

# Jobcenter der Zukunft

## Chancen, Risiken und Entwicklungsnotwendigkeiten der Jobcenter in Deutschland<sup>1</sup>

Dr. Matthias Schulze-Böing

**Dr. Matthias Schulze-Böing ist Leiter des Amtes für Arbeitsförderung, Statistik und Integration der Stadt Offenbach sowie Geschäftsführer des Eigenbetriebs MainArbeit – kommunales Jobcenter Offenbach.**



**Schulze-Böing studierte in Frankfurt am Main und Berlin, arbeitete von 1980 bis 1987 in der universitären Forschung und ist seit 1988 bei der Stadtverwaltung Offenbach beschäftigt. Er arbeitet neben seiner Tätigkeit in Offenbach in verschiedenen nationalen und inter-**

**nationalen Gremien mit. Unter anderem ist er Mitglied im Sprecherkreis des Bundesnetzwerks Jobcenter. Veröffentlichungen zu Arbeitsmarkt, Beschäftigung und Verwaltung.**

### **Grundsicherung für Arbeitsuchende – eine Erfolgsgeschichte mit Risiken und Herausforderungen**

Neun Jahre nach Inkrafttreten des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), und der Schaffung von Jobcentern für die Umsetzung des neuen Rechts ist eine kleine Zwischenbilanz der Erfahrungen mit dem neuen Recht und zu den Arbeitsbedingungen der Jobcenter sinnvoll und notwendig.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende hat die vormalige Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für erwerbsfähige Menschen nach dem Bundessozialhilfegesetz zusammengeführt. Entstanden ist ein neues Leistungsrecht, das Elemente der Fürsorge mit dem Ansatz der Arbeitsförderung verbindet. Zentrales Ziel des neuen Rechts ist die Überwindung von Bedürftigkeit und materiellen Notlagen durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.

Diesem Ziel sind alle Leistungen und Maßnahmen unterzuordnen.<sup>2</sup>

Die Entwicklung der Jobcenter war von Anfang an durch eine intensive Diskussion um die richtige Trägerschaft und Organisationsform geprägt. Es entstand ein duales Modell mit den Arbeitsgemeinschaften von Arbeitsagenturen und Kommunen (ab 2011 als „gemeinsame Einrichtungen“) einerseits und den Jobcentern der zugelassenen kommunalen Trägern des SGB II auf der anderen Seite. Nachdem in der Zeit bis 2010 von den politischen Kräften in Bund, Ländern und Kommunen die Unterschiede dieser beiden Organisationsmodelle mit ihren je nach Interessenrichtung akzentuierten Vor- und Nachteilen hervorgehoben wurden, besteht seit der auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2007 folgenden Organisationsreform zum Jahr 2011 ein breiter Konsens, dass nicht Wettbewerb zwischen den Organisationsmodellen, sondern Kooperation und die Ausbildung eines gemeinsamen Leistungsprofils der Jobcenter anzustreben ist. Diese neue Ausrichtung nicht mehr in einem vordergründig politisch motivierten Wettbewerb der Modelle, sondern ausgerichtet an modernen Prinzipien der Rechenschaftslegung ist zu begrüßen.

Die Jobcenter in Deutschland stehen für eines der größten Systeme sozialer Leistungen und Arbeitsmarktdienstleistungen in Europa. Rund 4,5 Millionen erwerbsfähige Leistungsberechtigte in 3,3 Millionen Bedarfsgemeinschaften mit insgesamt gut sechs Millionen Personen werden in diesem System gesichert und gefördert. Die Arbeit der Jobcenter ist ein wichtiger Beitrag zur Sicherung des sozialen Friedens im Land, in den Kreisen und Städten.

Das System kann bisher insgesamt als durchaus erfolgreich angesehen werden. Seit 2007 sinkt die Zahl der Leistungsbezieher. Die Belastung der öffentlichen Haushalte durch die Grundsicherung konnte auf Bundesebene deutlich reduziert werden.



<sup>1</sup> Überarbeitete Fassung einer fachlichen Stellungnahme des Bundesnetzwerks Jobcenter vom Januar 2014.

