussionen über das Für und Wider des Zusammenführens der Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch das SGB II in der Praxis angekommen. Es zeigt sich: Viele der Befürchtungen haben sich zwar nicht bewahrheitet; doch natürlich gab es und gibt es weiterhin Probleme. Doch alles in allem war der Start in diese bisher grundlegendste und größte Arbeitsmarktreform der Bundesregierung gut. Dies auch dank des unermüdlichen Einsatzes aller in den Arbeitsagenturen, den Arbeitsgemeinschaften (ARGEs) und in den Optionskommunen damit Beschäftigten. Das war und ist nicht leicht, denn da wurde absolutes Neuland betreten. Neben den immer noch vorhandenen technischen Problemen und der Eingabenerfassung gibt es weitere mit der Ausstattung - insgesamt bleiben die Anforderungen hoch.

Grundsätzlich wird es ja auch kaum noch infrage gestellt, dass es vernünftig war, die Leistungen auf eine Grundsicherung zu reduzieren und dabei die Bedürftigkeit als Berechnungsgrundlage zu nehmen. Auch die Zahl der Widersprüche hielt sich in den erwarteten Grenzen: Bei insgesamt rd. 180.000 Hartz IV-Anträgen in Brandenburg gab es bis Ende Februar ca. 21.000 Widersprüche, die inzwischen zum großen Teil bereits abgearbeitet wurden. Das bindet enorme Kapazitäten, denn in den meisten Fällen muss mit jedem ein persönliches Gespräch geführt werden. Ein weiteres Dauerthema sind u.a. auch die Entlastungszahlungen des Bundes an die Kommunen. Ich meine schon, dass dies "länderspezifisch" erfolgen sollte und nicht "bundesweit" nach der Rasenmähermethode; denn die Unterkunftskosten sind nun mal in den Ländern sehr unterschiedlich. Hier müssen wir ebenso weiter prüfen, wie auch mit der Zahl der Bedarfsgemeinschaften; ursprünglich wurden in Brandenburg rd. 140.000 erwartet, aktuell sind es fast 154.000. Da ist immer noch viel Bewegung drin, und Genaueres werden wir erst wissen, wenn endgültig verlässliche Daten vorliegen.

Die brandenburgische Landesregierung hat sich ausdrücklich zu dieser Reform bekannt. Dieses Bekenntnis ist verbunden mit der Zusage, die Umsetzung aktiv und kritisch zu begleiten und die damit beauftragten Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen zu unterstützen. Denn bei "Hartz IV" geht es längst nicht mehr um das "Ob" - alleiniger Gradmesser für den Erfolg ist das "Wie". Und da ist die Kuh noch längst nicht vom Eis. Denn das richtige Errechnen und pünktliche Auszahlen der Grundsicherung ist nur die eine wichtige Seite der Medaille; die andere - und viel wichtigere - ist die funktionierende Vermittlung von langzeitarbeitslosen Menschen in Arbeit, vor allem von jungen Menschen, von Jugendlichen, die über eine solide Ausbildung in einen soliden Beruf gelangen müssen! Das muss in den ARGes und den optierenden Kommunen geleistet werden.

Die Vermittlung ist das A und O der Reform - an ihrem Erfolg wird sich Arbeitsmarktpolitik künftig messen lassen müssen. Wie schwierig dieses Terrain ist, erleben wir fast täglich: Da boomen zwar viele Unternehmen, da wachsen die Gewinne - doch Arbeitsplätze im Inland schaffen die wenigsten. Kein gesundes

Klima für eine erfolgreiche Vermittlung, für Qualifizierung, für Umschulung von Menschen, die nach langer Perspektivlosigkeit wieder eine reguläre Arbeit bekommen sollen. Schon gar nicht dort, wo die Wirtschaftskraft weiter stagniert, die strukturelle Arbeitslosigkeit anhaltend hoch ist, die demografischen Probleme wachsen - im Osten Deutschlands vor allem, und auch in Brandenburg. Deshalb ist es wichtig, zu ausgewogenen Angeboten und Lösungen zu kommen, mit denen alle leben können

Mit "Hartz IV" ist Arbeitsmarktpolitik nicht mehr allein Sache des Bundes oder des Landes. Denn mit der aktivierenden Betreuung der ALG II-Bezieher haben jetzt auch die Kommunen einen eigenen beschäftigungspolitischen Auftrag, den sie gemeinsam mit den Arbeitsagenturen in den Arbeitsgemeinschaften (ARGEs) oder eigenständig als Optionskommune wahrnehmen. In dieses konkrete Geschäft darf und will sich das Land nicht einmischen. Aber wir engagieren uns in den Bereichen, die weder vom Bund noch von den Kommunen abgedeckt werden. So unterstützen wir die Umsetzung, indem wir die kommunalen Leistungsträger beraten und den Dialog der Kommunen mit der Bundesebene moderieren.

Konkret geschieht dies u.a. durch die Schaffung von landesrechtlichen Rahmenbedingungen zur SGB II-Umsetzung sowie durch unsere Mitarbeit in der Steuerungs- und Monitoringgruppe des Bundes. Dies ist der Ort, an dem wir Änderungs- bzw. Nachbesserungsforderungen an "Hartz IV" einbringen, die sich aus unseren regelmäßigen Gesprächen "vor Ort", mit Kommunen und Verbänden und auch aus Bürgeranfragen ergeben. Schon frühzeitig haben wir hier z.B. die Ost-West-Angleichung des Grundsicherungsbetrages gefordert; wir haben uns auch für eine flexiblere Stichtagsregelung im Umgang mit dem Schonvermögen für nach 1947 Geborene ausgesprochen und dringen auf Überprüfung der Hinzuverdienstgrenzen für ALG II-Bezieher. Und wir werden darauf hinwirken, dass z.B. auch die geplanten Entlastungen für die Kommunen tatsächlich eintreten; hier darf es kein schädliches Kompetenzgerangel geben und was den Kommunen zusteht, müssen sie auch erhalten. Die Bundesregierung hat für die zweite Jahreshälfte 2005 Überprüfungen zugesagt.

Natürlich hat "Hartz IV" eine sozialpolitische Funktion - doch viel mehr geht es um eine Arbeitsmarktpolitik, die die künftigen Entwicklungen berücksichtigt. Das "Wiedereingewöhnen" von bisher Langzeitarbeitslosen in einen geregelten Arbeitsalltag ist dabei nur ein Aspekt; viel wichtiger ist, dass sie z.B. über die "Ein-Euro-Maßnahmen" möglichst in einen festen Job kommen. Auch wenn dies derzeit nicht allzu oft der Fall ist - wir müssen voraus denken und handeln. Denn in wenigen Jahren werden uns auch in Brandenburg die Arbeitskräfte fehlen; und dann sind gut qualifizierte und anforderungsgerecht weitergebildete 55-Jährige sehr willkommen. Sie gehören nicht ins Abseits, sondern müssen langfristig und rechtzeitig für den Arbeitsmarkt aktiviert werden. Es ist doch eine Illusion zu glauben, man könne dies kurzfristig tun, wenn denn die Situation fehlender Arbeitskräfte bereits eingetreten ist.

Auch deshalb hat für uns der Grundsatz "Fordern und Fördern" Priorität und muss als Paar gehandhabt werden. Dies beeinflusst natürlich auch unmittelbar unser Landesprogramm "Qualifizierung und Arbeit für Brandenburg" (LAPRO). Mit den finanziellen Mitteln, die uns aus ESF und Landesanteilen dafür zur Verfügung

Hartz IV in Brandenburg

stehen, begleiten wir die Reformen flankierend und wollen sie so wirksamer machen. Bisher wurden die Änderungen im Zusammenhang mit Hartz III und Hartz IV für eine erhebliche Straffung genutzt; so wurden z.B. vier ABM/SAM-Richtlinien zu einer einzigen gemeinsamen ABM-Richtlinie mehrerer Ressorts der Landesregierung zusammengeführt. Somit unterstützen wir auch weiterhin Maßnahmen, die sich an bestimmte Zielgruppen des Arbeitsmarktes richten - wie mit dieser ABM-Richtlinie, die bis Februar 2006 sowohl ALG I - als auch ALG II-Empfängern offen steht; und hier besonders Älteren und Frauen.

Und wir haben noch mehr vor mit dem LAPRO: So sollen ausgewählte Landkreise und kreisfreie Städte mit sog. "Regionalbudgets" darin unterstützt werden, effiziente Strukturen kommunaler Beschäftigungsförderung zu entwickeln. Diese Förderung geschieht auf Basis von Zielvereinbarungen zwischen Land und Kommunen. Es geht um regionale beschäftigungspolitische Effekte, die einen substanziellen Mehrwert zum SGB II darstellen und die Entwicklung der regionalen Wirtschaft unterstützen. Dabei wollen wir den Kommunen so viel wie möglich Spielraum überlassen zum Einsatz dieser Mittel. Natürlich muss man bei dem, was nun über Hartz IV ins Laufen kommt, darauf achten, dass dies regulärer Arbeit nicht schadet und nicht in den Wettbewerb der örtlichen Unternehmen eingreift. Die Prioritäten dafür sind klar gesetzt und zusammen mit den Kammern sind klare Bedingungen z.B. für den Einsatz von "Ein-Euro-Jobs" definiert worden. Das muss im Zweifel in der Praxis überprüft werden, damit reguläre Arbeit nicht verdrängt wird; sollte es vor Ort eng werden, muss man auch zu Veränderungen bereit sein.

Insbesondere aber konzentrieren wir uns mit unserer Landes-Arbeitsmarktpolitik darauf, das sog. "Humankapital" zu entwickeln und zu stärken; also die Fähigkeiten der Menschen, sich auf verändernde Arbeitswelten, auf wissenschaftlich-technischen Fortschritt usw. einzustellen. Und das dort, wo es nötig ist und die besten Effekte verspricht - in den Betrieben. Dazu gehören z.B. die Programme zur Förderung der beruflichen Erstausbildung, die Richtlinie zur Förderung der Kompetenzentwicklung in kleinen und mittleren Unternehmen, die INNOPUNKT-Kampagnen sowie die Lotsendienste für Existenzgründer und -gründerinnen. Wir müssen "vor Ort", in den Betrieben ansetzen, wenn wir Änderungen bewirken wollen und sie von Dauer sein sollen. Das auch angesichts der demografischen Prognosen, der sinkenden Schülerzahlen, des absehbaren Fachkräftemangels, der wirtschaftlichen Globalisierung.

"Fordern und Fördern" - das richtet sich in besonderer Weise auch für die unter 25-jährigen ALG-II-Empfänger. Das betrifft in Brandenburg fast 14.000 junge Menschen, die nun viel intensiver betreut werden sollen; in diesem Frühjahr soll jeder von ihnen ein entsprechendes Angebot erhalten. Das können eine betriebliche oder außerbetriebliche Lehrstelle, eine Weiterbildungsmaßnahme oder - da Lehrstellen und Arbeitsplätze knapp sind - im Notfall auch ein "Ein-Euro-Job" sein; die Hauptsache ist eine Beschäftigung - möglichst mit Aussicht auf eigenes Fortkommen und Perspektiven im Land Brandenburg. In diesem Prozess spielen die Fallmanager eine ganz zentrale Rolle. Ein effektiveres Fallmanagement ist wesentliche Voraussetzung für die schnelle Vermittlung von Langzeitarbeitslosen. Als ganz persönlichen Ansprechpartner für ALG II-Bezieher entscheiden die Fallmanager letztlich über die konkrete Form der aktiven

Dagmar Ziegler

Förderung. Und weil Jugendliche besonders gefördert werden müssen und sollen, soll hier der Betreuungsschlüssel schnellstens auf 1:75 gebracht werden. Deshalb fördern wir aktiv die Qualifizierung von Fallmanagern.

Wir erwarten von dem neuen Leistungssystem des SGB II, dass Langzeitarbeitslose besser als bisher betreut und deshalb schneller auf Arbeitsplätze vermittelt werden. Doch die Reform kann und wird keine Wunder auf dem Arbeitsmarkt vollbringen. Dafür sind neben einer fundierten Schul- und Berufsausbildung, an deren Ende gut gebildete und gut qualifizierte Jugendliche stehen, in erster Linie Arbeits- und Ausbildungsplätze nötig. Politik kann diese Plätze nicht schaffen; sie kann und muss die Rahmenbedingungen dafür setzen, z.B. mit guten Bildungsvoraussetzungen. Das andere liegt in Verantwortung der Wirtschaft, die u.a. schließlich selbst für ihren betrieblichen Fachkräftenachwuchs sorgen muss. Das muss mit größerem Nachdruck und wachsender Nachhaltigkeit geschehen, damit wir auf dem Arbeitsmarkt endlich eine Trendwende erreichen.

Dagmar Ziegler ist Ministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie des Landes Brandenburg.

Aufgabenaufteilung des Zweiten Buches Sozialgesetz (SGB II)

ROLF SEUTEMANN

Die Trägerschaft der Aufgaben des SGB II ist - sofern die Kommune nicht alle Aufgaben des SGB II im so genannten Optionsmodell wahrnimmt - zwischen Agenturen für Arbeit (AA) und Kommunen aufgeteilt. Während die Kommunen für soziale Dienste und die Gewährung der Kosten der Unterkunft verantwortlich sind, sind die AA Leistungsträger der beruflichen Eingliederung einschl. Förderleistungen sowie für die Gewährung des Arbeitslosengeldes II - bei Bedarfsgemeinschaften mit einem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Angehörigen einschl. Sozialgeld - zuständig.

Die Arbeitsgemeinschaften sind keine eigenen Leistungsträger.

Mit der Teilung der Trägerschaft für die Aufgabenwahrnehmung innerhalb der Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) ist verbunden, dass jeder Leistungsträger die Kosten für die Erbringung der Leistungen innerhalb seiner Trägerschaft grundsätzlich übernimmt. Entgegen dieses Grundsatzes erstattet der Bund allerdings den Kommunen einen Teil der Kosten der Unterkunft (derzeit 29 Prozent).

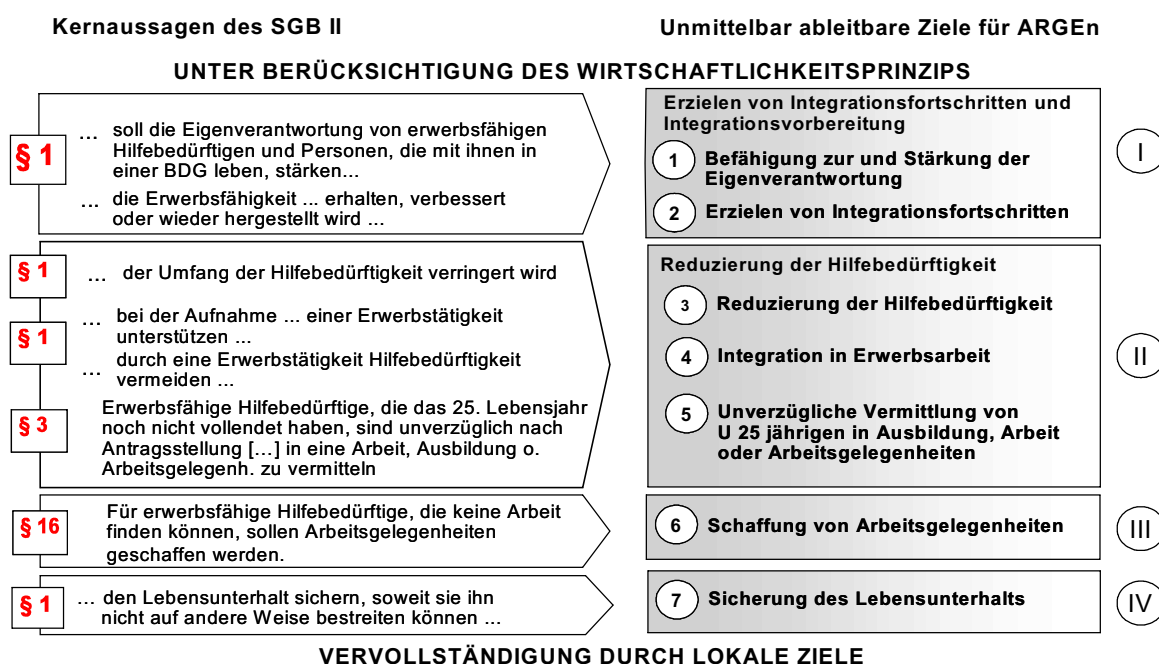
Die Fachaufsicht einschließlich der Erteilung fachaufsichtlicher Weisungen wird durch jeden Leistungsträger innerhalb seines Verantwortungsbereiches wahrgenommen. Lediglich im Bereich der Rechtsaufsicht sieht das SGB II eine abweichende Aufsichtsregelung vor. Demnach erfolgt hier die Aufsicht über die ARGEn durch die zuständige oberste Landesbehörde im Benehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA, § 44b SGB II i.V.m. § 94 Abs. 2 Satz 1 SGB X). Die Aufsicht gibt der zuständigen obersten Landesbehörde ein Recht auf Prüfung und Unterrichtung (§ 94 Abs. 2 Satz 1 SGB X i.V.m. § 88 SGB IV). Sie umfasst aber nicht die Möglichkeit, Aufsichtsmittel einzusetzen, da § 94 Abs. 2 Satz 1 SGB X nicht auf § 89 SGB IV verweist.

Ziele bei der Umsetzung von Hartz IV

Wesentliche Zielformulierungen werden bereits im SGB II vorgenommen. Aus diesen Formulierungen lassen sich unmittelbar Ziele für die ARGEn ableiten, für die geeignete Messgrößen gefunden werden müssen.

Als lokale Ziele können i.d.R. solche Ziele hinzugefügt werden, die sich auf den Aufgabenbereich der Kommune innerhalb des SGB II (also Kosten der Unterkunft, soziale Dienste) beziehen.

Der Zielvereinbarungsprozess ist zum Teil bereits gesetzlich vorgegeben. Nach § 48 SGB II soll das BMWA im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen mit der Bundesagentur für Arbeit (BA) Vereinbarungen zur Erreichung der Ziele nach diesem Buch abschließen. Damit verbunden ist die Entwicklung eines Steuerungssystems, das u.a. geeignete Messgrößen für die Ziele beinhaltet.



Dabei muss u.a. ein praxistauglicher Weg zur Vereinbarung der Ziele gefunden werden. Bezogen auf die gesetzlichen Ziele, die der Leistungsträgerschaft der BA zuzuordnen sind, wird zur Zeit darüber diskutiert, ob dieser Zielvereinbarungsprozess vom BMWA durch Abschluss eines Kontraktes mit der Zentrale der BA erfolgt. Dann könnten innerhalb der BA Zielvereinbarungen mit Regionaldirektionen und AA abgeschlossen werden. Das würde bedeuten, dass die AA ihrerseits für die SGB II-Aufgaben in der Leistungsträgerschaft der BA mit den Arbeitsgemeinschaften Zielvereinbarungen abschließen würden. Die Trägerversammlung der Arbeitsgemeinschaften bestehend aus Vertretern der AA und der Kommune beschließt in diesem Fall gemeinsam Ziele - auch für den kommunalen Aufgabenbereich des SGB II - und vereinbart sie mit dem Geschäftsführer. Alternativ kommt eine direkte, aber getrennte Zielvereinbarung zwischen Geschäftsführer und beiden Leistungsträgern - AA und Kommune - in Frage.

Die detaillierte Ausgestaltung des gesamten Zielvereinbarungs- und Steuerungs-/Controllingprozesses wird durch das BMWA mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt.

Zusammenarbeit mit Akteuren der Arbeitsgemeinschaften

Für eine erfolgreiche Umsetzung des SGB II innerhalb der ARGE n ist eine enge Zusammenarbeit auf allen Gebieten erforderlich. Wesentliche Themengebiete dieser Kooperation sind:

- Organisation der ARGE n (Organisationsaufbau und -abläufe, u.a. Zusammenarbeit Fallmanager - Sozialdienste sowie gemeinschaftliche Ge-währung von ALG II und Kosten der Unterkunft, Einrichtung Einigungs- und Widerspruchsstelle etc.)

Aufgabenaufteilung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II)

- Personal (Personalbereitstellung und -schulung, Einkauf von Dienstleistungen Dritter, tarifliche / organisatorische Regelungen, Einbindung der Personalräte)
- Infrastruktur (IT, Telekommunikation, Liegenschaften)
- Finanzplanung (Finanzplanung Eingliederungsbudget, Planung Verwaltungskosten, Haushaltsmittelbewirtschaftung)
- Arbeitsmarktpolitik (Erstellung Arbeitsmarktprogramme, Abstimmung der Planung und des Einsatzes von Instrumenten/Maßnahmen der Arbeitsförderung).

Nicht zu unterschätzen sind in diesem Zusammenhang die unterschiedlichen fachlichen Strukturen, die durch das Zusammenführen der Erfahrungswelten aus Kommunen und BA aufeinander abgestimmt werden müssen.

Die Zusammenarbeit vor Ort gestaltet sich unterschiedlich erfolgreich und ist in hohem Maße von Kooperationsfähigkeit und -bereitschaft der Mitwirkenden abhängig. Dabei gilt es, folgende mögliche Hemmfaktoren zu überwinden:

- Die "kulturelle Ausgangssituation" ist in den sich beteiligenden Organisationen - BA und Kommunen unterschiedlich. Während die BA historisch - wenn auch bei zunehmender Eigenverantwortung der AA - von einem straffen dreistufigen Verwaltungsaufbau und entsprechenden Abläufen geprägt ist, nehmen die Kommunen ihre Aufgaben innerhalb des gesetzlichen Rahmens unabhängig und somit eigenständig wahr. Dies wirkt sich stark auf das Aufgabenverständnis und die Aufgabenerfüllung durch die Mitarbeiter aus.
- Das Maß der Aufgabenteilung - einschl. tariflicher Auswirkungen - ist in der BA i.d.R. deutlich höher als in den Kommunen.
- Während der Großteil der Aufgaben des SGB II in der Leistungsträgerschaft und somit Verantwortung der BA liegt wurde mit der Bildung der ARGen eine gleichberechtigte Verantwortungsverteilung in der Trägervertretung festgeschrieben. Durch die im Vorfeld vermehrt kommunizierte gleichberechtigte Zusammenarbeit wurde oftmals die Erwartung geweckt, dass der kommunale Träger Prozesse innerhalb des BA-Aufgabenbereichs zu 50 Prozent mitbestimmen könnte. Dies entspricht jedoch weder der Aufgabenverteilung und der damit verbundenen Fachaufsicht/fachlichen Weisungsrechten noch der oben beschriebenen Verantwortlichkeit für Ziele und Zielerreichung.
- Für die Sicherstellung der Rahmenbedingungen der Bildung von job-centern ist die BA verantwortlich. Die Kommunen haben jedoch aus unterschiedlichen Gründen Anteil an der Bildung der ARGen (ggf. Mitspracherecht im Rahmen der Trägervertretung hinsichtlich des Organisationsaufbaus, der -abläufe sowie der Einrichtung von Einigungs- und Widerspruchsstelle, Einbringen von eigenem Personal, Bewertung/Gestaltung des Einkaufs von Dienstleistungen, ggf. Bereitstellung eigener Liegenschaften etc.).

Zusammenarbeit mit Akteuren aus den Optionskommunen

Auch mit optierenden Kommunen bestehen intensive Kooperationserfordernisse zwischen Kommune und AA. Nach Abschluss der Umstellungsphase zum SGB II sind u.a. folgende Schnittstellen gegeben, zu denen eine Abstimmung erforderlich ist:

- Die Beratung von Arbeitsuchenden bleibt - im Gegensatz zur Vermittlung - Aufgabe der Agentur. Alle damit zusammenhängenden Prozesse müssen ggf. organisiert werden.
- Die Nutzung von Selbstinformationseinrichtungen (Jobbörse der Arbeitsagentur im Internet) ist durch optierende Kommunen möglich.
- Denkbar ist die gemeinsame Nutzung arbeitsmarktpolitischer Förderinstrumente (z.B. im Bereich der Förderung der beruflichen Weiterbildung Erstellen einer Bildungszielplanung, damit dem durch optierende Kommunen betreuten Personenkreis ausreichend zugelassene Maßnahmeplätze zur Verfügung stehen, Personal-Service-Agenturen)
- Vermittlung von sog. "Aufstockern" durch die optierende Kommune
- Verfahrensregelungen bei Übertritt von Alg I zu Alg II (u.a. Kundenleitsystem, Umgang mit Förderregelungen [z.B. auf drei Monate befristeter Bildungsgutschein], Fortwirken von Ruhenszeiträumen in der Leistungsgewährung, Anrechnung von Zwischenbeschäftigung zwischen dem Leistungsbezug auf eine mögliche neue Anwartschaft Alg I)
- Berufsberatung (Bündelung der Ausbildungsstellenakquise, Gewährung von Berufsausbildungsbeihilfe durch die AA an Teilnehmer, die von optierenden Kommunen zugewiesen werden, Maßnahmeplanung berufsvorbereitende Maßnahmen, Kofinanzierung bei der Benachteiligtenförderung) und Berufsorientierung
- Förderung der beruflichen Rehabilitation (Zuständigkeiten, fachliche Bewertung von Einzelaspekten der beruflichen Rehabilitation [z.B. Bewertung von leistungsgerechten Arbeitsplätzen, Psychologische Begutachtung], Maßnahmeplanung)
- Vermeidung von Doppelzuständigkeiten in der Förderung, sofern Leistungen im SGB II vorgesehen, aber im SGB III nicht ausdrücklich für SGB II-Leistungsempfänger ausgeschlossen wurden
- Erfüllen der Statistikanforderungen und Datenlieferung

Spezifik des und Konzepte für den regional differenzierten Arbeitsmarkt

Die Bundesagentur für Arbeit befindet sich derzeit in einem tiefgreifenden Reformprozess. In diesem Zusammenhang soll die Eigenverantwortlichkeit der Agenturen deutlich gestärkt werden. Dies dient nicht zuletzt dazu, dass sich die aktive Arbeitsmarktpolitik stärker als bisher an den individuellen Bedürfnissen der Regionen orientiert und eine entsprechende Feinsteuerung der aktiven Arbeitsmarktpolitik vornimmt. Entscheidend dafür sind vor allem die

- a.) arbeitsmarktliche Dynamik,
- b.) Attraktivität der Standorte,
- c.) Allgemeinwirtschaftliche Entwicklung,
- d.) Besonderheiten der Bewerberstrukturen

der Regionen.

Die AA richten sich derzeit in einem Prozess der operativen Verbesserung stärker an den wirtschaftlichen Erfordernissen aus und fokussieren dabei auf die arbeitsmarktlich relevanten Kernaufgaben der Integrations- und Ausgleichsarbeit. Hierbei stehen zwei Hauptfelder in der Entwicklung der Agenturen im Vordergrund.

Kundengruppen- und bedarfsorientierte Aktivitäten

Im ersten Hauptfeld erarbeiten die Agenturen vor Ort, unter Beachtung der regionalen Besonderheiten, in der Einzelbeziehung mit dem Bewerber, Standortbestimmungen. In diesem Rahmen bewerten sie Integrationswahrscheinlichkeiten und etwaige Optimierungsansätze. Hierbei spielen Marktnähe, Eigenmotivation des Bewerbers und das Nachfrageverhalten der Arbeitgeber die Hauptrolle. Das Herstellen einer Balance aus Fördern und Fordern ist hier der Schlüssel für regionalorientierten Erfolg am Markt.

Begleitend dazu werden Analysen zu einzelnen Produkten und Programmen der arbeitsmarktlichen Förderung vorgenommen, die die tatsächlichen Wirkungsgrade darstellen und somit die strategische Ausrichtung ermöglichen sollen. Dies erfolgt schwerpunktmäßig in den Regionaldirektionen der Bundesagentur, um die regionalen Einflüsse und die damit verbundenen teilweise stark differierenden Effekte in die Betrachtungen einbeziehen können.

In der Kombination aus Standortbestimmung und Wirkungsgrad von Produkten und Programmen der Bundesagentur können dann individuelle Integrationsbemühungen erfolgen, die unter der Prämisse von "Fördern und Fordern" jedem Kunden idealere und somit regional wirksamere Aktivitäten anbieten und abfordern.

Entwicklung der Arbeitgeberorientierung

In der Vergangenheit wurde der Grad der Arbeitgeberorientierung und damit die Präsenz der Bundesagentur für Arbeit insbesondere an der Zahl der getätigten Betriebskontakte gemessen und somit aus reinen quantitativ geprägten Gesichtspunkten betrachtet. Diese Herangehensweise entwickelte jedoch nicht die erhoffte Wirkung und machte im Rahmen des Reformprozesses der BA auch eine Veränderung der bisher praktizierten Arbeitgeberorientierung erforderlich.

Die strategische Neuausrichtung der BA erfolgt nunmehr auf Grundlage langfristiger kundengruppenbezogener Analysen. Diese berücksichtigen die aktuelle regionale Marktstellung der AA.

Maßgeblicher Teil des Reformprozesses ist die Einführung des Betriebssystems "Kundenzentrum der Zukunft" in den Agenturen. Bezug nehmend auf die erforderliche Verbesserung der Arbeitgeberorientierung wird als erster Ansatz die personelle Ausstattung für arbeitgeberorientierte Aufgaben erhöht. In Kombination mit der Entwicklung am Markt ausgerichteter Strategien, der Ausrichtung anhand einer analysierten Kundenstruktur als Basis für fundierte Produkt-Portfolios für Arbeitgeber werden sich die Agenturen mit vertriebsorientierten Ansätzen zu einem kompetenten, im ersten Schritt regional agierenden, im zweiten Schritt auf Grund der Vernetzungsmöglichkeiten aller Agenturen, zum bundesweit professionellen Personaldienstleister entwickeln.

Unter Berücksichtigung ihrer primären Marktkenntnis, der umfassenden Erfahrungen am Arbeitsmarkt und der Prozessoptimierungen in Folge des Reformprozesses, verfügen die AA über ein hohes Potenzial. Dieses gilt es für die Entwicklung der Regionen zu nutzen und die damit einhergehende Konzentration auf die Handlungsstärkung auszubauen.

Personal und deren Qualifizierung für die neuen Aufgaben im Reformvorhaben

Für die Zusammenarbeit von Agenturen für Arbeit (AA) und kommunalen Trägern sollen nach dem SGB II in der Regel Arbeitsgemeinschaften (ARGE) zur einheitlichen Wahrnehmung der Aufgaben gegründet werden. Die Errichtung von ARGEN kann nach § 44 b SGB II durch privatrechtliche oder öffentlich rechtliche Verträge zwischen der BA und den kommunalen Trägern erfolgen. Da die Regelungen über die Errichtung von ARGEN für die Kommunen nicht verpflichtend sind, kann die Aufgabenerledigung auch getrennt jeweils für den eigenen Zuständigkeitsbereich erfolgen. Den Kommunen wurde mit dem SGB II auch die Option eingeräumt, ab dem 1. Januar 2005 anstelle der AA deren Aufgaben - und damit alle Aufgaben im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende - wahrzunehmen.

