

Ombudsrat

Grundsicherung für Arbeitsuchende

Schlussbericht

Berlin, den 23. Juni 2006

Schlussbericht

Mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) wurden zum 1. Januar 2005 die Hilfesysteme von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammengelegt.

Kern des SGB II ist das zentrale Versprechen, jeder und jedem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen „moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ anzubieten. Es sollte ein integriertes System von Beratung, Betreuung und materieller Absicherung geschaffen werden, durch das jede einzelne bedürftige Person individuelle und passgenaue Hilfen erhält, die es ihr ermöglichen, seine Hilfebedürftigkeit zu überwinden und ein von staatlichen Transferleistungen unabhängiges Leben zu führen.

Der Schlussbericht gibt die Erfahrungen wieder, die die Mitglieder des Ombudsrates – Grundsicherung für Arbeitsuchende - durch ihre Gespräche mit Betroffenen auf den unterschiedlichsten Ebenen der Anwendung des SGB II gewonnen haben. Gleichzeitig beschreibt er die aktuelle Situation eineinhalb Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes und gibt eine Einschätzung über die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Lage mit und durch die Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Der Ombudsrat hat bei vielen Besuchen vor Ort grundsätzlich positive Eindrücke über den Umsetzungsstand des Gesetzes und die Entwicklung der Strukturen erhalten. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die trotz der unterschiedlichsten Probleme engagiert ihre Aufgaben wahrnehmen und mit Kreativität und Mut neue Wege in der bisher als zu starr empfundenen Arbeitsmarktpolitik gehen.

Gleichzeitig sind Ernüchterung und Unzufriedenheit über immer noch nicht überwindbare bürokratische Verkrustungen zu erkennen sowie zu lang währende Diskussionsprozesse in der politischen Spitze, die das Engagement vor Ort lähmen.

Mitglieder und Auftrag des Ombudsrates

Der Ombudsrat – Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde zum 1. Dezember 2004 von dem damaligen Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement, in Abstimmung mit dem damaligen Bundeskanzler, als unabhängiges beratendes Gremium berufen. Ihm gehören an: Frau Dr. Christine Bergmann - Bundesfamilienministerin a.D., Herr Prof. Dr. Kurt Biedenkopf - Ministerpräsident des Freistaates Sachsen a.D. und Herr Dr. h.c. Hermann Rappe - Vorsitzender der Industriegewerkschaft Chemie, Papier, Keramik a.D.

Auftrag des Ombudsrates war es, die Einführung der neuen organisatorischen und gesetzlichen Regelungen im Rahmen des SGB II kritisch zu begleiten, Schwachstellen aufzudecken und dem zuständigen Bundesminister für Arbeit und Soziales Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Gesetzes und seiner Anwendung zu geben. Hierzu wurden Sachverhalte, die sich aus den Eingaben der betroffenen Bürgerinnen und Bürger ergaben, ausgewertet und Informationen vor Ort durch Besuche bei den Trägern der neuen Grundsicherung gesammelt. Zahlreiche Gespräche mit allen am Reformprozess beteiligten Institutionen, Behörden und gesellschaftlichen Gruppen rundeten die so gewonnenen Erkenntnisse ab.

Der Ombudsrat hat in den zurückliegenden 18 Monaten mehrfach Empfehlungen für die Lösung konkreter Problemstellungen und für strukturelle Verbesserungen übermittelt. Dabei standen die Verständlichkeit der gesetzlichen Regelungen sowie die bürgerfreundliche Anwendung und Ausgewogenheit im Bereich des Forderns und Förderns im Vordergrund.

Die durch den Kompromiss im Vermittlungsausschuss gefundene Lösung, die neue Grundsicherung für Arbeitsuchende durch drei verschiedene Organisationsmodelle - optierende Kommunen, Arbeitsgemeinschaften und getrennte Aufgabenwahrnehmung jeweils durch Kommunen und Agenturen für Arbeit - ausführen zu lassen, hat der Ombudsrat von Beginn an sehr kritisch beobachtet, insbe-

sondere hinsichtlich ihrer Kundennähe und der Wirksamkeit der Beratung und Vermittlung.

Zur Unterstützung der Mitglieder des Ombudsrates wurde eine Geschäftsstelle eingerichtet. Aufgabenschwerpunkte waren die Bearbeitung der schriftlichen Eingaben, Vorbereitungen der Besuche und Gesprächstermine und die Öffentlichkeitsarbeit des Ombudsrates.

Telefonische Anfragen wurden von der Informationsstelle des Ombudsrates beantwortet. Speziell ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erteilten über eine gebührenfreie Infoline Auskunft zu Fragen und Problemen der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Über seine Tätigkeit informiert der Ombudsrat in Presseveröffentlichungen und auf seiner Internetseite www.ombudsrat.de.

Zusammenfassung

Der Ombudsrat zieht in diesem Schlussbericht eine Bilanz seiner Tätigkeit. Seine Feststellungen und Empfehlungen basieren auf den Eingaben vieler von den Auswirkungen des Sozialgesetzbuches II (SGB II) betroffener Menschen und den Gesprächen und Diskussionen mit Fachleuten aus der Arbeits- und Sozialpolitik.

1. Die Mitglieder des Ombudsrates sind auch vor dem Hintergrund der andauernden intensiven Debatten über „Hartz IV und seine Folgen“ weiterhin davon überzeugt, dass die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in ein System der Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige und ihre Angehörigen richtig war. Sie stellen fest, dass dieser Grundgedanke für das SGB II nach wie vor breite Zustimmung findet.
2. Die für das SGB II zuständigen Verwaltungseinrichtungen benötigen eine eindeutige und klare Rechtsgrundlage, um in eigener Verantwortung und möglichst flexibel im räumlichen Zuständigkeitsbereich handeln zu können. Die derzeitige Organisationsform der Arbeitsgemeinschaften von Kommunen und Agenturen für Arbeit leidet unter dem ständigen, oft zeitaufwendigen Abstimmungsbedarf zwischen Einflussnahmen aus der Kommunalpolitik und zentralen Ansprüchen und Vorgaben der zuständigen Bundesbehörden (Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und Bundesagentur für Arbeit (BA)).
3. Die Rahmenvereinbarung vom 1. August 2005 zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, der Bundesagentur für Arbeit, dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, mit dem Ziel, die Zusammenarbeit in der Praxis durch eindeutige Zuweisung von Verantwortungsbereichen zu verbessern, hat nicht den erwarteten Erfolg gebracht. Der Ombudsrat bezweifelt, dass die damaligen Vereinbarungen, die nun im Fortentwicklungsgesetz vergleichbar festgeschrieben werden, den gewünschten Erfolg bringen.

4. Der Ombudsrat ist der Auffassung, dass die aufgrund zurückliegender politischer Auseinandersetzungen im Vermittlungsausschuss im Dezember 2003 beschlossenen Organisationsformen sich für die Bewältigung der gemeinsam gewollten anspruchsvollen Aufgabe als unzureichend erwiesen haben. Er empfiehlt daher, dass der Bund und die Länder diesen großen, öffentlich finanzierten „Fürsorgekomplex“ in einer Organisation mit weitgehendem Ermessensspielraum verselbständigen. Dafür wäre den für das SGB II zuständigen Stellen vor Ort die entsprechende Verantwortung zu übertragen, also die Arbeitsgemeinschaften (ARGE) als weitgehend selbständige Organisationen der Bundesagentur für Arbeit. Eine abschließende Prüfung des korrekten Einsatzes der Bundesmittel sollte weiterhin durch den Bundesrechnungshof erfolgen. Ergänzend rät der Ombudsrat, die in der Arbeitsmarktpolitik ebenfalls engagierten Bundesländer stärker und umfassender in die Rechts- und Fachaufsicht einzubeziehen. Erfolge in der Arbeitsmarktpolitik sieht der Ombudsrat nur durch eine vertrauensvolle und abgestimmte Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Gemeinden gewährleistet.
5. Die Beratung, Betreuung und Entscheidung über Leistungen für erwerbsfähige Hilfebedürftige und ihre Angehörigen erfolgt durch rund 50.000 Beschäftigte in den zuständigen Verwaltungseinrichtungen in Städten und Gemeinden. Die Mitglieder des Ombudsrates stellen fest, dass die anfallenden Aufgaben - trotz der schwierigen Arbeitsmarktsituation, der Probleme vieler Arbeitsuchender, unzureichender EDV-Unterstützung oder noch fehlender Routine - von den meisten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit großem persönlichen Einsatz wahrgenommen werden. Anerkennenswert ist das Bemühen um möglichst schnelle und passgenaue Unterstützung für die Hilfebedürftigen.
6. Der Ombudsrat weist erneut daraufhin, dass bezüglich des Personals in den Verwaltungen zur Grundsicherung unverändert arbeits-, dienst- und tarifrechtlich offene Fragen bestehen. Hier mahnt der Ombudsrat dringend ein-

deutige Entscheidungen an, um nicht nur den befristet Beschäftigten Rechtssicherheit hinsichtlich ihres Arbeitsverhältnisses zu geben.

