

# Erfahrungen mit dem Modell der Optionskommune in der Verwaltungspraxis

*Rolf Lindemann*

## I. Ausgewählte Strukturdaten zum Landkreis Oder-Spree

Zur besseren Einordnung der nachfolgenden Ausführungen möchte ich einige Strukturdaten voranstellen:

Der Landkreis Oder-Spree mit ca. 185.000 Einwohnern ist ein Flächenlandkreis mit einer räumlichen Ausdehnung ähnlich der des Saarlandes. Er rechnet zu den Landkreisen in Ostbrandenburg, die eine strukturell verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit aufweisen. Gegenwärtig beträgt die Arbeitslosenquote über beide Rechtskreise 12,8%. Im Zeitpunkt des Trägerwechsels lag die Arbeitslosenquote bei 20,3%.

Im Jahre 2005 hatten wir durchschnittlich 14.500 Bedarfsgemeinschaften zu betreuen. 2006 erfolgte ein Anstieg auf 15.500 Bedarfsgemeinschaften. Über die Folgejahre konnten wir allerdings einen enormen Rückgang auf gegenwärtig 12.500 Bedarfsgemeinschaften verzeichnen. Das heißt, ca. 3.000 Bedarfsgemeinschaften konnten im Zusammenwirken aller regionalen Akteure so unterstützt werden, dass sie ihren Hilfebedarf überwinden konnten, zu einem großen Anteil auch dauerhaft.

Im Jahresverlauf 2009 konnten mit Unterstützung des Landkreises 3.296 Personen in den 1. Arbeitsmarkt bzw. in Ausbildung vermittelt werden. Diese Zahl schließt die überregionalen Vermittlungen bzw. Vermittlungen ins europäische Ausland mit ein, die entgegen mancher Behauptung aber keine signifikante Größenordnung darstellen.

2.016 Personen traten eine Qualifizierungsmaßnahme an. 4.266 Personen begannen eine Maßnahme auf dem 2. Arbeitsmarkt.

Insgesamt standen dem Landkreis dafür 24,4 Millionen Euro an Eingliederungsmitteln zur Verfügung, die zu über 90% ausgeschöpft wurden.

In der besonderen Einrichtung arbeiten gegenwärtig 329 Mitarbeiter, davon nehmen 106 die Aufgaben der Leistungsrechnung wahr und 109 Mitarbeiter betreuen die Arbeitsuchenden als persönliche Ansprechpartner.

Um die Stellenakquise, den Kontakt zu Unternehmen, die Ausbildungsstellenvermittlung, die Integration von Rehafällen sowie die Konzeption und Begleitung von Maßnahmen des 2. Arbeitsmarktes bemüht sich eine weitere Organisationseinheit, der Geschäftsbereich Integration/Regionaler Arbeitsmarkt, der mit 36 Mitarbeitern besetzt ist.

Fünf Jahre Umsetzung der Arbeitsmarktreform Hartz IV in kommunaler Gesamtverantwortung haben uns als Aufgabenträger naturgemäß einen beachtlichen Fundus an Erfahrungen beschert. Darunter finden sich viele die sehr konkret auf den Leistungserstellungsprozess und die Verwaltungsabläufe zu beziehen sind und die unmittelbar in praxisrelevante Korrekturen einmündeten.

Andere sind mehr grundsätzlicher Natur und prägen unsere Überzeugung von der Richtigkeit der Entscheidung pro Option bis zum heutigen Tag.

## II. Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch die Option

Zu diesen grundlegenden Erfahrungen gehört sicherlich die Erkenntnis, dass mit der Übernahme der Verantwortung auf dem Gebiet der Arbeitsmarktförderung die kommunale Selbstverwaltung in der Außenwahrnehmung einen beachtlichen Bedeutungszugewinn erlangt hat.

Der Landkreis hat die Experimentierphase genutzt, um aus einem spezifisch kommunalen Aufgaben- und Dienstleistungsverständnis eine wirkliche Alternative zur Bearbeitungspraxis im BA-geprägten Rahmen zu etablieren.