<sup>2</sup> Vgl. dazu ausführlicher: Matthias Schulze-Böing: „Moderne Dienstleistungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende? Einige Anmerkungen zu aktuellen Themenstellungen“, in: Joachim Lange (Hg.): Zwei Jahre Organisationsreform SGB II. Was wurde erreicht, was bleibt zu tun? Evangelische Akademie Loccum 2013 (Loccumer Protokolle 68/12), S. 11-26

In den Jahren seit Bestehen des neuen Rechts haben die Jobcenter und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unter zum Teil sehr schwierigen Bedingungen und bei einer bisweilen sehr kritischen bis hin zu polemisch-aggressiven Diskussion in der politischen Öffentlichkeit dafür gesorgt, dass die Leistungen des Systems erbracht werden und die Eingliederung in Erwerbsarbeit gefördert wird. So werden pro Jahr deutlich mehr als eine Millionen Menschen in sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse oder Selbstständigkeit integriert. Mit dem „Paket“ für Bildung und Teilhabe seit dem Jahr 2011 werden zudem vielfältige Leistungen zur Verbesserung von Bildungschancen und zur Sicherung sozialer und kultureller Teilhabe für Kinder und Jugendliche aus den Familien der Leistungsberechtigten erbracht.

### **Recht vereinfachen, flexibles Handeln ermöglichen**

Dabei haben die Jobcenter gemeinsam mit den kommunalen Trägern, der Bundesagentur für Arbeit und den zuständigen Ministerien auf Landes- und Bundesebene sowie der Landes- und Bundesebene bemerkenswerte organisatorische und fachliche Lernprozesse durchlaufen und positive Ergebnisse erreicht. Allerdings haben sich die Rahmenbedingungen im Verlauf der Jahre keineswegs nur verbessert, sondern in vieler Hinsicht auch schwieriger gestaltet.

So ist das Recht der Grundsicherung durch eine Vielzahl von Reformen und die laufende Rechtsprechung immer komplizierter geworden. Die ursprüngliche Intention der Reform, ein schlankes und einfach administrierbares Recht zu schaffen, das örtliche Flexibilität schafft und es erlaubt, den Großteil der vorhandenen Ressourcen für die Betreuung und Integration der Leistungsberechtigten und nicht für Verwaltungsaufwand einzusetzen, ist nach wie vor nicht eingelöst. Im Gegenteil, die ständig größer werdende Komplexität des Rechts zieht immer mehr Kapazitäten von den inhaltlichen Dienstleistungen ab, da die Sicherung der Rechtmäßigkeit des Handelns in den Jobcentern immer mehr Prüf- und Dokumentationsaufwand erfordert.<sup>3</sup>

Auch im Bereich der gesetzlichen Grundlagen für die aktive Arbeitsförderung gibt es Handlungsbedarf.



<sup>3</sup> Die Arbeitsgemeinschaft der Geschäftsführer der Jobcenter in Nordrhein-Westfalen hat zu diesen Fragen Vorschläge erarbeitet, denen sich das Bundesnetzwerk der Jobcenter-Geschäftsführer anschließt. Siehe Landesarbeitsgemeinschaft Jobcenter Nordrhein-Westfalen: Probleme und Reformbedarf im Bereich Leistungsrecht – Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts; Arbeitspapier, Juni 2013; herunterladbar unter: [www.sgb-ii.net/portal/material\\_aktuell/JOBCENTER\\_der\\_Zukunft\\_22-01-2014.pdf/view](http://www.sgb-ii.net/portal/material_aktuell/JOBCENTER_der_Zukunft_22-01-2014.pdf/view)

Die Reformen der letzten Jahre haben bereits einige Verbesserungen gebracht und die Gestaltungsmöglichkeiten bei der Nutzung der verschiedenen Instrumente erhöht.