7. Der Ombudsrat sieht in den steigenden Kosten für das System der Grundsicherung nach dem SGB II eine Gefahr für das Solidarbewusstsein in unserer Gesellschaft. Er teilt nur bedingt die Auffassung, dass die gestiegenen Ausgaben zu einem erheblichen Teil durch Leistungsmissbrauch verursacht sind. Er ist vielmehr der Ansicht, dass die Kriterien für die Bewilligung von Leistungen so ausgestaltet wurden, dass sie mehr Menschen den Zugang zum Grundsicherungssystem ermöglicht haben. So wurden etwa Barrieren, die früher den Anspruch auf Leistungen der Sozialhilfe verhindert haben, stark abgesenkt. Der Ombudsrat unterstützt daher solche gesetzlichen Klarstellungen im System der Grundsicherung, die dem Auseinanderbrechen von Familien und Lebensgemeinschaften entgegenwirken.
8. Der Ombudsrat beteiligt sich nicht an den Auseinandersetzungen über die voraussichtlichen SGB II–Kosten in 2006 und 2007. Die derzeitigen Fortschreibungen und Schätzungen machen zudem wenig Sinn, wenn es wiederum nicht gelingen sollte, die veranschlagten Mittel für erfolgreiche und nachhaltige Vermittlung und Förderung arbeitsloser Menschen einzusetzen. Er begrüßt daher die Projekte und Programme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, die Maßnahmen für jugendliche und ältere Arbeitsuchende fördern, insbesondere wenn sie durch die Unterstützung von lokalen und regionalen Netzwerken Impulse für zusätzliche Beschäftigung auslösen.
9. Der Ombudsrat fordert alle diejenigen auf, die in Wirtschaft, Verwaltung und Verbänden zusätzliche Arbeitsplätze schaffen können, mit den Einrichtungen für die Grundsicherung und den Agenturen für Arbeit verstärkt zusammenzuarbeiten. Nach Mitteilungen der Wohlfahrtsverbände an die Mitglieder des Ombudsrates werden im breiten Spektrum der sozial-karitativen Arbeit noch eine Vielzahl von Beschäftigungsmöglichkeiten gesehen, die bislang nicht

genutzt werden. Der Ombudsrat hat daher die Verbandsspitzen und die Geschäftsführungen der Grundsicherungsstellen zu verstärkter Zusammenarbeit aufgerufen, mit dem Ziel, in diesem Bereich mehr Menschen in Arbeit zu bringen.

10. Der Ombudsrat sieht auch in Zukunft die Spaltung des Arbeitsmarktes. Zum einen den sehr dynamischen Teil mit weiter wachsenden Anforderungen an die Qualifikationen und Flexibilität der dort nachgefragten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Zum anderen den Bereich, in dem die Langzeitarbeitslosen, die in absehbarer Zeit auf Grund mehrfacher Vermittlungshemmnisse nicht in den 1. Arbeitsmarkt integriert werden können, sinnvolle und notwendige Aufgaben für das Allgemeinwohl übernehmen, die sonst unerledigt bleiben, weil die notwendige Finanzierung fehlt. Über Qualität, Art und Umfang öffentlich geförderter Beschäftigung bedarf es neuer gesellschaftlicher Übereinkünfte. Hier bietet die Große Koalition aus Sicht des Ombudsrates eine große Chance. Das trifft ebenso zu für die Diskussion um Kombilöhne und Mindestlöhne. Da die Grundsicherung für Arbeitsuchende de facto bereits im erheblichen Umfang zu Kombilöhnen geführt hat, sieht der Ombudsrat hier dringenden Handlungsbedarf.

I. Umsetzung der Empfehlungen aus dem Zwischenbericht

Der Ombudsrat hatte mit seinem Zwischenbericht dem damals zuständigen Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit Empfehlungen zu den Regelungen des SGB II übergeben.

Diese Empfehlungen betrafen im Einzelnen:

Die Angleichung der Regelleistungen Ost und West

Diese Empfehlung wird mit Wirkung zum 1. Juli 2006 umgesetzt. Der Regelsatz liegt dann einheitlich in Ost- und Westdeutschland bei 345 Euro. Der Ombudsrat hatte mit seiner Empfehlung eine Gleichbehandlung der Regelleistung gefordert, jedoch keine Aussage zu deren Höhe getroffen; der Umfang der Regelleistung wurde vom Gesetzgeber letztendlich festgestellt und politisch entschieden.

Die Anpassung des BAföG an das SGB II

Die vom Ombudsrat gewünschte Anpassung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) an das SGB II ist nicht erfolgt. Es ist jedoch angekündigt, dass die Ausbildungsförderung einen bedarfsdeckenden Charakter erhalten soll. Gleichwohl hält der Ombudsrat zusätzliche Leistungen zur Ausbildungsförderung durch das SGB II für nicht systemgerecht. Neben der Systemwidrigkeit wird zudem die Schaffung neuer Parallelstrukturen der öffentlichen Verwaltung kritisiert.

Das Entstehen für nicht-leibliche Kinder in der Bedarfsgemeinschaft, mit der Maßgabe zu verbinden, in diesen Fällen auch entsprechende Rechte zuzubilligen, wie die Aufnahme in die Familienversicherung der

Kranken- und Pflegeversicherung und die Anpassung einschlägiger steuerrechtlicher Regelungen.

Der Empfehlung des Ombudsrates wurde in diesem Punkt nicht vollständig gefolgt. Er hält deshalb an seiner Forderung fest, dass das Entstehen für nicht-leibliche Kinder auch Rechte, wie die Berücksichtigung in der Familienversicherung und bei der Steuerpflicht entfalten muss.

Vergleichbare Anwendung des § 22 SGB II (Leistungen für Unterkunft und Heizung) durch die Kommunen

Die Landesministerien wurden durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales gebeten, die kommunalen Regelungen zu den Kosten der Unterkunft zu übersenden. Nur ein Teil der Bundesländer ist dieser Bitte gefolgt. Der Ombudsrat fordert die Landesministerien und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales auf, sich endlich zu einigen, um in der Frage der kommunalen Regelung zu den Kosten der Unterkunft, ein transparentes Ergebnis erzielen zu können.

Bei der Regelung zur Anrechnung der Eigenheimzulage, ist der Grundsatz der Gleichbehandlung zu beachten und dem Handelnden vor Ort Rechtssicherheit zu geben. Gleichzeitig ist die Eigenheimzulage als zweckbestimmte Einnahme anrechnungsfrei zu stellen.

Dem Anliegen des Ombudsrates wurde entsprochen. Die Eigenheimzulage wird seit dem 1. Oktober 2005 nicht mehr angerechnet, wenn sie nachweislich zur Finanzierung einer selbst bewohnten angemessenen Immobilie verwendet wird.

Vertrauensschutz bei der so genannten 58er Regelung

Die 58er Regelung wurde um zwei Jahre verlängert. Außerdem wurden in 2005 besondere Fördermaßnahmen für ältere Arbeitsuchende entwickelt.

Bürgerfreundliches Verfahren durch klare und nachvollziehbare Bescheide

Der Ombudsrat kritisiert erneut, dass auch eineinhalb Jahre nach Einführung des Arbeitslosengeldes II, noch keine besser verständlichen Bescheide entwickelt worden sind. Solange die Bescheide in einer Sprache abgefasst sind, die für die Mehrheit der Betroffenen schwer verständlich ist, dürfen daraus resultierende falsche Interpretationen nicht allein zu Lasten der Betroffenen gehen.

Über die Hälfte der rund 70.000 telefonischen und schriftlichen Anfragen an den Ombudsrat bezogen sich neben anderen Problemdarstellungen vor allem auf die fehlende Klarheit und Verständlichkeit der Bescheide des SGB II.

Zuverdienstregelungen

Der Forderung des Ombudsrates nach einer differenzierteren Anrechnung von Schülereinkommen wurde entsprochen.

