

Schwachstellen bei Hartz IV beseitigen und Vollzug verbessern

Bundesrechnungshof stellt erhebliche Mängel bei der Grundsicherung fest

Der Bundesrechnungshof hat bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Hartz IV-Gesetz) erhebliche Mängel festgestellt. Sie betrafen insbesondere den Bezug von Leistungen, die Betreuung der Arbeitsuchenden, die so genannten Ein- Euro-Jobs sowie die Verwaltungsorganisation und die Steuerung der Aufgabenerledigung. Der Gesetzgeber hat mit dem Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende das SGB II in zahlreichen Punkten nachgebessert. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind jedoch weitere Regelungen notwendig, um die Leistungen der Grundsicherung wirksam und wirtschaftlich zu erbringen.

Zum 1. Januar 2005 wurden die Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen zu einer staatlichen Fürsorgeleistung – der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit dem Arbeitslosengeld II – zusammengefasst. Nach den Grundsätzen des „Forderns“ und des „Förderns“ müssen die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aktiv an ihrer Eingliederung in Arbeit mitwirken. Die Träger der Grundsicherungsleistungen haben sie dabei unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit umfassend zu unterstützen. Ein wesentliches Förderinstrument für Hilfesuchende, die nicht unmittelbar in den allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert werden können, sind die Ein-Euro-Jobs. Dafür wendete der Bund im Jahre 2005 zusätzlich zu den Arbeitslosengeld II-Leistungen rund 1,1 Mrd. Euro auf.

Träger der Grundsicherung sind die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und die kreisfreien Städte und Kreise (Kommunen). Die Bundesagentur ist dabei verantwortlich für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und das Arbeitslosengeld II. Die Kommunen sind verantwortlich für die Leistungen für Unterkunft und Heizung, einmalige Bedarfe für den Lebensunterhalt sowie die flankierenden Eingliederungsleistungen. Um alle genannten Leistungen aus einer Hand erbringen zu können, haben sich Kommunen und Arbeitsagenturen zu 350 so genannten Arbeitsgemeinschaften zusammengeschlossen. Daneben wurde 69 Kommunen gestattet, für einen Zeitraum von sechs Jahren alle Aufgaben der Grundsicherungsstelle und des Trägers der Leistungen zu übernehmen (zugelassene kommunale Träger). Die Bundesagentur unterliegt im Bereich der Grundsicherung der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Bundesministerium). Die Aufsicht über die Arbeitsgemeinschaften führt die zuständige oberste Landesbehörde im Benehmen mit dem Bundesministerium. Die Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger obliegt den zuständigen Landesbehörden. Der Bund wendete im Jahre 2005 rund 35 Mrd. Euro für die Grundsicherung von rund sieben Millionen Leistungsbeziehern auf.

Der Bundesrechnungshof führte im Jahre 2005 und im ersten Quartal 2006 eine Vielzahl von Prüfungen im Bereich der Grundsicherung durch. Er stellte insbesondere folgende Mängel fest:

- Der Grundsatz des „Förderns“ wurde nicht ausreichend umgesetzt, da Arbeitsgemeinschaften und zugelassene kommunale Träger (sog. Grundsicherungsstellen) nicht alle Möglichkeiten ausschöpften, um erwerbsfähige Hilfebedürftige in Arbeit zu integrieren oder sie diesem Ziel durch Integrationsfortschritte näher zu bringen. Im Durchschnitt warteten die Arbeitsuchenden drei Monate auf ein qualifiziertes Erstgespräch, in dem die beruflichen Stärken und Schwächen herausgearbeitet werden sollen. Eingliederungsvereinbarungen, zu deren Abschluss Grundsicherungsstellen und Hilfebedürftige verpflichtet sind, wurden durchschnittlich erst nach vier Monaten und in etwa der Hälfte der geprüften Fälle überhaupt nicht getroffen. Häufig unterließen es Grundsicherungsstellen, Vermittlungsvorschläge zu unterbreiten und den Ergebnissen von Bewerbungen nachzugehen. Dies galt auch für Arbeitsuchende unter 25 Jahre, obwohl die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit ein besonderes Ziel der Grundsicherungsstellen sein sollte.