Teilweise wurden aber die Handlungsmöglichkeiten einer lokal ausgerichteten Integrationspolitik auch verschlechtert. So etwa bei den Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II, die nur noch unter sehr restriktiven Bedingungen einsetzbar sind. Hier sind Lockerungen und eine Rückkehr zum vorher bereits erreichten Stand notwendig. Vor allem sollte die Kombination von Arbeitsgelegenheiten mit sozialpädagogischer Betreuung und Qualifizierung deutlich erleichtert werden. Auch die in der Praxis kaum umsetzbaren strengen Kriterien der Wettbewerbsneutralität und Zusätzlichkeit sollten gelockert werden.

Eine gute Abstimmung der Akteure des Arbeitsmarkts vor Ort verhindert unerwünschte Effekte der Beeinträchtigung der lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation wirkungsvoller als ein zu enges Regelkorsett.

### **Zunehmend komplexe Aufgabenstellungen der Jobcenter**

Trotz teilweiser ungünstiger Rahmenbedingungen steigen die Erwartungen an die Arbeit der Jobcenter. Im System der Grundsicherung sammeln sich zunehmend Personengruppen mit multiplen Problemlagen, einer größeren Distanz zum Arbeitsmarkt und mit komplexem Förderbedarf. Um für diese Menschen Integrationsfortschritte zu erzielen, sind ein höherer Betreuungsaufwand, höhere Aufwendungen für Qualifizierung und Arbeitsförderung und nicht zuletzt auch deutlich längerer Zeiträume für die Unterstützungsprozesse notwendig als für andere Gruppen in der Grundsicherung. Die Leistungen für Bildung und Teilhabe übertragen Jobcentern zudem Verantwortung weit jenseits von Fürsorge und Arbeitsförderung in den Bereichen von Bildungsförderung, Kultur und Sport.

Zugleich leisten die Jobcenter im Rahmen der Aufgabenerledigung einen wichtigen Beitrag zur Armutsbekämpfung und Prävention der Altersarmut, wenn es gelingt, Menschen nachhaltig in existenzsichernde Erwerbsarbeit zu integrieren.

### **Angemessene Personal- und Finanzausstattung der Jobcenter sichern.**

Diesen steigenden Herausforderungen steht keine ausreichende Ausstattung mit Sach- und Finanzressourcen gegenüber. Die Budgets für Verwaltungskosten und Eingliederungsleistungen stagnieren. Bei den Eingliederungsleistungen sind die Budgets in den letzten Jahren sogar deutlich gekürzt worden. Steigende Personal- und Sachkosten (u.a. Tariferhöhungen, Inflationsrate) der Jobcenter können immer stärker nur noch durch Umschichtung aus den Etats für Eingliederungsmittel gedeckt werden.

In Verbindung mit den starken Kürzungen der Eingliederungsmittel in den letzten Jahren reduziert dies die Möglichkeiten der aktiven Arbeitsförderung durch Bildungs- und Fördermaßnahmen zum Teil dramatisch. Diese Entwicklungen setzen die insgesamt erfolgreiche Institution der Jobcenter zunehmend unter Druck, gefährden ihre Leistungsfähigkeit und beinhalten das Risiko, bereits Erreichtes preiszugeben und wieder zu verlieren. Dies kann weder im Interesse der Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende noch der Allgemeinheit sein, die dieses System mit erheblichen Steuermitteln finanzieren muss. Ohne eine klare Aussage zum politischen Willen zur Bereitstellung der notwendigen Ressourcen und eine langfristig angelegte, glaubwürdige Strategie zu Sicherung der Leistungsfähigkeit der Jobcenter sind Probleme im gesamten System des SGB II vorprogrammiert.

Dabei gibt es gemeinsame Belange aller Jobcenter und es gibt jeweils spezifische Belange in jedem der beiden Organisationsmodelle, den gemeinsamen Einrichtungen einerseits und den kommunalen Jobcentern andererseits. Eine für alle Jobcenter jedoch unverzichtbare Voraussetzung guter Dienstleistungen und korrekter Rechtsanwendung ist die Verfügbarkeit von in Zahl und Qualifikation ausreichendem Personal. Zwar konnten bei der Stabilisierung der Personalkörper der Grundsicherungsstellen erhebliche Fortschritte gemacht werden. In den gemeinsamen Einrichtungen wurden von den beiden Trägern Bundesagentur für Arbeit und Kommunen zusätzliche Stellen bereitgestellt, der zeitweise sehr hohe Befristungsanteil konnte reduziert werden. Allerdings leiden die Jobcenter in Form der gemeinsamen Einrichtungen in vielen Fällen immer noch darunter, dass sie immer wieder als personalwirtschaftliche Verfügungsmasse der beiden Träger genutzt werden, um Personalüberhänge bzw. Personalbedarfe außerhalb des Bereiches der Grundsicherung ohne ausreichende Beachtung der besonderen Qualifikationsbedingungen in den Jobcentern auszugleichen.