Diese zeichnet sich dadurch aus, dass ihr eine der sozialen Rundum-Verantwortung entsprechende Service- und Bürgerorientierung zu Grunde liegt.

Der Hilfeempfänger wird, soweit das Gesetzes das zulässt, aus dem auch in der Sozialverwaltung noch verbreiteten administrativen Unterordnungsverhältnis herausgelöst und als Bürger der örtlichen Gemeinschaft gesehen.

Das heißt auch, dass der Unterstützungsansatz weniger darauf abzielt, den Hilfeempfänger oder die Bedarfsgemeinschaft instrumentell zu bearbeiten, sondern dass eine Kooperation auf gleicher Augenhöhe angestrebt wird, die letztlich die Grundvoraussetzung jeglicher Eigenaktivierung ist. Nur im Zusammenwirken von persönlichem Ansprechpartner

und Hilfebedürftigem bzw. der gesamten Bedarfsgemeinschaft kann unserer Einschätzung nach in der ganz überwiegenden Anzahl der Fälle eine tragfähige Integration gelingen.

Der Ansatz die wirklichen Ursachen prekärer Lebensverhältnisse zu bearbeiten, aber nicht zuletzt auch die Bewältigung der Schwierigkeiten des Trägerwechsels und die in den letzten Jahren erfreulichen Integrationsergebnisse haben das Leistungsvermögen der öffentlichen Verwaltung in ein ganz neues Licht gerückt und dem Landkreis von Seiten der Kommunalpolitik, aber auch der übrigen Akteure des regionalen Arbeitsmarkts eine große Anerkennung eingetragen.

Man kann darüber hinaus feststellen: Durch den Auftritt als optierenden Landkreis hat sich der kommunale Wirkungskreis um eine wesentliche Dimension erweitert. Insbesondere das Verhältnis zur gewerblichen Wirtschaft und zum Handwerk hat eine neue Qualität erlangt. Auf beiden Seiten wurde erkannt, dass Arbeitsmarktförderung in Zeiten eines sich zuspitzenden Fachkräftemangels immer auch einen wesentlichen Beitrag zur Förderung der mittelständischen Betriebe und Strukturen vor Ort bedeutet. Der Landkreis ist inzwischen auch in dieser Hinsicht ein gesuchter Ansprechpartner geworden, wobei man allerdings hinzufügen muss, dass die Etablierung eines leistungsfähigen Sektors der Beschäftigungsförderung sicherlich zwei Jahre in Anspruch genommen hat.

Diese Zeit wurde allein benötigt, um das notwendige Know-how zu erlangen, den Landkreis in seiner neuen Rolle am Markt überhaupt bekannt zu machen, hier und da bestehende Vorbehalte gegenüber der Verwaltung als solcher auszuräumen und sich endgültig aus dem Image-Schatten des großen Bruders Bundesagentur zu lösen.

Insofern war anfangs eine enorme Überzeugungsarbeit zu leisten. Hier galt es die Vorteile eines flexiblen, wendig agierenden Teams auszuspielen, die Dienstleistungsorientierung nicht nur zu postulieren, sondern erfahrbar werden zu lassen, sich den spezifischen betrieblichen Bedürfnissen gegenüber offen zu zeigen und die mentalen und kulturellen Unterschiede zwischen Verwaltung und Wirtschaft einzuebneten.

Eine Vertrauensbildung gelingt hier am ehesten, in dem man bewusst Mitarbeiter mit betriebswirtschaftlichem Hintergrund in diesen Kontext einbaut.

Wenn es Ihnen dann noch gelingt, bei einem Neuansiedlungsvorhaben eine 30 Stellen umfassende Personalanforderung binnen zwei Tagen – gegebenenfalls über das Wochenende – mit entsprechenden Besetzungsvorschlägen zu beantworten, haben Sie den ersten Dauerkunden gewonnen.