Krankenversicherung für Arbeitslosengeld II / Sozialgeldempfänger

Der Ombudsrat fordert die Defizite für Sozialgeldempfänger nachhaltig zu beseitigen und diesem Personenkreis einen Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung zu ermöglichen.

Nichtanrechnung des Kindergeldes für volljährige Kinder auf das Einkommen der Eltern, wenn das Kindergeld nachweislich an die Kinder weitergereicht wird.

Diese Empfehlung wurde durch die Erste Verordnung zur Änderung der Arbeitslosengeld II/Sozialgeld-Verordnung umgesetzt. Kindergeld wird demnach nicht mehr angerechnet, soweit es nachweislich an das nicht im Haushalt des Hilfebedürftigen lebende volljährige Kind weitergeleitet wird.

Der Ombudsrat verkennt nicht, dass das zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales, die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit und die Kommunen mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in den vergangenen 18 Monaten ein sozialpolitisches Großprojekt zu steuern hatten. Die Bereitschaft, auf kritische Anmerkungen und Änderungsempfehlungen, sowohl am Gesetz wie an der Ausführung des Gesetzes zu reagieren, ist anzuerkennen. Gleichwohl wäre es im Interesse einer größeren Akzeptanz und Wirksamkeit der Regelungen des SGB II wünschenswert, wenn die zwischen Bund, Ländern und Kommunen noch strittigen Fragen rasch einvernehmlich gelöst würden.

II. Erfahrungen mit der Umsetzung des Gesetzes

Der Ombudsrates hat einen intensiven Erfahrungsaustausch mit den Akteuren am Arbeitsmarkt gepflegt. Es galt, Meinungen und Stimmungen einzufangen, sich von Schwierigkeiten berichten zu lassen, Änderungswünsche aufzunehmen, aber auch über die Tätigkeit des Ombudsrates zu berichten. Hervorzuheben ist die große Kooperationsbereitschaft und Offenheit aller Beteiligten, die die Gespräche mit den Mitgliedern des Ombudsrates insbesondere aufgrund deren unabhängiger Position zu kritischen Stellungnahmen nutzten.

Ansprechpartner waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen, deren Schilderung von Problemen und deren Erfahrungen bei den rund 40 Besuchen wertvolle Anregungen gaben.

Der regelmäßige Meinungsaustausch mit Vorstand und Mitarbeitern der Bundesagentur für Arbeit und der Regionaldirektionen der Arbeitsagentur diente der raschen Umsetzung der in den Gesprächen vor Ort gewonnenen Erkenntnisse. Leistungsrechtliche Aspekte des SGB II sowie organisatorische Fragen, wie Personalausstattung und räumliche Unterbringung waren Schwerpunkte der Besprechungen.

Bei den Gesprächen mit der Arbeiterwohlfahrt, der Caritas, dem Deutschen Roten Kreuz, dem Diakonischen Werk der EKD und dem Paritätischen Wohlfahrtsverband standen Themen, wie die Organisation von Fördermaßnahmen, die Ausweitung der Arbeitsgelegenheiten und Mängel im Verwaltungsablauf, wie zum Beispiel zu lange Bearbeitungszeiten, im Vordergrund. Beklagt wurde ein zu geringer Ermessensspielraum vor Ort, um insbesondere bei Härtefällen schnell und unkonventionell Hilfe leisten zu können. Auch die Frage der Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose wurde durch diese Verbände thematisiert.

Mit den Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaften wurden Fragen zum Personalvertretungsrecht, über die 58er Regelung und zu den Arbeitsgelegenheiten diskutiert.

Die Organisation der Arbeitsgemeinschaften, der Zielvereinbarungsprozess und die Aufgabenabgrenzung zwischen Optionskommunen und Bundesagentur wurden mit dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Landkreistag erörtert.

Die Gespräche trugen wesentlich dazu bei, den Ombudsratsmitgliedern eine abgerundete Gesamtschau auf die Auswirkungen der Regelungen des SGB II zu geben. Zunehmend wurden die Ombudsräte von Parlamentariern, Verbänden, Interessenvertretungen und den Medien zu Vorträgen, Teilnahme an Diskussionsforen, Talkshows und Informationsveranstaltungen eingeladen, um ihre Sicht auf die veränderte Situation am Arbeitsmarkt darzustellen.

- **Personal**

In den Arbeitsgemeinschaften sind rund 50.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vollzeitbeschäftigt. Es handelt es sich um ca. 41.000 unbefristete sowie ca. 9.000 befristete Stellen, die für den Zeitraum der Einführung des SGB II für die Arbeitsgemeinschaften zusätzlich bereitgestellt wurden.

Die 41.000 unbefristeten Stellen werden von rund 20.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bundesagentur für Arbeit und rund 17.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der kommunalen Behörden besetzt. Rund 4.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kommen aus anderen Bereichen.

Angaben über die Personalausstattung der Optionskommunen sowie derjenigen Kommunen, die ihre Aufgaben im Rahmen des SGB II weiterhin organisatorisch eigenständig neben den örtlich zuständigen Agenturen wahrnehmen, liegen nicht vor.

Da die im Jahr 2004 abgeschlossenen befristeten Verträge bis Ende 2006 auslaufen, fordern die Arbeitsgemeinschaften zur Sicherung der Aufgabenerledigung des SGB II verbindliche Entscheidungen zur Beschäftigungssicherung. Aufgrund der vorläufigen Haushaltsführung werden derzeit jedoch vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie von der Bundesagentur für Arbeit nur begrenzt Aussagen zur weiteren Beschäftigung für die genannte Personengruppe getroffen.

Eine weitere befristete Verlängerung von Beschäftigungsverhältnissen stößt zudem an tarifvertragliche Grenzen. Ob neue Planstellen für die bisher befristeten Beschäftigungsverhältnisse eingerichtet werden, ist nicht bekannt.

Gemäß Jahresbericht der Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2005 haben rund 41.100 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an Qualifizierungsmaßnahmen der Bundesagentur teilgenommen. Hinzukommen nicht bezifferbare Weiterbildungsmaßnahmen, die von anderen Trägern oder in Eigenregie der Optionskommunen sowie Arbeitsgemeinschaften vorgenommen wurden.

Durch die umfangreichen Qualifizierungsmaßnahmen können die Arbeitsgemeinschaften auf ein im allgemein gut geschultes und erfahrenes Personal zurückgreifen, das gleichermaßen motiviert wie leistungsbereit ist. Dieser Eindruck hat sich in vielen Gesprächen, die der Ombudsrat vor Ort mit Beschäftigten der Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen wie auch mit betroffenen Arbeitssuchenden geführt hat, bestätigt.

Empfehlung des Ombudsrates

Der Ombudsrat empfiehlt die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass zu der derzeitigen ungeklärten Beschäftigungssituation des befristet eingesetzten Personals schnellstmöglich eindeutige Entscheidungen getroffen werden können.

Inwieweit eine Ausweitung der Planstellen für die Arbeitsgemeinschaften nach der Einführungsphase notwendig ist, muss geprüft werden. Hierzu müssen die bei der Bundesagentur für Arbeit neu entwickelten Instrumente der Personalsteuerung genutzt werden.

- **Organisation**

Die drei unterschiedlichen Organisationsmodelle zur Aufgabenerledigung im Rahmen des SGB II sind Ausfluss des Ergebnisses des Vermittlungsausschusses zwischen Bundesrat und Bundestag.

- 354 Arbeitsgemeinschaften (ARGEEn), als Verbund von Agentur für Arbeit und Kommune (Sozialamt),
- 69 Optionskommunen, als alleinige Träger der Grundsicherung
- 19 Kommunen, die die Aufgaben getrennt wahrnehmen (Agentur für Arbeit zuständig z.B. für Regelleistung, Kommunen zuständig z.B. für Kosten der Unterkunft und Heizung, einmalige Leistungen).

Die volle Funktionsfähigkeit der verschiedenen Organisationsmodelle sollte nach dem 1. Juli 2005 sichergestellt sein.

Generell lässt sich jedoch feststellen, dass die Konstruktion der so genannten Mischverwaltung von Bund (Agentur für Arbeit) und Kommune (Sozialamt) weithin organisatorische Mängel aufweist. Unklare Zuständigkeiten in Bezug auf das Personal, das Budget und das Sachvermögen behindern wesentlich Teile der Aufgabenerledigung.

Das SGB II-Fortentwicklungsgesetz unternimmt den Versuch, u.a. zur Verbesserung der Verwaltungspraxis eine Klarstellung der Rechts- und Fachaufsicht über die Arbeitsgemeinschaften herbeizuführen.

