



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Deutscher Landkreistag · Postfach 11 02 52 · 10832 Berlin

Bundesagentur für Arbeit
SU II
Herrn Torsten Brandes
Frau Dr. Renata Häublein

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 0 30/59 00 97 – 3 51
Fax: 0 30/59 00 97 – 4 40

E-Mail: Markus.Keller
@Landkreistag.de

AZ: IV-423-16/6

Datum: 20.09.2007

nachrichtlich:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Herrn Dr. Rolf Schmachtenberg

per Mail

SGB II-Planungsbrief 2008

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Übersendung des Planungsbriefes, für die wir uns bedanken, gibt uns Gelegenheit und Anlass zum Zielvereinbarungsprozess insgesamt und den konkreten Zielen für das kommende Jahr einige Anmerkungen zu machen, offene Fragen aufzuwerfen und Anregungen zu geben.

Zunächst regen wir erneut an, dass Gespräche zum Zielsteuerungssystem im SGB II nicht nur mit den gemeindlichen Verbänden geführt werden. Selbstverständlich steht es BMAS wie BA weiterhin frei, sich unter Bezugnahme auf die Rahmenvereinbarung, die der Deutsche Landkreistag nicht unterzeichnet hat, nur mit Vertretern kommunaler Spitzenverbände für eine Minderzahl der ARGEn zu diesen Fragen zu besprechen. Angesichts unserer Unterstützung des Zielvereinbarungsprozesses, der die überwiegende Zahl der Kreis-ARGEn gefolgt ist, halten wir eine umfassende Einbeziehung des Deutschen Landkreistages nach wie vor für geboten und richtig.

Anmerkungen

Eine Zielvereinbarung als Steuerungsinstrument ist grundsätzlich unmittelbaren Vorgaben von Zielen oder gar weitergehenden Vorgaben zur Aufgabenausführung vorzuziehen. Allerdings erweckt die praktische Umsetzung der Zielvereinbarungen in den ARGEn wie bei den Kreisen als kommunalen Trägern den Eindruck, dass der Anteil der unverhandelbaren Zielvorgaben überwiegt. Dadurch wird die Bezeichnung Zielvereinbarung zum Euphemismus, der letztlich eine eingeschränkt beeinflussbare Zielvorgabe beschreibt.

Als Grundlage für das Ziel „Senkung der passiven Leistungen“ dient dem SGB II-Zielvereinbarungsprozess die Festsetzung des ALG II-Mittelansatzes durch den Bundesgesetzgeber. Dieses Vorgehen folgt der Logik, dass nur ausgegeben werden kann, was der Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung stellt. Zugleich zeigen die Erfahrungen im SGB II seit seinem Bestehen, dass die Hoffnung des Haushaltsgesetzgebers auf niedrige Ausgaben für die ALG II-Leistungen die Realität regelmäßig verfehlt haben. Insofern erneuern wir die Anregung, diesbezüglich nicht unrealistisch niedrige Mittelansätze für die passiven Leistungen zur Grundlage des Planungsprozesses zu machen.

An den bisherigen unterjährigen Eingriffen des Haushaltsgesetzgebers im Bereich der SGB II-Ansätze sowie an den inhaltlichen Veränderungen des Leistungsrechts im SGB II wird deutlich, dass ein Zielvereinbarungssystem, bei dem mit bestimmten Ressourcen bestimmte beeinflussbare Aufgabenstellungen zu bewältigen sind, im SGB II bisher nicht existiert.

Ein erhebliches Problem des SGB II-Steuerungsansatzes liegt darin, dass zwischen externen Einflussfaktoren, die als unveränderbare Gegebenheiten den SGB II-Trägern begegnen, und gestaltbaren Faktoren, die v.a. durch die Leistung des SGB II-Trägers beeinflusst werden, nicht allgemein unterschieden werden kann. Nur in einem gewissen Umfang können die äußeren Faktoren im Rahmen der Cluster-Zuordnung berücksichtigt werden. Dies hat zur Folge, dass einzelne ARGEn, die ihre Ziele in der Vergangenheit aus strukturellen Gründen nicht erreichen konnten, neben weiterhin zu ehrgeizigen Vorgaben nach dem Cluster-Durchschnitt auch noch ihren Abstand zum höheren Durchschnitt verringern sollen, ohne dass sie dies aus eigener Leistung könnten. Zugleich können andere ARGEn, die durch günstige Rahmenbedingungen ihre Zielvorgaben leicht erfüllen, weiterhin ohne große Anstrengungen den Vorgaben gerecht werden. Aus Bundessicht mag diese Situation eine unausweichliche Nebenwirkung des Steuerungsansatzes sein, aus Sicht der einzelnen betroffenen ARGE und Kreise ebenso wie bei den Verantwortlichen in der BA verursacht dies einen hohen Aufwand, viel Frustration und unnötige Auseinandersetzungen. Der damit verbundene Aufwand steht der Aufgabenerfüllung im SGB II nicht zur Verfügung und lähmt darüber hinaus Engagement und Motivation für die Aufgabenerfüllung.