### III. Option als Impulsgeber für Ansätze der Verwaltungsmodernisierung

In diesen Zusammenhang ordnet sich auch ein, dass wir quasi als Nebeneffekt der besonderen Bedingungen in der Startphase erhebliche Modernisierungsgewinne, bezogen auf die gesamte Verwaltung erzielten.

Da im Zeitpunkt des Trägerwechsels ein abgerundetes Konzept der Aufgabenbewältigung weder in aufgabeninhaltlicher noch in organisatorischer Hinsicht vorlag, war die noch im Entstehen begriffene besondere Einrichtung zwangsläufig gefordert, im Wege des Learning by doing eine selbstreflexive, lernende Organisation auch jenseits der tradierten Verwaltungsstrukturen auszuprägen.

Nur mit einer beweglichen Organisationseinheit sahen wir uns seinerzeit in der Lage, angemessen auf die ständig neuen Herausforderungen in Gestalt permanenter Vorgabenänderungen – etwa in punkto Gesetzes- und Verordnungsanpassungen, Statistikanforderungen, Datenabgleich, Missbrauchsverfolgung usw. – zu reagieren.

Die drei Monate der Vorbereitungsphase sowie das erste Halbjahr 2005 müssen als administrativer Ausnahmezustand beschrieben werden.

Zur Erinnerung: Wir hatten zum damaligen Zeitpunkt weder eine Bestandsübersicht hinsichtlich der im Hilfebezug befindlichen Bürger noch eine durchgängige EDV-basierte Datenlage oder ein stabiles Datenverarbeitungssystem; es fehlte das erforderliche Personal und wir hatten die neue Aufgabe sowie die SGB II/SGB III-Dogmatik nur in Ansätzen durchdrungen.

Unter diesem Druck der Ereignisse und mit Blick auf den laufenden Systemwettbewerb waren wir förmlich gezwungen neue Wege zu gehen und strukturellen Ballast abzuwerfen. Wir haben deshalb aus der Not eine Tugend gemacht und die tradierte, hierarchiegebundene Führungsstruktur mit dem einsamen Entscheider an der Spitze zu Gunsten beweglicher Projektteams, die eigenständig und eigenverantwortlich agieren konnten, durchbrochen. Um die gleichgerichtete Bewegung und den Informationsfluss abzusichern, haben wir einen intensiven Kommunikationsprozess angeregt.

Hierdurch wurden ungeahnte kreative Potenziale entfesselt. Das gemeinsame kooperative Vorgehen hat eine beachtliche Identifikation mit der Aufgabe, eine überpflichtmäßige Leistungsbereitschaft sowie Motivation, Selbständigkeit und Verantwortungsbereitschaft freigelegt, die man so in der Verwaltung nicht erwartet hatte.

Diese nicht geplanten Errungenschaften wurden im Amt für Grundsicherung und Beschäftigung aufgegriffen und im Sinne einer Modernisierung der Verwaltungsstrukturen, über ein gemeinsam entwickeltes Leitbild entsprechende Führungsgrundsätze und ein Qualitätssicherungskonzept dauerhaft festgeschrieben.

Der damit verbundene verwaltungskulturelle Mehrwert strahlt naturgemäß in die übrige Verwaltungsorganisation aus und bringt auch dort Dinge in Bewegung.

#### IV. Tragende Entscheidungsaspekte pro Option aus der Sicht der Kommunalpolitik

Für den Landkreis Oder-Spree war der Antrag auf Zulassung zur umfassenden Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II auch kein vorgezeichneter kommunalpolitischer Automatismus, vielmehr ging der Entscheidung ein breit angelegter Diskussionsprozess über das Für und Wider des jeweiligen Organisationsmodells voraus mit auch mehrfach wechselnder Präferenz.