Die Bereitstellung des Personals für die Aufgabenerledigung in der ARGE erfolgt grundsätzlich durch die beiden Leistungsträger. Soweit dadurch die Sollstärke der personellen Ausstattung nicht erreicht ist, sind weitere Maßnahmen von Seiten der BA vorgesehen:

- Amtshilfe durch Behörden oder ehemalige Bundesbehörden
- Vergabe von Dienstleistungen an Dritte
- Befristete Einstellung von zusätzlichem Personal

Die Aufgabe "Grundsicherung für Arbeitsuchende" untergliedert sich schwerpunktmäßig in folgende Bereiche:

- Bearbeitung zur Gewährung von Leistungen zum Lebensunterhalt und Kosten der Unterkunft
- Integrationsleistungen nach dem SGB II

Die Qualifizierung des "neuen" Personals erfolgt dabei auf der Basis der Erfordernisse zur Sicherung der Aufgabenerledigung durch modulare auf die Zielgruppe abgestimmte Schulungsveranstaltungen mit fachlich-rechtlichen Schwerpunkten, Grundlagenvermittlung der Gesprächsführung, Kommunikation mit Kunden, erforderliche IT-Schulungen sowie Einarbeitung, Coaching und Patenschaften am Arbeitsplatz.

Im Rahmen der Integrationsleistungen kommt der Aufgabe Fallmanagement eine hervorgehobene Position zu. Ziel hierbei ist die schnellstmögliche Überwindung der Hilfebedürftigkeit. Unter Fallmanagement versteht man in der Beschäftigungsförderung einen auf die nachhaltige Arbeitsmarktintegration der Kunden ausgerichteten Prozess, bei dem vorhandene individuelle Ressourcen und vielschichtige Problemlagen methodisch erfasst werden. In diesem kooperativen Prozess werden Versorgungsangebote und Dienstleistungen geplant, implementiert, koordiniert, überwacht und evaluiert. So wird der individuelle Versorgungsbedarf eines Kunden im Hinblick auf das Ziel der mittelbaren und unmittelbaren Arbeitsmarktintegration durch Beratung und Klärung der verfügbaren Ressourcen abgedeckt. Zudem wird bei dem Verfahren die Mitwirkung des Kunden eingefordert nach dem Prinzip des Förderns und Forderns. Es gibt eine Reihe von

Aufgabenaufteilung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II)

Schnittstellen zu internen und externen Dienstleistern, die im Rahmen eines Netzwerkes eingebunden werden, das die Kunden und das Fallmanagement unterstützt.

Fallmanagement wird sowohl von Vermittlern in einer ARGE als auch von sogenannten Fallmanagern wahrgenommen. Aufgrund der besonderen Bedeutung (Hilfeleistung an Kunden mit vielfältigen Vermittlungshemmnissen und Problemen) wird hier ein Verhältnis zwischen Fallmanagern/Vermittlern und Leistungsempfängern von 1:75 angestrebt. Mitarbeiter, die zukünftig als Fallmanager und Vermittler tätig sind werden neben den fachlich-rechtlichen- und IT-Schulungsmaßnahmen auf ihre Aufgabe in gesonderten Qualifizierungsmaßnahmen vorbereitet:

- Einwöchige Grundqualifizierung (Definitionen/Philosophie, Prozessschritte und Qualitätskriterien, individuelle und institutionelle Ressourcen, Bedeutung in der Beschäftigungsförderung, Kundengruppen und Zugangssteuerung, Integrationsplan, Formen und Funktionen von Netzwerken)
- Aufbauqualifizierung (z.B. Vertiefung sozialer Komponenten, Konfliktmanagement, Eignungsdiagnostik, Sozialanamnese)
- Vertiefung (z.B. Netzwerke und interkulturelle Beratung)

Seit Oktober letzten Jahres wurden insgesamt sowohl fachlich-rechtlich als auch in der erforderlichen IT-Fachanwendung weit mehr als 5.600 Mitarbeiter im Bezirk Berlin-Brandenburg qualifiziert, von denen 224 Mitarbeiter für die fachlich-rechtliche Schulung als Trainer/Multiplikatoren und für den IT-Bereich 123 Mitarbeiter als Trainer/Multiplikatoren ausgebildet wurden. Zusätzlich wurden bisher 338 Mitarbeiter als Fallmanager und 374 Mitarbeiter als Vermittler in einer ARGE im Fallmanagement grundqualifiziert.

Sämtliche Qualifizierungsangebote für Mitarbeiter, die für die ARGE tätig sind, stehen auch kommunalen Mitarbeitern offen. So wurden beispielsweise aus dem Kreis der kommunalen Mitarbeiter im Bezirk BB 181 Mitarbeiter als fachlich-rechtliche SGB II Multiplikatoren und rund 82 Mitarbeiter als IT Multiplikatoren zum Fachverfahren A2LL qualifiziert.

Durch das Bildungsinstitut der BA wurde den Mitarbeitern, die für die ARGE tätig sind ein Qualifizierungsangebot unterbreitet, das neben den vorstehend genannten Qualifizierungsmaßnahmen, die in erster Linie der Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der sowohl im Bearbeitungsservice Leistungen (SGB II) als auch im integrationsorientierten Bereich tätigen Mitarbeiter dienen, weitere Qualifizierungsmaßnahmen zu folgenden Themenbereichen enthält:

- Führung
- Fallmanagement Aufbauintensivkurse
- Integrationsorientierte Vermittlungs- und Beratungspraxis, Kommunikation
- Konfliktmanagement

Rolf Seutemann

- Zeit- und Selbstmanagement
- Umgang mit Beschwerden.

Die Qualifizierungsmaßnahmen werden in standardisierter Form durchgeführt, um trotz der unterschiedlichen Herkunft des Personals (BA-Mitarbeiter, kommunale Mitarbeiter sowie externes Personal) einen gleichen Qualifizierungsstand der Mitarbeiter zu erreichen.

Rolf Seutemann ist Vorsitzender der Geschäftsführung der Regionaldirektion Berlin-Brandenburg der Bundesanstalt für Arbeit .

Hartz IV und die Kommunen

HARTMUT BAUER

I. Zum Reformansatz von Hartz IV

Kernanliegen von Hartz IV ist bekanntlich die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Erwerbsfähigensozialhilfe zu der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Mit diesem Anliegen reagiert Hartz IV (auch) auf Fehlentwicklungen, die sich aus dem historisch gewachsenen Nebeneinander von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe ergeben haben. Bislang stehen mit der (Erwerbsfähigen-)Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe nämlich zwei steuerfinanzierte staatliche Fürsorgeleistungen in unterschiedlicher Trägerschaft nebeneinander, die sich in ihren Zielsetzungen teilweise überschneiden.

Dieses Doppelregime von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe enthält eine ganze Reihe von Ungereimtheiten und Ungleichbehandlungen.¹ So haben Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe ein deutlich unterschiedliches Leistungsniveau. Während die Sozialhilfe lediglich das Existenzminimum absichern soll, knüpft die Arbeitslosenhilfe an den Verdienst an und beläuft sich - mit der hier gebotenen Vereinfachung - derzeit auf 53 Prozent bzw. (mit Kind) auf 57 Prozent des früheren Leistungsentgelts. Dabei setzen zwar beide Fürsorgeleistungen die Bedürftigkeit des Empfängers voraus. Doch weichen auch die Maßstäbe, nach denen die Bedürftigkeit berechnet wird, mit deutlichen Vorteilen für die Arbeitslosenhilfempfeänger voneinander ab. Das betrifft die anspruchsmindernde Anrechnung von Einkommen und Barvermögen ebenso wie die Zumutbarkeitsanforderungen für von dem Hilfeempfänger anzunehmende Arbeit. Außerdem führt die bisherige Zweispurigkeit der Leistungsträgerschaft zu einem beträchtlichen Verwaltungsmehraufwand. Bei den bundesweit rund 200.000 sog. "Aufstockern", die neben der Arbeitslosenhilfe ergänzende Sozialhilfe beziehen, müssen die personalintensiven Entscheidungsabläufe sogar doppelt organisiert werden. Nicht zuletzt: In der Rechtspraxis hat die gespaltene Finanzverantwortung sog. "Verschiebebahnhöfe" hervorgebracht, über die sich Bund und Länder (Kommunen) gegenseitig die Kostenlasten für Langzeitarbeitslose zuschieben.

All diese Befunde sind nicht neu. Sie haben schon lange vor dem Hartz-Bericht Vorschläge hervorgebracht, die auf eine Verschmelzung von Arbeitslosenhilfe und Erwerbsfähigensozialhilfe zielen.² Bereits vor den Verhandlungen des Vermittlungsausschusses bestand denn auch bei allen Bundestagsfraktionen im Grundsatz übereinstimmend der Wunsch nach einer Zusammenführung, auch wenn sich die jeweils befürworteten Konzeptionen im keineswegs nur nebensächlichen Detail deutlich unterscheiden. Der breite Grundkonsens zeigt, dass es sich bei Hartz IV um einen wohlbegründeten und sachlich überzeugenden Reformansatz handelt. Daher überrascht es nicht, wenn in den heutigen Vorträgen und Diskussionen der Reformansatz als solcher nicht mehr ernsthaft in Frage

¹ Näheres bei Masing, DVBl. 2002, S. 7 [9 ff. M.w.N.]

² Vgl. z.B. Boecken, SGB 2001, S. 525 ff.; Ders., SGB 2002, S. 357 ff.

gestellt wurde. Diese Klarstellung ist für die Einordnung der verbliebenen Kontroversen wichtig: Sie betreffen Folgeprobleme eines in der Sache weithin akzeptierten und als "richtig" eingestuften Reformansatzes.

II. Zu den Organisationsmodellen für Trägerschaft und Finanzierung

Zu den noch nicht ausgeräumten Folgeproblemen gehört zu allererst die verwaltungsorganisationsrechtliche Zuordnung des neuen Leistungssystems. Lässt man sich nämlich auf die Verschmelzung von Arbeitslosenhilfe und Erwerbsfähigensozialhilfe zu der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende ein, dann muss zugleich auch die organisatorische Zusammenführung der beiden Sozialleistungssysteme überzeugend bewerkstelligt werden. Das ist vor allem deshalb schwierig, weil die beiden bisherigen Leistungen getrennt und - sieht man von Modellprojekten wie MoZArT ab - von voneinander unabhängig agierenden Trägern administriert, finanziert und erbracht werden: die Arbeitslosenhilfe von der Bundesanstalt bzw. -agentur für Arbeit, die Sozialhilfe von den Kommunen. Dementsprechend verfügen beide Träger jeweils über spezifische Erfahrungen, spezifisches Know-How und spezifische Möglichkeiten im Umgang mit und bei der Bewältigung von Langzeitarbeitslosigkeit.

Deshalb war die verwaltungsorganisationsrechtliche Zuordnung der Trägerschaft für die neue Leistung zusammen mit der dazugehörigen Finanzierung ein zentraler Kernpunkt der Kontroversen im Vermittlungsausschuss, und sie ist der Punkt, auf den sich die Diskussionen heute konzentrieren - nicht ohne Grund, weil der im Vermittlungsausschuss erzielte Kompromiss viele Fragen offen lässt. Das betrifft insbesondere die Option kommunaler Trägerschaft, die es den kreisfreien Städten und Kreisen (im Folgenden: Kommunen) ermöglichen soll, die Zulassung als alleinige Träger der Aufgaben nach dem SGB II zu beantragen. Die nähere Ausgestaltung des Optionsrechts und der dazugehörigen Finanzierung ist nach § 6a Satz 2, § 46 Abs. 1 Satz 3 SGB II nämlich in einem Bundesgesetz zu regeln, das bis Ende April 2004 in Kraft getreten sein soll, für das aber bis heute³ noch kein Gesetzentwurf der Bundesregierung oder der Regierungsfractionen vorliegt. Da nach den ursprünglichen zeitlichen Planungen⁴ von der Option bis zum 31. August 2004 Gebrauch gemacht werden soll, sind die optionsinteressierten Kommunen beträchtlichem politischem Entscheidungsdruck unter vorerst noch weithin ungewissen rechtlichen Rahmenbedingungen ausgesetzt. Daher ist es nicht recht nachvollziehbar, wenn in einigen der heute gehörten Vorträge die organisationsrechtliche Zuordnung der neuen Aufgabe als mehr oder weniger zweit- oder nachrangig eingestuft wurde. Denn so wichtig einerseits die neu konzipierte Grundsicherung für die Arbeitsuchenden ist, so wichtig ist andererseits frühzeitige Klarheit über die Ausgestaltung der Optionslösung (einschließlich der Kostentragung) für die Kommunen. Anderenfalls wäre die Optionsausübung ein Vabanquespiel. Die aktuell zu beobachtende Verunsicherung und Unruhe im kommunalen Bereich ist deshalb mehr als verständlich.

Bei unbefangener Betrachtung kommen für die Trägerschaft der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende im Ansatz drei Modellvarianten in Betracht: die alleinige Trägerschaft der Bundesagentur (1), die alleinige Trägerschaft der

³ 22. März 2004

⁴ BR-Drucks. 943/03, S. 2

Kommunen (3) und - gleichsam auf einer Skala zwischen diesen beiden Endpunkten angesiedelt - eine verantwortungsteilende Trägerschaft zwischen Bundesagentur und Kommunen, letztere verbunden mit einer Kooperationsverpflichtung zur Sicherstellung einer einheitlichen Aufgabenwahrnehmung (2). Alle drei Modelle sind oder waren bei der Einrichtung des neuen Leistungssystems im Gespräch. Im Einzelnen:

1. Alleinige Trägerschaft der Bundesagentur

Der Gesetzentwurf der Regierungsfractionen zu Hartz IV⁵ hatte sich für eine zentralistische Lösung entschieden und in Art. 1 § 6 die Bundesagentur als Trägerin der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende bestimmt. Verfassungsrechtlich unproblematisch war dies nicht. Mit einiger Berechtigung wurde nämlich alsbald u.a. darauf hingewiesen, dass es sich bei der Grundsicherung nach dem SGB II um eine neue Leistung auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge handle, die eindeutig keine Sozialversicherungsleistung, also versicherungsfremd sei, und daher nicht dem durch Art. 87 Abs. 2 GG begrenzten Aufgabenfeld der Bundesagentur zugewiesen werden könne.⁶ Indes bedarf die Frage der Verfassungskonformität an dieser Stelle keiner abschließenden Beantwortung, weil sich das zentralstaatliche Modell im Vermittlungsausschuss am Ende nicht durchgesetzt hat. Mit Einschränkungen besteht das Problem freilich auch bei den nun zur Umsetzung anstehenden Organisationsmodellen fort, weil auch danach der Bundesagentur namentlich mit dem Arbeitslosengeld II eine in Teilen neue versicherungsfremde Aufgabe zugewiesen ist.

2. Geteilte Trägerschaft durch Bundesagentur und Kommunen

Im Vermittlungsausschuss durchgesetzt hat sich das Grundmodell der zwischen Bundesagentur und Kommunen aufgeteilten bzw. gesplitteten Trägerschaft (§ 6 SGB II). Damit war das ursprünglich anvisierte Ziel der Aufgabenzuweisung an nur einen Träger mit Leistungen "aus einer Hand" gescheitert. Statt dessen ist die Bundesagentur zuständig für das neue Arbeitslosengeld II (ohne Unterkunftskosten), das Sozialgeld, die Sozialversicherungsbeiträge und die arbeitsmarktlichen Eingliederungsleistungen; die Kommunen sind zuständig für die Kinderbetreuung und die häusliche Pflege von Angehörigen, die Schuldnerberatung, die psychosoziale Betreuung, die Suchtberatung, die Kosten von Unterkunft und Heizung sowie bestimmte Sonderleistungen wie Erstaussstattungen für die Wohnung und für Bekleidung bei Schwangerschaft und Geburt. Zur Sicherstellung einer - trotz der gespaltenen Trägerschaft - einheitlichen Aufgabenwahrnehmung treffen §§ 44a ff. SGB II Vorkehrungen. Dazu gehört insbesondere die gesetzliche Verpflichtung der beiden Träger zur Bildung von Arbeitsgemeinschaften in den Job-Centern der Arbeitsagenturen (§ 44b SGB II), die in der Rechtspraxis für einigen Zündstoff sorgt.

Verfassungsrechtlich ist dieses Modell vornehmlich wegen der bundesunmittelbaren Aufgabenübertragung auf die Kommunen nach § 6 Satz 1 Nr. 2 iVm. § 16 Abs. 2 Nr. 1 bis 4, § 22 und § 23 SGB II Angriffen ausgesetzt. Normativer Ansatzpunkt der Kritik ist u.a. Art. 84 Abs. 1 GG iVm. Art. 28 Abs. 2 GG. Obschon

⁵ BT-Drucks. 15/1516

⁶ Henneke, ZG 18 [2003], S. 137 [151 ff.]

sich der Wortlaut von Art. 84 Abs. 1 GG zum Durchgriff des Bundes auf die kommunale Ebene nicht beschränkend verhält, besteht weithin Einigkeit darüber, dass aus verfassungssystematischen Gründen, in Sonderheit wegen der fehlenden bundesrechtlichen Sachregelungsbefugnis für das Kommunalrecht, ein derartiger Durchgriff begrenzt sein muss. Nach der bundesverfassungsgerichtlichen Spruchpraxis ist eine solche bundesunmittelbare Aufgabenzuweisung an die Gemeinden "nur dann zulässig, wenn es sich um eine punktuelle Annexregelung zu einer zur Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers gehörenden materiellen Regelung handelt und wenn diese Annexregelung für den wirksamen Vollzug der materiellen Bestimmungen des Gesetzes notwendig ist".⁷ Daran lässt sich bei § 6 Satz 1 Nr. 2 SGB II mit guten Gründen zweifeln, zumal mit der Bundesagentur anfangs eine andere Aufgabenträgerin vorgesehen war und das SGB II dem Landesrecht eine abweichende Zuständigkeitsbegründung ausdrücklich vorbehält.⁸ Dementsprechend wird bereits erwogen, gegen den bundesunmittelbaren Aufgabendurchgriff auf die Kommunen - ähnlich wie Ende 2003 gegen die Parallelregelung im Grundsicherungsgesetz - mit einer kommunalen Verfassungsbeschwerde vorzugehen.

Hätte dieser Vorstoß Erfolg, dann wären auch kommunale Finanzierungsprobleme deutlich entschärft. Scheidet nämlich der Durchgriff auf die Kommunen durch Bundesgesetz aus, dann könnte die Zuständigkeit der Kommunen zwar durch Landesgesetz begründet werden. Da nach den meisten Landesverfassungen insoweit das Konnexitätsprinzip gilt, müsste mit der landesgesetzlichen Aufgabenzuweisung aber gleichzeitig eine Bestimmung über die Kostendeckung und eine entsprechende Finanzausstattung der Kommunen getroffen werden.⁹ Das betrifft insbesondere die Leistungen für Unterkunft und Heizung, die den Kommunen in einem - u.a. wegen unklarer oder zumindest umstrittener Prognosen - derzeit noch unsicheren Gesamtumfang milliardenschwere Mehrausgaben aufbürden, sofern in Aussicht gestellte Entlastungen nicht realisiert werden.

3. Kommunale Option für die alleinige Trägerschaft

Im Vermittlungsausschuss durchgesetzt hat sich als Alternative zu dem Grundmodell der geteilten Trägerschaft auch das Modell einer kommunalen Option für die alleinige Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Es ist gewissermaßen das föderative Gegenmodell zu dem im Entwurf zum Hartz IV-Gesetz vorgesehenen zentralstaatlichen Organisationsmodell.¹⁰ Normativ ist das Optionsmodell vorerst nur ansatzweise geregelt. Schon jetzt legt allerdings § 6a Satz 1 SGB II fest, dass die Kommunen, wenn sie einen Antrag auf kommunale Trägerschaft stellen und die oberste Landesbehörde zustimmt, vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit anstelle der Agenturen für Arbeit als (alleinige) Träger zuzulassen sind; ergänzend bestimmt § 46 Abs. 1 Satz 3 SGB II, dass im Falle einer solchen Zulassung der Bund die Finanzierung übernimmt und die Verwaltungskosten erstattet. Im Übrigen ist die nähere Konkretisierung des Optionsmodells, wie erwähnt, einem Bundesgesetz vorbehalten.¹¹ Dieses Bundesgesetz steht derzeit zwar noch aus. Doch gibt es bereits Vorgaben und Vorüberlegungen für dessen inhaltliche Ausgestaltung, die in zwei vollkommen gegensätzliche Richtungen weisen:

⁷ BVerfGE 77, 288 [299]; vgl. auch BVerfGE 22, 180 [209 f.]

⁸ § 6 Satz 1 letzter Halbsatz SGB II

⁹ dazu eingehend für das parallel gelagerte Problem bei der Grundsicherung Schoch/Wieland, Kommunale Aufgabenträgerschaft nach dem Grundsicherungsgesetz

¹⁰ dazu oben II.1

¹¹ § 6a Satz 2, § 46 Abs. 1 Satz 3 SGB II

a) Nach dem im Vermittlungsausschuss gefundenen Kompromiss¹² sind für das noch ausstehende Optionsgesetz namentlich zwei Eckpunkte wesentlich: Das Gesetz soll - erstens - den optierenden Kommunen die alleinige Trägerschaft zuordnen und dafür - zweitens - eine "faire und gleichberechtigte Lösung" enthalten, "die sicherstellt, dass die optierenden Kommunen nicht gegenüber den Agenturen für Arbeit benachteiligt werden". Letzteres schließt insbesondere die Verpflichtung des Bundes ein, den Kommunen die für die anstelle der Agenturen für Arbeit wahrgenommenen Aufgaben entstehenden Kosten (namentlich Eingliederungsleistungen, Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld) einschließlich der Verwaltungskosten zu zahlen bzw. zu erstatten.

Neuralgischer Punkt dieser föderativen Konzeption des Optionsmodells ist die unmittelbare Finanzbeziehung zwischen dem Bund und den kommunalen Trägern. Denn dem Grundgesetz sind direkte Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Kommunen grundsätzlich fremd. Finanzverfassungsrechtlich behandelt das Grundgesetz die Kommunen regelmäßig als Bestandteil der Länder; das schließt unmittelbare Finanzleistungen des Bundes an die Kommunen prinzipiell aus. Die einzige Vorschrift, die ausnahmsweise einen sog. Sonderbelastungsausgleich zwischen Bund und Gemeinden zulässt, ist Art. 106 Abs. 8 GG. Diese Norm, die etwa für Sonderlasten der Hauptstadt und von Garnisonsstädten zur Anwendung kommen kann, ist für den hier zur Diskussion stehenden Finanztransfer nicht einschlägig und kann wegen ihres Ausnahmecharakters auch nicht erweiternd angewendet werden. Ohne Verfassungsänderung wird das Optionsmodell in der vom Vermittlungsausschuss vorgesehenen Form daher nicht zu realisieren sein. Inzwischen liegen für die Verfassungsänderung mehrere Vorschläge vor, die an unterschiedlichen Normen ansetzen¹³, im praktischen Ergebnis aber übereinstimmend darauf abzielen, die Finanzierung durch eine Änderung des Grundgesetzes verfassungsrechtlich abzusichern.

In einer derartigen Verfassungsänderung sehen manche freilich einen Dambruch im bisherigen System der Zweistufigkeit der Finanzverfassung. Indes überzeugt dies so nicht. Denn das Bundesverfassungsgericht hat schon vor Jahren auf die "gestärkte finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit und Verselbständigung der Kommunen" hingewiesen, die die bisherige Zweistufigkeit der Finanzverfassung modifiziert.¹⁴ Gleichwohl dürfte die Grundgesetzänderung politisch nicht ohne weiteres erreichbar sein. Presseberichten zufolge scheinen die dafür erforderlichen Mehrheiten derzeit nicht gesichert zu sein. Damit hängt die auf unmittelbare Bundesfinanzierung setzende föderative Konzeption des Optionsmodells vorerst normativ an einem seidenen Faden. Für die durch angekündigte Endtermine unter hohen Zeitdruck gesetzten optionsinteressierten Kommunen ist dieser Befund ausgesprochen unerfreulich, weil die kommunale Entscheidung für oder gegen dieses Organisationsmodell aus naheliegenden Gründen mit der verfassungsfesten Absicherung der Finanzausstattung steht und fällt.

b) Gänzlich anders ausgerichtet ist die zentralistische Konzeption des Optionsmodells, die sich in dem Eckpunkte-Papier der Arbeitsgruppe aus Vertretern der Regierungsfractionen und der A-Länder vom 16. Februar 2004 findet. Dieses Eckpunkte-Papier fokussiert die Umsetzung der Ergebnisse des Vermittlungsausschusses in dem hier interessierenden Zusammenhang auf eine

¹² BR-Drucks. 943/03

¹³ Art. 106, 120 GG

¹⁴ BVerfGE 101, 158 [230]

"Organleihe in Verbindung mit einer Kostenerstattungsregelung".

Ungeachtet aller dogmatischen Unsicherheiten, die sich mit der Organleihe im Übrigen verbinden, wird bei diesem Institut das Organ eines Rechtsträgers ermächtigt und beauftragt, einen Aufgabenbereich eines anderen Rechtsträgers wahrzunehmen. "Das entlehene Organ wird als Organ des Entleihers tätig, dessen Weisungen es unterworfen ist und dem die von diesem Organ getroffenen Maßnahmen und Entscheidungen zugerechnet werden".¹⁵ Durch die Organleihe wachsen der entlehnenen Einrichtung also "keine neuen (eigenen) Zuständigkeiten zu. Es werden nicht Kompetenzen auf diese Einrichtung 'verlagert'; 'verlagert' werden vielmehr personelle und sächliche Verwaltungsmittel von der entlehnenen Einrichtung zu der entleihenden Einrichtung".¹⁶

An einer solchen Organleihe setzen die Vorstellungen der Arbeitsgruppe an. Danach soll "entleihender" Rechtsträger die Bundesagentur für Arbeit sein, der Organisationseinheiten der Kommunen "entliehen" werden. Bei dieser Ausgestaltung mutierte die im Vermittlungsausschuss verabredete Option für die alleinige kommunale Aufgabenträgerschaft unter der Hand zu einer Option für die funktionelle und organisatorische Zuordnung kommunaler Verwaltungseinheiten zur Bundesagentur mit den dazugehörigen Weisungsbefugnissen gegenüber dem entlehnenen kommunalen Organ. Statt der im Vermittlungsausschuss bei Optionsausübung vereinbarten kommunalen Selbstverwaltung würde Verwaltung für die Bundesagentur ausgeübt. Demnach hätte sich die vom Vermittlungsausschuss intendierte Option für föderativ-kommunale Verwaltungsorganisation bei einer Umsetzung nach den Vorstellungen der Arbeitsgruppe in eine exklusiv zentralistische verwandelt. Oder anders: Mit der Organleihe wäre die alleinige kommunale Trägerschaft vom Tisch gefegt und durch die Hintertür eben jene ausschließlich zentralstaatliche Organisation wieder ein- bzw. fortgeführt, mit der die Regierungsfraktionen im Vermittlungsausschuss gescheitert waren.

Das war vom Vermittlungsausschuss so weder vorgesehen noch gedacht. Nicht zufällig sieht deshalb das Eckpunkte-Papier der Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Organleihe eine Änderung von § 6a SGB II vor, wonach die dort bislang geregelte kommunale Trägerschaft durch eine Aufgabenübertragung an das "entlehene" Organ ersetzt werden soll. Während nach der derzeitigen gesetzlichen Regelung die Kommunen "anstelle der Agenturen für Arbeit" tätig werden, würden nach der von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Regelung von den Kommunen benannte Stellen für die Bundesagentur tätig und die Aufgabe als deren Organe wahrnehmen. Das stellt das im Vermittlungsausschuss nach langem Ringen erzielte Ergebnis auf den Kopf! In der Arbeitsgruppe hat man es sich offenbar anders überlegt und versucht jetzt, das Ergebnis vom Dezember 2003 zu konterkarieren und im Sinne einer zentralstaatlichen Lösung zu korrigieren.

Einen der Gründe für die Vorzugswürdigkeit der über den Trick der Organleihe angestrebten zentralistischen Konzeption sieht die Arbeitsgruppe anscheinend darin, dass für die zentralstaatliche Lösung keine Verfassungsänderung nötig sei. Sie übersieht dabei freilich, dass die Verfassungskonformität auch der Organleihe in dem dafür vorgesehenen Bereich prekär ist. Mangels eines ausformulierten Gesetzentwurfs ist eine abschließende Bewertung gegenwärtig zwar noch nicht

¹⁵ BVerfGE 63, 1 [31 m.w.N.]

¹⁶ BVerfGE 63, 1 [32 f.]

möglich. Doch lassen sich - unter Zurückstellung der u.a. auf Art. 87 Abs. 2 GG gestützten generellen Vorbehalte gegen die Aufgaben-"Hochzonung"¹⁷ - mit Blick auf Art. 83 ff. GG einige verfassungsrechtliche Leitlinien für diese Bewertung benennen:

Im Bundesstaatsrecht gilt im Grundsatz, dass der Verwaltungsträger, dem das Grundgesetz Verwaltungsaufgaben zuweist, "diese Aufgaben durch eigene Verwaltungseinrichtungen - mit eigenen personellen und sächlichen Mittel - wahrnimmt".¹⁸ Dieser "Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung" (Grawert) schließt die Inanspruchnahme von "Hilfe" nicht zuständiger Verwaltungsträger durch den zuständigen Verwaltungsträger nicht schlechthin aus, zieht ihr aber Grenzen. Dem widerspräche es nach der bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur etwa, würden in weitem Umfang Einrichtungen der Landesverwaltung für Zwecke der Bundesverwaltung herangezogen. Vielmehr bedarf es für das "Abgehen von dem "Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung" eines "besonderen sachlichen Grundes. Die Heranziehung an sich unzuständiger Verwaltungseinrichtungen kann nur hinsichtlich einer eng umgrenzten Verwaltungsmaterie in Betracht kommen".¹⁹

Bei der in Aussicht genommenen Organleihe ist schon zweifelhaft, ob eine "eng umgrenzte Verwaltungsmaterie" vorliegt. Gewiss handelt es sich bei den Aufgaben nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 SGB II um eine begrenzte Materie, die nur einen Teil der Aufgaben der Bundesagentur ausmacht. Damit ist jedoch noch nichts darüber gesagt, ob auch eine der Organleihe zugängliche "eng umgrenzte" Verwaltungsmaterie vorliegt. Denn immerhin betreffen die zur Diskussion stehenden Aufgaben namentlich mit dem Arbeitslosengeld II und den arbeitsmarktlichen Eingliederungsleistungen zentrale Schlüsselfunktionen von Arbeitsmarktpolitik und -verwaltung, und zwar zumindest potenziell bezogen auf ein Heer von Langzeitarbeitslosen. Von bloßen "Randnutzungen von Verwaltungsorganisationen", auf die sich der zulässige Einsatz von Organleihen nach einer in der Literatur verbreiteten Auffassung zur Wahrung der föderativen Regel der Eigenorganisation und Eigenverantwortung beschränkt²⁰, kann daher bei der von der Arbeitsgruppe angestrebten Konzeption schwerlich die Rede sein.