Empfehlung des Ombudsrates

Ob die im SGB II-Fortentwicklungsgesetz beschriebenen Klarstellungen hinsichtlich der Aufsicht des Bundes über die Bundesagentur für Arbeit und die der Länder über die Arbeitsgemeinschaften zur Verbesserung der Verwaltungspraxis führen, hält der Ombudsrat für wenig wahrscheinlich. Er sieht darin lediglich eine Reparaturlösung. Die in der Praxis auftretenden Probleme, wie z.B. erheblicher Abstimmungs- und Koordinationsaufwand bei der Zuweisung und Steuerung der Ressourcen, keine klare Trennung von operativer Verantwortung und strategischer Steuerung zwischen Arbeitsgemeinschaften und Trägern, kein Direktions- bzw. Weisungsrecht der Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaften über das Personal etc., konnten mit der Rahmenvereinbarung vom 1. August 2005 nicht abgestellt werden.

Das gravierende Problem der an sich richtigen Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe liegt in der verfehlten Organisationsentscheidung. Die vom Vermittlungsausschuss gefundene Lösung erweist sich als nicht praktikabel und der Größe der Aufgabe angemessen.

Aus Sicht des Ombudsrates sind klare Strukturen nur durch eine Neuorganisation, mit eindeutiger Zuordnung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten zu schaffen.

Da es sich bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende um ein eigenständiges Element im System der sozialen Sicherung handelt, gibt der Ombudsrat zu erwägen, ob hier nicht eine eigene adäquate Organisationsform zu schaffen ist.

- **Bürgernähe**

Von den über 70.000 telefonischen und schriftlichen Anfragen die der Ombudsrat erhalten hat, kritisierte ein großer Teil die - gegenüber den

vorherigen Verwaltungsstrukturen - deutlich schlechtere Erreichbarkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Arbeitsgemeinschaften.

Wenn sich auch vom Grundsatz das System der Call-Center bewährt hat, so hat der Ombudsrat regionale Ungleichgewichte bei der Erreichbarkeit, aber auch Fachkunde und Freundlichkeit festgestellt.

Die Bundesagentur für Arbeit hat Mindeststandards festgelegt, die Kundenfreundlichkeit und Bürgernähe beinhalten. Es soll eine Kombination aus örtlicher, zeitlicher und telefonischer Erreichbarkeit gewährleistet werden, so dass jeder Bürger und jede Bürgerin das Anliegen innerhalb von zwei Arbeitstagen vorbringen und klären kann.

Zur Abwicklung von telefonischen Anfragen wurde den Arbeitsgemeinschaften von der Bundesagentur für Arbeit ein Call-Center-Service zur Verfügung gestellt und zentrale Service-Telefonnummern zur Nutzung angeboten.

Empfehlung des Ombudsrates

Die zur Unterstützung der Arbeitsgemeinschaften eingerichteten Call-Center müssen die geforderten Mindeststandards gewährleisten und ausreichend geschultes Personal einsetzen. Der Zugang zu den Leistungen zur sozialen Sicherheit darf nicht durch bürokratische Hemmschwellen erschwert werden.

- **Steuerung**

Die Steuerung der Arbeitsgemeinschaften sollte über das Instrument der jährlich abzuschließenden Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit einerseits sowie auf lokaler Ebene zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den

Trägerversammlungen und den Geschäftsführungen der Arbeitsgemeinschaften andererseits erfolgen. Dies ist nicht erfolgt.

„Die Rahmenvereinbarung zur Weiterentwicklung der Grundsätze der Zusammenarbeit der Träger der Grundsicherung in den Arbeitsgemeinschaften gemäß § 44 b Abs. 1 SGB II“ wurde vom Landkreistag nicht unterzeichnet.

Die zugelassenen kommunalen Träger (Optionskommunen) sind nicht Gegenstand der Zielvereinbarungen.

Das bundesweite Zielsystem des SGB II wurde in die Zielvereinbarungen zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Trägerversammlungen und Geschäftsführungen der Arbeitsgemeinschaften übernommen und kann inhaltlich dezentral mit eigenen Schwerpunkten ausgestaltet werden. Das Zielsystem bildete die Grundlage der Controllingberichterstattung zwischen Arbeitsgemeinschaften und Bundesagentur für Arbeit zum 1 Januar 2006.

Nur 102 Arbeitsgemeinschaften haben sich, unabhängig von der Unterzeichnung der Rahmenvereinbarung, an der Zielplanung und dem Controllingprozess beteiligt.

Belastbare und aussagefähige Controllingberichte, die eine adäquate Steuerung durch die Bundesagentur für Arbeit erlauben, liegen - mit Ausnahme der Ziele, die zur Verbesserung der Integration von Erwerbstätigkeit gebildet wurden - noch nicht vor. Denn die Daten aus dem System A2LL, die als Berechnungsgrundlage herangezogen werden, stehen derzeit entweder nicht komplett oder aber nicht in ausreichender Qualität zur Verfügung.

Empfehlung des Ombudsrates

Neben der Überwindung der strukturellen Defizite bei der Organisation hält der Ombudsrat aus sozial- und arbeitsmarktpolitischen Gründen, und insbesondere vor dem Hintergrund der weiterhin steigenden Ausgaben für

das Arbeitslosengeld II, die Sicherstellung eines einheitlichen Controllings für dringend geboten.

Insoweit teilt der Ombudsrat die vom Bundesrechnungshof dargelegte Bewertung, dass die Einflussmöglichkeiten der Agenturen für Arbeit, hinsichtlich der Umsetzung von Oberzielen der Bundesagentur für Arbeit auf örtliche Zielvereinbarungen, aufgrund der Mehrheitsverhältnisse zwischen Bund und Kommune in den Trägerversammlungen, begrenzt sind.

III. Arbeitsvermittlung von SGB II-Leistungsempfängern

Ziel der Reform der Arbeitsmarktpolitik durch die Verbindung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer Grundsicherung für Arbeitssuchende ist es, nicht nur den Beziehern der bisherigen Arbeitslosenhilfe, sondern auch den erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern wirksamer als bisher Zugang zu einem Arbeitsplatz zu verschaffen. Zugleich sollen beide Bereiche, in denen die Betroffenen nach bisher unterschiedlichen Kriterien im Falle der Bedürftigkeit eine staatliche, steuerfinanzierte Grundsicherung erhielten, zu einem Grundsicherungssystem zusammengefasst werden.

Durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wurde die verdeckte Arbeitslosigkeit weitgehend sichtbar.

Mit der Durchführung der Reform ist erneut deutlich geworden, dass wir es in Wirklichkeit nicht mit einem einheitlichen, sondern der Struktur nach mit zwei unterschiedlichen Arbeitsmärkten zu tun haben. Sie sind ebenso verschieden wie die in ihnen auftretende Arbeitslosigkeit. Zum einen der klassische erste Arbeitsmarkt. In ihm arbeiten rund 38 Millionen Menschen, davon etwa 26 Mio. in sozialversicherungspflichtigen Tätigkeiten. Wer in ihm arbeitslos wird, bezieht ein Arbeitslosengeld aus der im SGB III geregelten Arbeitslosenversicherung. In Zahlen handelt es sich um die knappe Hälfte aller als arbeitslos registrierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Mehr als die Hälfte der Arbeitslosen fällt in den Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende, die im SGB II geregelt ist. Bei ihnen handelt es sich ausnahmslos um Langzeitarbeitslose. Rund die Hälfte sind mehr als ein Jahr arbeitslos. Ein eben so großer Anteil hat keine berufliche Ausbildung.

Die Verschiedenheit der beiden Arbeitsmarktbereiche kommt vor allem in den unterschiedlichen Chancen der Arbeitslosen zum Ausdruck, wieder Arbeit zu finden. Im ersten Arbeitsmarkt vollzieht sich ein wesentlicher Teil der Arbeitsvermittlung außerhalb der Arbeitsagenturen vielfach auf eigene Initiative der

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und mit der Unterstützung anderer Formen der Arbeitsvermittlung. So wurden im Jahre 2004 von durchschnittlich 3,1 Mio. Arbeitslosen, die aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbsarbeit zurückkehrten, nur knapp 500.000 durch die Bundesagentur vermittelt. Rund 1,6 Mio. fanden selbst einen Arbeitsplatz, rund 550.000 kehrten zum bisherigen Arbeitgeber zurück und rund 350.000 wurden selbständig. Die staatliche Vermittlung hat damit lediglich eine subsidiäre Funktion. Die Entwicklung dieses Arbeitsmarktes und seiner Arbeitslosigkeit kann, wenn überhaupt, vor allem mit wirtschaftspolitischen Mitteln beeinflusst werden. Deshalb gehört dieser Arbeitsmarkt systematisch in den Bereich überwiegend wirtschaftspolitischer Betrachtung.