- Bei einem Viertel der geprüften Maßnahmen mit Ein- Euro-Jobs lagen die Fördervoraussetzungen nicht vor, weil die zu erledigenden Tätigkeiten nicht im öffentlichen Interesse, nicht zusätzlich oder nicht wettbewerbsneutral waren. Bei weiteren 50 % der geförderten Maßnahmen war die Förderfähigkeit zweifelhaft, weil die Grundsicherungsstellen keine Kenntnis über Art und Umfang der auszuübenden Tätigkeiten und Qualifizierungen hatten.
- Anders als beim Arbeitslosengeld I sind Eigenbemühungen und die Bereitschaft, eine zumutbare Beschäftigung oder Eingliederungsmaßnahme anzunehmen, nicht zwingende Voraussetzung für den Bezug von Leistungen. Sie müssen erst gesondert vereinbart werden. Der Grundsatz des „Forderns“ ist damit im Gesetz nicht ausreichend verankert.
- Die Schwachstellen bei der Leistungsgewährung beruhten nicht allein auf Vollzugsdefiziten, sondern auch auf strukturellen Mängeln und unklaren Befugnissen der beteiligten Akteure. So war nicht ausreichend geklärt, welche Befugnisse die Bundesagentur für Arbeit und die Arbeitsgemeinschaften hatten. Auch die unzureichende Aufsicht und Steuerung durch das Bundesministerium trug zu den Verwaltungsdefiziten bei. So gelang es dem Bundesministerium im Jahre 2006 nicht, – wie vom Gesetz vorgesehen – mit der Bundesagentur für Arbeit Maßstäbe für die Aufgabenqualität in einer Zielvereinbarung zu definieren.

Das Bundesministerium hat zu den Prüfungsfeststellungen Stellung genommen und die Mängel im Wesentlichen mit Anlaufschwierigkeiten begründet. Im Dezember 2005 seien deswegen zwischen allen Beteiligten Mindeststandards für die Tätigkeit der Arbeitsgemeinschaften vereinbart worden. Hinsichtlich der Ein-Euro-Jobs reiche die vorhandene empfehlende Arbeitshilfe aus. Das Bundesministerium wolle allerdings darauf „hinwirken“, dass diese in Zukunft stärker beachtet und die gesetzlichen Regeln eingehalten würden. Es sei nach seiner Ansicht nicht notwendig, im Gesetz für den Bezug von Leistungen zu verlangen, dass Arbeitslosengeld II-Empfänger arbeits- und eingliederungsbereit sein müssten. Diese Leistung sei nämlich „als letztes soziales Netz“ z. B. auch für Personen gedacht, denen wegen der Pflege von Angehörigen keine Aufnahme von Arbeit zugemutet werden könne. Die Befugnisse in den Arbeitsgemeinschaften seien im Übrigen zwischenzeitlich durch eine Rahmenvereinbarung geklärt, nach der die Kommunen die Führung der Arbeitsgemeinschaften übernehmen könnten. Für 2007 sei auch der Abschluss einer Zielvereinbarung vorgesehen. Für die zugelassenen kommunalen Träger seien keine einheitlichen Arbeitsmaßstäbe notwendig, da der Gesetzgeber sich bewusst für eine „organisatorische Vielfalt“ entschieden habe.