Selbst wenn man sich über solche quantitativen und qualitativen Grenzen hinwegsetzte, bliebe als weitere Hürde die Rechtfertigung der Organleihe durch einen sachlichen Grund.²¹ Dabei können es auch verwaltungspraktische und -ökonomische Gesichtspunkte sinnvoll erscheinen lassen, von der Schaffung eigener Verwaltungseinrichtungen auf Bundesebene abzusehen und "atypische" Ausgestaltungsformen zu wählen.²² Um ein solches Absehen von Verwaltungseinrichtungen auf Bundesebene geht es jedoch bei der Administration der Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht. Vielmehr schreibt das Gesetz in dem Grundmodell geteilter Trägerschaft (II.2) für die Aufgaben nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II ausdrücklich die Trägerschaft der Bundesagentur fest und behält damit für den gesetzlichen Regelfall die Administration der Bundesverwaltung vor. Insoweit sieht der Gesetzgeber also offensichtlich selbst keinerlei verwaltungspraktische oder -ökonomische Bedürfnisse (etwa im Sinne von Einsparungseffekten) und damit erst recht keine sachlichen Gründe für ein

¹⁷ siehe II.1

¹⁸ BVerfGE 63, 1 [41]

¹⁹ BVerfGE 63, 1 [41]

²⁰ Vgl. Isensee, in: HStR IV, 1990, § 98 Rn. 185

²¹ Krebs, in: HStR III, 1988, § 69 Rn. 62

²² BVerfGE 63, 1 [43]

Abweichen von der grundgesetzlichen Regelungstypik. Sie sind auch nicht erkennbar, zumal der Bund für den jedenfalls theoretisch denkbaren Fall, dass von der Option kein Gebrauch gemacht wird, flächendeckend eigene Verwaltung bereitstellt.

Scheidet der konventionelle Ansatz zur Begründung eines "besonderen sachlichen Grundes" für die Entleihe von Landesorganen an die Bundesverwaltung aus, muss die Rechtfertigung für die Organleihe an anderer Stelle gesucht werden. Das Eckpunkte-Papier der Arbeitsgruppe enthält dafür keine sicheren Hinweise, sondern lediglich Andeutungen, die möglicherweise Rückschlüsse auf einen zwischen Bundesagentur und Kommunen einzurichtenden Wettbewerb zulassen könnten. Den Hintergrund bildet vielleicht die unklar gebliebene Programmatik des Konkurrenzföderalismus²³ und die vordergründig daran eventuell anknüpfende Hoffnung, dass die Kommunen aus ihrer organschaftlichen Stellung heraus bei der Eingliederung von Langzeitarbeitslosen andere, erfolgreichere Wege als die Arbeitsagenturen beschreiten könnten. Indes dürften solche Überlegungen für die Rechtfertigung der Organleihe durch einen "besonderen sachlichen Grund" kaum tragfähig sein. Abgesehen davon, dass es sich bei der Konkurrenz zwischen herkömmlichen Organisationseinheiten der Bundesagentur und den im Wege der Organleihe in diese "verlagerten" (kommunalen) Organisationseinheiten um keinem föderativen Wettbewerb handelnde und zudem das Bundesverfassungsgericht Vorstößen zur Installierung eines Wettbewerbsföderalismus auf den Pfaden gewandelter Verfassungsinterpretation bislang nicht gefolgt ist²⁴, führt die Organleihe, wie erwähnt, nicht zur Begründung neuer (eigener) Zuständigkeiten kommunaler Organisationseinheiten, sondern zu deren Einbindung in die "entleihende" Bundesagentur. Dementsprechend wären die kommunalen Organisationseinheiten im Rahmen der Organschaft an die Vorgaben der Bundesagentur gebunden und deren vollem Weisungsrecht unterworfen. Das verschließt den kommunalen Organisationseinheiten die Generierung eigener Wege zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen, die von den originären Organisationseinheiten der Bundesagentur nicht beschritten werden könnten. Anderenfalls käme das Organleihe-Modell im Übrigen auch in Konflikt mit dem in bundesstaatlichen, rechtsstaatlichen, demokratischen und grundrechtlichen Schichten des Verwaltungsorganisationsrechts wurzelnden²⁵ Grundsatz der Verantwortungsklarheit, der die Verwischung von Zurechnungs- und Verantwortungszusammenhängen verbietet. Am Ende ist deshalb nicht recht ersichtlich, wie die Organleihe welchen organisatorischen Erfordernissen auch immer Rechnung tragen und dadurch zu einer wirkungsvolleren oder gar leistungsfähigeren Verwaltung beitragen könnte. Da die Organleihe zudem einigen zusätzlichen Verwaltungsaufwand auslösen würde, spricht vielmehr umgekehrt vieles dafür, dass es sich bei diesem Vorschlag um einen rein organisatorischen Kunstgriff handelt, der allenfalls oberflächenplausibel die Vorgaben des Vermittlungsausschusses umsetzt, die Trägerschaft der Bundesagentur aber ohne entscheidende inhaltliche Modifikation unverändert beibehält und in Wahrheit nur kaschieren soll, dass man es sich anders überlegt hat. Solche Umgehungsstrategien lägen indes jenseits des Telos der Organleihe.

²³ dazu Bauer, DÖV 2002, S. 837 [842 ff.]

²⁴ BVerfGE 101, 158; dazu Schneider/Berlit, NVwZ 2000, S. 841 [842]

²⁵ Vgl. Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 2001, Art. 83 Rn. 32

III. Zur Lage der kommunalen Verwaltungspraxis

Nach alledem befindet sich die kommunale Verwaltungspraxis beim derzeitigen Stand der Rechtsentwicklung in einer ausgesprochen misslichen Lage. Einerseits sollen die Kommunen nach dem Zeitplan des Vermittlungsausschusses ihre Entscheidung für oder gegen die Option nach § 6a SGB II baldmöglichst treffen und einen entsprechenden Antrag bis spätestens 31. August 2004 beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit gestellt haben. Andererseits fehlen ihnen bis heute verlässliche Entscheidungsgrundlagen.

Das Fehlen zuverlässiger Entscheidungsgrundlagen betrifft nicht nur das in § 6a Satz 2, § 46 Abs. 1 Satz 3 SGB II angekündigte Bundesgesetz (Kommunales Optionsgesetz), von dem schon jetzt abzusehen ist, dass es nicht - wie geplant - bis Ende April 2004 in Kraft treten wird, dessen Inhalt wegen der fortwährend kontrovers geführten Modell-Debatten vorerst noch völlig ungewiß ist und das überdies mit jeder der vorliegenden Modell-Varianten verfassungsrechtlich keineswegs auf der sicheren Seite ist.

Vielmehr betrifft die Rechtsunsicherheit auch das Grundmodell geteilter Trägerschaft nach § 6 SGB II, das verfassungsrechtlich ebenfalls nicht unangefochten ist (II.2), außerdem insbesondere bezüglich der zur einheitlichen Aufgabenwahrnehmung einzurichtenden Arbeitsgemeinschaften (§ 44 b SGB II) eine relativ geringe gesetzliche Vorordnung aufweist und entsprechend viele Fragen offen lässt. So sind beispielsweise weder Rechtsnatur noch Ausgestaltung und (Binnen-)Organisation dieser Arbeitsgemeinschaften normativ zweifelsfrei geregelt. Die gesetzliche Direktive, dass die Ausgestaltung und die Organisation der Arbeitsgemeinschaften "die Besonderheiten der beteiligten Träger, des regionalen Arbeitsmarktes und der regionalen Wirtschaftsstruktur berücksichtigen" soll²⁶, gibt bei einem ersten Zugriff eher Steine statt Brot, scheint bei eingehenderer Analyse jedoch Chancen für kreative und "passgenaue" Lösungen zu eröffnen. Indes wäre dies zumindest in Gesetzgebungsmaterialien einer eingehenderen Erläuterung und des Hinweises auf die eine oder andere Gestaltungsvariante wert gewesen. Ohne solche erläuternden Hinweise des Gesetzgebers bleibt die Verwaltung bei der konkreten Ausgestaltung der "Public-Public-Partnership" in den Arbeitsgemeinschaften nach anfänglichem Rätselraten weitgehend auf sich selbst verwiesen und muss mangels hinreichender normativer Vorgaben die Kooperation durch unterhalb der gesetzlichen Ebene administrativ entwickelte Regelungstechniken und Konfliktlösungsmechanismen selbst steuern, das Rechtsverhältnis der Zusammenarbeit also über weite Strecken selbst ordnen. Für die Kommunalverwaltungen "vor Ort" ist das ein schwieriges Geschäft, zumal für diesen neuartigen Gegenstand einer Verwaltungskooperation und eines vertraglichen Verwaltungskooperationsrechts zwischen Verwaltungsträgern des Bundes und der Länder (Kommunen) kaum "Bezugsstücke" und Referenzfälle vorliegen dürften.

Unabhängig von derartigen Gestaltungsproblemen im nicht unwesentlichen Detail stehen die Kommunen heute vor der Grundsatzentscheidung, ob sie sich auf den gesetzlichen Regelfall der geteilten Trägerschaft²⁷ einlassen oder für das

²⁶ § 44b Abs. 1 Satz 2 SGB II

²⁷ § 6 SGB II

Optionsmodell²⁸ votieren wollen. Aus den genannten Gründen anhaltender Unsicherheit, bei denen die Halbwertszeiten neuer amtlicher Informationen über die künftigen gesetzlichen Regelungen bisweilen nur Tage betragen, können dazu gegenwärtig keine abschließenden Empfehlungen gegeben werden. Gewiss tendiert die geteilte Trägerschaft dazu, dass in der Kooperation mit der Bundesverwaltung die Bundesagentur "den Hut aufhaben" wird; das ist beispielsweise in dem "Recht zur Erstentscheidung" der Arbeitsagentur über Erwerbsfähigkeit und Hilfebedürftigkeit des Arbeitsuchenden²⁹ angelegt, auch wenn insoweit die "Letztentscheidung" der Gemeinsamen Einigungsstelle obliegt.³⁰ Für die kommunale Trägerschaft nach dem Optionsmodell des § 6a SGB II ist eine vergleichbare Tendenzaussage nicht möglich. Bleibt es bei der im Vermittlungsausschuss angestrebten Lösung³¹, dann sind Gestaltungen vorgezeichnet, bei denen die Kommunen mit der kommunalen Trägerschaft und einer abgesicherten Finanzausstattung "den Hut aufhaben" können. Kommt es dagegen zu der von der Arbeitsgruppe aus Vertretern der Regierungsfractionen und der A-Länder vorgeschlagenen Organleihe-Lösung³², dann werden die Kommunen mit der Ausübung der Option - überspitzt formuliert - organisationsrechtlich, funktionell und in der Sache zu "Vollzugsbütteln des Bundes", genauer: der Bundesagentur, degradiert; das dürfte weder kommunalem Selbstverständnis noch den Vorstellungen des Vermittlungsausschusses noch der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes entsprechen.

Obschon demnach abschließende Empfehlungen für die anstehende Grundsatzentscheidung nicht möglich sind, sollten die Kommunen nicht in Untätigkeit verharren und das Inkrafttreten klarer gesetzlicher Rahmenbedingungen abwarten. Denn sie stehen nach dem - mit welchem Inhalt auch immer - noch zu erlassenden Optionsgesetz unter beträchtlichem Entscheidungsdruck, weil sie nach dem derzeitigen Stand ihre Auswahlentscheidung zwischen den gesetzlich bereitgestellten Modellen bis Ende August getroffen haben müssen und der sachliche Kern des neuen Leistungsrechts am 1. Januar 2005 in Kraft treten wird.³³ Vor dem Hintergrund der bisherigen Zweispurigkeit der Administration von Langzeitarbeitslosigkeit³⁴ liegt - auch im Falle einer Entscheidung zugunsten der föderativen Konzeption der kommunalen Trägerschaft - eine Kooperation mit den Arbeitsagenturen nahe. Deshalb empfehlen sich schon jetzt Vorfeldsondierungen zur Auslotung von Kooperationspotenzialen, und zwar nicht nur mit den Arbeitsagenturen.³⁵ Durch frühzeitige Kontaktaufnahmen könnten spätere Arrangements unter dem Vorbehalt einer noch offenen abschließenden Entscheidung in wichtigen Teilbereichen vorbereitet und so die Anfang 2005 anstehende Implementation des neuen Leistungssystems in der Sozialverwaltungspraxis wesentlich erleichtert werden.

Für diese Kontaktaufnahmen wäre es förderlich, wenn die zuständigen Ministerien des Bundes und - aus Gründen der politischen Ausgewogenheit - auch der Länder, daneben etwa die kommunalen Spitzenverbände ausdifferenzierte Mustermodelle für die Zusammenarbeit bereitstellten. Dazu gehörte insbesondere

²⁸ § 6a SGB II

²⁹ § 44a SGB II

³⁰ § 45 SGB II

³¹ II.3.a

³² II.3.b

³³ Art. 61 Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

³⁴ dazu oben I

³⁵ Vgl. § 18 SGB II

auch die Bereitstellung von Musterverträgen mit vertypten (alternativen) Vertragsklauseln nebst einer eingehenden Erläuterung von deren Rechtsfolgen, wie sie etwa aus dem sachlich anders gelagerten Segment der Privatisierung von Verwaltungsaufgaben durch Kooperation mit Privaten (Public-Private-Partnership) in Ansätzen bekannt und vertraut sind.³⁶ Dies könnte nicht nur dazu beitragen, wechselseitige Berührungängste abzubauen, sondern auch den Weg zur Findung sachgerechter und - bezogen auf die jeweils tatsächlichen Gegebenheiten - problemadäquaten Lösungen ebnen. Die diesbezüglichen Bemerkungen in dem heutigen Vortrag zur Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialverwaltung aus der Sicht der Bundesregierung weisen in diese Richtung, reichen allerdings mangels detailliert ausgearbeiteter Musterverträge und einseitiger Fixierung auf die Arbeitsgemeinschaftslösung bei weitem nicht aus und sollten - nicht zuletzt zur Gewährleistung politischer Interessenausgewogenheit - um mit dem "politischen Gegenspieler" abgestimmte oder anderweitig erstellte Musterverträge ergänzt werden. Die Bereitstellung derartiger Gestaltungsalternativen würde vermutlich einiges an Konfliktstoff abschöpfen und es den Kommunen wesentlich erleichtern, die für die konkreten Gegebenheiten jeweils interessenadäquate Form einer Kooperation mit der Arbeitsverwaltung vorzubereiten bzw. in den Verhandlungen mit der zentralstaatlichen Verwaltung auf eine optimale Organisationsform hinzuwirken. Dass ein positiver Nebeneffekt solcher ministeriellen und verbandsseitigen Entscheidungshilfen auch die Einsparung von kommunalen Ressourcen u.a. für externe Beratungs- bzw. Consulting-Leistungen sein könnte, sei in Zeiten knapper öffentlicher Kassen wenigstens am Rande kurz vermerkt.

IV. Zusammenfassung und Ausblick

Abschließend möchte ich mein Statement in drei Thesen zusammenfassen und mit einem Ausblick beenden. Zusammenfassend lautet die erste These: Die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe war und ist ein im sachlichen Ansatz überzeugendes Reformprojekt. Zweitens: Die organisationsrechtlichen Folgeprobleme dieser Zusammenführung, die für die Kommunen alles andere als zweitrangig sind, sind bislang verfassungs- und sozialverwaltungsrechtlich nicht überzeugend bewältigt. Drittens: Die Kommunen werden durch den im Vermittlungsausschuss entworfenen Zeitplan und die zwischenzeitliche Rechtsentwicklung beträchtlichem Entscheidungsdruck bei derzeit noch immer weithin ungewissen Entscheidungsgrundlagen ausgesetzt. Zur seiner Entschärfung könnten unterhalb der gesetzlichen Ebene (bundes- und landes-)ministeriell sowie verbandsseitig konzipierte Modelle für institutionalisierte und informelle Zusammenarbeit mit den Organen der Bundesagentur, ministeriell und verbandsseitig bereitgestellte Musterverträge zusammen mit detailliert ausgearbeiteten (alternativen) Vertragsklauseln einschließlich eingehender Erläuterungen der damit jeweils verbundenen Rechtsfolgen wesentlich beitragen. Dies ist bislang noch nicht in dem notwendigen Umfang geschehen. Die Implementation des in der Sache überzeugenden und weithin akzeptierten Reformansatzes gerät dadurch in eine Schiefelage.

³⁶ dazu am Beispiel der Entsorgungswirtschaft Bauer, VerwArch. 90 [1999], S. 561 [566 ff. M.w.N.]

Die Schieflage - und damit bin ich bei meinem Ausblick - erklärt sich aber auch daraus, dass die im Vermittlungsausschuss erzielten Kompromisse für eine alternative kommunale Trägerschaft nach dem Optionsmodell bisher nicht konsequent umgesetzt sind. Statt dessen versuchen manche, über Trickserei mit einer Organleihe zurück zu rudern und die Ergebnisse des Vermittlungsausschusses zu unterlaufen. Dieses Vorgehen erinnert ansatzweise an die Vorgänge im Bundesrat in Sachen "Zuwanderungsgesetz"³⁷, obschon die Dinge - da es sich um eine Spezialmaterie des Sozialverwaltungsrechts handelt - für die Öffentlichkeit nicht so offenkundig sind. Verfassungsrechtlich verbinden sich damit Anfragen an der Rechtsgrundsatz der Organtreue, die hier nicht zu vertiefen sind.

Leidtragende sind die Kommunen, die in eine Doppelzange zwischen dem nahenden Endtermin für die Optionsausübung zum 31. August 2004 bzw. dem Inkrafttreten des neuen Leistungssystem zum 1. Januar 2005 einerseits und dem bis heute noch nicht recht erkennbaren Inhalt des Optionsgesetzes andererseits geraten sind. Die Opposition hat im Vermittlungsausschuss frühmorgens ein Gesetz konsentiert, das nach derzeitiger Rechtslage Anfang 2005 in Kraft getreten sein wird - mit oder ohne ein die Option für die alleinige kommunale Trägerschaft regelndes Bundesgesetz, mit oder ohne Option für eine Organleihe. Dadurch hat sie sich in eine politisch ungünstige Situation manövriert. Der sichere Weg für ein Optionsgesetz, das sich inhaltlich an dem im Vermittlungsausschuss erzielten Kompromiss orientiert, führt über eine Verfassungsänderung. Nach den rechtlichen Irritationen der letzten Wochen sollte außerdem der Zeitplan überdacht und angepasst werden, damit die Kommunen genügend Zeit für eine wohlüberlegte Auswahlentscheidung haben und für die organisatorische Bewältigung des neuen Leistungssystems (gegebenenfalls gemeinsam mit den Arbeitsagenturen) eine durchdachte, situationsgerechte und tragfähige Konzeption entwickeln können. Auch dies war an sich so verabredet: "Falls das Bundesgesetz nicht bis Ende April in Kraft getreten ist, sind die Fristen entsprechend anzupassen".³⁸

Nachtrag 1. Mai 2004

Inzwischen haben die Regierungsfaktionen den lange erwarteten Gesetzentwurf für das Kommunale Optionsgesetz im Bundestag eingebracht.³⁹ Der Entwurf orientiert sich an dem unter II.3.b vorgestellten zentralistischen Modell und richtet die kommunale Option auf eine Organleihe aus. Am 2. April 2004 ist er in der ersten Beratung im Bundestag bei der Opposition erwartungsgemäß auf Ablehnung gestoßen, am 29. April 2004 im Bundestag aber gleichwohl gegen die Stimmen von CDU/CSU, FDP und PDS verabschiedet worden.⁴⁰ Das Gesetz bedarf der Zustimmung des Bundesrates. Da die Union das Gesetz im Bundesrat u.a. wegen Missachtung der Absprachen aus dem Vermittlungsausschuss ablehnen will, ist mit einem Vermittlungsverfahren zu rechnen. Man darf gespannt sein, wie sich die Dinge weiter entwickeln.

Außerdem sind mittlerweile von der Bundesagentur entworfene und mehrfach überarbeitete Musterverträge für die Gründung und Ausgestaltung einer

³⁷ dazu Meyer (Hrsg.), Abstimmungskonflikt im Bundesrat im Spiegel der Staatsrechtslehre, 2003; BVerfGE 106, 310

³⁸ BR-Drucks. 943/03, S. 2

³⁹ BT-Drucks. 15/2816

⁴⁰ FAZ v. 30. April 2004, S. 20

Hartz IV und die Kommunen

Arbeitsgemeinschaft nach § 44b SGB II im Internet abrufbar. In der - soweit ersichtlich - bislang letzten Fassung vom 31. März 2004 verweisen die Vertragsentwürfe auf im politischen Raum noch nicht abschließend geklärte Fragen (u.a. Aufsicht über die Arbeitsgemeinschaft); mit den kommunalen Spitzenverbänden sind sie - soweit ersichtlich - nicht abgestimmt. Inhaltlich setzen die Entwürfe für die Ausgestaltung der Arbeitsgemeinschaften im Schwerpunkt auf die Rechtsform einer BGB-Gesellschaft; alternativ sind die Gründung der Arbeitsgemeinschaften als GmbH oder gGmbH in Betracht gezogen. Die Musterverträge sind auf ständige Anpassungen angelegt, in die u.a. die Ergebnisse aus regionalen Veranstaltungen mit kommunalen Sozialhilfeträgern einfließen sollen.

Hartmut Bauer ist Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht, Sozialrecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Universität Potsdam.

Kommunale Verfassungsbeschwerden von elf Landkreisen gegen die Hartz IV-Regelung

HANS-GÜNTER HENNEKE

I. Einleitung

Der Deutsche Landkreistag hat die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem neuen einheitlichen Leistungssystem begrüßt und ist insoweit stets für eine kommunale Gesamträgerschaft eingetreten. Am 1. Januar 2005 sind die materiellrechtlichen Bestimmungen von Hartz IV im SGB II in Kraft getreten, nachdem die organisationsrechtlichen Bestimmungen bereits zum 1. Januar 2004 in Kraft getreten waren.

Kurz vor Jahresende 2004 haben elf Kreise aus Bayern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein kommunale Verfassungsbeschwerde gegen die bereits zum 1. Januar 2004 in Kraft getretenen Regelungen in §§ 6, 44 b und 46 SGB II eingelegt. Sie werden in ihrem Vorgehen vom Präsidium des Deutschen Landkreistages unterstützt. Im Folgenden sollen die Hintergründe dieses Vorgehens erhellert werden. Zunächst ist deutlich hervorzuheben, dass sich die kommunale Verfassungsbeschwerde der elf Kreise nicht gegen die materielle Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer neuen steuerfinanzierten Leistung richtet. Angegriffen werden die organisationsrechtlichen Bestimmungen sowie die Finanzierungsfolgen. Der Deutsche Landkreistag hatte bei seiner politischen Forderung nach einer kompletten Aufgabenübertragung der aus Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammengeführten neuen Leistung auf die kommunale Ebene stets die Bedingung einer verfassungsrechtlich abgesicherten Finanzierung der hinzutretenden Ausgabenlast für alle kommunalen Träger gestellt. Herausgekommen ist demgegenüber zunächst eine Option kommunaler Trägerschaft für 69 Kreise und kreisfreie Städte. Davon ist im Kreisbereich mit 63 Landkreisen in größtmöglicher Weise Gebrauch gemacht worden. Überdies haben sechs kreisfreie Städte die Option gezogen.

Für die übrigen 370 kommunalen Aufgabenträger kommt es dagegen zu einer Aufsplittung der Aufgabenträgerschaft auf die Bundesagentur für Arbeit einerseits und die kommunalen Träger andererseits, wobei die kommunalen Träger verpflichtet werden, mit den Agenturen für Arbeit in Arbeitsgemeinschaften zusammen zu arbeiten; überdies fällt den kommunalen Trägern die Finanzierungslast für die ihnen bundesgesetzlich zugewiesenen Aufgaben zu. Insoweit kommt es bei zahlreichen kommunalen Aufgabenträgern zu einer erheblichen Nettomehrbelastung, während andere kommunalen Träger, insbesondere solche, die bisher außerordentlich hohe Sozialhilfenaufwendungen hatten, zum Teil deutlich entlastet werden. Dem vom Deutschen Landkreistag verfolgten Ziel einer kommunalen Gesamträgerschaft bei verfassungsrechtlich abgesicherter Finanzierung der finanziellen Mehrlasten jedes einzelnen Aufgabenträgers ist der Gesetzgeber also nicht gefolgt.

II. Maßgebliche Verfassungsfragen

Dennoch soll mit den kommunalen Verfassungsbeschwerden von elf Landkreisen vor dem Bundesverfassungsgericht nicht "Politik mit anderen Mitteln" gemacht werden. Aus diesem Grunde wurde auch von einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung durch das BVerfG nach § 32 BVerfGG abgesehen. Vielmehr geht es den elf Landkreisen stellvertretend für die Gemeinschaft der 323 deutschen Landkreise darum, verfassungswidrige Eingriffe des Bundes in die kommunale Selbstverwaltung abzuwehren, um so die Zukunftsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung in den Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden zu sichern. Auswirkungen auf die Bestandskraft von Bescheiden nach dem SGB II hat dieses Vorgehen nicht. Nach § 79 Abs. 2 BVerfGG bleiben die nicht mehr anfechtbaren Entscheidungen, die auf einer für nichtig erklärten Norm beruhen, unberührt.

Dass die Beschwerdeerhebung wenige Tage vor dem Inkrafttreten der materiellrechtlichen Regelungen des SGB II erfolgte, ist der verfassungsprozessrechtlichen Fristbestimmung in § 93 Abs. 3 BVerfGG geschuldet. Danach kann eine Verfassungsbeschwerde von Gemeinden und Gemeindeverbänden, die sich gegen ein Gesetz richtet, nur binnen eines Jahres seit dem Inkrafttreten der angegriffenen gesetzlichen Bestimmungen erhoben werden. Da die angegriffenen Regelungen abweichend von den materiellrechtlichen Regelungen des SGB II bereits zum 1. Januar 2004 in Kraft getreten sind, war die Erhebung der Verfassungsbeschwerde nur bis zum 31. Dezember 2004 zulässig.

Aus Sicht des Deutschen Landkreistages verstoßen die Organisations- und Finanzierungsregelungen im SGB II in drei Punkten gegen die verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltungsgarantie. Zunächst erfolgt in § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II ein bundesunmittelbarer Aufgabendurchgriff auf die kommunale Ebene, für den die anerkannten engen verfassungsrechtlichen Durchgriffsvoraussetzungen nach geltendem Verfassungsrecht nicht vorliegen. Nach dem übereinstimmenden Willen der Mitglieder der Föderalismuskommission soll dieser Durchgriff künftig sogar vollständig unterbunden werden. Zudem wird die kommunale Gestaltungsfreiheit ausgehöhlt, wenn in § 44 b SGB II angeordnet wird, dass die kommunalen Träger die Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach dem SGB II auf Arbeitsgemeinschaften übertragen sollen. Schließlich führt die Zuordnung der kommunalen Finanzverantwortung für die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu gravierenden Nettomehrbelastungen zahlreicher kommunaler Träger unmittelbar durch den Bund, ohne dass diese insoweit von den Ländern kompensiert werden können.

1. Der Aufgabendurchgriff

Nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine unmittelbare Aufgabenübertragung seitens des Bundes auf die kommunale Ebene nur zulässig, wenn es sich dabei um eine punktuelle Annex-Regelung handelt und die bundesunmittelbare Regelung zum wirksamen Vollzug des Gesetzes zwingend notwendig ist. Diese Voraussetzungen liegen bei der Bestimmung der Kreise und kreisfreien Städte zu Aufgabenträgern für die Leistungen nach §§ 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4, 22 sowie 23 Abs. 3 SGB II in § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II nicht vor. Bis in

Kommunale Verfassungsbeschwerden von elf Landkreisen gegen die Hartz IV-Regelung

das Vermittlungsverfahren hinein ist der Bund selbst davon ausgegangen, dass die Aufgabenträgerschaft nicht bei den Kommunen, sondern bei der Bundesagentur für Arbeit angesiedelt werden soll. Die Zuordnung von Teilaufgaben auf die kommunale Ebene ist im Vermittlungsverfahren nur deshalb erfolgt, um die aus dieser Aufgabenerfüllung resultierenden Finanzlasten punktgenau auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte zu platzieren.

Aus der Aufgabenerledigung selbst hat sich demgegenüber kein einziges Argument erschlossen, warum etwa die einheitliche neue Leistung Arbeitslosengeld II in von zwei unterschiedlichen Trägern wahrzunehmende Teilleistungen (Hilfe zum Lebensunterhalt einerseits sowie Leistungen für Unterkunft und Heizung andererseits) aufzusplitten ist. Gegen die Notwendigkeit einer bundes einheitlichen Organisationsvorgabe spricht auch, dass unmittelbar im SGB II selbst die Länder ermächtigt werden, andere Träger zu bestimmen und den Stadtstaaten zudem gestattet wird, die Organisationsregelungen ihrem spezifischen Verwaltungsaufbau anzupassen. Von einer Bundesregelung, die zum wirksamen Gesetzesvollzug zwingend notwendig ist, kann bei der kommunalen Aufgabenträgerbestimmung in § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II also keine Rede sein. Ist die Aufgabenzuweisung bundesunmittelbar einmal vorgenommen worden, besteht gegen künftige Aufgaben- und Ausgabenausweitungen seitens des Bundesgesetzgebers keine Rechtsschutzmöglichkeit mehr.