Selbstverständlich gab es auch warnende Stimmen, die in erster Linie auf die Gefahr einer Kommunalisierung des Problems der Langzeitarbeitslosigkeit ohne hinreichenden Gestaltungseinfluss auf die Rahmenbedingungen hinwiesen.

Entscheidungsprägend war letztlich der Gesichtspunkt, dass die Entscheidungsverantwortlichen hinsichtlich der Fragen der sozialen Existenzsicherung auch in dem neuen Kontext der Beschäftigungsförderung einen Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung berührt sahen und diesen nicht ohne Weiteres der Erosion zu Gunsten der Kompetenzerweiterung einer Bundesbehörde preisgeben wollten.

Gerade auf den Politikfeldern Soziales, Jugend, Gesundheit, aber auch der Beschäftigungsförderung war in den vorausgegangenen Jahren beispielhafte Aufbauarbeit und damit ein eminent wichtiger Beitrag zum Zusammenhalt der lokalen Gesellschaft geleistet worden.

Die kommunalen Strukturen hatten hier ihre Leistungsfähigkeit und ihr soziales Gestaltungsvermögen unter Beweis gestellt.

Die Erfolgsfaktoren auch mit Blick auf den neuen Aufgabenschnitt lagen auf der Hand und haben bis heute ihre Bedeutung nicht eingebüßt. Es sind dies:

- Der lokale Bezug und die damit gegebene Problemnähe;
- Das von jeher ausgedehnte Leistungsspektrum im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge, mit der Möglichkeit eines darauf bezogenen, wirksamen Schnittstellenmanagements;
- Die unmittelbare demokratische Rückbindung der Verantwortlichen und die darüber ermöglichte direkte Einflussnahme auf soziale Gestaltungsprozesse im regionalen Rahmen und nicht zu vergessen;
- Das ausgeprägte Netzwerk, in welchem seit Jahren kommunale Politik, Landespolitik, heimische Wirtschaft, soziale Träger und Träger der Arbeitsförderung arbeitsteilig zusammenwirken.

Dazu kommen die Erfahrungen in der Beschäftigungsförderung – gerade die Sisyphusaufgabe der Organisation eines weit gespannten 2. Arbeitsmarktes zur Milderung der Auswirkungen der Massenarbeitslosigkeit hatte über ein Jahrzehnt die Sozialpolitik auf Orts- und Kreisebene bestimmt. Zudem lagen Erfahrungen mit dem Projekt „Arbeit statt Sozialhilfe“ bzw. dem Bundesprojekt „Fair“ vor.

Diesen Erfahrungen und den dabei erkannten Notwendigkeiten entsprach die programmatische Kernaussage des SGB II, nach der die Hilfebedürftigkeit durch ein individuelles, ganzheitliches und beschäftigungsorientiertes Fallmanagement überwunden werden sollte, und zwar unter Verwirklichung des Prinzips: Alle Leistungen aus einer Hand.

#### V. Rückmeldungen zur Aufgabendurchführung aus der Bürgersphäre

Die Wirkungen der neuen Möglichkeiten, dem Einzelfall individueller und mit spezifisch kommunaler Note entsprechen zu können, wurde uns in positiven Reaktionen der Betroffenen auch recht schnell gespiegelt. Als fortschrittliche Elemente der gesamtverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung wurden dabei immer wieder benannt:

- der persönliche Ansprechpartner als dauerhafte Bezugsperson mit Lotsenfunktion ohne den bislang erfahrenen, ständigen Mitarbeiterwechsel;

- Die Leistungsgewährung aus einer Hand – damit entfällt das vor unterschiedlichen Behörden immer wieder erneute Darlegen-müssen der individuellen Lebensumstände sowie deren Glaubhaftmachung;
- Der gewandelte Charakter der Behördenkontakte – weg von der Meldeobliegenheit, hin zu einer zielgerichteten Problemlösung;
- Ein direkter Zugang zum Leistungsrechner bzw. zum persönlichen Ansprechpartner auch auf telefonischem Wege ohne dass sich die Bürger in einem nervtötenden Call-Center-System verfangen.