Die Arbeitsvermittlung im stärker sozialpolitisch bestimmten Bereich des SGB II gestaltet sich wesentlich schwieriger. Für einen großen Teil der Langzeitarbeitslosen ist auch bei Besserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt eine Rückkehr in den 1. Arbeitsmarkt in absehbarer Zeit nicht realistisch. Insbesondere ist die Prognose für Ältere - auch gut Qualifizierte - vor Renteneintritt und für Menschen mit multiplen Vermittlungshemmnissen schwierig. Zwar wird auch hier der Versuch unternommen, Bezieher der Grundsicherung in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Soweit es um die Vermittlung Jugendlicher und Arbeitsloser unter 25 Jahren geht, waren die Vermittlungsbemühungen nicht ohne Erfolg. Generell stoßen sie jedoch auf erhebliche Grenzen.

Andererseits bleiben viele Aufgaben insbesondere im sozialen und ökologischen Bereich unerledigt, weil die notwendige Finanzierung fehlt. Die Frage, wie wir die Beschäftigung langzeitarbeitsloser Menschen und die Umsetzung gesellschaftlicher Aufgaben zusammenbringen, muss uns alle also weiter bewegen.

Einige Vorstellungen hierzu liegen von unterschiedlicher Seite auf dem Tisch. So befasst sich das vom Diakonischen Werk vor einigen Wochen vorgestellte Modell „Option sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung“ mit dieser

Problematik. Es geht in diesem Modell darum, ohne zusätzliche Mittel durch Zusammenführung aller Finanzhilfen, die auch jetzt schon Langzeitarbeitslosen zufließen, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu schaffen. Zielgruppen dieses Modells sind am Arbeitsmarkt Benachteiligte, also Menschen, die derzeit nur schwer oder gar nicht zu vermitteln sind. Der Wechsel in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung soll ausdrücklich möglich sein, dies wird durch begleitende Qualifikation und regelmäßigen Kontakt mit der ARGE oder Arbeitsagentur sichergestellt. Es sollen zusätzliche Tätigkeiten ausgeführt werden, die klar zu definieren sind. Ein so deutlich beschriebener öffentlicher Beschäftigungsbereich kann Langzeitarbeitslosen neue Perspektiven bieten.

Ähnliche Vorstellungen gibt es auch von anderer Seite. Für Langzeitarbeitslose in Gebieten mit besonders hoher Arbeitslosigkeit werden Sonderregelungen gebraucht, die eine längere Dauer der Beschäftigung in gesellschaftlich anerkannten Tätigkeitsfeldern ermöglichen. Der Ombudsrat schlägt Pilotprojekte nach diesen Modellen vor.

Grundsätzlich bedarf es eines weit komplexeren Systems von Maßnahmen der staatlichen und kommunalen Unterstützung der Arbeitssuchenden und besonderer Formen der Motivation, um die Folgen einer häufig jahrelangen Arbeitslosigkeit zu überwinden. Denn es gibt in Deutschland keinen funktionsfähigen Arbeitsmarkt für ungelernte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und einfache Tätigkeiten. Dieser Arbeitsmarkt wurde in den vergangenen 30 Jahren praktisch beseitigt.

Die Gründe liegen in der wachsenden Belastung der abhängigen Erwerbsarbeit durch Sozialbeiträge und sonstige Lohnnebenkosten, in der dadurch begünstigten Verlagerung einfacher Arbeiten in die Schattenwirtschaft, im wachsenden Umfang der Eigenleistungen und in einer zunehmenden sozialen Diskriminierung der einfachen Arbeit als unzumutbar und sozial und gesellschaftlich minderwertig. Dieses Urteil wurde im gleichen Maße auch auf die Hausarbeit ausgedehnt. Bis heute gilt nicht nur die Forderung, einfache

Arbeiten zu übernehmen, weitgehend als unzumutbar und damit unsozial. Auch die Nachfrage nach einfacher Arbeit im ersten Arbeitsmarkt hat sich nicht nur aus ökonomischen, sondern auch aus Gründen gesellschaftlicher Vorurteile verringert. Sie ist aus dem ersten Arbeitsmarkt weitgehend verschwunden und wurde vielfach in die Schattenwirtschaft verlagert. Dort trifft sie nicht auf vergleichbare gesellschaftliche Vorbehalte.

Ohne den Abbau dieser Vorbehalte und ohne die politische und gesellschaftliche Bereitschaft, der „einfachen Arbeit“ die gleiche Würde zuzuerkennen wie der anspruchsvollen, bleiben auch die sonstigen Maßnahmen weitgehend wirkungslos, die derzeit erwogen werden. Zu ihnen gehören die Nachfrage nach einfachen Tätigkeiten im ersten Arbeitsmarkt zu verbessern, die Organisation entsprechender Arbeitsplätze und Tätigkeiten durch Arbeitgeber zur ermutigen und die Neigung der Langzeitarbeitslosen zu verstärken, in den Arbeitsmarkt zurück zu kehren. Nur dann jedoch kann es gelingen, die diskriminierende Bewertung des so genannten „Niedriglohnssektors“ zu überwinden und auch den gering qualifizierten Bürgerinnen und Bürgern einen wirksamen Zugang zum Arbeitsmarkt zu erschließen.

Ein solcher Sektor erfordert politische Gestaltung unter Einbeziehung der Fragen zu Mindest- und Kombilöhnen. Mit der Einführung der Grundsicherung und der Möglichkeit der ergänzenden Sozialleistungen bei Geringverdienern ist praktisch ein Kombilohn entstanden, allerdings zufällig, ohne politische Steuerung. Einen solchen Zustand hält der Ombudsrat für unbefriedigend. Er hält Regelungen für einen differenzierten Mindestlohn, der die nicht tarifgebundenen Bereiche mit berücksichtigt, für notwendig.

Da es sich bei der Arbeitsvermittlung nach SGB III und SGB II um qualitativ unterschiedliche Aufgaben handelt, müssen sie auch unterschiedlich organisiert werden. Funktionen und Wirkungen müssen nach unterschiedlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Maßstäben bewertet werden. Die politische

und organisatorische Gleichbehandlung beider Bereiche der Arbeitsvermittlung führen, wie sich seit längerem zeigt, in beiden Bereichen zu Fehlentwicklungen.

Die strukturellen Verschiedenheiten müssen sich deshalb auch in unterschiedlichen Organisationsformen widerspiegeln. Die Arbeitsvermittlung im klassischen Arbeitsmarkt, der durch ein hohes Maß an Eigeninitiative gekennzeichnet ist und eine beachtliche Mobilität aufweist, findet in einer durch Dezentralisation flexibel gestalteten Struktur der Bundesagentur ihre adäquate Organisationsform. Dies unter der Voraussetzung, dass die Agentur ihre Aufgabe vorwiegend in der Bedienung des Marktes sieht und der Markt auch für andere Formen der Vermittlung offen ist.

Die Aufgaben im SGB II Bereich, vor allem Betreuung und Vermittlung, überfordern dagegen jede zentral angelegte Problemlösung und Organisationsform. Dieser Bereich ist der alten Sozialhilfe verwandter als der Vermittlung im ersten Arbeitsmarkt. Seine Organisationsstrukturen müssen sachverhältnismäßig gestaltet werden. Sie erfordern klare Entscheidungskompetenzen vor Ort, eine enge Verbindung zwischen den Bemühungen um Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt und den kommunalen Verantwortungsbereichen, die Zusammenarbeit mit anderen sozialpolitischen Betreuungsaufgaben auf kommunaler und regionaler Ebene und die Gewährung eines erheblichen lokalen und regionalen Ermessens. Arbeitsvermittlung ist in diesem Bereich vor allem eine auf den individuellen Fall bezogene und entsprechend organisierte Aufgabe. Unser Bericht hat sich zu diesen Fragen bereits an anderer Stelle geäußert.