2. Bildung von Arbeitsgemeinschaften

Auch die in § 44 b SGB II getroffene Regelung über die Errichtung von Arbeitsgemeinschaften und die Übertragung der Wahrnehmung von Aufgaben auf diese verstößt gegen die Garantie kommunaler Selbstverwaltung. Mit der Regelungskonzeption einer generellen Trennung von Aufgabenträgerschaft einerseits und Aufgabenwahrnehmung andererseits bedient sich der Gesetzgeber eines unzulässigen Tricks zur Erreichung des Ziels der Platzierung einer Finanzlast bei den Kommunen, ohne dass diese auch die Eigenverantwortung für die Aufgabenwahrnehmung haben sollen. Wenn der Gesetzgeber in § 44 b Abs. 3 SGB II anordnet, dass die kommunalen Träger die Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf Arbeitsgemeinschaften übertragen "sollen", bedeutet dies im Rechtssinne eine Übertragungspflicht, sofern nicht ein atypischer Sonderfall vorliegt. Die Atypik kann aus der kommunalen Trägerschaft als solcher gerade nicht hergeleitet werden, weil ausschließlich kommunale Träger von der Soll-Übertragungsanordnung betroffen sind. Daher ist von einer Regelpflicht zur Übertragung auszugehen. Dies sieht auch das BMWA so, wie in einem Schreiben des BMWA-Staatssekretärs an seine Amtskollegen in den Ländern vom 26. November 2004 deutlich gemacht wurde. Wenn die kommunalen Träger die Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach dem SGB II aber auf die Arbeitsgemeinschaften grundsätzlich übertragen müssen, bedeutet dies die gesetzliche Anordnung des Entzugs der Aufgabenwahrnehmung mit der Folge, dass bei den Kommunen die Aufgabenträgerschaft als "leere Hülse" zurückbleibt - was nur einem einzigen Zweck dient, nämlich der Verknüpfung der Aufgabenträgerschaft mit der daraus resultierenden Finanzlast bei den Kommunen. Mit der Verpflichtung zur Bildung von Arbeitsgemeinschaften zwischen einer nachgeordneten Bundesbehörde einerseits und kommunalen Trägern andererseits wird nicht nur gegen das grundsätzliche Verbot der Mischverwaltung und den verfassungsrechtlichen Grundsatz

eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung, der durch die Garantie kommunaler Selbstverwaltung noch verstärkt wird, verstoßen, sondern auch ein Instrument erfunden, um trotz der Begründung kommunaler Finanzlasten in Milliardenhöhe für Teilaufgaben die einheitliche Gesamtaufgabenerfüllung im Einflussbereich der Arbeitsverwaltung zu sichern. Dass die Rechtskonstruktion der Arbeitsgemeinschaft sowohl verfassungsrechtlich wie verwaltungspraktisch auf äußerst tönernen Füßen steht, ist allen Beteiligten von vornherein klar gewesen und kurz vor Weihnachten 2004 in einem Vermerk der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages noch einmal sehr nachdrücklich herausgearbeitet worden. Hervorgehoben wird dort, dass mit der Arbeitsgemeinschaft eine Form der Ausführung von Bundesgesetzen vorliege, die im GG nicht ausdrücklich zugelassen werde, sich nicht reibungslos in das System der Art. 83 ff. GG einfüge und im Hinblick auf die grundgesetzlichen Regelungen über die Ausführung der Bundesgesetze gem. Art. 83 ff. GG überprüfungsbedürftig sei.

Die Rechtskonstruktion der Arbeitsgemeinschaft wirft überdies zahlreiche bisher ungelöste rechtliche Fragen auf, was dazu führt, dass allein aus organisationsrechtlichen Gründen die zu erlassenen Bescheide hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit gravierende rechtliche Risiken aufweisen, die zu massenhaften Bescheidanfechtungen führen dürften.

3. Finanzielle Auswirkungen

In finanzieller Hinsicht bestimmt § 46 SGB II, dass die Kreise und kreisfreien Städte die in ihre Trägerschaft fallenden Aufgaben voll zu finanzieren haben. Bereits im Frühjahr 2004 zeichnete sich jedoch ab, dass mit einer solchen Anordnung das Ziel der gesetzlichen Gesamtaufgabenzuordnung, die kommunale Ebene in Milliardenhöhe zu entlasten, nicht würde erreicht werden können. Daher kam es im Mai/Juni 2004 zu einem erneuten Vermittlungsverfahren, das zu dem Ergebnis führte, dass das gesetzliche Ziel einer Entlastung der kommunalen Ebene um 2,5 Milliarden Euro durch Hartz IV im Gesetz selbst festgeschrieben wurde. Zur Erreichung dieses Ziels wurde eine Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung in Höhe von 29,1 Prozent normiert und überdies eine Revisionsklausel für den Fall vorgesehen, dass mit der Bundesbeteiligung in dieser Höhe die Gesetzesvorgabe einer kommunalen Entlastung von 2,5 Milliarden Euro nicht erreicht wird.

a) Unterschiedliche finanzielle Auswirkungen in einzelnen Ländern

Wer nun allerdings glaubt, dass diese Neuregelung - deren Umsetzung sich im Detail als äußerst schwierig erweisen wird - zu einer gleichmäßigen Entlastung der Kreise und kreisfreien Städte in finanzieller Hinsicht führt, die etwa bei 30 Euro je Einwohner liegen müsste, sieht sich völlig getäuscht. Nach dem Finanztableau des BMWA und BMF vom 2. Juli 2004 schwanken die länderdurchschnittlichen Entlastungswerte der einzelnen kommunalen Träger zwischen 171,52 Euro für Bremen und 5,72 Euro für Bayern. Dabei handelt es sich bei den Flächenländern um Durchschnittswerte der kommunalen Ebene, die zudem darauf basieren, dass die Länder die bei ihm anfallenden Entlastungen insbesondere aus der Wohngeldreform vollen Umfangs auf die Kommunen weiterleiten, was der Bundesgesetzgeber selbst gar nicht gewährleisten kann. Kommunalindividuell fallen die Entlastungen in den einzelnen Ländern dagegen gänzlich unterschiedlich aus, da

Kommunale Verfassungsbeschwerden von elf Landkreisen gegen die Hartz IV-Regelung

sich die Bundesbeteiligung an den neuen Ausgaben für Unterkunft und Heizung orientiert, bei den einzelnen Kommunen aber höchst unterschiedliche Entlastungen von bisherigen Sozialhilfeausgaben erfolgen.

Kommunen, die bisher hohe Sozialhilfeausgaben je Einwohner hatten, werden überdurchschnittlich entlastet, während sich für Kommunen, die bisher nur sehr geringe Sozialhilfearbeitungen je Einwohner hatten, zwangsläufig nur ein geringes Entlastungspotenzial ergibt. Dies kann dazu führen, dass kommunale Träger, die über ein geringes Entlastungspotenzial bei der Sozialhilfe verfügen, künftig aber für eine große Zahl bisheriger Arbeitslosenhilfeempfänger die Leistungen für Unterkunft und Heizung übernehmen müssen, dauerhaft eine Nettobelastung zu tragen haben. Auf Grund des Finanztableaus des BMWA und BMF vom 2. Juli 2004 ist dieser Effekt angesichts einer durchschnittlichen Entlastungswertes von nur 5,72 Euro je Einwohner in Bayern für diverse kommunale Träger in Bayern geradezu zwangsläufig. Entsprechende Effekte können aber auch in anderen Ländern mit einem relativ geringen durchschnittlichen Entlastungswert eintreten. Dies gilt etwa für Baden-Württemberg (prognostizierte Entlastung 14,71 Euro je Einwohner) und für Rheinland-Pfalz (prognostizierte Entlastung 15,43 Euro je Einwohner). So auftretende Verwerfungen *zwischen* einzelnen Ländern sind unmittelbar bundesverursacht und lassen sich daher durch Maßnahmen *in* einzelnen Ländern, etwa im kommunalen Finanzausgleich, nicht ausgleichen.

Dies hat der Bund bereits im Vermittlungsverfahren Ende 2003 erkannt und deshalb einen West-Ost-Transfer über den Bund in Form einer zeitlich befristeten Erhöhung der Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen Aufbau Ost in Höhe von 1 Mrd. Euro vorgesehen. Mit dieser statischen und zudem befristeten Regelung kann horizontalen Verschiebungen im Belastungsgefüge gegenüber dem Ausgangstableau aber nicht Rechnung getragen werden. Das einzige, was die Länder tun können, ist, den landesdurchschnittlichen Entlastungswert je Einwohner an die jeweiligen kommunalen Träger weiterzuleiten. Um zumindest dieses Ziel zu erreichen, dürften die Länder die Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung allerdings nicht nach den künftigen Ausgaben der kommunalen Träger weiterleiten. Vielmehr müssen die Länder von den künftigen Ausgabebelasten der kommunalen Träger die bisherigen Sozialhilfebelasten, die künftig entfallen, in Abzug bringen, um hinsichtlich der Differenz eine Teilerstattung vorzunehmen.

b) Revisionsklausel wirkungsblind gegenüber horizontal unterschiedlichen Belastungsausweitungen

Überdies beinhaltet die Revisionsklausel einen Sprengsatz besonderer Art, weil sie zwar Belastungverschiebungen zwischen dem Bund und der *kommunalen Ebene* aufzufangen vermag, nicht aber ungleiche Entwicklungen der Ausgabenlast *zwischen einzelnen Kommunen* ausgleichen kann. So geht das Finanztableau vom 2. Juli 2004 davon aus, dass wegen der künftig erfolgenden Anrechnung von Einkommen und Vermögen in den westdeutschen Ländern 17 Prozent der bisherigen Arbeitslosenhilfeempfänger künftig keine Leistungen mehr enthalten. Für die neuen Bundesländer, die durchweg über eine weit unterdurchschnittliche Zahl von Sozialhilfebeziehern und eine überdurchschnittliche Zahl von Arbeitslosenhilfeempfängern verfügen, wird demgegenüber angenommen, dass

künftig 33 Prozent der bisherigen Arbeitslosenhilfeempfänger aus dem Leistungsbezug wegen der Anrechnung von Einkommen und Vermögen herausfallen. Nach gegenwärtigen Erkenntnissen, die sowohl vom Bundesfinanzminister wie von der Spitze der Bundesagentur für Arbeit geteilt werden, ist allerdings davon auszugehen, dass weitaus weniger Hilfeempfänger als prognostiziert wegen der Anrechnung von Einkommen und Vermögen künftig aus dem Leistungsbezug herausfallen und sich auch die angenommene und dem Finanztableau zu Grunde gelegte deutliche Diskrepanz zwischen Ost- und Westdeutschland nicht aufweisen lässt.

Für die kommunale Ebene vermag die Revisionsklausel die Mehrbelastungen generell abstrakt grundsätzlich aufzufangen, wenngleich die Kommunen auch insoweit zunächst in eine volle Vorfinanzierung eintreten müssen, was die kommunalen Haushalte zum Bersten bringen kann. Sollte es aber zu einem ungleichgewichtigen Anstieg der Zahl der Hilfeempfänger in Relation zur Einwohnerzahl einzelner Träger kommen, wird das erstellte Finanztableau hinsichtlich der horizontalen Verteilungswirkungen schnell obsolet. Bei Trägern mit einem überproportionalen Anstieg der Zahl der Arbeitslosengeld II-Bezieher gegenüber dem Ausgangstableau kommt es zu einem rasanten Anstieg der kommunalen Ausgaben für Unterkunft und Heizung. Die auf dem Stand vom 31. Dezember 2004 eingefrorenen Entlastungswerte verändern sich demgegenüber nicht. Eine Anpassung der Bundesbeteiligung erfolgt nach einem bundeseinheitlichen Prozentsatz, sodass bei kommunalen Trägern mit einem überproportionalen Ausgabenanstieg gegenüber dem Finanztableau vom 2. Juli 2004 die prognostizierte Entlastung drastisch sinkt, was kommunalindividuell zu erheblichen Nettomehrbelastungen führen kann.

Umgekehrt gilt: Kommunale Träger, bei denen die Ausgaben für Unterkunft und Heizung gegenüber dem Tableau vom 2. Juli 2004 nur unterproportional oder gar nicht ansteigen, werden dadurch massiv begünstigt, dass anderenorts die Ausgaben explodieren. Mit anderenorts explodierenden Ausgaben für Unterkunft und Heizung steigt der bundeseinheitliche Erstattungssatz bei unveränderten bzw. nur leicht ansteigenden eigenen Ausgaben. Damit wächst sogar noch die Entlastung über das bisherige Maß hinaus. Angesichts der ungleichen Verteilung der Arbeitslosenhilfeempfänger auf Ost- und Westdeutschland liegt das Prognoserisiko insbesondere bei den ostdeutschen kommunalen Trägern, die - wie die sächsischen Beschwerdeführer - zum Teil millionenschwere Nettomehrbelastungen, die von der Revisionsklausel nicht aufgefangen und von den Ländern überdies nicht ausgeglichen werden können, erwarten.

III. Resümee

Man sieht also: Der bundesunmittelbare Aufgabendurchgriff auf die Kommunen in § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II ist Kern allen Übels - sowohl hinsichtlich der Aufgabenträgerschaft als auch hinsichtlich der kommunalindividuellen Nettofinanzbelastung. Mit dem unmittelbaren Bundesdurchgriff werden die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsgarantien komplett ausgehebelt. Auch wird den kommunalen Finanzausgleichssystemen in den einzelnen Ländern hinsichtlich der horizontalen Wirkungen schlicht der Boden entzogen. Überdies wird mit der länderindividuellen höchst unterschiedlichen bundesunmittelbaren Verlagerung

Kommunale Verfassungsbeschwerden von elf Landkreisen gegen die Hartz IV-Regelung

von Finanzlasten auf die kommunale Ebene den Ländern im doppelten Wortsinne das "Vermögen" genommen, für einen kommunalspezifischen Belastungsausgleich zu sorgen. Zudem öffnet der unmittelbare Bundesdurchgriff "Tür und Tor" für künftig ausgeweitete Bundesbelastungen.

Um all diese Wirkungen künftig zu unterbinden, war es richtig, dass die Föderalismuskommission Einigkeit darüber erzielt hat, bundesunmittelbare Aufgabenübertragungen auf Gemeinden und Kreise gänzlich zu untersagen. Auf die Verfassungsbeschwerde von elf Kreisen gegen §§ 6, 44 b und 46 SGB II kommt es dem Bundesverfassungsgericht nunmehr zu, auch für das geltende Verfassungsrecht die Grenzen der Zulässigkeit eines bundesunmittelbaren Aufgabendurchgriffs auf die Kommunen zu aktualisieren, ohne dass dies die Nichtigkeit nicht angefochtener Bescheide zur Folge hat.

Hans-Günter Hennecke ist Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages und Honorarprofessor an der Universität Osnabrück.

Der Beitrag erschien auch im Landkreis 1/2005.

Erfahrungen mit der Optionsmöglichkeit

ROLF LINDEMANN / ANNETT FRITZ

Der Kreistag des Landkreises Oder-Spree hat sich am 31. August 2004 für die Inanspruchnahme der Optionsmöglichkeit gem. § 6a SGBII entschieden. Vorausgegangen war eine intensive Diskussion in allen Gremien der Vertretungskörperschaft und der Verwaltung. Dabei war der Willensbildungsprozess zunächst ergebnisoffen. Anfangs wurde sogar die Möglichkeit einer Arbeitsgemeinschaft favorisiert, da allen Beteiligten klar vor Augen stand, dass gerade im Bereich der Arbeitsvermittlung der Landkreis angesichts der strukturellen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsgegebenheiten in Ostbrandenburg schnell an seine Grenzen stoßen würde. Wir hatten zum damaligen Zeitpunkt für das Kreisgebiet entsprechend den Vorgaben des BMWA von 9.700 Bedarfsgemeinschaften auszugehen und sahen demgegenüber lediglich einen Bestand von ca. 500 offenen Stellen. Insofern wurde in der Option selbstverständlich auch die Gefahr einer Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit gesehen.

Parallel zu den hektischen Vermittlungsbemühungen im Bundesrat, liefen die ersten Gespräche mit der Bundesagentur sowohl auf der Regionaldirektionsebene als auch mit der Geschäftsführung der zuständigen Agentur in Frankfurt (Oder). Diese Kontakte führten beim Landrat aber recht schnell zu einer deutlichen Ernüchterung, was die Möglichkeiten einer Mitgestaltung der Zusammenarbeit in einer Arbeitsgemeinschaft anbelangte. Das Bemühen um eine flexible Anpassung des organisatorischen Rahmens auf die regionalen und lokalen Bedürfnisse, scheiterte in den wesentlichen Punkten von vornherein an übergeordneten Vorbehalten der Nürnberger Zentrale. Für die kommunale Seite wurde deutlich, dass hier zwei Partner in einer ARGE zusammengespannt werden sollten, die was ihre jeweilige Verwaltungskultur, ihre Willensbildung und ihre organisatorischen Möglichkeiten anbelangt, unterschiedlicher nicht hätten sein können. Hinzu trat die Frage nach der Rechtsnatur der ARGE, was insbesondere bei den kommunalen Mitarbeitern und der Personalvertretung für erhebliche Verunsicherung und Befürchtungen sorgte.

Entscheidend war letztlich aber das Argument, dass wir angesichts der erkannten Konstruktionsfehler uns kaum vorstellen konnten, wie das neue Gebilde in der Lage sein sollte, dem gesteigerten Anspruch des Hartz IV-Gesetzes hinsichtlich der Beratung und Vermittlung Genüge zu tun. Andererseits sahen wir unsere Chancen darin, im Sozialleistungsbereich wie auch bei den sozialintegrativen Leistungen auf ein erhebliches Know-How im kommunalen Bereich zurückgreifen zu können. Zudem zeichnete sich die kommunalpolitische Ebene geradezu dadurch aus, dass hier engste Kontakte in die regionale Wirtschaft, zu den Trägern der Wohlfahrtspflege, den Kammern und den regionalen Wirtschaftsverbänden seit jeher bestanden, was sich aus der Rolle des Landkreises als kommunaler Wirtschaftsförderer sowie im Einzelfall zu beteiligender Genehmigungsbehörde erklärt. Insofern liegt es nahe, dass hier die unterschiedlichen, administrativen Aktivitäten gebündelt und ein einheitliches und abgestimmtes Auftreten nach außen entwickelt wird.

Diese Kompetenzen werden wir intensiv zu nutzen wissen. Hier gilt es Netzwerke zu bilden und letztlich einen ganz neuen regionalen Konsens des Aufbruchs und der wirtschaftlichen Belebung herzustellen. Unterstützen soll diesen Prozess u. a. ein Beirat, in den alle wichtigen regionalen Akteure eingebunden sind und der sich im April konstituieren wird. Wir versprechen uns von diesem Gremium, dass Wirtschafts- und Sozialkompetenz durch die mitwirkenden Persönlichkeiten in den Hartz IV-Umsetzungsprozess hineingetragen, andererseits aber auch die Zielsetzung der Verwaltung in das berufliche und gesellschaftliche Umfeld der Beiratsmitglieder aktiv hinein vermittelt werden wird.

Für den neuen Aufgabenbereich wurde in der Kreisverwaltung das Amt für Grundsicherung und Beschäftigung gebildet. Der Aufbau des Amtes lässt sich zunächst grob unterteilen in den operativen Teil der durch fünf wohnortnahe Regionalstellen in Fürstenwalde, Erkner, Storkow, Eisenhüttenstadt und Beeskow gebildet wird und einen Querschnittsbereich, der zentral in Beeskow am Hauptsitz der Kreisverwaltung angesiedelt ist. Innerhalb der jeweiligen Regionalstelle besteht eine Team-Struktur, wobei das einzelne Team ca. 15 Mitarbeiter mit den unterschiedlichen Funktionen: Eingangsbereich/Antragsannahme; Leistungssachbearbeiter sowie Persönlicher Ansprechpartner/Fallmanager umfasst. Eigentliche Ansprechpartner für den arbeitssuchenden Bürger ist nach dieser Konzeption der Persönliche Ansprechpartner (PAP) bzw. der Fallmanager. Gerade Letzterer soll, da er die Fälle mit multiplen Vermittlungshemmnissen zu betreuen hat, eine sozialpädagogische Qualifikation aufweisen.

Der Querschnittsbereich gliedert sich seinerseits in das Sachgebiet Finanzen/Organisation und rechtliche Angelegenheiten und EDV sowie andererseits in das Sachgebiet Regionaler Arbeitsmarkt.

Von hier aus erfolgt die Steuerung und inhaltliche Konzeption der Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten des gesamten Amtes. Hier werden die vorrangig zu betrachtenden Zielgruppen, wie z.B. die Jugendlichen unter 25 Jahren sowie Familien- bzw. Lebensgemeinschaften mit minderjährigen Kindern, einem besonderen Augenmerk unterworfen. Es werden die Grundsätze für den Einsatz der verschiedenen Eingliederungsinstrumente entwickelt, der Anwendungsbereich der aktivierenden Maßnahmen umrissen sowie die beantragten Maßnahmen im Dialog mit den Maßnahmeträgern geprüft und bewilligt. Obwohl die mit dieser Aufgabe befassten Sachbearbeiter eine enge Anbindung an die Regionalstellen haben und insbesondere vor Ort als Ansprechpartner den Unternehmen und Maßnahmeträgern zur Verfügung stehen müssen, bedarf es gerade in der Anlaufphase einer stärkeren zentral orientierten Einbindung, um einen einheitlichen Maßstab in der Beratungs- und Vermittlungspraxis zu gewährleisten und dabei insbesondere Informationsverlusten vorzubeugen.

Gegenwärtig verfügt das Amt für Grundsicherung und Beschäftigung über ca. 180 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Diese Zahl wird in der Endausbildung des Amtes im Juli 2005 ca. 230 Mitarbeiter umfassen. Auf Grund der dramatisch gestiegenen Zahl der Bedarfsgemeinschaften von 9.700 auf derzeit 14.800 machte es sich erforderlich, hinsichtlich der Personalausstattung des Amtes, den Rahmen den das Personal- und Sachkostenbudget in Höhe von etwa 12 Mio.

Erfahrungen mit der Optionsmöglichkeit

Euro/p. a. vorsieht, vollständig auszuschöpfen. Trotz dieser Erhöhung werden wir die ursprünglich vorgesehenen Bearbeitungsschlüssel von 1:140 Fällen bei den Leistungssachbearbeitern und 1:150 Fällen bei den Persönlichen Ansprechpartnern bzw. den Betreuungsschlüssel von 1:75 Fällen, soweit Jugendliche unter 25 Jahren betroffen sind, in keinster Weise einhalten können. Wir werden den einzelnen Sachbearbeiter mit ca. 230 bzw. 250 Fällen belasten müssen. Gegenwärtig lässt sich ohnehin die vorgesehene Arbeitsteilung und Schlüsselvorgabe kaum praktizieren, da auf Grund der erheblichen Probleme bei den passiven Leistungen die Mitarbeiter ganz überwiegend im Leistungsbereich eingesetzt werden müssen.

Bereits im Dezember letzten Jahres zeigte sich, dass sich der Aufgabenübergang von der Agentur für Arbeit auf den Landkreis nicht so reibungslos würde umsetzen lassen wie dies nach den entsprechenden Vereinbarungen mit der Agentur für Arbeit vorgesehen war. Die Dinge überstürzten sich und waren letztlich auch von keiner Seite mehr zu steuern. Diese Schwierigkeiten betrafen insbesondere die Aktenübernahme, die zu großen Teilen nicht in der vorgesehenen Sortierung nach entsprechenden Geschäfts- bzw. Regionalstellen erfolgen konnte, so dass hier erhebliche Zuordnungsprobleme auftreten. Des Weiteren ist ausgesprochen misslich, dass die Leistungsakten per Hand in das Datenverarbeitungssystem des Landkreises übernommen werden müssen. Dieser Vorgang konnte noch nicht abgeschlossen werden, weil der normale Arbeitsablauf ständig durch neue massenhaft auftretende Probleme gestört wird. Dies hat wiederum zur Folge, dass die Grunddaten der Hilfesuchenden auch für die Beratung und Vermittlung derzeit noch nicht vollumfänglich zur Verfügung stehen. Daneben dieser Problematik belastet uns insbesondere das Widerspruchsaufkommen. Die Erstbescheidung hat ca. 3.000 Widersprüche ausgelöst, wobei recht auffällig 95 Prozent dieser Widersprüche an die Erstbescheidung durch die Agentur anknüpfen. Für ein derartiges Widerspruchsaufkommen sind unsere Kapazitäten allerdings nicht ausgerichtet. Gleichwohl ist es uns gelungen, bereits in 400 Fällen einen Abhilfebescheid zu erstellen. Die zentrale Bearbeitung würde allerdings die Widerspruchsstelle deutlich überfordern. Wir haben daher die Praxis dahingehend verändert, dass sich die Leistungssachbearbeiter vor Ort in den Regionalstellen dieser Widersprüche annehmen und diese bis zum Abhilfe-Bescheid bearbeiten. Lediglich das Widerspruchsverfahren bzw. das weitere Rechtsbehelfsverfahren wird durch die Widerspruchsstelle zentral betreut.

Aber auch unterhalb der Schwelle des förmlichen Widerspruchs sind wir Anfang des Jahres durch das Massengeschäft regelrecht überrollt worden. Hunderte von Bescheiden mussten allein deshalb neu erstellt werden, da sich in den persönlichen Umständen der Bürger Änderungen ergeben hatten. Hinzu kommt, dass die Vermieter - insbesondere die großen Wohnungsgesellschaften - ihre Praxis der Nebenkostenabrechnung umgestellt haben und statt wie bisher im September, nunmehr bereits zum März die Nebenkostenabrechnung durchführen bzw. Nebenkostenpauschalen erhöhen. Zum Teil wird sogar jede Veränderung in den Versorgungsverträgen sofort in Form einer Erhöhung der Nebenkostenpauschale an die Mieter weitergegeben, was für das Amt in jedem Fall einen Änderungsbescheid nach sich zieht.

Der fast 50 %ige Zuwachs an Bedarfsgemeinschaften hat darüber hinaus sämtliche Planungen bei den Raum- und Personalkapazitäten buchstäblich über den Haufen geworfen, so dass hier zusätzliche Anmietungen notwendig wurden, welche dann ihrerseits entsprechende Raumausstattungsprobleme nach sich zogen.

Entsprechend stellt sich die Situation bei der Planung des Eingliederungsbudgets dar. Die 26,9 Mio. Euro, die dem Landkreis hierfür zur Verfügung stehen, verteilen sich nunmehr auf eine erheblich höhere Kopfzahl an Arbeitssuchenden, was letztlich bedeutet, dass wenn man das Budget statistisch auf den Einzelfall herunter rechnet, ca. 1.200 Euro an Eingliederungsleistung zur Verfügung stehen. Mit diesem etwas kärglichen Ansatz sind wir aber allenfalls in der Lage, die ein oder andere Mobilitätshilfe zu gewähren bzw. dem Leistungsempfänger in einen sog. 1-Euro-Job zu bringen. Soweit wir beabsichtigen, eine anspruchsvollere Umschulungsmaßnahme zu bewilligen, müssen wir dafür das Budget, das normalerweise für 15-20 Arbeitssuchende zur Verfügung steht, in Anspruch nehmen.

Zu den Kinderkrankheiten des Anfangs sind darüber hinaus sicherlich auch die ständigen Softwareprobleme zu rechnen, die sich vom ersten Tage an ausgehend von den massenhaft falsch ausgefertigten Überweisungsträgern über die hochgradig fehlerhafte Krankenkassenanmeldung bis dahin zieht, dass bis zum heutigen Tage keine geeigneten Softwarelösungen für den Beratungs- und Vermittlungsteil existieren.

Trotz dieser ausgesprochen ärgerlichen und belastenden Schwierigkeiten sind die Mitarbeiter des neu gebildeten Amtes von einem ganz außerordentlichen Aufbruchwillen beseelt, ohne den es auch kaum möglich gewesen wäre, die täglichen kleinen Katastrophen in den Griff zu bekommen. Von den gegenwärtig 181 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern stammen ca. 70 Beschäftigte aus der Landkreisverwaltung. Daneben wurden 55 Beschäftigte, die bisher im Sozialhilfereich der kreisangehörigen Städte und Gemeinden tätig waren, zum Landkreis abgeordnet und haben hier eine neue Perspektive erhalten. Ca. 60 Beschäftigte wurden durch externe, befristete Einstellungen gewonnen. Die Mitarbeiter werden zunächst in den Grundlagen des SGB II geschult. Diese Basisschulung läuft über eine Woche. Es ist aber für jeden Verwaltungspraktiker klar ersichtlich, dass dies in keinsten Weise den Anforderungen genügt. Wir werden also künftig begleitend ein entsprechendes Fortbildungsprogramm zu entwickeln haben.

Trotz der beschriebenen, etwas ungünstigen Rahmenbedingungen, kann aber auch der Vermittlungsbereich des Amtes erste Erfolge vermelden. So ist es inzwischen gelungen, immerhin 75 Arbeitssuchende auf dem ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Darüber hinaus etwa 500 Arbeitssuchende in eine Mehraufwandsentschädigungsmaßnahme (1-Euro-Job) zu bringen, wobei letztere Maßnahmen überwiegend mit einem Qualifikationsanteil versehen wurden.

In diesem Zusammenhang bleibt anzumerken, dass das Gespräch mit den Maßnahmeträgern zunächst ausgesprochen schwierig war, da man entsprechend der bisherigen Praxis davon ausging, dass ein Maßnahmevorschlag, der durch den Träger bei uns eingereicht wurde, auch unproblematisch genehmigt werden würde. Wir mussten deshalb zunächst deutlich machen, dass wir uns hier eng an den Zielsetzungen des Gesetzes orientieren und daher Maßnahmen, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Sinnhaftigkeit im Hinblick auf eine Integration auf dem ersten Arbeitsmarkt beurteilen werden. Dies sowie unsere Ankündigung, dass wir auch die mit der Maßnahme verbundenen Regiekosten für die Träger streng am Aufwand orientieren würden, löste zunächst heftigste Reaktionen aus, da auch die Trägerstrukturen den gewandelten Anforderungen zunächst angepasst werden müssen. Wir sind allerdings guter Hoffnung, dass es uns auch im Dialog mit den

Erfahrungen mit der Optionsmöglichkeit

Maßnahmeträgern, mit den Unternehmen der lokalen Wirtschaft gelingen wird, unsere Vorstellungen überzeugend zu vermitteln und damit der Option im Landkreis Oder-Spree zum Erfolg zu verhelfen.

Rolf Lindemann ist kommissarischer Amtsleiter des Amtes für Grundsicherung und Beschäftigung, sowie Dezernent für Recht, Ordnung und Landwirtschaft im Landkreis Oder-Spree.

Annett Fritz ist Sachbearbeiterin Öffentlichkeitsarbeit des Amtes für Grundsicherung und Beschäftigung im Landkreis Oder-Spree.

Rolle und Strategien der Kommunen bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Hartz IV)

Eine Einzelfallbetrachtung am Beispiel der Pilot-ARGE Potsdam

CLAUDIA SCHIEFELBEIN

Der Erwartungsdruck an alle Kommunen und Agenturen für Arbeit war und ist - wie in wohl kaum einem anderen Politikfeld - extrem hoch. Inter- und intraorganisatorische Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Ziele interessieren die betroffenen Arbeitslosen (berechtigter Weise), kooperierenden Akteure und Advokaten der Betroffenen nicht. Jenseits der öffentlichen und politischen Debatten beschäftigte sich von September bis Ende Dezember 2004 eine Diplomarbeit an der Universität Potsdam mit o.g. Titel am Beispiel der Stadt Potsdam um die zentrale Frage:

Welches Rollenverständnis haben die Kommunen, welche Identität machen sie für sich aus und welche Strategien liegen dem Handeln zu Grunde, wenn es um die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages geht, künftig noch stärker in die Verantwortung für die arbeitsmarktpolitische Entwicklung genommen zu werden?