### **Neue Wertschätzung für Jobcenter – Nutzen für alle**

Wichtig ist auch zu erkennen, dass die Arbeit in Jobcentern außerordentlich anspruchsvoll und fordernd ist. Nur besonders qualifizierte und hoch motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können die Aufgaben des SGB II gut und rechtssicher erfüllen. Das erfordert gute Ausbildung, eine leistungsgerechte Vergütung und vor allem langfristige Entwicklungsperspektiven für die Betroffenen. Fehlt es daran, werden die Jobcenter schnell zu „Durchlauferhitzern“ mit hohen Fluktuationsquoten, zunehmend demotiviertem Personal, nachlassender Dienstleistungsqualität, schlechtem Image und entspre-

chend geringer Attraktivität für leistungsfähige und leistungsbereite Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Dadurch kann ein Teufelskreis von schlechten Arbeitsbedingungen, sinkender Leistungsfähigkeit und schlechtem Ansehen entstehen, der zu einer massiven Destabilisierung des Systems insgesamt führt. Solche Entwicklungen führen – wie man aus vielen ähnlichen Entwicklungen weiß – nicht einfach zu einem neuen Gleichgewicht auf einem niedrigerem Niveau der Dienstleistungsqualität, sondern es entsteht ein Abwärtssog abnehmender Qualität und zunehmender Probleme der Leistungserbringung, in den alle hineingerissen werden – Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Kunden und nicht zuletzt auch die Träger der Grundsicherung, die bei einer sinkenden Effizienz des Systems u.a. steigende Finanzierungslasten tragen müssen. Qualitativ gut ausgestattete Jobcenter sind kein Luxus, den man sich nur bei guter Haushaltslage leisten mag, sondern geradezu die Voraussetzung für die Verhinderung eines unkontrollierten Ausgabenwachstums im Bereich der sozialen Sicherung. Es scheint deshalb unabdingbar, dass die Politik in den Jobcentern vernünftige Arbeitsbedingungen sichert. Sie muss sich im Klaren sein, dass das System ohne eine ausreichende Ausstattung mit gutem und motiviertem Personal ineffizient und vor allem auch immer teurer wird. Alle Erfahrungen zeigen, dass personell zu gering ausgestattete Dienststellen bei Fürsorgeleistungen eher größere Gesamtkosten verursachen, als sachgerecht und qualifiziert besetzte Einheiten.<sup>4</sup>

Es war ja gerade einer der zentralen Ansprüche des SGB II, durch eine deutliche verbesserte Betreuung, durch Fordern und intensives Fördern zur Überwindung von Hilfebedürftigkeit und Erwerbslosigkeit beizutragen. Das geht nur mit dauerhaft auf hohem Niveau



leistungsfähigen Jobcentern. Ein weiterer Punkt ist wichtig. Politik und Öffentlichkeit müssen sich gemeinsam und intensiver als bisher um eine Kultur der Wert-