Für die notwendige arbeitsmarktpolitische Diskussion bedeutet dies, dass sie nur dann zu vernünftigen Ergebnissen führen wird, wenn sie darauf verzichtet, die beiden unterschiedlichen Formen von Arbeitslosigkeit um der politischen Wirksamkeit der großen Zahl wegen als ein einheitliches Problem zu behandeln. Das setzt die Bereitschaft zur transparenten und differenzierten Darstellung der wirklichen Lage auf den Arbeitsmärkten voraus. Nur wenn wir

die in den letzten Jahrzehnten eingetretenen Veränderungen der Arbeitsmärkte und ihrer Verhältnisse als Wirklichkeit anerkennen, können wir sie auch sachgerecht gestalten. Zu dieser Bereitschaft gehört auch, die unterschiedlichen Probleme der beiden Bereiche SGB III und SGB II anzuerkennen und darzustellen.

Unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten ist die Zusammenfassung der Zahl der Arbeitslosen und der Arbeitssuchenden aus den beiden Bereichen wenig aussagekräftig. Als Grundlage für eine aufgeklärte arbeitsmarktpolitische Diskussion ist sie ungeeignet. Denn sie verhindert eine innovative Beschäftigung mit den eigentlichen Problemen der herrschenden Arbeitslosigkeit und damit auch die Entwicklung geeigneter politischer und gesellschaftlicher Strategien zu ihrer Überwindung.

Selbst wenn es gelingt, die Wirksamkeit der bisherigen notwendigen und richtigen Reform durch ihre weitere Entwicklung wesentlich zu verbessern, wird es nicht gelingen, die vorhandene Langzeitarbeitslosigkeit kurzfristig zu überwinden. Zum einen wird es nur langfristig möglich sein, die hohen Belastungen der Arbeitskosten durch gesetzliche und tarifvertraglich vereinbarte Lohnnebenkosten wirksam zu senken. Darüber hinaus müssen die Grenzen erkannt und akzeptiert werden, die einer Verringerung der Arbeitslosigkeit durch weiteres Wirtschaftswachstum gezogen sind. Dies vor allem, wenn es auf ausschließlich staatlicher Unterstützung und damit weiterer Staatsverschuldung beruht.

So wird der sozialpolitischen Dimension der Arbeitsmarktpolitik im Bereich des SGB II auch in Zukunft eine erhebliche Bedeutung zukommen. Umso wichtiger erscheint es dem Ombudsrat deshalb, alle denkbaren Anstrengungen zu unternehmen, um die Wirksamkeit staatlichen Handelns in diesem Bereich durch Dezentralisation, Erweiterung der Entscheidungsspielräume vor Ort, durch einfache und für alle Beteiligten plausible Verantwortungsstrukturen, durch verständliche Formen bürokratischen Handelns und adäquate Instrumente zu verbessern. In kaum einem anderen Bereich politischen Han

delns wird es auf die dienende Funktion des Staates und seine Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft stärker ankommen als in der Überwindung der Langzeitarbeitslosigkeit im Regelungsbereich des SGB II. Gerade deshalb plädiert der Ombudsrat so nachdrücklich für eine stärkere Verantwortung der örtlich zuständigen Stellen.

Einzelne Zielgruppen des Arbeitsmarktes

Die Besuche bei den Trägern der Grundsicherung haben gezeigt, dass diese der Vermittlung der Unter 25-Jährigen (U25) eine hohe Priorität beimessen. Die Betreuungsquote 1:75 ist in der Regel erreicht. Diese Gruppe der Langzeitarbeitslosen blieb in der Vergangenheit weitgehend unbeachtet. Jetzt muss für jeden einzelnen Jugendlichen eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen werden, die berücksichtigt, welche Schritte zur Integration zu gehen sind, das kann mit dem Nachholen des Schulabschlusses beginnen. Eine enge Zusammenarbeit mit den Trägern vor Ort, mit Jugendhilfeausschüssen, das Abhalten von Jugendkonferenzen ist für die Motivation der Jugendlichen und den Erfolg der Maßnahmen ebenso wichtig, wie konsequente Sanktionen bei Verweigerung der Jugendlichen. Das Konzept, diesem Personenkreis bei der Integration in den Arbeitsmarkt ein besonders günstiges Verhältnis je Vermittler zuzuordnen, zeigt messbare Erfolge, und ist somit weiterzuführen. Diese Vermittlungserfolge sind umso ermutigender, da die Vermittlungsquote der Personen unter 25 Jahren über ihrem verhältnismäßigen Anteil in Bezug auf alle Erwerbsfähigen liegt und diesem Personenkreis auch Schüler zuzuordnen sind, die definitionsgemäß zwar erwerbsfähig, jedoch aufgrund des Schulbesuchs nicht vermittelbar sind.

Der Förderpreis „Jugend in Arbeit“, der am 2. Mai 2006 in Berlin an verschiedene Projekte vergeben wurde, beweist zudem, dass die Jugendlichen den Weg in die Arbeit suchen und es zahlreiche innovative Projekte und engagierte Akteure auf allen gesellschaftlichen Ebenen gibt, die das Problem der

Jugendarbeitslosigkeit als gesamtgesellschaftliches Thema begreifen und ihren Einsatz **nicht** als Akt der Barmherzigkeit sehen.

Der Bereich der Personen über 55 Jahren ist hingegen mit einem Vermittlungsanteil von etwa 8 v.H. deutlich unterrepräsentiert, obwohl dieser Personenkreis einen Anteil im Verhältnis zu allen Erwerbsfähigen von rund 11 v.H. bildet. Maßgebend dafür sind unter anderem die Regelungen des § 65 SGB II in Verbindung mit § 428 SGB III, die es Personen, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, erlauben, Arbeitslosengeld II (ALG II) zu erhalten, ohne sich der Vermittlung zur Verfügung stellen zu müssen (so genannte „58er-Regelung“).

Vorbehalte hinsichtlich der Leistungsfähigkeit von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern seitens der Arbeitgeber dürfen jedoch nicht übersehen werden. Es gilt diesen entschieden entgegenzutreten und die bei diesem Personenkreis bestehenden Erfahrungspotentiale durch ergänzende Maßnahmen zu stärken und in den Kreis der Arbeitgeber zu tragen.

Grundsätzlich feststellbar ist, dass bei älteren Arbeitnehmern in den alten Bundesländern, anders als in den neuen Bundesländern, stärker im Bewusstsein verankert scheint, dass der Vorruhestand selbstverständlich sei.

Der Ombudsrat begrüßt ausdrücklich den Wettbewerb „Perspektive 50plus - Beschäftigungspakte in den Regionen“, der die Integration älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer besonders deutlich macht und ins öffentliche Bewusstsein rückt und den 62 prämierten Regionalprojekten durch eine Förderung die Möglichkeiten zur Integration älterer Arbeitnehmer nachhaltig stärkt.

Nach der Einführung des SGB II ist die Zahl der registrierten Arbeitslosen erheblich gestiegen, auch die Zahl der arbeitslosen Frauen.

Der Zuwachs ist vor allem in den alten Bundesländern zu sehen, weniger in Ostdeutschland.

Hauptgrund hierfür ist, dass es wesentlich mehr Sozialhilfeempfängerinnen in den alten Bundesländern gab, die nicht arbeitslos gemeldet waren und keinen Anspruch auf Lohnersatzleistung nach dem SGB III hatten. Eine weitere Erklärung für den Anstieg beruht auf der Tatsache, dass die Grundsicherung für Arbeitsuchende von Hilfebedürftigen mit niedrigem Einkommen stärker in Anspruch genommen wird als die alte Sozialhilfe.

Frauen sind häufiger im Niedriglohnbereich vertreten; unter den ausschließlich im Minijob Beschäftigten beträgt der Frauenanteil deutlich über 50 %.

Überdurchschnittlich hoch ist der Anteil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bei Alleinerziehenden, mehrheitlich Frauen.

Diese sind insbesondere auf wohnortnahe Betreuungsmöglichkeiten mit flexiblen Öffnungszeiten angewiesen, an denen es vor allem in den alten Bundesländern und für Kinder unter drei Jahren häufig mangelt.

Durch das Arbeitslosengeld II verbessert sich die soziale Lage der Frauen, die vorher Sozialhilfe bezogen haben. Sie haben einen Anspruch auf Vermittlung und sind auf Mindestbasis rentenversichert.

Berufsrückkehrerinnen, vor allem Frauen, die nach einer Familienphase wieder auf den Arbeitsmarkt streben, benötigen besondere Unterstützung. Das betrifft sowohl Integrationsmaßnahmen nach dem SGB II als auch nach dem SGB III. In der Praxis ist diese Unterstützung häufig nicht vorhanden.