Zur Beantwortung der Frage wurden organisationssoziologische Ansätze gewählt, die erklären helfen, warum Organisationen so (wie es empirisch zu beobachten ist) handeln und welche organisatorischen Konsequenzen damit verbunden sind. Dabei wurden sowohl das interessen geleitete Handeln als auch kausale Wertevorstellungen und Leitbilder (sog. cognitive maps) betrachtet und insbesondere dem Umgang mit Unsicherheit ein besonderes Augenmerk geschenkt. Dieser theoretische Rahmen wird hier keine Berücksichtigung finden. Vielmehr geht es um eine zusammenfassende Berichterstattung, also um die empirischen Erkenntnisse, die aus der Begleitung der Stadt Potsdam - und insbesondere des Sozialamtes - in den letzten Monaten der Vorbereitungen auf den Stichtag 1. bzw. 3. Januar 2005 gezogen werden konnten.

Umfangreiche Dokumentenanalysen und teilnehmende Beobachtung waren die methodischen Hauptquellen. Aufgrund der Tatsache, dass es sich hierbei um eine Einzelfallstudie handelt, kann keine Allgemeingültigkeit postuliert werden. Dennoch sind die Ergebnisse von besonderem Interesse, da zum einen sich die Stadt Potsdam und ihr Partner, die Agentur für Arbeit Potsdam (AA), nicht nur sehr frühzeitig für die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE) entschlossen hatten, sondern darüber hinaus auch der Bitte des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) entsprochen haben, als sog. Pilot-ARGE zu fungieren. Zudem war Potsdam eine von fünf Kommunen, die im Rahmen des Kommunalen Qualitätssicherungsboards der Bundesagentur für Arbeit (BA) mitwirken durfte. Zum anderen sind einige Verhandlungsergebnisse von besonderer Bedeutung, da sie in einigen Punkten durchaus Modellcharakter haben dürften.

Die Erfahrungen der Sozialbeigeordneten Müller sowie des Sozialamtsleiters Thomann waren im gesamten Prozess der Vorbereitungen von erheblicher Bedeutung. Diese Erkenntnisse bezogen sich auf den Aufbau und die Durchführung eines MoZArT-Projektes (Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe; bereits vor Hartz IV) in Berlin und dabei nicht ausschließlich auf die Eingliederung der

Betroffenen in den ersten Arbeitsmarkt in Verbindung mit einem intensiven Fallmanagement, sondern Berlin-Pankow stellte das einzige Projekt, welches eine gemeinsame Leistungsauszahlung erprobte.

Potsdam und der Umgang mit Unsicherheit

Die Umsetzung der neuen Gesetzgebung schien bei vielen Kommunen die Verunsicherung generell eher vergrößert als verringert zu haben. Dies war auch in Potsdam zu beobachten, wenngleich die Wahl für eines der Umsetzungsmodelle vergleichsweise schnell getroffen wurde. Zwar sieht man mit Hartz IV - so die Einschätzung der Potsdamer Beigeordneten für Soziales, Jugend, Gesundheit, Ordnung und Umweltschutz (kurz: Sozialbeigeordneten) - eine höhere Flexibilität für die Kommunen hinsichtlich der Integrationsbemühungen des sozialhilfempfangenden Klientels verbunden. Denn eine erfolgreiche und nachhaltige Vermittlung in den regulären Arbeitsmarkt hätte auch positive fiskalische Auswirkungen auf den Stadthaushalt. Aber diese neue Flexibilität ist schon allein in ihrer Umsetzung mit enormen Bedenken verbunden.

Erste - wenngleich mangels vollständiger Datenlage - ungenaue Berechnungen ergaben, dass im Falle einer Optionsentscheidung erheblich mehr Kosten auf die Stadt Potsdam zukommen würden. Die ungeklärte Kostensituation, die unklare Rechtsgrundlage und die Angst vor einer weiteren Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit im Falle einer Option verstärkten letztlich die Präferenz für das Modell einer ARGE. Mit dieser grundsätzlichen Entscheidung zur Umsetzung des neuen SGB II war darüber hinaus die Hoffnung verbunden, die regionalen Besonderheiten des Arbeitsmarktes und der Wirtschaftsstruktur sowie die jeweiligen Kompetenzen der beiden ARGE-Partner besser berücksichtigen zu können. Überlegungen während der Entscheidungsphase im Gesetzgebungsprozess zum SGB II, die gesamte Aufgabenverantwortung selbst zu übernehmen, wurden also alsbald verworfen. Zwar sah sich die Stadt in der Lage, die begleitenden sozialen, vermittlungsbauenden Dienste wie Schuldner- oder Suchtberatung, angemessene Vorhaltung von Kindertagesstättenplätzen (Kita-Plätze) etc. und die besonders gute Vernetzung mit der Trägerlandschaft besser vorzuhalten, als es die AAs können. Aber angesichts der Verantwortung zur kompletten Leistungserbringung sah man sich überfordert, insbesondere was das Angebot der Vermittlungsdienste in der notwendigen Qualität betrifft.

Bestimmend für Potsdam waren zudem die positiven Erfahrungen und Ergebnisse, die die Sozialbeigeordnete bei der intensiven Kooperation der AAs in ihrer vorherigen Tätigkeit in Berlin-Pankow im Rahmen des MoZArT-Projektes gemacht hat. Diese Erfahrungen bezogen sich nicht ausschließlich auf die Eingliederung der Betroffenen in den ersten Arbeitsmarkt, sondern Berlin-Pankow stellte das einzige Projekt, welches eine gemeinsame Leistungsauszahlung erprobte. Zudem hatten Potsdamer Arbeitsagentur und Stadtverwaltung schon seit dem Frühjahr ein gemeinsames Job-Center für Jugendliche betrieben, dessen Einrichtung ebenfalls als positiv bewertet wurde. Mit anderen Worten, die eigenen Erfahrungen in der täglichen Arbeit und die Grundüberzeugung von der Richtigkeit des Reformweges haben entscheidend dazu beigetragen, dass eine schnellere Entscheidung pro ARGE getroffen und damit der eingeschlagene Pfad weiterverfolgt wurde. Diesen Erfahrungshintergrund wollte sich wohl auch das BMWA zu Nutze machen und bat die Potsdamer Akteure, im

Rolle und Strategien der Kommunen bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Rahmen des Netzwerkes von Pilot-ARGEn mitzuwirken. Dem wurde auch entsprochen, da in der Entscheidungsfindung zwar Unsicherheiten hinsichtlich fiskalischer und organisatorischer Auswirkungen für die Stadt, der intendierten intensiveren Kooperation mit den Potsdamer Akteuren der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, sekundären Charakter hatten. Aber durch die Mitwirkung in den entsprechenden Gremien des BMWA erhoffte man sich neben der Einflussnahme auf die detailliertere Ausgestaltung der Gesetzgebung vor allem einen Informationsvorsprung, der dem Abbau von Unsicherheit zuträglich ist.

Bei der Ausgestaltung der Projektorganisation orientierte sich die Stadtverwaltung an den Ideen des BMWA. Aufgrund eines deutlich gewordenen zusätzlichen Koordinationsbedarfes (mit den Anbietern sozialer Dienste, aber auch zwischen den Arbeitsgruppen) wurden weitere Gremien in der Potsdamer Projektorganisation eingerichtet. Gestalterisch dominierend bei der Projektarbeit erwies sich - aus mehreren Gründen - die Stadtverwaltung. Mitarbeiter der AA hatten zwar jederzeit Teilnahmerecht, nahmen dieses aber erst verhältnismäßig spät in der (subjektiv) notwendigen Intensität wahr.

Die Erwartungen der Stadtverwaltung bezüglich der Mitwirkung als Pilot-ARGE haben sich allerdings nur zu Anfang so erfüllt, wie erhofft. Andere eigens für die Hartz IV-Thematik eingerichtete Gremien (wie bspw. beim Deutschen Städtetag, beim Städte- und Gemeindebund oder auf Landesministerialebene) stellten sich für den eigenen Input und auch für die Einflussnahme auf konkrete Ausgestaltungsfragen als weitaus nützlicher heraus. Die abnehmende Tagungshäufigkeit der Pilot-ARGEn und die Qualität der anderen Koordinationsforen sowie die vom BMWA eingerichtete Internetplattform "Netzwerk der SGB II-Träger" führten dazu, dass die Arbeit der Pilot-ARGEn zu Gunsten der anderen Netzwerke und der Vor-Ort-Aufbau-Arbeit aufgegeben wurde.

Im Nachgang wurde die Konsequenz dieser Pilot-ARGEn für die eigene Vorbereitung als gering eingeschätzt, da keine systematische Unterstützung wahrgenommen wurde. Lediglich die Einflussnahme auf weitere Rahmenbedingungen und die damit verbundene Statusfunktion wurden als sehr hilfreich eingeschätzt. D.h. das Bewusstsein das Label "Pilot-ARGE" zu tragen, machte die Stadtverwaltung verhandlungssicherer in Situationen, in denen sie sich durch den "Tanker" BA bedroht fühlte und vor allem in Fragen strategischer Natur. Gleiches gilt auch für die Mitwirkung im o.g. Qualitätssicherungsboard in Nürnberg. Die Unsicherheit hinsichtlich der fiskalischen Auswirkungen und organisatorischer Art (wie das Funktionieren der Software A2LL, pünktlicher Umzug in die Räumlichkeiten der Agentur etc.) blieben bis zum Schluss bestehen und konnten wohl auch im Rahmen informeller Gespräche nicht aufgelöst werden. Ein "provisorischer" Umzug in die vorgesehenen Gebäude wurde zwar zum 3. Januar 2005 realisiert, aber die Frage um die finanziellen Ausgleichszahlungen bleibt dennoch ein "Krimi", wobei die "Tatverdächtigen" aus Sicht der Kommunen sowohl die Bundesregierung als auch die Landesregierung sind.

Wahrung der rechtlichen und finanziellen Steuerungsfähigkeit

Sowohl die Auseinandersetzungen zu Fragen der Rechtsformwahl, der Vertragsgestaltung aber auch der künftigen finanziellen Steuerungsfähigkeit ließ die Stadt

Potsdam deutlich werden, dass sie unbedingt weder finanzielle noch haftungsrechtlich ungünstiger aufgestellt sein will, als es nötig ist. Das Gesamtdefizit von rd. 136 Mio. Euro stellten die gesamtkommunale Steuerungsfähigkeit ohnehin schon unter eine besonders harte Bewährungsprobe. Die Diskussion um eine geeignete Rechtsform zur Bildung der ARGEn verfolgte die Stadt sehr intensiv und sie beteiligte sich auch in den verschiedenen Gremien aktiv daran.

Ohne an dieser Stelle die jeweiligen Vor- und Nachteile ausführlich zu diskutieren, lässt sich zusammenfassend festhalten, dass zunächst die GmbH und die GbR in die engere Wahl kamen. Es wurde jedoch mit der Gründung einer GmbH u.a. ein höherer Gründungsaufwand verbunden, der innerhalb des gesetzten Zeitrahmens nicht als ausreichend empfunden wurde. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen wie die Brandenburgische Landkreisordnung und entsprechende Runderlasse des Innenministeriums wiederum ließen eine GbR-Gründung nicht zu. Die pragmatische Lösung hieß also zunächst, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit der Arbeitsagentur zu schließen und abzuwarten, bis weitere juristischen Risikoabwägungen und auch organisatorischen Voraussetzungen geschaffen sind. Zudem erleichterte diese Form die Personalüberleitung erheblich, denn damit blieben Stadtverwaltung und AA Dienstherren der jeweiligen Mitarbeiter und etwaige Ängste konnten zumindest verringert werden.

Mit der geteilten Finanz- und Aufgabenverantwortung im Rahmen der Neuregelungen des SGB II kommt den Kommunen lediglich die Finanzverantwortung für einen geringen Teil der Gesamtleistungen zu. Während die Kommunen die laufenden Aufwendungen für Unterkunft und Heizung sowie einmalige passive Finanzleistungen (§ 546 SGB II: z.B. Wohnungs- und Bekleidungserstausstattung für bestimmte Personengruppen, mehrtägige Klassenfahrten) und die Erbringung weiterer Leistungen wie Kinderbetreuung, Schuldnerberatung, psychosoziale Dienste und Suchtberatung (§16 Abs. 2 SGB II) sicherzustellen hat, wird die eigentliche Grundsicherung für die Alg II-Empfänger sowie die direkten arbeitsmarktpolitischen Instrumente in die Verantwortung der Agenturen für Arbeit gelegt. Die Stadtverwaltung Potsdam erhob schon frühzeitig den Anspruch, dennoch aktiv bei der Ausgestaltung der konkreten Arbeitsmarktpolitik vor Ort mitzuwirken und Erfahrungen und Ideen einzubringen. Die konkreten Vorstellungen dazu waren vor allem von der Ansicht begleitet, dass eine erfolgreiche, nachhaltige Integration in den ersten Arbeitsmarkt auch langfristig zu einer Entlastung bei den Ausgaben in ihrer Finanzierungsverantwortung führen werden, auch wenn zunächst eine intensivere Bereitstellung von Haushaltsmitteln notwendig ist. Kalkulationen im Herbst 2004 ergaben, dass nach Verrechnung der Ausgleichszahlungen von Bund und Ländern für die Unterkunftskosten sowie den Einnahmen aus dem Finanzausgleichsgesetz mit einer Nettoentlastung von rd. 3,8 Mio. Euro gerechnet werden kann - sofern die Ausgleichszahlungen tatsächlich wie geplant erfolgen, und sofern die geschätzten Fallzahlen dem künftigen Bestand von Alg II-Empfängern wirklich entsprechen, und sofern die kalkulierten Kosten für Erstausstattungen, Klassenfahrten und soziale Dienstleistungen - die sich stark an den Erfahrungswerten der Vorjahre orientierten - ausreichend sind. Viele Bedingungen also, die durch die Stadt selbst nicht zu beeinflussen sind - sieht man von der Bereitstellung der Haushaltsmittel für Erstausstattung, Kinderbetreuung und sozialer Dienste sowie der Ausgestaltung der Definition "angemessener Wohnraum" einmal ab. Planungssicherheit sollte zunächst der Finanz- bzw. Wirtschaftsplan des BMWA geben, der anhand

Rolle und Strategien der Kommunen bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

entsprechender Indikatoren die jeweiligen Bedarfe für Eingliederungsmaßnahmen sowie die Verwaltungs- und Personalkosten veranschlagte und je nach tatsächlicher Situation angepasst werden sollte (Revisionsklausel). Ein weiterer "Finanzkrimi" entstand jedoch durch die informelle Information rd. zwei Monate vor dem Startschuss, dass von dem vom Bund bereitgestellten Verwaltungs- und Personalkostenbudget zehn Prozent für Overhead-Kosten, die der Bundesagentur entstehen, einbehalten werden. Diese Nachricht erhielt die Potsdamer Stadtverwaltung auf Grund der Mitwirkung als eine von fünf Kommunen, die in dem durch Nürnberg eingerichteten Kommunalen Qualitätssicherungsboard mitwirkten. Alle Personaleinsatzplanungen schienen obsolet, führten zu erheblicher Irritationen und man ging mit einer zusätzlichen Ungewissheit in die Umsetzungsphase.

Eine (operative) Steuerung der vorhandenen Mittel für (begleitende) Leistungen zur Arbeitsmarktintegration und zum Aufbau sowie zur Aufrechterhaltung der Administration obliegt künftig vor allem der PAGA-Geschäftsführung, die durch die Stadtverwaltung in persona des Sozialamtsleiters besetzt ist und durch ein fast ausschließlich städtisches Team unterstützt wird. Die strategische Steuerung muss in enger Abstimmung mit den Mitgliedern der Trägerversammlung erfolgen, in der die Stadt paritätisches Mitglied ist. Hier bleibt abzuwarten, inwieweit sie die zu beobachtende dominierende Verhandlungsrolle weiter fortführen kann und inwieweit sie tatsächlich bereit ist, zusätzliche Haushaltsmittel in ihrem Verantwortungsbereich anzubieten, die langfristig die Vermittlungschancen der Hilfebedürftigen erhöhen. Denn insbesondere letzteres schien das handlungsleitende Leitbild - zumindest auf Verwaltungsebene - in der Vorbereitungsphase zu sein. Insgesamt versuchte die Stadt Potsdam vorrangig durch ihre Entscheidungen zur Ausgestaltung des Vertrages und insbesondere ihre Festlegungen zur Besetzung der Trägerversammlung (in Patt-Entscheidungen zählt die Stimme des Agenturgestellten Vorsitzes) und der städtisch besetzten Geschäftsführung, Eckpunkte strategisch festzulegen, die dem Kräfteverhältnis zwischen starker BA und vergleichsweise schwacher Kommune entgegenwirken. Potsdam wollte auf keinen Fall zum verlängerten Arm des "starken Tankers" werden und hatte - trotz oder gerade auf Grund (?) - dieses starken Willens bestimmte Punkte zur Ausgestaltung der personellen- aufbau- und ablauforganisatorischen Ansichten, die unverrückbar waren.

Personelle, aufbau- und ablauforganisatorische Vorstellungen

Der Fokus der Vorbereitungen auf den 3. Januar 2005 lag jedoch zunächst - neben der Sicherstellung einer pünktlichen und möglichst reibungslosen Auszahlung des Arbeitslosengeld II - auf dem Aufbau einer arbeits- und leistungsfähigen Arbeitsgemeinschaft. Der Gestaltungsspielraum zur Regelung der Infrastruktur und den Verfahren in den ARGEn war - bekanntermaßen - weitaus größer als bei der finanziellen und rechtlichen Ausgestaltung, da das SGB II lediglich vorschreibt, für jeden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und die mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft Lebenden einen persönlichen Ansprechpartner zu benennen und möglichst die Job-Center der Agenturen zu nutzen. Die Gestaltung der Beratungs-, Betreuungs- und Integrationsprozesse ist nicht nur inhaltlich besonders relevant, sondern gilt allgemein als bedeutsamer strategischer Faktor bei der Reformumsetzung. Sowohl die Arbeitsagentur - teilweise angewiesen,

teilweise beraten durch die Zentrale in Nürnberg und die Regionaldirektion - als auch die Stadtverwaltung Potsdam hatten sehr genaue Vorstellungen, wie die Arbeit der PAGA auszugestalten sei. In nicht allen Fällen konnte dabei die örtliche Agentur von den Positionen abweichen, denn bestimmte Kernpositionen der Bundesagentur (wie Steuerung nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit, Nutzung der IT-Systeme und -verfahren von A2LL, coArb und compass, Einsatz der BA-Mitarbeiter gemäß ihrer Qualifikation durch die Trennung von Leistung und Vermittlung) galten als unumstößlich und nur in begründeten Einzelfällen und unter Einbeziehung der Regionaldirektionen hätte eine Ausnahmeregelung getroffen werden können. Darüber hinaus manifestierte die BA sog. Sollpositionen, bei denen es sich um wünschens- und erstrebenswerte Elemente handelt, für die ein Konsens anzustreben sei - aber nicht um jeden Preis. Konflikthäre Situationen sollten in Fragen der Nutzung der Kundensteuerung und der Systematik der Handlungsprogramme sowie der Einrichtungen der Agenturen wie ServiceCenter, Berufsberatung etc. also weitgehend vermieden werden.

Ohne größeren Diskussionsbedarf wurde die Frage geklärt, durch wen wie viel Personal in die PAGA entsandt wird. Der Personalbedarf richtete sich dabei an den zunächst prognostizierten Fallzahlen und den anzustrebenden Betreuungsquoten von 1:75 für Jugendliche bzw. 1:130 für Erwerbsfähige über 25 Jahren. Allerdings konnte die seitens der Stadtverwaltung angestrebte Durchmischung der Teams mit sowohl Mitarbeitern der Agentur als auch der Stadt nicht durchgesetzt werden. Da eine strikte Orientierung der AA an der Qualifikation der Mitarbeiter erfolgte und eine Angleichung der Gehaltsgruppen an die der Stadtmitarbeiter nicht durchzusetzen war, schien eine Diffusion aufgrund der möglichen teaminternen Spannungen nicht zielführend. Insbesondere dieser Aspekt war Gegenstand wochenlanger wenn nicht gar monatelanger Verhandlungsrunden (wobei aus ein gewissen Ex-Post-Perspektive festzuhalten ist, dass offensichtlich mangelnde Verhandlungsmandate seitens der Agenturmitarbeiter das rein organisatorische Problem noch verschärften). Diese Verhandlungsmarathons sind hier nicht Gegenstand, haben jedoch alle dazu beigetragen, dass die Konzentration zu Lasten anderer wichtiger politischer Felder ging, wie bspw. der Erstellung eines Integrationskonzeptes (siehe nächste Seite).

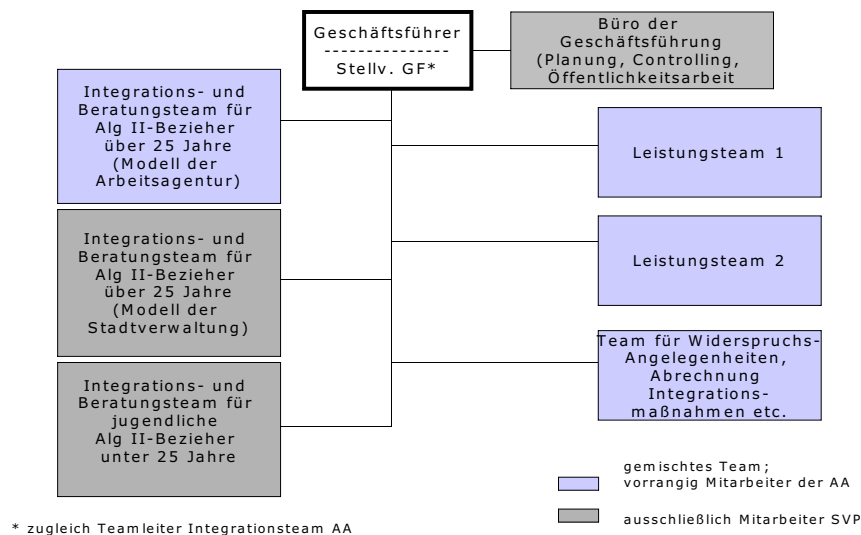
Auf die positiven Erfahrungen der Zusammenarbeit der Potsdamer Stadtverwaltung und der Arbeitsagentur im Job-Center für Jugendliche wird damit nicht zurückgegriffen, da künftig die Zuständigkeit für Jugendliche unter 25 Jahren allein bei den städtischen Fallmanagern liegen wird.

Mit der Aufbauorganisation verbunden, wurde ein sicherlich außerordentliches System differenzierter Kundensteuerung eingeführt, welches auf die unterschiedlichen Vorstellungen zur Betreuung der Hilfebedürftigen zurückzuführen ist und seitens der Potsdamer durch die Kenntnisse um eine mittelfristig fiskalische Positivwirkung mit einem intensiven Fallmanagement stark verbunden war. Scheinbar unverrückbar blieben die jeweiligen Positionen, sodass es innerhalb der PAGA zu einer differenzierten Steuerung der Kunden kommen wird, die zwar zwei zielgleiche, aber konkurrierende Ausprägungsformen für Alg II-Bezieher über 25 Jahren innerhalb einer ARGE vorsieht (siehe Abb. 2 zum "2-Wege-Modell" der PAGA). So hat im städtischen Modell der Fallmanager Kenntnisse, um ein Tiefenprofilung durchzuführen. Er sollte relativ schnell in der Lage sein zu erkennen, ob Vermittlungshemmnisse auf persönlicher Ebene (nicht arbeits-

Rolle und Strategien der Kommunen bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

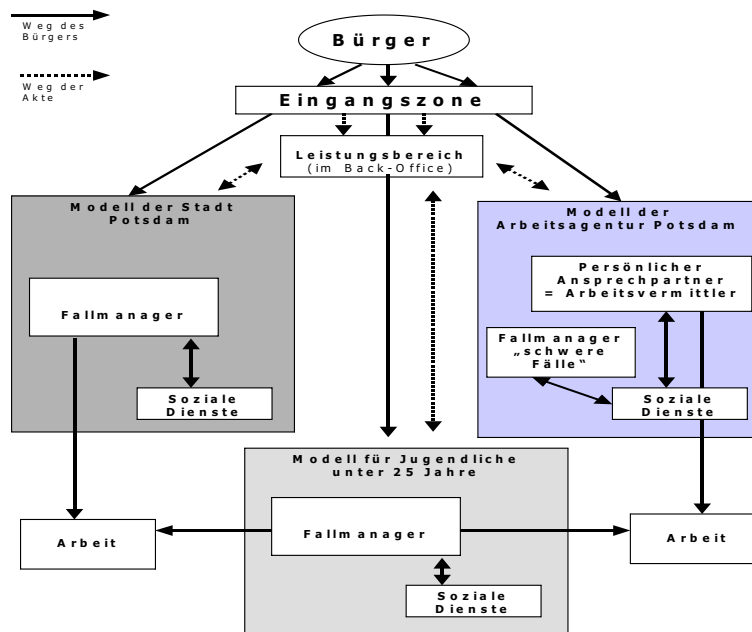
marktlich gelagert) vorliegen. Die Einschätzung eines Fallmanagers hinsichtlich der Frage der Vermittlungshemmnisse auf persönlicher Ebene dürfte fundierter sein als die eines Arbeitsvermittlers/persönlichen Ansprechpartners.

Die Organisationsstruktur der PAGA stellt sich wie folgt dar (Abb. 1):



Dieses Modell erfordert allerdings mehr Fallmanager, was zu einer höheren Belastung des Verwaltungskostenbudgets führt. Das Modell der Arbeitsagentur, schließt ebenfalls das Durchlaufen eines Profilings ein, welches durch den persönlichen Ansprechpartner durchgeführt wird. Da der persönliche Ansprechpartner im Regelfall ein Arbeitsvermittler ist, prüft dieser einerseits die arbeitsmarktliche Vermittlungsfähigkeit. Andererseits sollte der persönliche Ansprechpartner aufgrund eines standardisierten Profilings eine Aussage darüber treffen können, ob die Einschaltung eines Fallmanagers (der sich dann um die schwierigen Fälle kümmert) notwendig ist.

Dieser Ansatz fußt auf der Annahme, dass der größere Teil der SGB II-Kunden keines Fallmanagements bedarf. Ein Fallmanager hat demnach die Möglichkeit, sich ausschließlich um die "schwierigen Fälle" zu kümmern. Um dies zu ermöglichen, gilt für ihn ein günstigerer Betreuungsschlüssel. Das Wissen des Fallmanagers wird in diesem Verfahren kostenschonender eingesetzt, allerdings besteht hier die Gefahr eines teaminternen "Verschiebebahnhoofs" sowie einer Überbelastung des Fallmanagers.



Welches der beiden Modelle sich als das effizienteste und wirkungsvollste herausstellt, bleibt abzuwarten und soll durch eine externe wissenschaftliche Begleitung festgestellt werden. Allerdings liegt der Fokus der PAGA derzeit noch an der Bewältigung der üblichen administrativen Probleme wie bspw. einem sachgerechten Zugang zu Statistiken oder einer intensiven Fortbildung der Mitarbeiter im Fallmanagement.

Arbeitsmarktpolitische Vorstellungen und die Entwicklung eines Integrationskonzeptes

Fragen zur Lösung der IT-Probleme, der personellen Besetzung etc. pp. schienen bisher - und offensichtlich auch weiterhin - kaum einen Handlungsspielraum für anderweitige Themen zu lassen. Verhältnismäßig spät wurden konkrete Überlegungen zur Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik thematisiert und Vorbereitungen zur Erstellung eines Eingliederungskonzeptes getroffen. Grundsätzlicher Konsens bestand hier hinsichtlich der Zielgruppenfokussierung. So sollte künftig die Förderung schwerpunktmäßig auf Jugendlichen unter 25 Jahren (und hier noch differenziert nach dem Status der Berufsausbildung), älteren Arbeitssuchenden über 50 Jahren, Schwerbehinderten, Migranten und sog. Berufsrückkehrern liegen.

Ferner wurde in Anlehnung eines Konzeptes der Bundesagentur ein 7-Punkte-Programm zur Integration der Jugendlichen unter 25 entwickelt, das verschiedene Module für das Fallmanagement mit den jungen Erwachsenen als Handlungsbasis liefert. Unterschiedliche Vermittlungsstrategien und geeignete Integrationsmaßnahmen wurden innerhalb kurzer Zeit, aber weitgehend im Einvernehmen diesen Zielgruppen zugeordnet, wobei die Erfahrungen der Agenturmitarbeiter starke Berücksichtigung fanden. Unterschiedliche Vorstellungen gab es allerdings bei der Intensität der Nutzung bestimmter Instrumente. Während die Stadt Potsdam in den Vorbereitungen vielmehr auf Maßnahmen mit einem hohen Anteil beruflicher Qualifizierung sowie auf das Instrument des Eingliederungszuschusses setzten,

Rolle und Strategien der Kommunen bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

strebte die AA einen starken Rückgriff auf MAEs (sog. 1-Euro-Jobs) an. Es bestand ein grundsätzlicher Dissens hinsichtlich der Festlegung von Erfolgskriterien. Nach den Vorstellungen des BMWA und der BA in Nürnberg sollten durch die arbeitsmarktpolitischen Angebote 26 Prozent aller Alg II-Bezieher aktiviert werden - 52 Prozent aller Jugendlichen unter 25 Jahren und 23 Prozent aller über 25-Jährigen. Die Aktivierungsquote im Land Brandenburg für Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeempfänger lag 2004 bei ca. 15 Prozent, sodass also mit einer solchen hohen Zielstellung mehr Menschen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gebracht werden müssten, die dann vorrangig über das preiswerte Instrument MAE zu finanzieren sind.

Da aber die Stadt künftig auf Nachhaltigkeit und damit auf Maßnahmen zur Qualifikation setzen möchte, die i.d.R. einen höheren finanziellen Aufwand bedeuten, war ein Konsens nur schwer zu finden. Diese nachhaltige und auf Langfristigkeit abzielende Orientierung stand konträr zur bisherigen Politik der BA, kurzfristige "Vermittlungserfolge" zu erzielen. Inwieweit sich die Vorstellungen seitens der Stadt hier in Zukunft durchsetzen lassen, wird wohl von verschiedenen Faktoren abhängig sein. Zu beobachten war zumindest auch, dass es der Stadt um einen weitgehenden Erhalt der Trägerlandschaft ging, wobei künftig auch Anforderungen an ein qualitatives, erfolgversprechendes, nachhaltiges Angebot gestellt werden, die Integrationserfolge maßgeblich unterstützen sollen. Die Suche und Entwicklung innovativer Ideen wird zudem durch einen eigens hierfür beauftragten (städtischen) Mitarbeiter innerhalb der PAGA unterstützt.

Rück- und Ausblick

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der Umgang mit der Frage der Option "pfadabhängig" verlief: die bestehenden Kooperationsbeziehungen und Erfahrungen führten in Potsdam in die Arbeitsgemeinschaft und später auftauchende Verhandlungsprobleme und konfliktäre Situationen, die insbesondere im zweiten Halbjahr auftraten, mussten "durchgestanden" werden. Dies zum einen, weil die gesetzlich geregelte Optionsmöglichkeit nur 69 Kommunen zugesprochen wurde und zum anderen der entsprechende Zeitbedarf für die politischen Entscheidungsprozesse auf kommunaler Ebene (Bindung an die Entscheidung des Kommunalparlaments) nicht mehr hätte gedeckt werden können, um einen anderen Weg einzuschlagen und dennoch eine pünktliche Leistungszahlung und Vorhaltung anderer organisatorischer Rahmenbedingungen zu gewährleisten. So musste in einigen Fällen den zentralen Vorgaben der BA gefolgt werden, denn eine plötzliche Verweigerungsposition wäre wohl auch kaum öffentlich vermittelbar gewesen.