Die im Prozess vorgesehenen sog. Kontraktverhandlungen zwischen BMAS und BA über Inhalte der Zielvereinbarung wirken angesichts der Nachordnung der BA und ihrer nicht vorhandenen rechtlichen Unabhängigkeit gegenüber dem BMAS im Aufgabenbereich SGB II als wenig ertragreich. Vor diesem Hintergrund wäre eine Zielvereinbarung im Sinne des § 48 SGB II, in der die Zielvorstellungen des BMAS, die aggregierten Angebotswerte der ARGEn und eine eigene Einschätzung der BA zu den Zielen festgehalten wird, überzeugender.

Offene Fragen

Rückblickend ergibt sich die weitgehende Erreichung der Zielvorgabe im laufenden Jahr daraus, dass stattfindende Zunahme von Aufstockern ebenso wie der Verbleib von Unter-25-Jährigen in der elterlichen Bedarfsgemeinschaft die Bundesleistung kaum berührt, sondern überwiegend die kommunalen Leistungen betrifft. Somit führt das Zusammenspiel von tatsächlichen Veränderungen und rechtlichen Gegebenheiten zu einem Absinken der beplanten passiven Leistungen, das der Gesamtentwicklung der Geldleistungen im SGB II nicht entspricht. Wir gehen davon aus, dass diese Entwicklungen nicht vorrausschauend eingeplant wurden, sondern vielmehr zufällig eingetreten sind. Der in diesem Zusammenhang vorgeschlagene Wert von Einsparungen in Höhe von ca. 8% bei den passiven Leistungen für das kommende Jahr ist vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar und sollte näher unterlegt werden.

In Bezug auf die Integrationen ist ebenfalls zu vermissen, worauf sich die Annahme stützt, dass eine Steigerung der Integrationen um 7% bzw. um 5% bei den U25-Jährigen grundsätzlich in 2008 zu erwarten ist. Der zusätzlich vorgesehene Aufholzuschlag zu den leistungsstärksten ARGEn begegnet noch größeren Zweifeln: Ob die Zahl der Integrationen ausschließlich oder vorwiegend von der Leistung der SGB II-Einrichtung abhängt, wäre zunächst weiter darzulegen, bevor daraus eine ehrgeizige Zielvorgabe abgeleitet wird.

Misslich ist, dass die Abbildung der Kosten und ihre Zuordnung auf Integrationen wegen bestehender Schwierigkeiten innerhalb der BA entfällt. Offiziell wurden wir seitens der BA weder über die Probleme noch über Ursachen oder Abhilfemöglichkeiten informiert. Um der gemeinsamen Trägerverantwortung und der anteiligen Kostentragung für die Verwaltungskosten in den ARGEn gerecht zu werden, wären Informationen zu grundlegenden Fragen des Zielvereinbarungs- und Steuerungsprozesses sicherlich hilfreich.

Grundlegend möchten wir auch die Frage aufwerfen, ob der mit dem Zielsteuerungssystem des SGB II verbundene Aufwand in einem ausgewogenen Verhältnis zu damit erzielbaren Erfolgen steht. Beispielsweise handelt es sich bei den Leistungsausgaben um gesetzliche Leistungsansprüche, die nur eingeschränkt beeinflussbar und gestaltbar sind. Ein systematischer und fundierter Vergleich über die Entwicklung der Leistungsausgaben in den Optionskommunen und den ARGEn müsste ersichtlich machen, ob der in der ARGE-Welt getriebene erhebliche Aufwand mit dem bundeseinheitlichen Zielsteuerungssystem sich überhaupt in nachvollziehbaren Ergebnissen niederschlägt. Eine weitere Betrachtung wäre wert, ob die durch das Zielvereinbarungssystem gegebenen Steuerungsimpulse der Aufgabenerfüllung im SGB II zu- oder abträglich ist. Schließlich ist ein Allgemeinplatz, dass zwischen dem Versuch Entwicklungen und Verhalten in einer gewissen Weise zu beeinflussen und den tatsächlich erzielten Wirkungen erhebliche Differenzen auftreten können.