Positiv hervorgehoben wird auch das noch stärkere Vertretensein in der Fläche des Landkreises, und zwar mit allen Beratungsfunktionen.

Daraus erwachsen zugleich weitere Synergieeffekte. Die Verankerung vor Ort, auch in Gestalt der Einbindung der Mitarbeiter in die örtliche Gemeinschaft schafft Überblick und Einblick in die individuellen Lebensverhältnisse der Bürger. Diese fördern insbesondere die innere Beteiligung und das Engagement der Mitarbeiter, ermöglichen andererseits aber auch die schnellere Herstellung einer produktiven Beziehungsebene zwischen dem Fallmanager und seinem Klienten. Das führt naturgemäß zu passgenaueren Integrationsmaßnahmen, ermöglicht quasi als Nebeneffekt in stärkerem Maße den Zugang zur allgemeinen Sozialkontrolle und trägt damit über eine generalpräventive Wirkung zur Missbrauchsvermeidung bei.

## VI. Intensive Begleitung des Umsetzungsprozesses durch die Kommunalpolitik

Als wichtige Erfahrung können wir auch vermerken, dass entsprechend dem Ausgangsanliegen der Vertretungskörperschaft, kommunalpolitisch Einfluss auf den Aufgabenvollzug zu nehmen, wir in den vergangenen Jahren eine sehr intensive zum Teil auch ausgesprochen kritische Aufmerksamkeit durch die kommunalen Gremien der Kreisebene, aber auch unterschiedlicher Gemeindevertretungen und Stadtverordnetenversammlungen erfahren haben.

Produktiv gehandhabt erwächst daraus ein wichtiges Korrektiv, welches die Innen- und Außensicht verbindet und dazu beitragen

kann, dass auf horizontaler Ebene eine konstruktive Controllingfunktion wahrgenommen wird.

Die enge Einbindung der Kommunalpolitik ist unabdingbar, um bei den Abgeordneten aber auch darüber hinaus bei den Vertretern der Wirtschaft, ein Verständnis auch für die Handlungszwänge zu entwickeln, die von Seiten übergeordneter Ebenen unter förderrechtlichen oder haushalterischen Gesichtspunkten zu beachten sind. Insofern können auch die immer wieder auftretenden Diskussionen um die richtige Prioritätensetzung im Eingliederungsbereich sachkundiger und verantwortungsbewusster gestaltet werden.

## VII. Personelle und organisatorische Handlungsautonomie als Erfolgskriterium für die Arbeit des Amtes für Grundsicherung und Beschäftigung

Der informatorische Einbezug der Politik in unsere Arbeit hat aber von Anfang an dazu beigetragen, ein entsprechendes Grundvertrauen gegenüber der Verwaltung herzustellen, welches letztlich zu der unverzichtbaren Autonomie bei Personal- und Organisationsentscheidungen, aber auch zu der notwendigen inhaltlichen Beweglichkeit geführt hat.

In diesem Zusammenhang betrachten wir es als ausgesprochen vorteilhaft, dass wir bis auf die engere Personalverwaltung sämtliche Querschnittsfunktionen wie Haushalt/Finanzen, Recht/Widersprüche/Missbrauchsverfolgung und die EDV-Unterstützung spiegelbildlich in unserer Organisationseinheit ausbilden konnten. Dies vermeidet die Einordnung in Abarbeitungszusammenhänge der allgemeinen Querschnittsverwaltung, die anderen zeitlichen Rhythmen und Prioritätensetzungen folgen.

In den genannten Gesichtspunkten sehen wir eine deutliche Überlegenheit gegenüber der Einbindung in den Apparat einer bundesweit agierenden Behörde, die zwangsläufig zur Gewährleistung einer wirksamen Steuerung in sehr viel stärkerem Maße darauf angewiesen ist, formalisierte Strukturen in Gestalt eines verschriftlichten Weisungssystems sowie uniformere Organisationsausprägungen und bundeseinheitliche Verfahrenslösungen zu etablieren.