Dennoch konnte die Stadt Potsdam ihre Vorstellungen von einem professionellen Fallmanagement einbringen. Nunmehr stehen "Fallmanagement" und "Eingliederungsmanagement" im Wettbewerb innerhalb einer Organisation. Damit verbunden sind teilweise andere, breitere Aufgabenzuschnitte, unterschiedliche Eingruppierungen und letztlich höhere Personalkosten in den Teams. Inwieweit sich die Eingliederungserfolge unterscheiden und ob dies im Falle des Stadtmodells vielleicht niedrigere Kosten pro erfolgreichem Eingliederungsfall bedeutet, bleibt abzuwarten. Immerhin besteht hiermit die Chance, dass die beste

Organisationsweise für die zukünftige Tätigkeit der PAGA gefunden wird. Und zumindest hat Potsdam nicht die Frage Fallmanager/persönlicher Ansprechpartner - wie andere Kommunen - vertagt, sondern "experimentiert auf eigene Faust". Potsdam kann somit und auch auf Grund der schnellen Entscheidung und vehementen Verteidigung des ARGE-Modells durchaus als Reformtreiber gelten. Wie groß aber der Unterschied zwischen Anspruch und Wirklichkeit sein wird, kann sich erst in den kommenden Monaten, wenn nicht gar Jahren, zeigen. Ebenso wird sich noch erweisen müssen, welchen Weg Potsdam auf Grund der künftigen Erfahrungen gehen wird, wenn juristische Unklarheiten zu einer eigenständigen Organisation beseitigt sind.

Claudia Schiefelbein ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam.

Sozialsysteme und ihre Interaktion mit den aktiven Arbeitsmarktpolitiken

Zusammenfassung des Endberichtes der Europäischen Kommission

Marjolein Peters; Ruud Dorenbos; Martin van der Ende
Maroesjka Versantvoort; Marike Arents

Inhaltsangabe

- 1 Einleitung
- 2 Ziele
- 3 Schwerpunkt
- 4 Analytischer Rahmen
 - 4.1 Aus Arbeitslosigkeit in Arbeit
 - 4.2 Von Arbeit in Rente
- 5 Quantitative Trends
 - 5.1 Abhängigkeit von Sozialleistungen
 - 5.2 Sozialleistungen und AAMP
 - 5.3 Leistungsabhängigkeitsrate
- 6 Aus Arbeitslosigkeit in Arbeit
 - 6.1 Relevante Sozialleistungen in den Mitgliedstaaten
 - 6.2 Finanzielle (Negativ-)Anreize: das Fallenpotenzial
 - 6.3 Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung
 - 6.4 Die Arbeitslosigkeitsfalle
 - 6.5 Die Armutsfalle
 - 6.6 Die Inaktivitätsfalle
 - 6.7 Interaktion zwischen Sozialsystemen und AAMP
 - 6.8 Aktuelle politische Entwicklungen
- 7 Der Übergang aus Arbeit in Rente
 - 7.1 Relevante Leistungen in den Mitgliedstaaten
 - 7.2 Finanzielle (Negativ-)Anreize in Rentensystemen und verwandten Regelungen in der EU
 - 7.3 Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung
 - 7.4 Aktuelle politische Entwicklungen
- 8 Die potenziellen Auswirkungen auf weitere Reformen
- 9 Politische Richtungen

1 Einleitung

Dieser Bericht enthält die Ergebnisse einer umfassenden Studie der Beziehungen zwischen Sozialsystemen und aktiven Arbeitsmarktpolitiken. Die Studie wurde von der GD Beschäftigung und Soziales der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben. Ihre Durchführung lag bei einem Forschungsteam von ECORYS-NEI Labour & Social Policy. Ferner wirkten die folgenden Experten an der Studie mit: Franco Peracchi (Italien), Howard Reed (IFS, Vereinigtes Königreich), Sergi Jiménez-Martín (Spanien), Nathalie Picard und Cyrille Hagneré (THEMA, Frankreich) an den Simulationen, und Ms. Angelika Dierkes (Germany), Ms. Sandrine Gineste (Bernhard Brunhes Consultants, France), Mr. Anders Forslund (IFAU, Sweden) und Ms. Stephanie Devisscher (IDEA, Belgium) an der Analyse auf Mitgliedstaatenebene.

2 Ziele

Das übergreifende Ziel dieser Studie war die Analyse der Art und des Ausmaßes der wechselseitigen Beeinflussung passiver und aktiver Maßnahmen und der Probleme, denen sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei der Umsetzung ihrer Aktivierungsmaßnahmen entsprechend den Bestimmungen der beschäftigungspolitischen Leitlinien gegenüber gestellt sehen. Zu diesem Zweck wurden folgende Analysen durchgeführt:

- die Beziehungen zwischen aktiven und passiven Maßnahmen und Beschäftigung (Studien/Literatur);
- die Entwicklungen in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die tatsächliche Teilnahme an aktiven und passiven Maßnahmen;
- die aktuelle Situation in den Mitgliedstaaten einschließlich der wichtigsten Stärken und Schwächen; Politikentwicklungen in den Mitgliedstaaten einschließlich einer Auswahl vorbildlicher Verfahren;
- die potenziellen Auswirkungen einer Verschiebung hin zu aktiven Maßnahmen (sechs Simulationen).

3 Schwerpunkt

Die Studie befasst sich mit quantitativen und qualitativen Entwicklungen und untersucht sowohl die vorliegenden analytischen als auch die deskriptiven und empirischen Belege. Die Studie umfasst alle 15 heutigen Mitgliedstaaten. Sie beschäftigt sich außerdem ausführlich mit Sozialsystemen und aktiven Maßnahmen. Alle Sozialsysteme und aktiven Arbeitsmarktpolitiken (AAMP) werden auf allgemeiner Ebene behandelt. Eine tiefergehende Analyse hat als Ausgangspunkt zwei Übergänge im Arbeitsmarkt:

- den Übergang aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung;
- den Übergang aus Beschäftigung in Rente.

Diese Studie konzentriert sich auf die finanziellen (Negativ-)Anreize bei der Aufnahme oder des Verbleibs in einer Beschäftigung. Diese (Negativ-)Anreize werden mit Hilfe eines analytischen Rahmens untersucht, der andere Überlegungen und andere Faktoren ebenfalls berücksichtigt.

4 Analytischer Rahmen

4.1 Aus Arbeitslosigkeit in Arbeit

Abbildung 4.1 zeigt, welche beiden Entscheidungen beim Übergang aus Arbeitslosigkeit in Arbeit eine Rolle spielen: die Entscheidung, nach Arbeit zu suchen und die Entscheidung, eine Arbeit anzunehmen. Jede dieser beiden Entscheidungen kann von Sozialsystemen, beschäftigungsabhängigen Leistungen und von AAMP beeinflusst werden. Die Abbildung zeigt auch, dass Arbeitslose mit und ohne AAMP Arbeit finden können. Sozialsysteme können sowohl die Teilnahme an AAMP als auch deren Wirksamkeit verstärken oder ihnen entgegenwirken. Schließlich ist zu beachten, dass der Übergang aus Arbeitslosigkeit in Arbeit keinesfalls ausschließlich von Sozialsystemen oder AAMP abhängt.

Nichtfinanzielle Faktoren wie Humankapitalvariablen, das Angebot an Betreuungsmöglichkeiten für Kinder und bedürftige Ältere, kulturelle Variablen und die Arbeitsmarktlage spielen ebenfalls eine entscheidende Rolle. Selbstverständlich werden Entscheidungen von Menschen sowohl von nichtfinanziellen als auch von finanziellen Überlegungen beeinflusst.

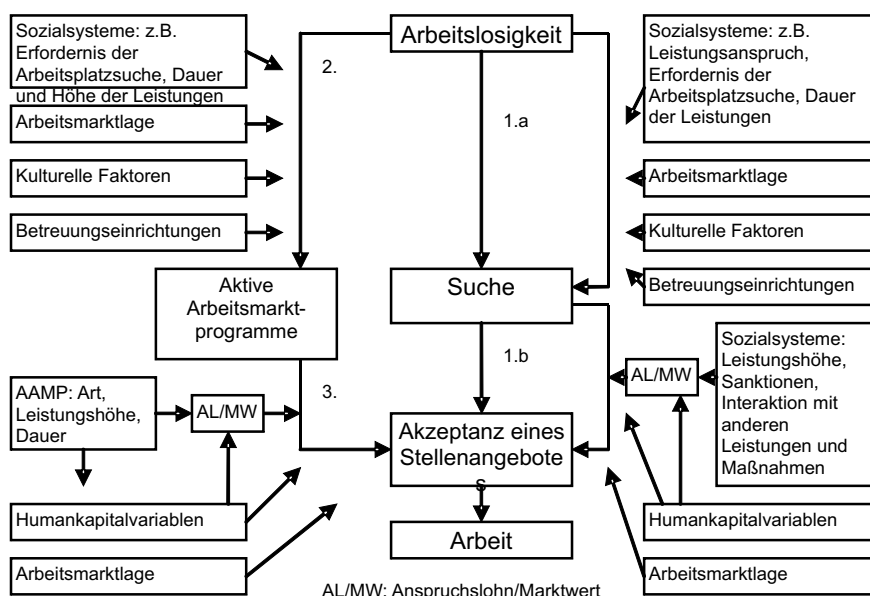


Abbildung 4.1

Die Rolle der Sozialsysteme beim Übergang aus Arbeitslosigkeit in Arbeit

4.2 Von Arbeit in Rente

Der analytische Rahmen für diesen Übergang geht von der Tatsache aus, dass viele der Rentensysteme in der EU durch das Vorhandensein einer Reihe von 'Exit

Routes' gekennzeichnet sind. Sie umfassen sowohl Vorruhestandsregelungen im Rahmen gesetzlicher und betrieblicher Altersrenten als auch Vorruhestandsregelungen zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen für jüngere Arbeitnehmer, indem älteren Beschäftigten ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben ermöglicht wird. Obwohl nicht für diesen Zweck geschaffen, können außerdem Einrichtungen der Arbeitslosen- und Arbeitsunfähigkeitsversicherungen als wirksame Ruhestandsregelungen benutzt werden. Für diese Wege in die Rente wird der Begriff "alternative Wege" verwendet. Die vorliegende Studie analysiert die Auswirkungen von Wegen in den Vorruhestand und von alternativen Wegen auf die Rentenentscheidung mittels des nachstehend in Abbildung 4.2 dargestellten Rahmens.

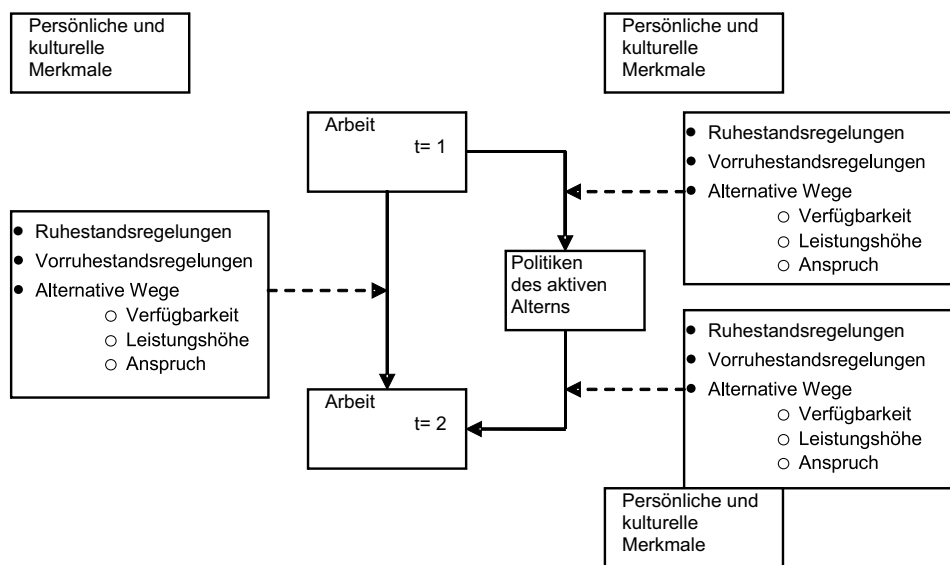


Abbildung 4.2

Die Rolle der Sozialsysteme auf die Rentenentscheidung von Arbeitnehmern

Wie dargelegt, konzentriert sich die Studie auf den Übergang von Arbeit bei $t=1$ in Arbeit bei $t=2$ für ältere Arbeitnehmer, mit anderen Worten: auf die Entscheidung, weiter zu arbeiten oder nicht weiter zu arbeiten. Diese Entscheidung wird von den verschiedenen oben genannten Regelungen beeinflusst. Nichtfinanzielle Faktoren wie persönliche Merkmale, beispielsweise Gesundheitszustand und Freizeitwunsch sowie kulturelle Faktoren sind ebenfalls wichtig. Die Entscheidung von Menschen bezüglich des Übergangs von Arbeit in ein Programm aktiven Alterns sowie des Übergangs von einem Programm aktiven Alterns in Arbeit wird auf vergleichbare Weise beeinflusst.

5 Quantitative Trends

5.1 Abhängigkeit von Sozialleistungen

Bis vor kurzem günstige Arbeitsmarktentwicklung

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre hatten die meisten Mitgliedstaaten der

Sozialsysteme und ihre Interaktion mit den aktiven Arbeitsmarktpolitiken

Europäischen Union einen steigenden Beschäftigungsstand, eine hohe Aktivitätsrate sowie eine sinkende Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Die Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt verbesserte sich; gleichzeitig ging jedoch die Beteiligung älterer Arbeitnehmer weiter zurück.

Abhängigkeit von Sozialleistungen entspricht der Arbeitsmarktentwicklung, ausgenommen bei älteren Arbeitnehmern

Erwartungsgemäß ging zwischen 1995 und 2000 auch die Abhängigkeit von Sozialleistungen zurück. Dies gilt jedoch nicht für alle Arten von Sozialleistungen gleichermaßen. Die Zahl der Bezieher einer vorgezogenen Altersrente blieb gleich bzw. nahm in acht der elf Länder, für die diese Informationen für sämtliche Jahre vorlagen, zu. Arbeitslosigkeitsbezogene Leistungen einschließlich Sozialhilfe wiesen in diesem Zeitraum einen deutlichen Rückgang auf. Dies gilt sowohl für Männer als auch für Frauen. In einigen Ländern ist jedoch der Bezug von Arbeitslosengeld bei Männern uneinheitlicher als bei Frauen. Entgegen dem allgemeinen Trend nahm die Abhängigkeit von Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe bei Personen zwischen 55 und 64 Jahren in den meisten Ländern zu.

Gleichzeitiger Rückgang der Abhängigkeit von Sozialleistungen und Abnahme der Nichterwerbsbevölkerung eher selten

Ein Rückgang bei der Abhängigkeit von Sozialleistungen alleine verweist nicht per Definition auf eine Verlagerung von passiven zu aktiven Maßnahmen, kann ein solcher Rückgang doch durch den "Discouraged worker"-Effekt bewirkt worden sein, beispielsweise wenn ein Arbeitnehmer beschließt, sich ganz aus dem Arbeitsmarkt zurückzuziehen. Wenn tatsächlich eine Verlagerung von passiven zu aktiven Maßnahmen stattfände, käme dies im Idealfall in einem Rückgang der Abhängigkeit von Sozialleistungen in Kombination mit einer Abnahme der Nichterwerbsbevölkerung zum Ausdruck. Eine solche Verlagerung konnte zwischen 1990 und 1999 nur für zwei der neun Länder festgestellt werden, für die diese Informationen vorlagen.

5.2 Sozialleistungen und AAMP

Die Teilnahme an AAMP schwankt zwischen den Ländern

Das Ziel einer verstärkten Teilnahme von Leistungsempfängern an AAMP und der Verlagerung öffentlicher Mittel von passiven auf aktive Maßnahmen wurde nur ungenügend erreicht, jedenfalls den harmonisierten Daten zufolge, die auf internationaler Ebene vorliegen. In drei der sechs Länder, für die Informationen vorhanden sind, stieg die Zahl der AAMP-Teilnehmer, dagegen sank sie in den anderen drei Ländern. Die Zahl der Teilnehmer an Beschäftigungsanreizen nahm in den meisten Ländern zu, wohingegen die Beteiligung an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Unternehmensgründungsinitiativen weniger populär wurde.

Teilnahme an AAMP durch Leistungsempfänger variiert erheblich

Die Zahl von Leistungsempfängern verglichen mit der Zahl der AAMP-Teilnehmer kann als Maß für die maximale Überlappung beider angesehen werden. Diese Analyse wurde für neun Länder durchgeführt. Länder, in denen offenbar relativ viele Leistungsempfänger an AAMP teilnehmen, sind Frankreich, Spanien und Schweden. Relativ niedrige Zahlen sind für Österreich, Dänemark und die Niederlande zu verzeichnen. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass es in der EU noch immer viele Leistungsempfänger gibt, die Sozialleistungen

beziehen, ohne dass sie von AAMP bei der Suche nach Arbeit unterstützt werden. Dabei ist allerdings anzumerken, dass einige von ihnen bereits an einer oder mehreren AAMP teilgenommen haben. Außerdem sind AAMP für manche nicht erforderlich, für andere nicht nützlich.

Beziehung zwischen höheren AAMP-Ausgaben und niedrigeren Ausgaben für Sozialleistungen

Die Aufwendungen für AAMP als Anteil des Bruttoinlandsprodukts (BIP) reichen von 0,1 Prozent im Vereinigten Königreich bis 1,3 Prozent in Schweden und 1,6 Prozent in Dänemark. Ein Großteil dieser Mittel wird für Weiterbildungs- und Arbeitsplatzbeschaffungsmaßnahmen ausgegeben. Von 1998 bis 2001 stiegen die AAMP-Aufwendungen in den meisten der EU-Mitgliedstaaten, und zwar wesentlich in vier von elf Ländern, für die diese Daten vorlagen. Nur in drei Ländern sanken die AAMP-Ausgaben.

In zwei der fünf Länder, für die Daten vorliegen, - in Dänemark und in den Niederlanden - wurde dieser Anstieg von einem stärkeren Rückgang der Aufwendungen für Sozialleistungen begleitet. Frankreich und Österreich hatten ebenfalls einen Ausgabenrückgang für passive Maßnahmen zu verzeichnen, allerdings bildete dieser Rückgang kein Gegengewicht zu dem insbesondere in Österreich erheblichen Anstieg der AAMP-Ausgaben. Obwohl Vergleiche dieser Art problematisch sind, scheint ein Zusammenhang oder zumindest eine Korrelation zwischen steigenden AAMP-Ausgaben und sinkenden Ausgaben für passive Maßnahmen zu bestehen. Die Parallelentwicklung der beiden Trends legt jedoch eine andere als eine unmittelbar kausale Beziehung nahe.

5.3 Leistungsabhängigkeitsrate

Abhängigkeitsrate von Sozialleistungen sank ebenfalls, allerdings weniger beim Vorruhestand

In der Abhängigkeitsrate von Sozialleistungen drückt sich die Zahl der Personen aus, die eine Sozialleistung beziehen, im Verhältnis zur Zahl der Erwerbstätigen. Beide Zahlen wurden zunächst einmal in Vollzeitmitarbeiter (FTE) umgerechnet. Die Rate umfasst Leistungen für Rente, Tod des Ehepartners, Arbeitsunfähigkeit, Krankheit, Mutterschaft, Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeleistungen. Die so genannte "Working Age Benefit Dependency Ratio" oder WA-Rate setzt die Jahre, in denen eine Person zwischen 15 und 64 Jahren Sozialleistungen erhalten hat, zur Gesamtzahl ihrer Erwerbsjahre in Beziehung. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre sank die WA-Rate in allen Ländern mit Ausnahme von Deutschland. Relativ beachtliche Rückgänge wurden in den Niederlanden, Dänemark, Spanien und Schweden beobachtet. In diesem Zeitraum ging in allen Ländern auch die WA-Rate für Arbeitslosengeld und Sozialhilfe zurück, wobei in einigen Ländern rund 1997 ein Aufschwung zu verzeichnen ist. Für Bezieher von vorgezogener Altersrente ergibt sich ein differenziertes Bild. In fünf der sieben Länder, für die sich diese Rate berechnen lässt, sankt die Rate nach 1995. Dieser Rückgang war jedoch häufig geringer als der anderen Raten. Außerdem stieg die Rate in zwei Ländern zwischen 1994 und 1997 bzw. 1998 an. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Leistungsbelastung der Erwerbsbevölkerung in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre abnahm, dass sich jedoch in den Bereichen der vorgezogenen Altersrenten der Sozialsysteme bereits ein Aufwärtsdruck entwickelte. Dies wird von der Tatsache gestützt, dass die Abhängigkeitsrate von

Sozialsysteme und ihre Interaktion mit den aktiven Arbeitsmarktpolitiken

Sozialleistungen für ältere Arbeitnehmer (55-64 Jahre) ebenfalls eine unterschiedliche Entwicklung aufweist. Die Abhängigkeitsrate von Sozialleistungen für Männer und Frauen unterscheiden sich kaum.

Korrektur um Konjunkturzyklus enthüllt weniger positive Ergebnisse

Die Abhängigkeit von Sozialleistungen steht in Zusammenhang mit dem Konjunkturzyklus. Der Rückgang der Abhängigkeitsraten von Sozialleistungen in den späten neunziger Jahren lässt sich teilweise mit dem Wirtschaftsaufschwung erklären. Um die Abhängigkeitsraten von Sozialleistungen um den Konjunkturzyklus zu korrigieren, wurden sie zum BIP pro Kopf der Bevölkerung zwischen 15 Jahren und dem Renteneintrittsalter in Beziehung gesetzt. Das Renteneintrittsalter kann zwischen den Ländern und zwischen Männern und Frauen variieren. Die Entwicklung insbesondere Mitte und Ende der neunziger Jahre sieht nach der Korrektur um den Konjunkturzyklus weniger vorteilhaft aus. Mitte und Ende der neunziger Jahre sanken die tatsächlichen Abhängigkeitsraten von Sozialleistungen in allen neun Ländern. Dennoch können wir den Schluss ziehen, dass die Leistungsabhängigkeitsrate trotz eines offensichtlichen Rückgangs 1998 und 1999 in vier der neun EU-Mitgliedstaaten, nämlich in Frankreich, Deutschland, Spanien und Schweden eine Aufwärtstendenz aufwies.

6 Aus Arbeitslosigkeit in Arbeit

6.1 Relevante Sozialleistungen in den Mitgliedstaaten

Alle Mitgliedstaaten der EU verfügen über ein System der Arbeitslosenversicherung¹. Nur in vier EU-Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Italien und Luxemburg) gibt es kein System der Arbeitslosenhilfe, und nur in Griechenland gibt es keine Sozialhilfe. Was die Lohnergänzungsleistungen angeht, so gibt es in allen EU-Mitgliedstaaten Familienhilfe und nur drei Mitgliedstaaten (Belgien, Griechenland und Spanien) verfügen nicht über Wohngeldleistungen. Kinderbetreuungszuschläge gibt es nur in acht der fünfzehn Mitgliedstaaten (Österreich, Dänemark, Finnland, Frankreich, den Niederlanden, Luxemburg, Schweden und im Vereinigten Königreich).

Beschäftigungsabhängige Leistungen existieren in neun der fünfzehn Mitgliedstaaten. Wir unterscheiden zwischen beschäftigungsabhängigen Leistungen, beschäftigungsabhängigen Steuergutschriften und anderen Formen beschäftigungsabhängiger Sozialsysteme (z.B. einer "earned-income allowance" oder einer Steuerermäßigung). Nur in Deutschland, Irland und im Vereinigten Königreich gab es zum Zeitpunkt dieser Studie beschäftigungsabhängige Leistungen. Österreich, Belgien, Finnland, Frankreich, Griechenland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich gewähren Steuergutschriften. In Finnland, Italien und im Vereinigten Königreich gab es (auch) andere Formen beschäftigungsabhängiger Leistungen.

¹ Die Abschnitte 6.1 und 6.2 beruhen im Wesentlichen auf Informationen des MISSOC-Systems, Stand Anfang 2002; aktuellere Entwicklungen siehe Abschnitt 6.8.

6.2 Finanzielle (Negativ-)Anreize: das Fallenpotenzial

Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung

Nur in Irland und im Vereinigten Königreich gibt es Pauschalleistungen. In allen anderen Ländern sind die Arbeitslosenversicherungsleistungen vom vorherigen Verdienst abhängig. Über die großzügigsten Arbeitslosenversicherungssysteme verfügen auf den ersten Blick Dänemark (Höhe und Dauer), sowie Belgien und Schweden (Dauer). Aber auch in den anderen EU- Mitgliedstaaten sind die dort gewährten Sozialleistungen mit durchschnittlichen Nettoersatzraten von mehr als 60 Prozent des nationalen Durchschnittsverdiensts im Vergleich zu Ländern wie den Vereinigten Staaten hoch. Irland, Griechenland, das Vereinigte Königreich und Italien sind in Bezug auf die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung am wenigsten großzügig. Diese Länder haben wesentlich niedrigere Ersatzquoten, und die Dauer der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung ist relativ kurz.

Offensichtlich können verhältnismäßig großzügige Sozialsysteme mit einem geringen Beschäftigungsschutz einhergehen, wie dies beispielsweise in Dänemark der Fall ist.

Arbeitslosenhilfe

Bei den Arbeitslosenhilfesystemen hängen die Leistungen in den Niederlanden, in Portugal und Spanien vom Mindestlohn ab, in Deutschland vom Nettoverdienst und in Österreich und Griechenland von den Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Finnland, Frankreich, Irland und Schweden arbeiten ebenfalls mit Pauschalleistungen. Außer in Griechenland, den Niederlanden, in Portugal und in Spanien ist die Leistungsdauer unbegrenzt. Arbeitslosenhilfe ist immer bedürftigkeitsabhängig. In allen Mitgliedstaaten werden Empfänger von arbeitslosigkeitsbezogenen Leistungen Empfänger mit Sanktionen belegt, wenn sie keine ausreichenden Beziehungen zum Arbeitsmarkt aufrechterhalten:

- wenn sie keine ernsthaften Anstrengungen unternehmen, eine Stelle zu finden² (Belgien, Frankreich, Griechenland, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Vereinigtes Königreich);
- wenn sie ein Arbeitsplatzangebot ablehnen (Österreich, Finnland, Deutschland, Griechenland, Italien, Niederlande, Schweden);
- wenn sie ihren Arbeitsplatz aus freien Stücken oder wegen Fehlverhaltens verloren haben (Finnland, Deutschland, Italien, Spanien, Schweden, Vereinigtes Königreich).

In der Praxis zeigt sich jedoch, dass diese Sanktionen häufig nicht wirksam durchgesetzt werden.

Sozialhilfe

Obleich das Grundprinzip von Sozialhilferegelungen im Allgemeinen in der Sicherung eines Mindesteinkommens für Personen besteht, die nicht über

² Beispielsweise dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen oder sich beim Arbeitsamt zu melden.

Sozialsysteme und ihre Interaktion mit den aktiven Arbeitsmarktpolitiken

ausreichende Ressourcen verfügen, ist in Österreich, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Luxemburg und Portugal auch die Aktivierung des Einzelnen oder die Verhinderung seiner sozialen Ausgrenzung Teil des Grundprinzips. Der Leistungsanspruch wird in allen EU-Mitgliedstaaten durch Prüfung der Bedürftigkeit festgestellt. In der Regel wird das Gesamteinkommen, d.h. sämtliche Ressourcen des gesamten Haushalts gleich welcher Art oder welchen Ursprungs, für die Bewertung herangezogen. In den meisten Ländern gelten jedoch einige Ausnahmen. So fällt beispielsweise in Irland, Luxemburg und Portugal die Familienhilfe nicht unter die Bemessungsgrundlage. In Portugal und im Vereinigten Königreich ist das Wohngeld davon ausgenommen.

Was die Dauer der Sozialhilfeleistungen angeht, gibt es in den meisten Mitgliedstaaten der EU keine Begrenzung, solange - selbstverständlich - die Anspruchsvoraussetzungen bestehen. Die Sozialhilfesätze sind von ihrer Ausgestaltung her zu unterschiedlich, als dass sie sich sinnvoll vergleichen ließen. Hier muss Feststellung genügen, dass die Leistungshöhen zwischen den EU-Mitgliedstaaten stark differieren. In den meisten Ländern müssen arbeitsfähige Leistungsbezieher bereit sein, Arbeiten auszuführen oder an Aktivitäten zur Verbesserung ihrer Situation teilzunehmen. Nur im Vereinigten Königreich ist die Arbeitsbereitschaft keine Bedingung für eine Einkommensunterstützung.

6.3 Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung

Obwohl Sozialsysteme in den EU-Mitgliedstaaten verschiedene finanzielle Negativanreize für Arbeit enthalten, muss die Frage nach den tatsächlichen Beschäftigungsauswirkungen beantwortet werden.

Auswirkungen der Sozialsysteme auf die Entscheidung, Arbeit zu suchen

In welchem Ausmaß die Pflicht zur Stellensuche tatsächlich zu Suchaktivitäten führt, hängt von den bestehenden Sanktionsbestimmungen und dem Grad ihrer Anwendung ab. Vorliegenden Studien zufolge werden Empfänger von Arbeitslosengeld wahrscheinlich intensiver suchen als Nichtempfänger. Eine kürzere Leistungsdauer scheint die Intensität der Stellensuche des Arbeitslosen zu erhöhen. Auf der anderen Seite scheinen Leistungshöhe oder Ersatzquoten nur geringe Auswirkungen auf die Arbeitsstellensuche zu haben.