schätzung und Anerkennung der Arbeit in den Jobcentern bemühen. Ohne Wertschätzung und Anerkennung steigt der Stress bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, sinkt die Motivation und es kommt zum Verlust der Attraktivität von Jobcentern als Ort für gute und sinnvolle Arbeit, beruflicher Entwicklung und Engagement. Noch sind Jobcenter in vieler Hinsicht Aushängeschilder eines leistungsfähigen, modernen Sozialstaates.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Dies ist ein schon aus der Praxis der alten Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz bekannter Zusammenhang. Siehe dazu u. a. Stärkung der Sozialhilfe durch eine zukunftsorientierte Reformpolitik, Hertener Erklärung des Vereins für Sozialplanung 1995; herunterladbar unter: <http://www.vsop.de/index.php?page=782742085&f=1>; im Rahmen des SGB II hat die Evaluation der sog. „Berliner Joboffensive“ deutlich gemacht, dass günstigere Personalschlüssel mit einer höheren Betreuungsintensität die Vermittlungseffizienz deutlich steigern kann. Siehe dazu: Dennis Egenolf u. a.: Implementationsstudie zur Berliner Joboffensive, IAB Forschungsbericht 1/2014, Nürnberg 2014

<sup>5</sup> Das europäische Netzwerk der öffentlichen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsdienstleister arbeitet unter dem Titel „PES 2020“ (Public Employment Services) an einer Zukunftsstrategie für diesen Bereich. Aus Deutschland ist an diesem Netzwerk nur die Bundesagentur für Arbeit vertreten; so interessant viele der Arbeitsergebnisse dieses Netzwerks sind. Die Aufgaben und Strukturen der deutschen Jobcenter und die besonderen Herausforderungen der Verknüpfung von Fürsorge und Arbeitsförderung wie auch die Kooperation mit den Kommunen werden in den bisherigen Veröffentlichungen dieses Netzwerks weitgehend ausgeblendet. Siehe dazu: Fons Leroy, Ludo Struyven (Eds.): Buidling Bridges. Shaping the Future of Public Employment Services Towards 2020. Brügge 2014; die Keure Professional Publishing

Überlässt man die Entwicklung mit einer schleichenden Auszehrung der Arbeitsbedingungen von Jobcentern einerseits und zunehmenden Aufgaben und Problemstellungen im Arbeitsfeld andererseits aber sich selbst, können aus ihnen sehr schnell Problemzonen für den sozialen Frieden werden. Daher erscheinen die nachfolgende Bausteine für die Zukunftsfähigkeit der Jobcenter notwendig zu sein.

### **Bausteine für die Zukunftsfähigkeit von Jobcentern**

Die Träger der Grundsicherung und die Politik können an vielen Stellen dazu beitragen, die Arbeitsbedingungen für die Jobcenter zu verbessern:

- In den gemeinsamen Einrichtungen muss die Personalgestaltung durch die Träger so erfolgen, dass die Jobcenter in dieser Rechtsform über stabile Personalkörper verfügen, deren Entwicklung sie nach den Erfordernissen der Umsetzung des SGB II in einer einheitlichen Dienstleistungsstruktur gestalten können. Diesem Gesichtspunkt müssen sich die personalpolitischen Interessen der beiden Träger nachordnen. Das bisher verfolgte Verfahren der Personalzuweisung aus zwei völlig unterschiedlichen und verschiedenen Tarif- und Personalentwicklungssystemen unterliegenden Personalkörpern hat sich allenfalls als Hilfskonstruktion bewährt. Es sollte alsbald durch ein Modell ersetzt werden, in dem gemeinsame Einrichtungen als eigenständige Arbeitgeber auftreten und die Beschäftigungsbedingungen bei ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Zug um Zug vereinheitlichen können.
- Die Kompetenzen der Geschäftsführungen und Leitungen der Jobcenter sind zu respektieren. Sie sind für gute Leistungen verantwortlich, sie müssen dann auch die Kompetenz haben, Entscheidungen, die die Leistungsfähigkeit des Jobcenters entscheidend beeinflussen, etwa im Personalbereich und bei der Infrastruktur im Rahmen der gesetzlichen und tariflichen Regelungen weitgehend eigenständig zu treffen.
- Die sehr herausfordernde Arbeit in den Jobcentern erfordert mehr Möglichkeiten, gute Leistungen zu honorieren. Die Möglichkeiten der Gewährung von Zulagen und Prämien durch die Geschäftsführungen und Leitungen von Jobcentern auf die spezifischen Erfordernisse dieser Organisationen zugeschnittenen Maßstäben sollten deshalb deutlich ausgeweitet und harmonisiert werden.
- Die Aufsicht und Steuerung der Jobcenter muss in einem von Vertrauen und Dialogbereitschaft geprägten Verfahren erfolgen. Notwendig ist ein schlankes Steuerungssystem mit wenigen, aber aussagekräftigen Kennzahlen. Dabei ist mehr als bisher auch auf langfristige Entwicklungen und regionale Kontexte der Arbeit von Jobcentern abzustellen.