Diese Strukturen sind aber nur bedingt tauglich, den zu beeinflussenden heterogenen Lebensverhältnissen adäquat zu entsprechen. Unseren Erfahrungen nach ist es geradezu eine Wirkungsbedingung für

unsere integrativen Bemühungen, dass sich auch im administrativen Design der Aufgabencharakter widerspiegelt.

Die zentralistisch angelegte Ordnung der Dinge mag zwar für die aktive Aufbauphase sogar einen gewissen Startvorteil bedeutet haben, da der kommunale Partner auf die Verwaltungsinfrastruktur einer routinisierten Behörde zurückgreifen konnte. Der anfängliche Segen verkehrte sich dann aber recht schnell ins Gegenteil. Die permanenten Steuerungskonflikte in den ARGEN zwischen BA und Kommune legen hierfür eindrucksvoll Zeugnis ab.

Die Dominanz des BA-Apparates, aber auch das insoweit enge Einvernehmen mit dem BMAS haben wir intensivst im Evaluierungsprozess nach § 6c SGB II erfahren. Dieser wurde was die Erfolgskriterien und Bewertungsmaßstäbe anbelangt durch die BA laufend in ihrem Sinne beeinflusst.

Dies war im Kontext eines Systemwettbewerbs, bei dem unser ärgster Konkurrent auch gleichzeitig die Schiedsrichterrolle einnahm naturgemäß aber auch nicht anders zu erwarten. Insoweit enthielt der im Grundsatz nur zu begrüßende Modellvergleich von Anfang an eine destruktive Komponente, die ihn letztlich erheblich diskreditierte.

Zwar sind wir als zugelassener kommunaler Träger über hierarchische Weisungen für die BA nicht unmittelbar erreichbar, aber diese konnte durch die ihr eingeräumte Gewährleistungsverantwortung für den Gesamtprozess, die Deutungsmacht hinsichtlich der Zielsetzungen und Inhalte des SGB II und SGB III, über die ausufernden Statistikpflichten nach § 51b und den Erfindungsreichtum der Nürnberger Zentrale natürlich auch die inhaltliche Aufgabenbewältigung ganz entscheidend beeinflussen.

## VIII. Unterschiede im Aufgabenverständnis und ihre Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis

An diesem Punkt zeigt sich der fundamentale Unterschied zwischen BA-Welt und kommunaler Betrachtung.

Uns schlug immer wieder ein mechanistisches Aufgabenverständnis entgegen, das quantitativ angelegt war und sein Heil in vielfältigsten Quotenvorgaben und Quantifizierungen – wie etwa Kontaktdichteerhebungen, Abfragen zum Widerspruchsaufkommen, Kundenabdeckung bei Eingliederungsvereinbarungen etc. – suchte. Hier hatte man

manchmal den Eindruck, die deskriptive Bearbeitung des Problems sei wichtiger als die eigentliche Integrationsarbeit.

Die Umsetzung der Arbeitsmarktreform Hartz IV leidet bis zum heutigen Tag ganz entscheidend an dieser Sichtweise, die auch dazu beigetragen hat, dass die sozialintegrativen Bedarfe in ihrer Brisanz und in ihrem Umfang schlicht verniedlicht werden. Zwar werden diese in abstrakten arbeitsmarktpolitischen Fachdiskussionen durchaus gesehen, den Vollzugsalltag und auch den Systemvergleich bestimmt aber nach wie vor die Vermittlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Dabei wird geflissentlich ignoriert, dass ein Großteil der Integrationsarbeit mittel- und langfristige Zeithorizonte verlangt.