Bei den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung beträgt der Anteil der Frauen nur etwa 40%. Auch wenn davon ausgegangen werden kann, dass auf Grund von Familienarbeit Frauen aus der Zumutbarkeitsregelung herausfallen, ist die Situation unbefriedigend. Den Ombudsrat haben viele Zuschriften erreicht, in denen arbeitslose Frauen den Wunsch nach einer solchen Tätigkeit zum Ausdruck gebracht haben.

Es muss weiterhin im Auge behalten werden, ob sich bei der Vergabe der Arbeitsgelegenheiten eine geschlechtsspezifische Arbeitsteilung ergibt.

Eine geschlechtsspezifische Datenermittlung ist ebenso erforderlich wie die Schulung der Fallmanagerinnen und Fallmanager, um Gender-Aspekte bei der Beratung zu berücksichtigen. Im Übrigen steht dies in den Zielen des SGB II.

Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Instrumente

Das breite Spektrum an Initiativen und Wettbewerben zur Eingliederung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (eHb) zeigt durch die Unterstützung vieler Akteure am Arbeitsmarkt, dass ein Prozess in Gang kommt, die hohe Arbeitslosigkeit zu verringern und gemeinsam Lösungen zu suchen und zu erarbeiten.

ARGEn und Optionskommunen ist es gelungen, vorhandene Strukturen der aktiven Arbeitsförderung aufzunehmen und weiter zu entwickeln.

Im Rahmen der Betreuung der Arbeitslosen nach dem SGB II stehen „Fallmanagern“ oder „Persönlichen Ansprechpartnern“ sowohl neu für das SGB II geschaffene als auch vorhandene Arbeitsmarktinstrumente und -programme aus dem SGB III zur Verfügung.

Den SGB II-Empfängern stehen mit wenigen Ausnahmen die Eingliederungsleistungen nach dem SGB III zur Verfügung. Dies sind u.a. Mobilitätshilfen, Trainingsmaßnahmen, Vermittlungsgutscheine (§ 421g SGB III), Förderung der beruflichen Weiterbildung (FBW), Förderungen der Existenzgründung (Ich-AG, Überbrückungsgeld), Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Leistungen zur Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben, Leistungen an Arbeitgeber (Lohnkostenzuschüsse LKZ, Einstellungshilfen).

Die Leistungen nach dem § 16 Abs. 2 SGB II, wie z.B. die psychosoziale Betreuung, die Schuldner- und Suchtberatung, dienen zunächst dazu, die Voraussetzungen für eine Eingliederung in das Erwerbsleben zu schaffen.

Darüber hinaus ist für Personen, die sich erfolglos um Arbeit bemüht haben, das Instrument der Arbeitsgelegenheit vorgesehen. Diese ist in § 16 Abs. 3 SGB II geregelt und sieht zwei Varianten vor. Zum einem gibt es die „Entgeltvariante“, die die Begründung eines versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses vorsieht. Zum anderen wird im Gesetz auch die Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung (MAE) ausgeführt; eine Tätigkeit, die kein Arbeitsverhältnis begründet und gemeinnützig und zusätzlich sein muss. Hier erhält der Arbeitsuchende weiterhin sein Arbeitslosengeld II zusätzlich einer Aufwandsentschädigung.

Insgesamt konnten in 2005 rund 292.000 Arbeitsgelegenheiten, vermittelt werden, davon rund 40% für Frauen und 60% für Männer. Im Rahmen der Bund-Länder-Initiative vom Juli 2005 erhielten rund 10.500 ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen Zusatzjob.

Nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit befanden sich Ende September 2005 rund 600.000 Empfänger von Arbeitslosengeld II in Maßnahmen. Überwiegend in MAE. Es muss in den nächsten Monaten verstärkt von den vorgenannten Arbeitsmarktinstrumenten Gebrauch gemacht werden.

Bei der Verteilung der Arbeitsgelegenheiten lassen sich deutliche regionale Unterschiede feststellen. Während in Sachsen-Anhalt fast jeder Fünfte (18%) eine Arbeitsgelegenheit aufgenommen hat, ist es in Hessen dagegen nur jeder fünfzehnte (6,5%).

Das durchschnittliche Alter der Arbeitslosen, die eine Arbeitsgelegenheit aufgenommen haben, beträgt in Ostdeutschland 37 Jahre, in Westdeutschland 38 Jahre. Ein Viertel der Teilnehmer an dieser Maßnahme ist unter 25 Jahre.

Die Wohlfahrtsverbände engagieren sich besonders in diesem Bereich und bieten eine Vielzahl von Arbeitsgelegenheiten an. So hat der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband im Frühjahr 2006 ein Potential von ca. 30.000 Arbeitsgelegenheiten benannt, von denen 15.000 besetzt sind. Die CARITAS beziffert ihr Angebot auf 17.000 Zusatzjobs, von denen bislang rund 12.000 besetzt sind.

Demnach sind allein bei diesen beiden Verbänden rd. 20.000 Zusatzjobs nicht besetzt. Dies entspricht einem Anteil von ca. 42 v.H. und deutet darauf hin, dass es einer noch stärkeren Vernetzung von Wohlfahrtsverbänden und Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende zur Optimierung der Beschäftigungspotentiale bedarf.

Es hat sich deutlich gezeigt, dass Arbeitsgelegenheiten von den Langzeitarbeitslosen in der Regel gewünscht werden, da sie neben dem Zusatzeinkommen auch Teilhabe am Arbeitsmarkt ermöglichen. Sie sind allerdings keine Brücke in den 1. Arbeitsmarkt. Ein solcher Übergang gelingt in den seltensten Fällen.

In Anlehnung an das BSHG gehört auch das Einstiegsgeld zu den Eingliederungsleistungen, ebenso wie die Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz.

Im Rahmen des Einstiegsgeldes (§ 29 SGB II) gab es im Jahr 2005 17.600 Förderfälle, davon der überwiegende Teil (86%) im Rahmen einer selbständigen Tätigkeit. Lediglich 2.500 erwerbsfähige Hilfebedürftige (14%) haben mittels Einstiegsgeld eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen.

Empfehlung des Ombudsrates

Hinsichtlich der arbeitsmarktpolitischen Instrumente aus dem Rechtskreis des SGB III sollte die Förderung der Teilnehmer dieser Maßnahmen unter dem

Gesichtspunkt der Arbeitsmarktnähe der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zum ersten Arbeitsmarkt erfolgen, da die realen Chancen auf Wiedereingliederung hier am höchsten erscheinen.

Die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung steht trotz der vorgegebenen Kriterien „im öffentlichen Interesse“, „Zusätzlichkeit“, „Wettbewerbsneutralität“ und „arbeitsmarktpolitische Zweckmäßigkeit“ immer wieder in der Kritik. Hier hat es sich als vorteilhaft erwiesen, dass bei der Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten eine frühe Einbindung von örtlichen Vertretern des Handwerks, der Industrie, der Arbeitnehmervertretungen und der sozial-karitativen Einrichtungen erfolgt, um einen breiten gesellschaftlichen Konsens zu erzielen.

Diesen Ansatz bei der Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung fortzuführen oder ggf. zu initialisieren, unterstützt der Ombudsrat ausdrücklich. Nach Auffassung des Ombudsrates können diese Gremien zugleich Brückenbauer zwischen 1. und 2. Arbeitsmarkt sein.

Der Ombudsrat ist der Auffassung, dass die einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumente im Rahmen eines Ziel-Wirkungs-Controllings untersucht und beobachtet werden müssen. Insbesondere sind bei der Förderung von Selbständigkeit (Ich-AG, Überbrückungsgeld) die Kosten dem Nachweis der Einsparungen durch nachhaltige Eingliederung der Geförderten in Erwerbstätigkeit gegenüber zu stellen. Die arbeitsmarktpolitischen Instrumente sollen hinsichtlich ihrer Übersichtlichkeit und Praktikabilität geprüft und gegebenenfalls diesbezüglich ergänzt werden.

IV. Schlussbetrachtung

Die Bundesregierung hat mit dem Koalitionsvertrag das arbeitsmarkt- und sozialpolitische Ziel gesetzt: „ein Bewusstsein in der Bevölkerung zu verankern, das auf Eigenverantwortung, Teilhabe an der Erwerbsarbeit und solidarische Unterstützung der Hilfsbedürftigen setzt“.