Auswirkungen der Sozialsysteme auf die Entscheidung, eine Stelle zu akzeptieren

Die meisten Studien auf diesem Gebiet konzentrieren sich auf Leistungshöhe (Ersatzquoten) und Leistungsdauer. Welchen Einfluss die Leistungshöhe darauf hat, dass Arbeitslose die Arbeitslosigkeit aufgeben, wird zwar lebhaft diskutiert, sie scheint jedoch insgesamt gering zu sein, außer wenn damit extreme Einschnitte verbunden sind. Aus den Niederlanden gibt es Hinweise darauf, dass eine aktive Durchsetzung von Sanktionen die Akzeptanz von Stellenangeboten erhöht. Der konsistenteste Befund besteht darin, dass mit dem Auslaufen der Leistungen die Chancen, aus der Arbeitslosigkeit in ein Arbeitsverhältnis zu treten, stark zunehmen. Andere interessante Befunde weisen aus, dass der Einfluss von Ersatzraten mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit nachlässt. (Negativ-) Anreize scheinen auch die stärker benachteiligten Arbeitslosengruppen weniger zu beeinflussen als die Gruppen mit besseren Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Insgesamt sind die negativen Anreizeeffekte von Sozialsystemen auf die Arbeitsmarktbeteiligung geringer als oft angenommen wird. Dies lässt sich teil-

weise aus den Auswirkungen von nichtfinanziellen Aspekten auf die Wahrscheinlichkeit einer erneuten Erwerbstätigkeit erklären. Zu diesen Aspekten gehören beispielsweise die Situation auf dem Arbeitsmarkt, die Ausgangslage der individuellen Person (Humankapital, Arbeitsmarktgeschichte usw.) und die umfassenderen sozialen und psychologischen Umstände. Andere nichtfinanzielle Aspekte, die eine wichtige Rolle spielen können, sind berufliche Chancen und die Möglichkeiten, Beruf und Familie zu vereinbaren.

Der Einfluss beschäftigungsabhängiger Leistungen

Der Einfluss beschäftigungsabhängiger Leistungen hängt unter anderem von ihrer Interaktion mit anderen Leistungen ab. Beschäftigungsabhängige Anreize können durch ihre Integration mit anderen Teilen des Steuer- und Sozialsystems zunichte gemacht werden. Ein weiterer wichtiger Aspekt bezüglich dieser Interaktion ist die Bewertung beschäftigungsabhängiger Leistungen im Hinblick auf Lohnergänzungsleistungen. Es hat sich gezeigt, dass der ursprünglich von den beschäftigungsabhängigen Leistungen geschaffene finanzielle Anreiz bei einer Bewertung der beschäftigungsabhängigen Leistungen als Einkommen gedämpft wird. Zweitens ist die Höhe anderer Sozialleistungen letztlich ebenfalls für den Einfluss von beschäftigungsabhängigen Leistungen entscheidend. Ganz allgemein scheinen sich beschäftigungsabhängige Leistungen positiv auf die Beschäftigungsquote auszuwirken. Eine der Zielgruppen, die - zumindest im Vereinigten Königreich - nach wie vor schwer zu erreichen ist, sind Alleinerziehende.

6.4 Die Arbeitslosigkeitsfalle

Die Situation, in der die Einkünfte aus Arbeit zu gering sind, um einen Anreiz für die Aufnahme von Arbeit zu bilden, ist als Arbeitslosigkeitsfalle bekannt. Um das Entstehen einer Arbeitslosigkeitsfalle auf Makroniveau zu bewerten, werden häufig zwei Indikatoren herangezogen: die Nettoersatzrate und der effektive durchschnittliche Steuersatz (Average Effective Tax Rate, AETR). Dabei ist zu beachten, dass solche Indikatoren die Charakteristiken von Steuer- und Sozialsystemen zusammenfassen. Sie messen nicht die tatsächlichen Auswirkungen finanzieller (Negativ-)Anreize auf die Beschäftigung.

Arbeitslosigkeitsfallen bestehen diesen Indikatoren zufolge insbesondere für Personen, die eine Beschäftigung in Niedriglohnstellen suchen. Auch Langzeitarbeitslose werden eher mit ihnen konfrontiert als Kurzeitarbeitslose. Das gleiche gilt für Haushalte mit Kindern.

6.5 Die Armutsfalle

Eine Armutsfalle kann entstehen, wenn mehr Arbeitsstunden oder ein verstärkter Arbeitseinsatz zu keinem (bzw. nur zu einem unwesentlichen) Anstieg des verfügbaren Einkommens führen. Dies kann der Fall sein, wenn mit steigendem Einkommen höhere Steuersätze wirksam werden oder bestimmte Sozialleistungen sinken oder ganz wegfallen. Das hier verwendete Maß zur Beschreibung der Auswirkung von Einkommensbesteuerung und einkommensabhängigen Leistungen auf Makroniveau ist der effektive marginale Steuersatz (Marginal Effective Tax Rate, METR). In der Literatur gibt es keine Hinweise darauf, ab welchem METR-Niveau eine Armutsfalle besteht. Wir gehen davon aus, dass ein METR von über 50 auf eine Armutsfalle verweist. Wenn der METR zur Messung

herangezogen wird, scheinen Armutsfallen nur in begrenztem Ausmaß zu bestehen, insbesondere jedoch bei bestimmten Gruppen. Eine offensichtliche Risikosituation bilden dabei Teilzeitbeschäftigungen. Alleinerziehende Eltern und Paare mit einem Alleinverdiener laufen größere Gefahr, in eine Armutsfalle zu geraten. Von Sozialsystemen verursachte Armutsfallen verschwinden mit steigendem Einkommen. Dann wird das Steuersystem zum entscheidenden Faktor.

6.6 Die Inaktivitätsfalle

Zusätzlich zu Arbeitslosigkeitsfällen und Armutsfällen lassen sich auch Inaktivitätsfällen unterscheiden. Eine Inaktivitätsfalle ist eine der Arbeitslosigkeitsfälle vergleichbare Situation, mit dem Unterschied, dass sie auf Menschen zutrifft, die keinerlei Arbeitslosengeld erhalten. Sie umfasst auch diejenigen, die nicht als Teil der Erwerbsbevölkerung gelten oder die keiner bezahlten Beschäftigung nachgehen. Wir haben uns auf zwei Gruppen konzentriert: Behinderte und Kranke, die gerne eine bezahlte Arbeit aufnehmen würden, und Hausfrauen bzw. Hausmänner, die wieder auf den Arbeitsmarkt zurückkehren möchten. Bei den Behinderten bzw. Kranken müssen wir feststellen, dass für diese Gruppen angesichts ihrer hohen Ersatzraten ganz offensichtlich eine Inaktivitätsfalle besteht. Ursache dafür sind sowohl finanzielle Faktoren (das Sozialsystem) wie auch nichtfinanzielle Faktoren (Wiedereingliederungsverfahren, demografische Zusammensetzung der Leistungsbezieher). Ob es eine Inaktivitätsfalle für Hausfrauen bzw. Hausmänner gibt, ist weniger deutlich. Obgleich klar nachgewiesen wurde, dass eine relativ ungünstigere Steuerbehandlung von Zweitverdienern einen negativen Einfluss auf die Beteiligungsrate von Frauen hat, ist die Rolle anderer finanzieller und nichtfinanzieller Faktoren weniger offensichtlich. Ein Maßnahmenpaket aus einer relativ günstigen Steuerbehandlung von Zweitverdienern, hohen öffentlichen Ausgaben für Kinderbetreuung, großzügigem Elternurlaub, einem hohen Ausbildungsniveau von Frauen und einer geringen Arbeitslosigkeit hat einen positiven Einfluss auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen und senkt damit die Gefahr einer Inaktivitätsfalle.

6.7 Interaktion zwischen Sozialsystemen und AAMP

Es gibt Hinweise darauf, dass die AAMP-Teilnahme eher dazu dient, die Teilnehmer für den Bezug von Arbeitslosenunterstützung zu requalifizieren als ihnen zu einer Stelle zu verhelfen. Ein bekanntes Beispiel ist der so genannte 'Karusselleffekt', der in der Vergangenheit in Schweden zu beobachten war. Außerdem sinkt bei Arbeitslosen, die an AAMP teilnehmen, die Wahrscheinlichkeit, dass sie sich nach einer Stelle umsehen. Die OECD bezeichnet dieses Phänomen als 'Lock-in'-Effekt. Schließlich kann auch ein negativer Post-Programm-Effekt entstehen. Das bedeutet, dass diejenigen, die aktiviert wurden, den Wert ihrer erworbenen Qualifikation überschätzen, was wiederum zu einem höheren Anspruchslohn und einer eingeschränkten Stellensuche führt. Die finanziellen Anreize für eine AAMP-Beteiligung von Arbeitslosen scheinen in den EU-Mitgliedstaaten noch immer begrenzt zu sein.

Allerdings wurden seit 2002 einige neue Maßnahmen eingeführt. In allen EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Griechenland werden Sanktionen auferlegt, wenn Bezieher von Arbeitslosenleistungen sich weigern, an AAMP teilzunehmen. In den meisten Ländern wird die Arbeitslosenunterstützung bei einem ersten

Verstoß leicht und bei wiederholten Verstößen weiter gekürzt. In manchen Ländern ist es sogar möglich, dass Arbeitslose ihre Arbeitslosenunterstützung ganz verlieren.

6.8 Aktuelle politische Entwicklungen³

In den EU-Mitgliedstaaten lassen sich verschiedene politische Maßnahmen beobachten, die dafür sorgen sollen, dass sich Arbeit wieder lohnt, beispielsweise Reformen des Arbeitslosengeldsystems und der Sozialhilfe, eine Erhöhung der finanziellen Anreize durch beschäftigungsabhängige Leistungen und Reformen der Lohnergänzungsleistungssysteme. Diese Studie ermittelte die wichtigsten politischen Maßnahmen in allen EU-Mitgliedstaaten. In engem Zusammenhang mit diesen Maßnahmen stehen die Senkung der Steuersätze bzw. der Sozialversicherungsbeiträge die ebenfalls in den Mitgliedstaaten durchgeführt wurden.

Was die sozialen Sicherheitssysteme angeht, haben die meisten EU-Mitgliedstaaten kürzlich Reformen durchgeführt oder planen solche Reformen. Diese Reformen beziehen sich beispielsweise auf die Höhe oder die Dauer der Sozialleistungen oder umfassen eine Verschärfung der Anspruchskriterien. Wir haben beobachtet, dass in den meisten EU-Mitgliedstaaten unmittelbare Einschnitte in Höhe und Dauer des Arbeitslosengeldes begrenzt waren. Angesichts der oben dargelegten Probleme in Bezug auf Arbeitslosigkeit ist es interessant festzustellen, dass in Belgien, Finnland und Portugal bereits neue Regelungen für eine Teilarbeitslosenunterstützung (bei vorübergehender Arbeitslosigkeit) eingeführt wurden. Häufiger war in den Mitgliedstaaten eine Verschärfung der Anspruchskriterien, in der Regel durch Änderung der Anforderungen bezüglich der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt. In nahezu allen Mitgliedsländern ist der Bezug von Arbeitslosengeld- und Sozialhilferegulungen nunmehr an die Bedingung geknüpft, dass der Arbeitslose dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Mitgliedstaaten haben mit der Einführung von Maßnahmen begonnen, mit denen auch Gruppen, für die bisher diese Bedingung nicht galt - wie beispielsweise ältere Arbeitnehmer und Alleinerziehende -, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen müssen.

Aktuelle Pläne der Mitgliedstaaten deuten darauf hin, dass Arbeitslosenunterstützungssysteme auf spezifische Gruppen ausgeweitet werden sollen. Außerdem werden Eigeninitiative und Eigenverantwortung weiter gefordert und gefördert. Viele Länder machen Sozialleistungen von der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen, der Akzeptanz von Arbeitsplätzen, die von den zuständigen Ämtern für zumutbar erachtet werden, oder von einer nachweislich aktiven Stellensuche abhängig. Reformen sind geplant, insbesondere eine Senkung der Steuerbelastung von Arbeit.

Nur in einigen wenigen Ländern wurden Reformen bei der Sozialhilfe durchgeführt. Ähnlich wie bei der Arbeitslosenunterstützung werden in den meisten Ländern die Anspruchsregeln weiter verschärft und es wird eine engere Verbindung zwischen Sozialsystemen und aktiven Arbeitsmarktpolitiken angestrebt.

³ Im Wesentlichen gestützt auf NAP 2001 2003, ergänzt um einzelstaatliche Quellen.

Was die Lohnergänzungsleistungen angeht, wurden weitere Reformen durchgeführt. In einigen Ländern wurden neue Sozialsysteme eingeführt, in anderen Ländern erfolgten auf diesem Gebiet verschiedene Reformen. Diese Reformen beziehen sich häufig auf die Kinderbetreuung und zielen auf eine Senkung der Kosten für Kinderbetreuung und eine Ausweitung der Zahl der Kinderbetreuungseinrichtungen.

Um zu bewirken, dass Arbeit sich lohnt, arbeiten immer mehr EU-Mitgliedstaaten mit beschäftigungsabhängigen Leistungen. In den meisten Ländern richten sich beschäftigungsabhängige Leistungen und deren Reformen auf eine Linderung der Armut unter Geringverdienern. Kleinere Zielgruppen umfassen schwer vermittelbare Arbeitslose, in einigen Ländern berufstätige Alleinerziehende mit kleinen Kindern und in anderen Ländern erwerbstätige Frauen mit kleinen Kindern. Mehrere beschäftigungsabhängige Leistungen zielen insbesondere auf die Wiedereingliederung von Arbeitslosen ab. In Ländern mit einer längeren Tradition an beschäftigungsabhängigen Leistungen richten sich die Veränderungen jetzt stärker auf spezifische Gruppen.

7 Der Übergang aus Arbeit in Rente

7.1 Relevante Leistungen in den Mitgliedstaaten

In allen Mitgliedstaaten der EU gibt es gesetzliche Altersrentensysteme, die der Mehrheit der besoldeten Arbeitnehmer (Beschäftigten) ein Mindestmaß an Altersrente bieten. Bei mehr als der Hälfte der Mitgliedstaaten machen noch immer Vorruhestandssysteme Teil dieser gesetzlichen Altersrentensysteme aus. Nur eine kleine Gruppe von Ländern (Irland, die Niederlande, Schweden, das Vereinigte Königreich) bieten solche Vorrentensysteme nicht, und andere (z.B. Deutschland und Österreich) schaffen sie schrittweise ab. In einer Reihe von Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Spanien, Frankreich, Irland, Italien und Luxemburg) sollen Vorruhestandssysteme helfen, jüngeren Menschen Arbeitsmarktperspektiven zu bieten, indem älteren Arbeitnehmern eine Frühverrentung erlaubt wird. Darüber hinaus verfügen praktisch alle Mitgliedstaaten über ein System der Arbeitsunfähigkeitsversicherung, das als alternativer Weg in den Ruhestand genutzt werden kann. Sie bieten älteren Arbeitslosen spezielle Regelungen wie beispielsweise die Befreiung von der Pflicht zur Arbeitssuche, erweiterte Arbeitslosenunterstützung und Eintritt in den Vorruhestand im Rahmen der gesetzlichen Rente nach einer bestimmten Zeit der Arbeitslosigkeit. Mit dem Ergebnis, dass die Arbeitslosenversicherung ebenfalls als alternativer Weg in den Ruhestand genutzt werden kann. In welchem Ausmaß die hier beschriebenen Sozialsysteme Beschäftigte zum Verbleib auf dem Arbeitsmarkt ermutigen oder entmutigen, wird von folgenden Ausgestaltungskriterien der Systeme bestimmt: Leistungshöhe (abhängig von Aspekten wie Ersatzraten, Jahre des Bezugsverdienstes für die Leistungsberechnung, Indexierungsweise und den versicherungsmathematischen Abzügen bei der einer Frühverrentung), Anspruchsvoraussetzungen (Lebensalter, die für den vollen Leistungsanspruch erforderliche Beitragszeit, Arbeitsunfähigkeitsgrad) und die Möglichkeit, Sozialleistungen mit Einkommen aus fortgesetzter Arbeit zu kumulieren.

7.2 Finanzielle (Negativ-)Anreize in Rentensystemen und verwandten Regelungen in der EU⁴

Gesetzliche und betriebliche (Vor-)Ruhestandssysteme

Das gesetzliche Renteneintrittsalter liegt im Allgemeinen bei etwa 65 Jahren, mit Ausnahme von Frankreich (60). Wegen der Vorruhestandsmöglichkeiten im Rahmen des gesetzlichen Rentensystems oder aufgrund alternativer Wege in den Ruhestand ist das effektive Renteneintrittsalter jedoch häufig niedriger als das gesetzliche. Die Mindestmitgliedsdauer (bzw. in einigen Ländern die Mindestwohnsitzdauer), um eine Altersrente beanspruchen zu können, variiert zwischen den Mitgliedstaaten erheblich, vom Fehlen einer Mindestfrist (Belgien, Niederlande, Schweden) bis zu 15 Beitragsjahren (Spanien, Portugal, Österreich) oder bis hin zu einem sogar noch höheren Äquivalent an Beitragstagen (Griechenland). Bedingung für den Bezug der vollen (Mindest-)Rente ist im Allgemeinen Beitrags-, Versicherungs- oder Wohnsitzdauer von etwa 40 Jahren. Einige Länder (Dänemark, Luxemburg, Niederlande, Finnland, Vereinigtes Königreich) handhaben Pauschalrenten oder ein Pauschalelement in der allgemeinen gesetzlichen Rente. In allen Ländern mit beitragsbezogenen Renten oder Elementen findet der Beitragszeitraum bei der Rentenformel Berücksichtigung. In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten (Griechenland, Irland, Niederlande, Portugal, Österreich, Finnland, Schweden, Vereinigtes Königreich) gibt es keine Kumulierungsbegrenzung der gesetzlichen Altersrente mit Einkommen aus fortgesetzter Arbeit. In manchen Ländern (Griechenland, Luxemburg, Österreich) gelten dagegen Einschränkungen.

Die EU-Mitgliedstaaten, die immer noch Vorruhestandsregelungen in ihren gesetzlichen Rentensystemen anbieten, ermöglichen im Allgemeinen einen Vorruhestand ab etwa 60 Jahren. Unter bestimmten Bedingungen erlauben Portugal, Griechenland und Frankreich die Vorverrentung sogar schon im Alter von 55. Die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Vorruhestandsleistungen variieren pro Mitgliedstaat erheblich: von einer Mindestzahl an Beitragsjahren (15-40 Jahre) bis hin zu besonderen Umständen wie Arbeitslosigkeit oder Beschäftigung in gefährlichen Berufen. In allen Fällen einer vorgezogenen Rente wird die Rente um einen Abschlag verringert, was jedoch nicht notwendigerweise versicherungsmathematisch neutral erfolgt. Schließlich sind die Möglichkeiten der Kumulierung von vorgezogenen Altersrenten mit Arbeitseinkommen im Allgemeinen auf eine bestimmte Einkommenshöhe begrenzt.

Vergleichende Informationen über betriebliche Vorruhestandsregelungen sind begrenzt. Mehrere Mitgliedstaaten gewähren Steuervergünstigungen für Beiträge zur Betriebsrente (zweite Säule) und Beiträge zur dritten Säule. Informationen über die Sonderbehandlung von betrieblichen Vorruhestandsbeiträgen und -leistungen sind jedoch nur schwer zu erlangen. Zwei Länder, die keine Vorruhestandsregelung im Rahmen ihrer gesetzlichen Altersruhegeldsysteme bieten, in denen jedoch private Pensionsanbieter diese Option anbieten, sind das Vereinigte Königreich und die Niederlande.

⁴ Dieser Abschnitt beruht auf MISSOC-Daten, die für Januar 2002 fortgeschrieben wurden. Aktuellere Entwicklungen werden in Abschnitt 7.4. beschrieben.

Sozialsysteme und ihre Interaktion mit den aktiven Arbeitsmarktpolitiken

Vorruhestandsregelungen

Das Alter, in dem Arbeitnehmer einen Anspruch auf Vorruhestandsleistungen haben, schwankt zwischen 55 und 63 Jahren. Die Anspruchsvoraussetzungen unterscheiden sich außerdem von Land zu Land. Dänemark ist das einzige Land, das einen Mindestbeitragszeitraum verlangt. Die Rentenhöhe wird in der Regel als Prozentsatz früherer Einkommen oder von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung ausgedrückt. Die Höhe schwankt erheblich und erreicht in Ländern wie Spanien und Luxemburg bis zu 80 Prozent des früheren Verdienstes. Eine Kumulierung mit Einkommen ist generell nicht gestattet, da schließlich Ziel dieser Regelungen die Erhöhung der Beschäftigungschancen für jüngere Arbeitnehmer im Arbeitsmarkt ist.

Alternative Wege: Arbeitsunfähigkeit

Wie attraktiv dieser Weg ist und in welchem Ausmaß er tatsächlich als Alternativroute genutzt wird, ist von Land zu Land verschieden. Das Alter, in dem ein Anspruch auf Nutzung der Regelungen der Arbeitsunfähigkeitsversicherung als alternativer Weg in den Ruhestand besteht, ist häufig nicht klar definiert. Dies ist auch durchaus sinnvoll, da eine solche Nutzung der Regelungen der Arbeitsunfähigkeitsversicherung nur selten offiziell gebilligt wird. Nur Dänemark, Irland und Finnland handhaben spezielle Regeln für Leistungsbezieher über einem bestimmten Alter. Die Ersatzraten der Arbeitsunfähigkeitssysteme sind im Allgemeinen recht hoch, hängen jedoch vom Grad der Arbeitsunfähigkeit und dem Beitrags- oder Versicherungszeitraum ab. Bei einem hohen Arbeitsunfähigkeitsgrad bewegen sich die Ersatzraten in den meisten Mitgliedstaaten zwischen 60 und 80 Prozent. Die Kumulierung von Arbeitsunfähigkeitsleistungen mit Einkommen ist allgemein möglich (mit Ausnahme von Schweden und der Arbeitsunfähigkeitsrente in Italien), allerdings nur bis zu einer gewissen, von Land zu Land unterschiedlichen Höhe. Über dieser Grenze werden die Leistungen reduziert oder ausgesetzt. Einkommen aus Arbeit kann auch zu einer Neueinstufung in Bezug auf das Arbeitsunfähigkeitsniveau des Leistungsempfängers führen, was wiederum eine Reduzierung der Arbeitsunfähigkeitsrente zur Folge haben kann.

Ein anderer Aspekt, der Arbeitsunfähigkeitsregelungen zu einem attraktiven Weg in den Ruhestand macht, besteht darin, dass Jahre der Arbeitsunfähigkeit in der Regel als Beitragszeiten für das gesetzliche Rentensystem angerechnet werden. Diese Praxis leistet auf jeden Fall einen zusätzlichen Anreiz, vorzeitig in Rente zu gehen, da Rentenanwartschaften auch während der Inaktivität zwischen dem Vorruhestands- und dem gesetzlichen Renteneintrittsalter angesammelt werden. Mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs verfügen alle Mitgliedstaaten über ein System der Arbeitsunfähigkeitsversicherung, das als ein alternativer Weg in den Ruhestand genutzt werden kann.

Alternative Wege: Arbeitslosigkeit

Wenn wir die Bestimmungen für ältere arbeitslose Arbeitnehmer in den Arbeitslosenversicherungssystemen der 15 Mitgliedstaaten der EU untersuchen, ergeben sich eine Reihe von Trends. Viele Länder zahlen älteren Arbeitslosen bis zum Eintritt in den Vorruhestand oder bis zum gesetzlichen Rentenalter Arbeitslosengeld. Grundlage dafür ist entweder die Dauer der Arbeitslosenunterstützung bei einem bestimmten Alter und einem bestimmten Beitragsprofil oder über einem

bestimmten Alter wird die Arbeitslosenunterstützung einfach weitergezahlt. Manchmal entfällt auch die Pflicht zur Arbeitsplatzsuche oder es erfolgt eine Kombination dieser Regelungen. Belgien und Portugal nehmen eine Weiterzahlung der Leistungen ab dem Alter von 50 Jahren vor, Dänemark, Frankreich und die Niederlande tun dies ab etwa 55 Jahren und Deutschland und Finnland ab einem Alter von 57. Griechenland, Italien und Luxemburg verfügen über eine spezielle erweiterte Arbeitslosenunterstützung für Arbeitslose über 50, es ist jedoch nicht klar, ob diese automatisch bis zum (Vor-)Ruhestandsalter ausgeweitet wird. Wichtig ist auch, daran zu erinnern, dass es selbst in Ländern, die ältere Arbeitnehmer nicht formell von den Standardanforderungen der Arbeitslosenversicherungssysteme nach einer Stellensuche befreien, noch immer Hinweise darauf gibt, dass Arbeitstests bei älteren Arbeitslosen mit größerer Nachsicht durchgeführt werden. Mehrere Länder ermöglichen bei einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit und einem bestimmten Alter einen direkten Zugang zu Vorruhestandsregelungen im Rahmen des staatlichen Altersruhegeldsystems. Der Anspruch auf Vorruhestandsleistungen auf der Grundlage des Arbeitslosenstatus wird in der Regel an eine bestimmte Beitragszeit geknüpft, allerdings ist auch dies in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich geregelt. Die Ersatzraten der Arbeitslosigkeitsversicherungssysteme unterscheiden sich stark von Land zu Land, genau wie die Definitionen des Referenzeinkommens, das höchstwahrscheinlich die effektiven Ersatzraten beeinflusst.

7.3 Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung

Die Auswirkungen von Rentensystemen, Vorruhestandsregelungen und alternativen Wegen in den Ruhestand wurden auf der Grundlage von Studien in verschiedenen Mitgliedstaaten und Studien der OECD analysiert. Zahlreiche Studien bewerten den (relativen) Einfluss von Rentensystemen (einschließlich Vorruhestandsregelungen und alternativen Wege) auf die Entscheidung von Arbeitnehmern, in den Ruhestand zu gehen, und präsentieren Größen- und Anzeichenindikatoren für diesen Einfluss. Andere wiederum analysieren die (potenziellen) Auswirkungen auf Rentenreformen. Sie vermitteln Einblicke in die Empfänglichkeit von Arbeitnehmern für die unterschiedlichen Arten von Anreizen.

Rentensysteme

Die empirischen Belege legen den Schluss nahe, dass die wirtschaftlichen Anreize von Rentensystemen und anderen Regelungen für Nichterwerbstätige einen erheblichen Einfluss auf das Verhalten von älteren Arbeitnehmern im Hinblick auf den Ruhestand haben. Die Schwankungen bei den Teilnahmequoten in den verschiedenen Ländern und zu verschiedenen Zeiten lassen sich durch die Merkmale von gesetzlichen Rentensystemen wie Ersatzraten, Regelrenteneintrittsalter und Steigerungsfaktoren erklären. Die Anhebung des relativen Rentensteigerungsfaktors oder die Senkung des Regelrenteneintrittsalters hat erhebliche Auswirkungen auf die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer. Allerdings können andere Elemente der Steuer- und Sozialsysteme, wie beispielsweise Einkommensteuern und Wohngeld den versicherungsmathematischen Anpassungen in den Ruhestandsregelungen entgegenwirken. Es war erwartet worden, dass ein höherer Rentengegenwartswert die Vorverrentung fördern würde. Studien weisen jedoch aus, dass dies keinesfalls so sein muss. Eine mögliche Erklärung besteht darin, dass gut bezahlte Arbeitskräfte interessantere Tätigkeiten ausüben als beispielsweise Industriearbeiter und daher später aus dem Arbeitsleben ausscheiden.

Sozialsysteme und ihre Interaktion mit den aktiven Arbeitsmarktpolitiken

Vorruhestandsregelungen

Mit Hilfe von Maßnahmensimulationen ist es möglich, Einblick zu erhalten, wie empfänglich Arbeitnehmer für den Übergang in Rentenregelungen und die Nutzung alternativer Wege sind. Die Ruhestandsentscheidung älterer Arbeitnehmer hängt offenbar sehr stark von Änderungen in Rentensystemen oder alternativen Wegen ab (sowohl von der Leistungshöhe als auch von Anspruchskriterien). So kann beispielsweise davon ausgegangen werden, dass das effektive Renteneintrittsalter wesentlich ansteigt, wenn das Mindestalter für den Anspruch auf Sozialhilfe oder Vorruhestandsleistungen um drei Jahre angehoben wird. Das effektive Renteneintrittsalter wird voraussichtlich ebenfalls ansteigen, wenn (Vor-)Ruhestandssysteme in Richtung versicherungsmathematischer Neutralität angeglichen werden. Die beobachteten Effekte hängen jedoch offensichtlich von der Ausgangssituation ab.

Interaktionseffekte

Es gibt Hinweise auf mehrfache Interaktionseffekte: Substitutionseffekte zwischen Vorruhestand und alternativen "Exit Routes" und Interaktionen mit betrieblichen Vorruhestandsregelungen, Einkommensteuer und Wohngeld auf Grund von Bedürftigkeit. Es liegen nur spärliche Hinweise auf Interaktionen von Vorruhestandsregelungen mit rentenunabhängigen Maßnahmen des aktiven Alterns vor. Da viele der rentenunabhängigen Maßnahmen zum aktiven Altern erst vor kurzem eingeführt wurden, gibt es bisher nur wenige stringente Evaluierungen dieser Programme. Schließlich sollte auch die Rolle nichtfinanzieller Faktoren berücksichtigt werden: Ruhestandsentscheidungen hängen von Geschlecht, Beschäftigung, Bildungsstand und den Aktivitäten der anderen Mitglieder des Haushalts ab. Finanzielle Anreize können damit das Ruhestandsmuster zu einem großen Teil, nicht jedoch insgesamt erklären.

7.4 Aktuelle politische Entwicklungen⁵

Übergreifende Rentenreformen

Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten haben verschiedene Maßnahmen zur Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit der Rentensysteme in der ersten Säule ergriffen. Viele Regierungen ziehen eine Änderung der Berechnungsgrundlage für Sozialleistungen einer unmittelbaren Senkung der Ersatzraten vor. Dies geschieht durch Ausweitung der Einkommensdauer, auf der die Rentenberechnung beruht (z.B. Österreich, Finnland) oder durch Änderung der Indexierung der Rentenzahlungen von der Lohnindexierung zur Preisindexierung (z.B. Deutschland). Ein radikalerer Reformtyp stellt der Wechsel von einem System der Leistungszusagen zu einem System der Beitragszusagen dar. Sowohl Italien als auch Schweden haben kürzlich diese Reform eingeführt, bei der alle Rentenbeiträge in individuellen Konten festgehalten werden und in bei Renteneintritt in eine Annuität umgesetzt werden. Die engere Verbindung zwischen Beiträgen und Leistungen in den neuen Systemen fördert längere Lebensarbeitszeiten. Mehrere Länder haben vor kurzem ebenfalls eine Erhöhung der Pensionsanwartschaften für Beschäftigte eingeführt, die ihren Ruhestand über das gesetzliche Rentenalter hinausschieben (z.B. Griechenland, Spanien, Frankreich und das Vereinigte

⁵ Im Wesentlichen beruhend auf NAPs 2002 und 2003 und den "National Strategy Reports on Pensions" ab 2002, ergänzt um nationale Quellen.

Königreich). Zusätzlich zu Systemänderungen und den Änderungen bei den Leistungshöhen verschärfen Regierungen die Anspruchskriterien für den Erhalt der vollen gesetzlichen Rentenleistungen. In Ländern, in denen es noch unterschiedliche Renteneintrittsalter gibt, wird das Rentenalter zwischen Männern und Frauen und zwischen unterschiedlichen Wirtschaftssektoren nach und nach einander angeglichen. Mehrere Länder haben vor kurzem eine größere Flexibilität beim Renteneintrittsalter eingeführt (z.B. Italien und Finnland). In einigen der Länder, die schwer auf ihren gesetzlichen Rentensystemen der ersten Säule stützen, werden die Beitragszeiten, die für Rentenleistungen in voller Höhe erforderlich sind, ausgedehnt (z.B. Belgien, Frankreich und Österreich). Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat eine gestaffelte Renteneintrittsregelung in den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts eingeführt. In letzter Zeit waren Änderungen dieser Systeme jedoch begrenzt.