Es war für uns eine lehrreiche Erkenntnis, dass die uns zugewiesenen Hilfeempfänger nicht, wie man uns anfangs glauben machen wollte, nur einem effizient gestalteten Matchingprozess unterworfen werden müssten und schon löse sich das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit quasi in Wohlgefallen auf. Abgesehen von der anfangs nur bescheidenen Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes, zeichnet sich unsere Klientel etwa zur Hälfte dadurch aus, dass sie eines intensiveren Fallmanagements bedarf.

Klienten mit Suchtproblemen oder psychischen Beeinträchtigungen oder eine Bedarfsgemeinschaft, die sich in schweren familiären Konflikten bewegt, Schulabgänger ohne Schulabschluss sind nun einmal nicht ad hoc in eine Situation zu versetzen, in der die Betroffenen den Kopf frei haben, um in einer Leistungsgesellschaft ein reguläres Arbeitsverhältnis auszufüllen.

Dem individuellen Bedarf kann man auch kaum angemessen und zeitnah dadurch entsprechen, dass man beim REZ (Regionales Einkaufszentrum) standardisierte Maßnahmenkontingente einkauft, mit dem Bürger eine entsprechende Eingliederungsvereinbarung abschließt, diesen der Maßnahme zuweist und sich darauf verlässt, der Maßnahmeträger werde schon den entsprechenden Integrationserfolg herbeiführen.

Es wird auf der Bundesebene schlicht verkannt, dass wir uns in sozialen Kontextbedingungen bewegen, bei denen gerade die atmosphärischen und emotionalen Aspekte einen bedeutenden Eigenwert aufweisen. Ohne Anerkennung dieser Tatsache gelingt es kaum, eine produktive Beziehungsebene mit dem Klienten aufzubauen.

Daraus erwachsen erhebliche fachliche und menschliche Anforderungen für unsere persönlichen Ansprechpartner, die ihrerseits einen permanenten Reflektions-, Fortbildungs- und Supervisionsbedarf erzeugen.

Die Bedarfsgruppenstruktur im Landkreis Oder-Spree lässt sich vielleicht grob dahingehend beschreiben, dass etwa 10 % unserer

Klientel ausschließliche Opfer der gegenwärtigen Verhältnisse am regionalen Arbeitsmarkt sind.

Die nächste Gruppe von ca. 30 % weisen in unterschiedlichem Grad auch mehrdimensionale Vermittlungshemmnisse auf, die allerdings überschaubar sind und über eine mittelfristige stufenweise Er-tüchtigung soweit ausgeglichen werden können, dass sie zumindest als Geringqualifizierte an den Arbeitsmarkt herangeführt werden können.

Das weitere Segment von etwa 40 % zeichnet sich durch z. T. schwerste Integrationsprobleme aus. Diese Bürger sind nur über eine permanente und langfristig angelegte Unterstützung in der Lage, ihren Hilfebedarf zu überwinden. Hier steht auch nicht die fachliche Arbeitsmarkt-er-tüchtigung im Vordergrund, sondern zunächst die soziale Integration. Die Betreuungsarbeit verlangt in diesem Segment intensivste Sozialarbeit, die sich aber mit Betreuungsschlüsseln von 1:150 auch unter Einbeziehung von externer Kompetenz nur in Ansätzen bewältigen lässt.

Dies hat uns veranlasst, im Bereich der persönlichen Ansprechpartner überwiegend auf entsprechend sozialpädagogisch vorgebildetes Personal zu setzen, was sich mit Blick auf die Kernaufgabe auch als ausgesprochen sinnvoll herausgestellt hat.

Allerdings werden die positiven Wirkungen erheblich dadurch geschmälert, dass die persönlichen Ansprechpartner zu einem geraumen Zeiteanteil auf bürokratische Verfahren verschlissen werden. Dazu rechnen in erster Linie die übertriebenen statistischen Anforderungen, etwa die monatlich zu beobachtenden und fortzuschreibenden 217 Kennziffern im Rahmen der zu meldenden 15 Statistikmodule. Aber auch die vorgegebenen Dokumentationsobliegenheiten, um Entscheidungen gegenüber Kontrollinstanzen oder Gerichten abzusichern, sind hier zu erwähnen.