Der Bundesrechnungshof hat im Mai 2006 dem Parlament über die Mängel bei der Grundsicherung berichtet und Verbesserungsvorschläge gemacht. Der Gesetzgeber hat erste Optimierungsmaßnahmen eingeleitet und dabei auch Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Der Bundesrechnungshof hat im Verlauf des Jahres 2006 weitere Prüfungen durchgeführt. Aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse hält er ergänzende gesetzliche Änderungen und eine Vollzugsoptimierung im Bereich der Grundsicherung für unverzichtbar. Er empfiehlt folgende Schritte:

- Die Grundsicherungsstellen müssen die Eingliederung in den Arbeitsmarkt verbessern. Das Instrument der Eingliederungsvereinbarung sollte entsprechend dem Willen des Gesetzgebers zügig und zielgerichtet genutzt werden, um die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in den Arbeitsmarkt zu integrieren oder zumindest Integrationsfortschritte zu erzielen.
- Im Bereich „Ein-Euro-Jobs“ sind verbindliche Durchführungsregeln erforderlich, um zu verhindern, dass mit diesen Maßnahmen Pflichtaufgaben der örtlichen öffentlichen Verwaltung bzw. Aufgaben privater Einrichtungen auf Kosten des Bundeshaushalts durchgeführt werden oder reguläre Arbeitsplätze durch Eingriffe in den Wettbewerb verdrängt werden.
- Das Gesetz sollte für diejenigen Arbeitslosengeld II-Empfänger ergänzt werden, denen Arbeit zumutbar ist: Ebenso wie beim Arbeitslosengeld I sollten auch Grundsicherungsleistungen für diese Gruppe voraussetzen, dass Arbeits- und Eingliederungsbereitschaft sowie Eigenbemühungen bestehen.
- Der Bund trägt die Aufwendungen der wesentlichen Leistungen der Grundsicherung einschließlich der Verwaltungskosten. Er muss sicherstellen können, dass die Haushaltsmittel bundesweit

rechtmäßig und wirtschaftlich eingesetzt werden. Dazu sollte durch eine Gesetzesänderung klargestellt werden, dass die Bundesagentur für Arbeit für ihren Zuständigkeitsbereich den Arbeitsgemeinschaften verbindliche Weisungen erteilen kann.

- Im Gesetz sollte eine Ermächtigung für den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften für Grundsicherungsleistungen geschaffen werden, um einheitliche Vollzugsmaßstäbe vorgeben zu können. Solange eine solche Ermächtigung fehlt, sollte das Bundesministerium mit den Ländern einheitliche Arbeitsmaßstäbe für zugelassene kommunale Träger vereinbaren. Diese Maßstäbe sind notwendig, um zu gegebener Zeit beurteilen zu können, ob das Organisationsmodell „Arbeitsgemeinschaft“ oder das Organisationsmodell „Zugelassener kommunaler Träger“ die Grundsicherungsleistungen wirksam und wirtschaftlich erbringt.
- Im Jahre 2007 muss das Bundesministerium mit der Bundesagentur für Arbeit frühzeitig Ziele vereinbaren, die die Qualität der Aufgabenerledigung umfassend abbilden. Dazu ist es notwendig, geeignete und messbare Zielindikatoren zu definieren, mit denen der Erfolg der Arbeit objektiv beurteilt werden kann. Solange eine wirksame Steuerung über bindende Ziele nicht funktioniert, sollte das Bundesministerium mit verstärkten aufsichtsrechtlichen Maßnahmen sicherstellen, dass die Arbeitsgemeinschaften rechtmäßig und wirtschaftlich arbeiten.

Der Bundesrechnungshof wird die Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende weiter durch Prüfungen begleiten. Insbesondere wird er untersuchen, welchen Erfolg Verbesserungsmaßnahmen innerhalb des Systems haben und ggf. weitere Vorschläge zur Reform der Grundsicherung unterbreiten.

Nach: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung 2005), S. 15-17 (vgl. auch S. 110 ff.)

Der vollständige Text kann von der folgenden Internetseite abgerufen werden:

<http://www.bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/bemerkungen-2006.pdf>

Eine Kurzfassung finden Sie hier:

<http://www.bundesrechnungshof.de/aktuelles/resolveUid/101e994603390e083398661433f2f9bc>

Bitte berücksichtigen Sie, dass ältere Links evtl. keine Verbindung mehr zu den angegebenen Seiten herstellen.