Vorruhestandsregelungen

In den EU-Mitgliedstaaten herrschte in den letzten Jahren die allgemeine Tendenz, die Attraktivität von Vorruhestandsregelungen in der ersten Rentensäule für Beschäftigte zu verringern. Dies geschah durch eine aktuarische Senkung der Vorruhestandsleistungen (Beispiele für kürzlich durchgeführte Reformen sind Deutschland und Spanien) und durch Verschärfung der Anspruchskriterien für Vorruhestandsregelungen (z.B. Belgien). Dennoch sind in einer ganzen Reihe von Mitgliedstaaten (einschließlich in denen, die kürzlich keine Reformen durchgeführt haben) die Leistungsabschläge aktuarisch noch nicht gerecht. Deutschland und Österreich bauen allmählich ihre Vorruhestandsregelungen ab. Während Länder wie Österreich und Frankreich die Möglichkeiten für eine Frühverrentung im Rahmen des gesetzlichen Rentensystems einschränken, bieten sie gleichzeitig Regelungen für Arbeitnehmer, die schon sehr jung auf den Arbeitsmarkt gegangen sind, und für Beschäftigte, die schweren beruflichen Belastungen ausgesetzt sind.

Vorruhestandspläne und alternative Wege

Neben der Verschärfung der Regeln für den freiwilligen Vorruhestand unternehmen Regierungen auch den Versuch, die alternativen Wege in die Rente über Vorruhestandspläne, die Arbeitslosigkeitsversicherung und die Arbeitsunfähigkeitsversicherung zu blockieren. Dies geschieht in der Regel durch eine Verschärfung der Anspruchskriterien und weniger durch eine Senkung der Leistungshöhe dieser Regelungen. Die Nutzung von Vorruhestandsplänen wird durch Änderungen in der Beitrags- und Leistungsbesteuerung (z.B. in den Niederlanden und in Dänemark) und durch Erhöhung der Kosten oder Anforderungen an Arbeitgeber beim Angebot solcher Systeme (z.B. Spanien, Frankreich) eingeschränkt. Der Nutzung der Arbeitsunfähigkeitssysteme als alternative Wege in den Ruhestand soll mit Hilfe der folgenden Mittel ein Riegel vorgeschoben werden: stringenter und häufigere ärztliche Tests (z.B. Spanien, Luxemburg, Niederlande und Portugal), Änderungen bei den Vorruhestandsregelungen für behinderte Beschäftigte (z.B. Österreich, Deutschland) und Verstärkung der Rehabilitationsmaßnahmen. Versuche, den alternativen Weg über die Arbeitslosigkeitsversicherung zu blockieren, nehmen ebenfalls verschiedene Formen an: Änderung der Stellensuchanforderungen für ältere Arbeitnehmer (z.B. Belgien, Niederlande), Kürzung der Dauer der Arbeitslosigkeitsleistungen für ältere Arbeitnehmer (z.B. Frankreich, Deutschland, Spanien) und Abbau der Vorruhestandsregelungen für ältere Arbeitslose (z.B. Finnland, Österreich, Dänemark und Deutschland). Allerdings bieten Finnland und Österreich ihren älteren Arbeitslosen jetzt

Sozialsysteme und ihre Interaktion mit den aktiven Arbeitsmarktpolitiken

unbegrenzte Arbeitslosenleistungen anstelle des früher möglichen direkten Eintritts in den Vorruhestand nach einer gewissen Zeit der Arbeitslosigkeit, was eher eine Ausweitung als eine Kürzung der Leistungsdauer für ältere Arbeitslose impliziert.

Vor kurzem haben einige Länder offenbar neue alternative Exit-Routes geschaffen: Als Ergebnis einer Reform 2003 erlaubt Portugal jetzt Arbeitslosen über 58 Jahren, die 30 Monate arbeitslos waren, den sofortigen Zugang in den Ruhestand des gesetzlichen Rentensystems.

Nichtrentenbezogene Politiken für ein aktives Altern

Zusätzlich zu den Veränderungen in den Steuer- und Sozialsystemen versuchen nationale Regierungen auch das Erwerbsleben ihrer Bürger mit Hilfe von rentenunabhängigen Maßnahmen für ein aktives Altern zu verlängern. Dazu gehören Weiterbildungsmaßnahmen und eine Berufsbegleitung für ältere Arbeitnehmer, Subventionen und steuerliche Erleichterungen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie Maßnahmen zur Anpassung des Inhalts und der Organisation der Arbeit. Praktisch alle Mitgliedstaaten schließen jetzt auch ältere Arbeitnehmer in die Zielgruppen für die Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie an Berufsbegleitungsprogrammen ein. Es werden integrierte Programme für Qualifizierung, Arbeitsvermittlung und Arbeitsanpassung an die Bedürfnisse älterer Arbeitnehmer entwickelt und getestet, und ältere Arbeitnehmer erhalten bevorzugt Zugang zu bestehenden Programmen. Gleichzeitig bieten praktisch alle Mitgliedstaaten finanzielle Anreize, um ältere Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt zu halten, beispielsweise durch eine Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge, Steuervergünstigungen oder direkte Lohnsubventionen für Arbeitgeber oder Arbeitnehmer. Europaweit wurden mehrere Initiativen ergriffen, den Inhalt und die Organisation von Arbeit an die Bedürfnisse älterer Arbeitnehmer anzupassen (z.B. Dänemark, Belgien, Portugal). Gleichzeitig wird die Gesetzgebung angepasst, um ältere Arbeitnehmer gegen Diskriminierung zu schützen (z.B. Frankreich, Niederlande) und Kampagnen werden initiiert, um Arbeitgeber stärker den Wert und die Bedürfnisse von älteren Arbeitnehmern ins Bewusstsein zu bringen (z.B. Deutschland, Irland und Vereinigtes Königreich).

8 Die potenziellen Auswirkungen auf weitere Reformen

Es wurden die potenziellen Auswirkungen verschiedener Steuerreformen auf die Bekämpfung von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und die für 2010 angestrebten Beschäftigungsziele der Tagungen des Europäischen Rats in Lissabon, Stockholm und Barcelona untersucht, indem sechs mikroökonomische Simulationen vorgenommen wurden. Diese Simulationen konzentrierten sich auf finanzielle Anreize. Bestehende nichtfinanzielle Maßnahmen sind bis zu einem gewissen Grad in den Simulationen enthalten, da sie auf beobachtetem Verhalten in der Vergangenheit beruhen.

Übergang aus Arbeitslosigkeit oder Inaktivität in Arbeit

Es wurden drei Arten von Reformen zur Förderung des Übergangs aus Arbeitslosigkeit in Arbeit simuliert. Die Reformen beziehen sich auf den Satz, um den Sozialhilfeleistungen gekürzt werden, wenn eine Arbeit aufgenommen wird (in den Niederlanden), auf die Einkommensuntergrenze für die Zahlung von Steuern bzw. Sozialversicherungsbeiträgen (Vereinigtes Königreich) und

beschäftigungsabhängigen Leistungen (die Steuergutschrift *prime pour l'emploi* in Frankreich). Die Simulationen zeigten einen geringen Einfluss der Reformen auf die Erreichung des Beschäftigungszieles von Lissabon ganz allgemein und insbesondere auf die Ziele von Stockholm in Bezug auf die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer. Der Einfluss der Reformen auf die Beschäftigungsrate ist ähnlich gering in Ländern, die diese Ziele bereits erreichen (die Niederlande und das Vereinigte Königreich).

Von den drei simulierten Maßnahmen zeitigt die hypothetische Reform einer Senkung des Satzes, um den Sozialhilfeleistungen für alle Bezieher gekürzt werden, die eine Arbeit aufnehmen, den größten Effekt. Diese Reform verbessert die allgemeine Beschäftigungsquote um 0,4 Prozent im Jahr 2010 und um 0,3 Prozent für Frauen. Für Personen zwischen 55 und 64 Jahren erhöht diese Reform die Beschäftigungsquote lediglich um 0,1 Prozent. Die anderen simulierten Reformen zeigen Verbesserung von nur 0,1 Prozent im Jahr 2010 für alle drei behandelten Gruppen. Die simulierten Verbesserungen, die langfristig durch die Reformen erreicht werden, sind wesentlich geringer als die konjunkturellen Beschäftigungsschwankungen. Dies impliziert, dass insbesondere die kurzfristigen Auswirkungen von politischen Maßnahmen nur schwer einschätzbar sind.

Der Einfluss der Steuerreformen hängt stark von der Ausgestaltung der Reform und dem herrschenden Sozialversicherungssystem ab. Die Wirksamkeit von niedrigeren Sätzen, um die Sozialhilfeleistungen gekürzt werden, hängt beispielsweise davon ab, welche Quellen in die Bedürftigkeitsprüfung einbezogen werden. Je mehr Quellen einbezogen werden, desto weniger wirksam ist diese konkrete Reform.

Angesichts der vergleichenden Ergebnisse dieser Reform, ist das niederländische System einer Kombination von Einkommen aus Arbeit mit Sozialhilfeleistungen (zurzeit nur für bestimmte Zielgruppen) sinnvoll ausgestaltet. Personen, die mindestens eine bestimmte Zahl von Stunden arbeiten, können etwa 160 Euro monatlich (Wert für 2003 in den Niederlanden) behalten. Weniger Arbeitsstunden lohnen sich entsprechend weniger; mehr Arbeitsstunden hingegen zahlen sich nicht aus, wobei sogar die Situation entstehen kann, dass eine Person keinen Anspruch auf Sozialhilfe mehr hat. Diese Ausgestaltung enthält insofern eine Armutsfalle, als dass sie Vollzeitbeschäftigten einen Anreiz bietet, weniger Stunden zu arbeiten. Diese Reform muss aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit sehr sorgfältig umgesetzt werden. Denn Bezieher von Sozialhilfeleistungen, die einige Stunden wöchentlich arbeiten, können unter Umständen mehr verdienen als Geringverdiener mit einer Arbeitszeit von 30 Stunden pro Woche. Eine Möglichkeit besteht darin, die Dauer der reduzierten Einschnitte in die Leistungen auf die ersten sechs Arbeitsmonate zu beschränken, was das schärfste (neue) Anspruchskriterium im niederländischen System darstellt. Die Auswirkungen auf die Beschäftigung älterer Personen sind vernachlässigbar, da deren Chancen, in Arbeit zu kommen, gering bleiben.

Die kürzlich in Frankreich eingeführten Steuergutschriften für Geringverdiener haben in der Simulation kaum einen Einfluss. Dies steht in auffallendem Kontrast zur Literatur aus dem Vereinigten Königreich, den USA und Kanada. Der Grund besteht darin, dass die französischen Steuergutschriften unerheblich sind. Ein weiterer Unterschied ist, dass in Frankreich das individuelle Einkommen und nicht das Haushaltseinkommen als Referenzeinkommen für die Steuergutschrift zählt.

Sozialsysteme und ihre Interaktion mit den aktiven Arbeitsmarktpolitiken

Dies hat zur Folge, dass der Ehepartner eines Besserverdieners, der einen Niedriglohnjob annimmt, Steuergutschriften erhält, die er im Vereinigten Königreich nicht erhalten würde. Steuergutschriften für Haushalte oder Personen mit niedrigem Einkommen verhelfen verhältnismäßig mehr Frauen als Männern zu einer Arbeit. Die Beschäftigungserfolge sind am größten durch den Abgang aus Inaktivität und weniger aus Arbeitslosigkeit. Dies gilt auf jeden Fall für die absoluten Zahlen und kann sogar im Verhältnis zur Untergruppe der Fall sein. Steuergutschriften sollten auch arbeitende Personen dazu anreizen, ihre Arbeit zu behalten. Für Frankreich ist dieser Effekt jedoch vernachlässigbar und kann sich für einige Verheiratete sogar in sein Gegenteil verkehren, wenn sie sich zu Gunsten ihres Ehepartners aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen. Die Auswirkung von Steuergutschriften für ältere Personen ist ebenfalls unwesentlich, es sei denn, sie fallen erheblich großzügiger aus, als dies im Durchschnitt der Fall ist. Steuergutschriften enthalten potenziell eine Armutsfalle. Möglichkeiten, diese Armutsfallen einzuschränken, bestehen darin, Teile der Steuergutschriften einkommensabhängig zu gestalten (wie Steuergutschriften für entstandene Kinderbetreuungskosten), die Sätze von Steuergutschriften für mittlere Einkommen abzuschwächen und eine niedrigere Grenze bei der Zahl der Arbeitsstunden einzuführen.

Die Auswirkungen einer Anhebung der Verdienstuntergrenze für die Zahlung von Steuern bzw. Sozialversicherungsbeiträgen (in einigen Ländern 'Franchise' genannt) sind potenziell ähnlich wie die Auswirkungen von Steuergutschriften für Geringverdiener. Sie richtet sich nicht auf spezifische Haushalte und betrifft damit alle Personen, deren Verdienst über dem Franchise-Niveau liegt. Im Vereinigten Königreich stiegen die Löhne zwischen der Ankündigung der Reform und ihrer Umsetzung erheblich an, so dass die Reform weniger wirksam war, als wenn sie sofort eingeführt worden wäre. Im Vereinigten Königreich wurde mit der Einführung der Maßnahme die Verdienstobergrenze stärker angehoben, sodass Besserverdienende faktisch schlechter gestellt wurden. Die Auswirkung ist am größten bei der Beschäftigung von jungen Menschen, möglicherweise weil sie im Durchschnitt weniger verdienen. Die Auswirkungen sind für Männer größer als für Frauen. Wie bei den Steuergutschriften ist die Verbesserung der Erwerbsquote zum größten Teil einem verstärkten Abgang aus der Nichtbeschäftigung in Arbeit und einem niedrigeren Abgang aus Arbeit in Nichtbeschäftigung zuzuschreiben, und zwar in etwa dem gleichen Umfang. In absoluten Zahlen trägt der Abgang aus Inaktivität mehr zum Beschäftigungsstand bei als der Abgang aus Arbeitslosigkeit. Die Anhebung der Verdienstuntergrenze führt nicht zu einer Armutsfalle, da sie Geringverdiener wie Großverdiener gleichermaßen betrifft.

Es gibt keine Anzeichen dafür, dass die simulierten Steuerreformen unterschiedliche Auswirkungen für Kurzzeit- und Langzeitarbeitslose haben, abgesehen von der Tatsache, dass ältere Arbeitslose im Durchschnitt länger arbeitslos sind.

Übergang aus Arbeit in Rente

Die Simulationen weisen in erster Linie darauf hin, dass es mit rentenbezogenen Reformen wahrscheinlich eher gelingt, die Ziele von Lissabon zu erreichen, als mit dem oben dargelegten Maßnahmenbündel. Die Simulationen zeigen, dass der beste - und was keine Überraschung sein dürfte - auch der härteste Weg zu einer Erhöhung der Beschäftigungsquote älterer Personen darin besteht, die

Rentensysteme weniger großzügig zu gestalten. Es gibt viele Wege, dies zu erreichen, beispielsweise durch eine Begrenzung der Rentenindexierung, eine strengere 'Bestrafung' bei einer Frühverrentung, eine Erhöhung der erforderlichen Mindestzahl von Beitragsjahren oder des Mindestrentenalters und anderen Änderungen der Rentenformel. Eine rein versicherungsmathematische Reform erhöht den Anreiz, später in Rente zu gehen, durch die Abstimmung von Sanktionen für die Frühverrentung und Belohnungen für einen hinausgeschobenen Ruhestand, und zwar so, dass der 'Gegenwartswert' künftiger Rentenleistungen konstant bleibt. Diese Strategie ist weniger kontrovers, aber auch weniger wirksam, wie sich aus den Simulationen für Italien und Spanien ergeben hat. Die hypothetischen Reformen, die für Italien und Spanien simuliert wurden, umfassen eine aktuarische Reform bei einer gleichzeitigen unattraktiveren Gestaltung des Rentensystems - in jedem Alter. Beide Länder erfüllen noch nicht die Ziele von Stockholm, die eine Beschäftigungsrate von 50 Prozent in der Untergruppe der 55- bis 64-Jährigen vorsehen. Spanien ist diesem Ziel jedoch näher als Italien. Dazu beigetragen haben sowohl die Reform des spanischen Rentensystems 1997 und das verstärkte Beteiligungsniveau von älteren Frauen in Spanien, was wiederum auf deren gestiegenes Ausbildungsniveau zurückzuführen sein kann. Die Auswirkungen sind für beide Länder ähnlich. Ohne die Reform wird die Beschäftigungsquote in der Altersgruppe zwischen 55 und 64 Jahren im Jahr 2010 auf 40,9 Prozent in Spanien und auf 30,3 Prozent in Italien vorhergesagt. Würde die hypothetische Reform sofort eingeführt, dann nähme die Beschäftigungsquote in diesen beiden Untergruppen um drei Prozentpunkte zu. Die Auswirkungen sind im Großen und Ganzen ähnlich für Frauen und Männer. Die Gesamtbeschäftigungsquote würde um 0,6 Prozentpunkte in Spanien ansteigen, und für Italien ist ein ähnliches Ergebnis zu erwarten. Auch wenn dies wenig erscheint, so ist es doch mehr als die Reformen erreichen, die auf einen stärkeren Übergang aus Arbeitslosigkeit in Arbeit abzielen.

Außerdem zeigen die Simulationen, dass das Element, die Rentensysteme weniger großzügig zu gestalten, mehr zu Ausgangsquoten beiträgt als das faktische aktuarische Element. Für beide Länder zeigen die Simulationen, dass die hypothetischen Reformen das Durchschnittsalter der Vorverrentung nicht wesentlich erhöhen. Das bedeutet, dass die hypothetische Reform nicht ausreichen wird, das Ziel von Barcelona zu erreichen, das darin besteht, das durchschnittliche Renteneintrittsalter um fünf Jahre anzuheben.

Eine andere potenzielle Möglichkeit, insbesondere die Beschäftigungsquote älterer Personen zu verbessern, besteht darin, sie zur Aufnahme von Arbeit anzuregen. Dies geschieht entweder durch verringerte Rentenansprüche oder durch spezifische beschäftigungsbezogene Leistungen. Zahllose diesbezügliche Maßnahmen sind in der Vergangenheit gescheitert. In Deutschland wurde kürzlich eine neue Reform eingeführt, die eine Lohnsicherung für Arbeitslose ab 50 Jahren beinhaltet, wenn sie eine niedriger bezahlte Stelle annehmen. Wenn Lohndifferenziale zwischen der alten und der neuen Stelle denen der Vergangenheit entsprechen, wird die Arbeitslosenquote in dieser Altersgruppe kaum beeinflusst werden und schon gar keine Verbesserung der Beschäftigungsquote in dieser Altersgruppe oder der Gesamtbeschäftigungsquote eintreten. Insbesondere für kurzzeitig arbeitslose ältere Personen, ist die Lohnsicherung unwirksam. Der Grund besteht darin, dass ältere Arbeitslose in der Regel Teilzeitstellen antreten, wenn sie überhaupt wieder in Arbeit gehen. Insbesondere

Sozialsysteme und ihre Interaktion mit den aktiven Arbeitsmarktpolitiken

kurzzeitig arbeitslose ältere Personen sind nicht geneigt, Teilzeitstellen anzutreten. Die älteste Untergruppe der arbeitslosen Personen im Alter von 60 bis 64 Jahren wird ebenfalls praktisch nicht von dieser Maßnahme betroffen. Wenn Arbeitslose gewillt wären, ganz anders geartete Niedriglohnjobs anzunehmen, könnte die Auswirkung viermal so hoch sein, aber auch dann würde die Reform kaum dazu beitragen, die Ziele von Lissabon oder Stockholm zu erreichen. Die Lohnsicherung hilft bei der Bekämpfung der Armutsfalle, da sich Arbeit mehr lohnt. Die Simulation zeigt, dass Männer von Arbeitsstellen zwischen 1 und 15 Stunden auf Stellen zwischen 16 und 32 Stunden wechseln können. Die Auswirkungen für Frauen sind jedoch vernachlässigbar.

9 Politische Richtungen

Um die Implikationen der Ergebnisse dieser Studie für die europäische Beschäftigungsstrategie herauszuarbeiten, präsentieren wir die Schlussfolgerungen der vorstehenden Abschnitte unter fünf Überschriften.

Leitlinie 8 als Schwerpunkt

Strategien, die dazu führen sollen, dass Arbeit sich lohnt, und die sich auf den Übergang von Arbeitslosigkeit in Arbeit beziehen, sollten sich auf die Leistungen und die Leistungsmerkmale konzentrieren, die wahrscheinlich den größten Einfluss auf den Übergang von Arbeitslosigkeit in Arbeit haben, insbesondere auf beschäftigungsabhängige Leistungen und auf die Dauer der Arbeitslosigkeitsleistungen.

Strategien, die dazu führen sollen, dass Arbeit sich lohnt, sollten Lohnergänzungsleistungen, insbesondere Wohn- und Kinderbetreuungsleistungen, als möglichen Quellen von Armutsfällen mehr Aufmerksamkeit widmen. Die - direkten - Verbindungen zwischen Leistungssystemen und AAMP sollten verstärkt werden. Strategien, die dazu führen sollen, dass Arbeit sich lohnt, und die sich auf den Übergang von Arbeit in Rente und von Inaktivität in Arbeit beziehen, sollten einen größeren Nachdruck erhalten als die Maßnahmen, die sich auf den Übergang von Arbeitslosigkeit in Arbeit beziehen. Es sollten mehr Informationen über betriebliche und private Vorruhestandsregelungen gesammelt werden. Strategien, die dazu führen sollen, dass Arbeit sich lohnt, und die sich auf den Übergang von Inaktivität in Arbeit beziehen, sollten sich stärker auf die Empfänger von Behinderten- und Arbeitsunfähigkeitsleistungen konzentrieren. Arbeitsunfähigkeitssysteme sollten auf der Annahme beruhen, dass Behinderte wieder eine Arbeit aufnehmen, und sie sollten die Beteiligung an Rehabilitations- und Reintegrationsaktivitäten fördern. Strategien, die dazu führen sollen, dass Arbeit sich lohnt, sollten sich auch weiterhin an die inaktive Bevölkerung und insbesondere an verheiratete Frauen richten, die keine Sozialleistungen erhalten, sowie auf die Besteuerung von deren Einkommen.

Verstärkung der Verbindung zwischen den Leitlinien 8 und 1

Wo dies angemessen ist, sollten Leistungssysteme finanzielle Anreize für eine AAMP-Teilnahme enthalten. Die in den Leistungssystemen bereits enthaltenen Sanktionen für den Fall einer Nichtteilnahme an AAMP sollten aktiver auferlegt werden. AAMP sollten 'zeitlich gezielt' eingesetzt werden. Mit anderen Worten: sie sollten so verteilt werden, dass sie entsprechend dem 'Lebenszyklus' der Leistungen eine maximale Wirkung entfalten. Empfänger von Behinderten- und

Invaliditätsleistungen sollten in größerem Umfang als bisher für eine AAMP-Teilnahme in Frage kommen. AAMP sollten sich auch an Stellensuchende richten, die keine Sozialleistungen beziehen. AAMP und PES sollten auch weiterhin ihre traditionelle Rolle spielen und gefährdeten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt, einschließlich Langzeitarbeitslosen, besondere Aufmerksamkeit widmen, zum Ausgleich dafür, dass Reformen der Leistungssysteme für sie weniger wirksam sind.

Verstärkung und Ausweitung von Leitlinie 5

- Das Renteneintrittsalter muss zwischen den verschiedenen Sektoren (einschließlich privaten und öffentlichen Sektoren) angeglichen werden; die für einen vollen Leistungsbezug erforderlichen Beitragszeiten können weiter erhöht werden.
- Vorruhestandsregelungen im Rahmen der gesetzlichen Rentensysteme müssen abgebaut oder versicherungsmathematisch neutral gestaltet werden.
- Vorruhestandsregelungen müssen schneller abgebaut oder in beitragsabhängige, versicherungsmathematisch neutrale, betriebliche Vorruhestandsregelungen umgewandelt werden.
- Die spezielle Befreiung von älteren Arbeitslosen von der Pflicht zur Stellensuche und von der Akzeptanz von Arbeitsplätzen im Rahmen der Arbeitslosenunterstützung sollte abgeschafft werden.
- Es sollten engere Beziehungen zwischen Beiträgen und Leistungen geschaffen werden, die zu einem längeren Arbeitsleben beitragen; gleichzeitig können Gruppenpensionssysteme weitergeführt werden, um ein Mindestniveau der sozialen Sicherung älterer Menschen zu gewährleisten.
- Die Möglichkeiten der Teilzeitarbeit und der Teilzeitarbeit für ältere Arbeitnehmer sollten ausgeweitet werden; dazu gehören auch die Möglichkeiten, Einkommen aus beiden Quellen zu kumulieren.
- Die nicht rentenbezogenen Programme für ein aktives Altern, einschließlich der Qualifizierungsmaßnahmen, sollten ausgeweitet werden.

Verbesserung der Ausgestaltung von Maßnahmen

- Beschäftigungsbezogene Leistungen sollten ausreichend umfangreich und sorgfältig auf andere Elemente der Steuersysteme abgestimmt sein, um erfolgreich zu sein.
- Angesichts der Bedeutung und der relativen Neuigkeit der beschäftigungsbezogenen Leistungen sollten die Erfolgskontrolle und der Erfahrungsaustausch auf EU-Ebene gefördert werden.
- Teilzeitarbeit für Sozialhilfeempfänger sollte finanziell attraktiv gemacht werden; gleichzeitig sollte sichergestellt werden, dass Vollzeitbeschäftigungen allmählich interessanter werden oder wenigstens eine Leistungsunabhängigkeit möglich wird, beispielsweise durch eine sorgfältige Abstimmung von beschäftigungsabhängigen Leistungen.
- Bei der Reform der Leistungen mit dem Ziel, Arbeitslosigkeits- und Armutsfallen zu reduzieren, sollte insbesondere der Situation von Alleinerziehenden und Haushalten mit einem Alleinverdiener auf der einen Seite und Haushalten mit geringem Einkommen auf der anderen Seite Aufmerksamkeit geschenkt werden.
- Es sollte integriert vorgegangen werden und dabei sollte eine Ex-Ante-Bewertung der zu erwartenden Auswirkungen und Maßnahmenbündel erfolgen, mit denen am besten spezifische Gruppen anvisiert werden können.

Sozialsysteme und ihre Interaktion mit den aktiven Arbeitsmarktpolitiken

Berücksichtigung des Zusammenhangs

- Maßnahmen, die dazu führen sollen, dass Arbeit sich lohnt, sollten auch weiterhin die Entwicklung von Humankapital, insbesondere die Ausbildung von Frauen fördern, dort wo diese noch immer zurück liegen (Richtlinien 4 und 6).
- Maßnahmen, die dazu führen sollen, dass Arbeit sich lohnt, sollten von angemessenen professionellen Betreuungseinrichtungen für Kinder, Partner und Eltern von arbeitenden Frauen und Männern begleitet werden (Richtlinie 6).
- Leistungsreformen müssen von Maßnahmen flankiert werden, die Arbeitgeber ermutigen, Arbeitslose und insbesondere Langzeitarbeitslose einzustellen.
- Es wird empfohlen, dass zusätzlich zu den bestehenden Indikatoren für die europäische Beschäftigungsstrategie Indikatoren zu den Abgangsraten verschiedener Gruppen aus den unterschiedlichen Leistungen ausgearbeitet werden.
- Darüber hinaus sollte eine Überwachung des Einflusses von Leistungsreformen in diesen Begriffen erfolgen, um einen wachsenden Fundus an empirisch begründetem Know-How über den konkreten Einfluss von Arbeitslosigkeit und Armutsfallen auf der einen Seite und den Erfolg von Reformen auf diesem Gebiet auf der anderen Seite zu schaffen.
- Es sollte ein Ausgleich hergestellt werden zwischen Maßnahmen, die dazu führen sollen, dass Arbeit sich lohnt, und Zielsetzungen im Hinblick auf die soziale Einbeziehung und Linderung von Armut.
- Maßnahmen, die dazu führen sollen, dass Arbeit sich lohnt, sollten die wirtschaftliche Lage und die Arbeitsmarktsituation berücksichtigen und AAMP zur Anpassung an diese Situation nutzen.
- Strategien, die dazu führen sollen, dass Arbeit sich lohnt, sollten von politischen Maßnahmen begleitet werden, die tiefgreifende und anhaltende kulturelle Veränderungen hervorbringen und alle beteiligten Akteure mit einbeziehen: in Arbeit zu sein, sollte der Zustand sein, den der Einzelne anstrebt, wohingegen der Bezug von Sozialleistungen per Definition ein vorübergehender Zustand sein sollte. Die Einstellung von Arbeitslosen, älteren Arbeitslosen und - insbesondere - Behinderten sollte Teil der unternehmerischen Verantwortung von Arbeitgebern sein. Die Durchführungsorgane sollten auf der einen Seite Regeln und Sanktionen durchsetzen und gleichzeitig auf der anderen Seite einen professionellen, wirksamen und maßgeschneiderten Service bereitstellen.

Dieser Bericht ist eine Zusammenfassung der Studie: "Sozialsysteme und ihre Interaktion mit den aktiven Arbeitsmarktpolitiken".

Abdruck mit freundlicher Genehmigung der Europäischen Kommission.

KWI-Arbeitshefte

- Heft 1 Frank Berg
Personal in Land und Gemeinden Brandenburgs (2000)
- Heft 2 Christiane Büchner/Jochen Franzke
Kreisgebietsreform in Brandenburg. Eine Bilanz nach 8 Jahren (2001)
- Heft 3 Dietmar Hille
Konkurrieren statt Privatisieren.
Kommunale Einrichtungen im Wettbewerb (2002)
- Heft 4 Hansjürgen Bals (Hrsg.)
Haushalt – Produkte – Kostenrechnung
Das magische Dreieck der Neuen Steuerung (2001)
- Heft 5 Frank Berg
Verwaltungsreform und Personal im Land Brandenburg (2002)
- Heft 6 Werner Jann (Hrsg.)
eGovernment – Schlüssel zur Modernisierung von Kommunen (2002)
- Heft 7 Jörg Buhse, Michael Scheske (Hrsg.)
Barrierefreie Internetauftritte
Aspekte der Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes
in elektronischen Medien (2005)
- Heft 8 Christiane Büchner/Olaf Gründel (Hrsg.)
Hartz IV und die Kommunen
Konzepte, Umsetzungsstrategien und erste Erfahrungen
- Heft 9 Michael Nierhaus (Hrsg.)
Kommunal Finanzen – Beiträge zur aktuellen Debatte