Hinzu tritt, das in seinen verwaltungsrechtlichen Ausprägungen kaum noch zu durchdringende Fördersystem, das weit über die Instrumente des SGB III und SGB II hinausreicht und sich in einem Dickicht von Bundes- und Landesprogrammen verliert. Vielfach ist mit Blick auf die Finanzierung einer Maßnahme die Verzahnung verschiedener Fördermöglichkeiten notwendig, was andererseits, mit Blick auf die Rechtskonformität ausgesprochen penibel gehandhabt werden muss, da ansonsten von Seiten des Bundes Rückforderungen drohen.

In diesem Zusammenhang kann ich mir den Hinweis auf ein ebenso unglückliches wie folgenreiches Agieren der Bundesebene, in erster Linie gegenüber den Optionskommunen, nicht ersparen. Durch die leidige Diskussion um die so genannten Sonstigen weiteren Leistungen § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II alte Fassung hat das gesamte Aktivierungssystem einen einschneidenden Rückschlag erlitten. Mit dieser

Rechtsgrundlage verbanden die Optionskommunen einen ihnen seinerzeit vollmundig eingeräumten Experimentierspielraum zur Erprobung neuer Formen der Arbeitsmarktintegration. Diese Norm wurde rechtsdogmatisch solange im Lichte des SGB III hin und her interpretiert, bis letztlich nur noch eine leere Hülle vorhanden war.

Hier ist den Grundsicherungsträgern nicht nur ein eigenständiges, auf die besonderen Bedarfe der Langzeitarbeitslosigkeit ausgerichtetes Leistungsspektrum genommen worden, sondern über die nachträgliche Inkriminierung von Integrationsmaßnahmen und die Anknüpfung entsprechender Rückforderungsdrohungen, die Vertrauensgrundlage schwer erschüttert worden. Dies führt dazu, dass sich Mitarbeiter kaum noch trauen neue Maßnahmen zu entwickeln. Wir laufen damit aber Gefahr, uns auf den Weg in ein ineffizientes Rückversicherungssystem zu begeben.

Die mit Blick auf die Forderungen aus dem politischen Raum geschaffene Ersatzregelung des § 16f SGB II wurde aber von vornherein als hohler Vogel konzipiert, so dass es kaum verwundert, dass diese Regelung in der Praxis keine nennenswerte Anwendung findet.

Die Politik scheint inzwischen verstanden zu haben, dass den mit der Langzeitarbeitslosigkeit verbundenen Problemen nur wirksam dadurch begegnet werden kann, dass man im SGB II einen an den spezifischen Bedarfen orientierten eigenständigen Instrumentenkatalog zur Verfügung stellt. Der ständige Verweis auf das SGB III-Instrumentarium verkennt, dass viele Leistungsbezieher ihren Status als Langzeitarbeitslose auch eben dem Versagen dieser Instrumente in ihrem Fall verdanken.

Insofern stimmen uns die Aussagen von Vertretern der Bundesebene auf dem Tag der Optionskommunen zuversichtlich. Wir würden es allerdings begrüßen, wenn die zwei Botschaften – nämlich ein eigenständiger, an den spezifischen Bedarfen des SGB II orientierter Instrumentenkatalog sowie ein künftig klarer und konfliktärmer ausgestaltetes Verhältnis zwischen Bund und Kommune – möglichst schnell in die Tat umgesetzt würden.

Die Bewirtschaftung zahlloser Konfliktfelder hat in den vergangenen Jahren einen enormen Ressourcenverschleiss ausgelöst.

Wir benötigen die neue Sicht der Dinge dringend, um unsere Anstrengungen im Interesse der betroffenen Bürger möglichst ohne Reibungsverluste zum Erfolg zu führen.

Der Autor *Rolf Lindemann* ist Dezernent für Recht, Personal und Organisation des Landkreises Oder-Spree des Landes Brandenburg.