- Im Bereich der Finanzierung der Arbeit von Jobcentern sind auskömmliche Budgets (insbesondere Berücksichtigung fixer Verwaltungskosten z.B. die gesetzlich seit 2011 vorgesehene Ausstattung der Jobcenter mit Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt, mit Gleichstellungsbeauftragten und eigenen Personalvertretungen), unverzichtbar. Darüber hinaus sollte durch großzügige Regelungen für die Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln in Folgejahre eine größere Flexibilität und eine letztlich auch wirtschaftlichere Verwendungen von Haushaltsmitteln ermöglicht werden. Im Bereich der Mittel für Eingliederungsmaßnahmen sind durch wesentlich auszuweitende Ermächtigungen für Bindungen in Folgejahren die Grundlagen für mehr Planungssicherheit und längerfristige Maßnahmekonzepte zu schaffen.

### **Fazit**

Mit dem SGB II hat Deutschland ein modernes System der Grundsicherung geschaffen, das auf die Erfordernisse der wirtschaftlichen Entwicklung und veränderter Arbeitsmärkte reagiert hat. Mit den Jobcentern wurden neuartige Zentren für moderne Dienstleistungen in der sozialen Sicherung wie am Arbeitsmarkt geschaffen. Sie sind „soziale Innovationen“ im besten Sinne des Wortes. Die Jobcenter leisten gute Arbeit, müssen aber auch wachsende Herausforderungen bewältigen. Sie sind Teil eines fortlaufenden Lern und Entwicklungsprozesses. Dieser führt nur dann zu nachhaltig guten Ergebnissen, wenn alle Beteiligten sich ihrer besonderen Verantwortung bewusst sind. Erreichtes kann schnell verspielt sein, wenn Politik und die Träger der Grundsicherung falsche Prioritäten setzen. Mögliche Potentiale für die Wirksamkeit und den gesellschaftlichen Nutzen des Leistungssystems bleiben ungenutzt, wenn man die Jobcenter nicht in ihrer Entwicklung fördert und Stagnation zulässt.

Das „Bundesnetzwerk Jobcenter“, zu dem sich die Geschäftsführer und Leiter der Jobcenter beider Organisationsmodelle aus fast allen Bundesländern zusammengeschlossen haben und dem der Autor als Mitglied des Sprecherkreises angehört, sieht in dem konstruktiven Dialog zur aktiven Weiterentwicklung der Jobcenter einen wichtigen Inhalt seiner Arbeit.

*Autor:*

*Dr. Matthias Schulze-Böing*

*MainArbeit. Kommunale Jobcenter Offenbach*

*Berliner Straße 190*

*63067 Offenbach am Main*

*schulze-boeing@offenbach.de*

<sup>6</sup> Auch die wichtige Verknüpfung der Arbeit der Jobcenter mit Strategien der Fachkräftesicherung erfordert neben gesetzlichen Klarstellungen und Öffnungen für längerfristige Qualifizierungskonzepte auch ein neues Konzept der Budgetierung, das längere Planungshorizonte erlaubt. Siehe dazu: Matthias Schulze-Böing: „Kann das SGB II zur Fachkräftesicherung beitragen?“

In: Nachrichten des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge (ndv), Juni 2014, S. 241-245

<sup>7</sup> Siehe dazu: Josef Hochgerner: Soziale Innovationen – Wege aus der Bürokratiefalle. Beitrag zur Jahrestagung Netzwerk SGB II 2012. Herunterladbar unter: [http://www.sgb-ii.net/portal/tagung\\_bpk/bielefeld\\_12/doku](http://www.sgb-ii.net/portal/tagung_bpk/bielefeld_12/doku)