Anregungen

Das vorliegende Zielsystem erscheint uns insoweit als hilfreich und nützlich, als die Orientierungswerte der einzelnen ARGE ermöglichen, die Vorgaben auf Bundesebene für die einzelne ARGE greifbar werden und sich innerhalb der jeweiligen Cluster mit anderen ARGEn in Relation zu sehen. Auf dieser Grundlage wäre ein Austausch zwischen den SGB II-Trägern über Vorgehen, einzelne Maßnahmen und deren Wirkungen anzuregen, die eine Weiterentwicklung der individuellen Steuerung der ARGE ermöglicht. Hierzu wäre jedoch über die interne Transparenz für die ARGEn und die BA-Welt durch das BA-Controllingsystem hinaus ein öffentlicher Zugang für die Orientierungs-, Ziel- und Ergebniswerte erforderlich.

Bisher haben wir weder Informationen über die Cluster-Orientierungswerte noch über die Entwicklungen der Werte im Nachgang bei den Prozessen der vergangenen Jahre. Wir gehen davon aus, dass die kommunalen Träger ebenfalls über diese Werte keine eigenen Informationen haben, sondern allenfalls in der Trägerversammlung darüber informiert werden. Eine offensivere Informationspolitik zumindest gegenüber der kommunalen Trägern und ihren Spitzenverbänden regen wir deshalb an.

Insofern schlagen wir vor, das Zielvereinbarungssystem transparenter und schlanker zu machen. Dies könnte dadurch erfolgen, dass die Orientierungswerte des Bundes, die Angebotswwerte der ARGEn wie deren Ergebniswerte gegenübergestellt werden. Damit wäre den Entscheidungsträgern in den ARGEn klar, welche Erwartung der Bund und die Öffentlichkeit an sie hat. Zugleich erhält der Bund eine Vorstellung, was die ARGEn für umsetzbar halten und wie groß somit die Haushaltsrisiken in diesem Bereich aus fachkundiger Sicht der Ausführungsbehörden sind.

Eine ebenfalls öffentliche Zielnachhaltung durch die BA, die transparent macht, wer Bundes-Ziele und eigene Ziele umsetzen konnte und wer nicht, ermöglicht dann eine Analyse der Ursachen und eine Weiterentwicklung der Steuerungsmechanismen. Über die Zeit wäre ersichtlich und öffentlich zugänglich, welche Zielplanungen sich realisieren lassen. Zugleich würde im Gegensatz zum jetzigen, auf die Bundesleistungen fixierten System eine umfassende Planung zum SGB II unterstützt. Ein solches Verfahren wäre auch geeignet, die derzeit dem Steuerungsansatz zugrundeliegende unausgesprochene Hypothese, dass vorwiegend die Leistung des SGB II-Trägers bei der Zieleinhaltung oder -verfehlung eine Rolle spielt, zu hinterfragen.

Ein solches stärker auf Selbststeuerung ausgerichtetes System würde die örtlichen Zielvereinbarungen sowie den „ausverhandelten“ Kontrakt zwischen BA und BMAS auf Bundesebene in seiner Bedeutung relativieren oder überflüssig machen. Die Gegenüberstellung der Zielvorstellungen des Bundes, der aggregierten Angebotswerte auf Bundesebene würde einen Zielkorridor beschreiben, in dem die BA ihre Einschätzung zur Mitgestaltung als Vereinbarungswert festhalten kann. Der Vorteil für den Bundesgesetzgeber bestünde darin, dass er eine realistischere Einschätzung über die Erreichbarkeit seiner Ziele erhält. Schließlich stellen unrealistische Verhandlungsergebnisse, die in Zielvereinbarungen festgehalten werden, keinen Vorteil für den Bund dar – v.a. wenn Zielverfehlungen sanktionslos bleiben. Zugleich ist angesichts des unklaren Leistungseinflusses im derzeitigen System ein Belohnen oder Bestrafen bei Zieleinhaltung nicht zu verantworten.

Hinweisen möchten wir auf die begründeten Zweifel, die in den ARGEn über die Validität der Daten in dem Planungswerkzeug für die ARGE-Geschäftsführungen aufgetaucht sind. Wir bitten diesen Zweifeln nachzugehen und sie zeitnah umfassend auszuräumen. Ein Mehr an Transparenz in derartigen Fragen würde der Glaubwürdigkeit der BA-Systeme sehr zuträglich sein. Aus unserer Sicht ist es misslich, dass auftretende Probleme im Datenbereich nicht unmittelbar von der BA an uns herangebracht werden. Dadurch, dass wir nicht offiziell über Informationen zu derartigen Problemen verfügen, können wir keinen Beitrag dazu leisten, in solchen Zusammenhängen entstehendes Misstrauen gegenüber der BA und ihren Datenverarbeitungssystemen auf fundierte Weise auszuräumen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Markus Keller
Referent