Von diesem Ziel sind wir, wenn wir das gesamte Spektrum der Informationen und Bewertungen über das SGB II betrachten, noch sehr weit entfernt. Die Interessenlage von Betroffenen Gruppen – Parteien, Institutionen, Verbänden, Behörden – bestimmt leider zu oft den Grundtenor der Forderung oder Kommentierung.

Der Bundesrechnungshof gibt dagegen mit seinem Bericht vom 19. Mai 2006 eine nüchterne Darstellung, die schonungslos die Fehler und Schwachstellen im System des SGB II auflistet. Dabei darf nicht verkannt werden, dass in erster Linie die verwaltungstechnische und die Kostenseite zum Maßstab gemacht wurden. Der Ombudsrat ist trotz einer gänzlich anderen Herangehensweise an das Gesetz in vielen Punkten zu ähnlichen Erkenntnissen gelangt, betrachtet etliche Punkte jedoch in einem anderen Licht.

- Soweit der Bundesrechnungshof feststellt, dass die Bundesagentur für Arbeit durch die Rahmenvereinbarung vom 1. August 2005 eine Einengung in ihren unmittelbaren Einflussmöglichkeiten gegenüber den Geschäftsführern der Arbeitsgemeinschaften erfährt, bewertet der Ombudsrat gerade die Verantwortungsabgabe an die Geschäftsführer als zielführend, um die Kompetenzen dieser Einrichtungen zu stärken.
- Der Ombudsrat begrüßt ausdrücklich, dass der Bundesrechnungshof in seinem Bericht auf gravierende Mängel aufmerksam macht, auf deren Beseitigung der Ombudsrat seit seinem Zwischenbericht vom 29. Juni 2005 dringt.

- Der Ombudsrat teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofs, dass die Vermittlungsaktivitäten der Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende defizitär sind. Er verkennt gleichwohl nicht, dass die mangelhafte Software A2LL zu einer Bindung von Personal in den Leistungsstellen und somit zu einer deutlichen Schieflage zu Lasten der Personaldichte in der Arbeitsvermittlung führte. Auch die mangelhafte Durchführung von Sanktionen kann den Leistungsstellen nur bedingt angelastet werden, da die Möglichkeit Sanktionen zu vollziehen in der Software A2LL nicht durchführbar war.
- Des Weiteren teilt der Ombudsrat die Aussage des Berichtes des Bundesrechnungshofs hinsichtlich der Mängel in der Leistungsgewährung. Vornehmlich sieht er diese jedoch im Gesetz selber. Er hat zur Präzisierung des Leistungsrechts dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales Vorschläge unterbreitet.
- Dem Bundesrechnungshof ist zuzustimmen, wenn er die Bundesregierung auffordert, dieses Gesetz unter den Bedingungen der großen Koalition zu korrigieren. Die angemahnten Kontrollen sind absolut notwendig, um Missbrauch und missbrauchsfördernde Tatbestände zu beseitigen. Dies ist schon zur Erhaltung des breiten gesellschaftlichen Konsens bezüglich der Unterstützung Bedürftiger erforderlich. Jedoch vertritt der Ombudsrat klar die Auffassung, dass von Missbrauch nicht geredet werden kann, wenn die Betroffenen die Möglichkeiten nutzen, die das Gesetz zulässt. Der Gesetzgeber ist gefordert, Regelungen zu schaffen, die klar und eindeutig sind und die nicht dazu führen, dass das eigentliche Ziel unterlaufen wird.
- Die Schlussfolgerung des Bundesrechnungshofes, eine massive Kürzung des Leistungsniveaus sei erforderlich, wird so pauschal nicht geteilt. Die Mängel im System müssen beseitigt werden und die Zusammenarbeit

aller Partner am Arbeitsmarkt muss deutlich verbessert werden. Die Partner, die für die Ausübung der staatlichen Gewalt im Bereich der Sozialpolitik zuständig sind, müssen verlässlich und nach einheitlichen Maßstäben agieren und sich nicht über kommunales oder bundeseinheitliches Kompetenzgerangel definieren.

Teilhabe an der Gesellschaft fordert, sich der eigenen Verantwortung gegenüber der Gemeinschaft bewusst zu sein und sich einzubringen. Auch eine unverschuldete soziale Notlage darf nicht dazu führen, allein dem Staat die Sorge für persönliches Wohlergehen zu überlassen. Eigeninitiative zu fordern und zu fördern darf nicht als gesetzgeberische Härte verdammt, sondern muss unterstützt werden.

Maßvolles Fordern auf der einen Seite, andererseits aber auch Verständnis für besondere Notsituationen, die eben nur durch Ermessensspielräume und nicht durch starre gesetzliche Regelungen zu überwinden sind, werden vom Ombudsrat angemahnt. Hier ist nicht nur der Gesetzgeber – Beispiel Ermessensspielraum vor Ort – sondern es sind auch diejenigen gefordert, die sich für die Interessen der Betroffenen einsetzen.

Die Politik kann und muss die Rahmenbedingungen setzen und für ein reibungsloses Funktionieren sorgen. Jeder in unserer Gesellschaft ist gefordert mitzuwirken und das Seine dazu beizutragen .

Dr. Christine Bergmann

- geboren 1939 in Dresden, verheiratet, zwei Kinder
- Studium der Pharmazie, 1963 Staatsexamen, 1989 Promotion
- 1977 - 1990 Abteilungsleiterin im Institut für Arzneimittelwesen der DDR
- seit 1989 SPD-Mitglied
- Mai 1990 - Januar 1991 Präsidentin der Berliner Stadtverordnetenversammlung
- 1991 - 1998 Bürgermeisterin von Berlin und Senatorin für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen
- 1995 – 2003 Mitglied des SPD-Parteivorstandes
- 1998 - 2002 Bundesministerin für Familien, Senioren, Frauen und Jugend
- Ämter:
 - Mitglied im Vorstand der Friedrich-Ebert-Stiftung
 - Mitglied im Präsidium des Internationalen Bundes
 - Mitglied im ZDF – Fernsehrat
 - Mitglied der Kirchenleitung der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-Schlesische Oberlausitz

Dr. h. c. Hermann Rappe

- Geboren 1929 in Hannoversch Münden, verheiratet, ein Kind
- Dr. hc mult und Träger hoher Auszeichnungen
- Mittlere Reife, Kaufmännische Lehre in Konsumgenossenschaft, Kaufmannsgehilfenprüfung
- seit 1947 SPD-Mitglied
- seit 1953 Sekretär bei der IG Chemie, Papier, Keramik
- seit 1966 Mitglied des geschäftsführenden Hauptvorstandes
- 1982 – 1995 1. Vorsitzender der IG Chemie, Papier, Keramik
- seit 1983 Vorsitzender der europäischen Chemiegewerkschaften
- 1988 – 1995 Präsident der internationalen Föderation von Chemie-Energie- und Fabrikarbeiterverbänden (ICEF)
- 1972 - 1998 Mitglied des Deutschen Bundestages
- 1976 – 1983 Vorsitzender des Bundestagsausschusses Arbeit und Sozialordnung
- 1990 Verwaltungsrat der Treuhandanstalt für vereinigungsbedingte Aufgaben in Berlin
- 2001 Vorsitzender der Kommission für betriebliche Gesundheitspolitik der Bertelsmann-Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung

Prof. Dr. Kurt Biedenkopf

- geboren 1930 in Ludwigshafen, verheiratet, vier Kinder
- Jurastudium, 1958 Promotion, 1963 Habilitation
- 1963 – 1969 Dozent in Frankfurt/Main und Tübingen, Ordinarius, Dekan und Rektor in Bochum
- 1973 – 1977 Generalsekretär der CDU
- 1976 – 1980, 1987 – 1990 Mitglied des Deutschen Bundestages
- 1980 – 1988 Mitglied des Landtags Nordrhein-Westfalen
- 1980 – 1983 Vorsitzender der CDU-Landtagsfraktion
- 1990 Gastprofessor an der Universität Leipzig
- seit 1990 Mitglied des Sächsischen Landtags
- 1990 - 2002 Ministerpräsident in Sachsen
- Ämter:
 - Mitglied des Vorstandes der Deutschen Nationalstiftung
 - Mitglied des Vorstandes des Stifterverbandes der Deutschen Wissenschaft
 - Mitglied des Vorstandes des Instituts für Wirtschaft und Gesellschaft, Bonn
 - Vorsitzender des Aufsichtsrates der Staatl. Porzellanmanufaktur Meißen
 - Vorsitzender des Kuratoriums Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn
 - Mitglied des Senats der Max-Planck-Gesellschaft

