

Materialien

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum

Entwurf eines Gesetzes zur optionalen Trägerschaft nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz) - BT-Drs. 15/2816

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung	2
B. Themenkatalog und Liste der eingeladenen Teilnehmer	3
C. Schriftliche Stellungnahmen	4
Deutscher Gewerkschaftsbund	4
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	7
Bundesagentur für Arbeit	10
Deutscher Städtetag	12
Deutscher Städte- und Gemeindebund	12
Deutscher Landkreistag	14
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege	21
Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V.	24
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit	27
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge	29
Prof. Dr. Joachim Wieland, Johann Wolfgang Goethe-Universität	34
Friedrich Müller, Gemeinnützige Gesellschaft zur Förderung der Arbeit Erlangen mbH Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft	37
Burkhard Hintzsche, Beigeordneter der Landeshauptstadt Düsseldorf	40
Erich Pipa, Sozialdezernent im Kreisausschuss des Main-Kinzig-Kreises	44
Marlis Bredehorst, Sozialdezernat Stadt Köln	46
Prof. Dr. Claus Reis, Institut für Stadt- und Regionalentwicklung, Fachhochschule Frankfurt	101

Deutscher Bundestag

15. Wahlperiode

Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit
(9. Ausschuss)

23. April 2004

Sekretariat des Ausschusses: ☎ 32487

Sitzungssaal: ☎ 30269

Fax: 36295

Mitteilung

Tagesordnung

**56. Sitzung des
Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit
am Montag, dem 26. April 2004, 13.00 - 15.00 Uhr
10557 Berlin, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900**

Vorsitz: Abg. Dr. Rainer Wend

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS
90/DIE GRÜNEN

**Entwurf eines Gesetzes zur optionalen
Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten
Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales
Optionsgesetz)**

(BT-Drucksache 15/2816)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 15(9)1120

Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit (federführend)

Innenausschuss

Sportausschuss

Rechtsausschuss

Finanzausschuss

Haushaltsausschuss

Verteidigungsausschuss

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung

Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Ausschuss für Bildung, Forschung und

Technikfolgenabschätzung

Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und

Entwicklung

Ausschuss für Tourismus

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Ausschuss für Kultur und Medien

Dr. Rainer Wend

Vorsitzender

Thema

1. Ausgestaltung und Wahrnehmung der Option (Zulassung, Rechtsstellung, Rückgabe)
2. Zielvereinbarungen
3. Budgets/Fallpauschalen für Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten
4. Wirkungskontrolle und Benchmarking

Teilnehmer

- Deutscher Gewerkschaftsbund
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
- Bundesagentur für Arbeit
- Deutscher Städtetag
- Deutscher Städte- und Gemeindebund
- Deutscher Landkreistag
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
- Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e. V.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge
- Herr Pipa, Sozialdezernent Kreisausschuss Main-Kinzig-Kreis
- Prof. Dr. Wieland LL.M., Universität Frankfurt a. M.
- Herr Müller, GGFA Erlangen
- Frau Bredehorst, Sozialdezernat Stadt Köln
- Herr Hintzsche, Stadt Düsseldorf (Beigeordneter Stadt Düsseldorf)
- Prof. Dr. Reis, Fachhochschule Frankfurt a. M., FB Sozialarbeit

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1136

22. April 2004

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum

Entwurf eines Gesetzes zur optionalen Trägerschaft nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz) - BT-Drs. 15/2816

Deutscher Gewerkschaftsbund

I. Gesamtbewertung

Der Gesetzentwurf setzt das im Vermittlungsausschuss Ende 2003 beschlossene „Optionsmodell“ einer Alleinträgerschaft der Kommunen für die Grundversicherung für Arbeitsuchende (SGB II) durch ein Organleihemodell um.

Oberstes Ziel aller organisatorischen Überlegungen muss aus gewerkschaftlicher Sicht eine Verbesserung der Integration der Langzeitarbeitslosen und bessere Serviceleistungen für Arbeitgeber sein. Diese Aufgabe kann nur durch eine arbeitsteilige Kooperation von BA und Kommunen geleistet werden, nicht durch eine Institution allein. Das bei Hartz IV beschlossene Modell der Arbeitsgemeinschaften bietet die Möglichkeit zu einer Bündelung der Kompetenzen von BA und Kommunen unter Eröffnung örtlicher Gestaltungsspielräume. Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung eines Optionsmodells sind daher gleichberechtigt von BA und Kommunen gebildete **Arbeitsgemeinschaften** nach Auffassung des DGB der **bessere Weg**. Dieser Weg kann sicherzustellen, dass:

- eine bundesweit weitgehend einheitliche Behandlung von ALG-II-Fällen gewährleistet ist,
- eine konsistente Steuerung nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit möglich ist,
- Parallelstrukturen bei der Integrationsinfrastruktur abgebaut und die Eingliederungsprozesse in stärkerem Maße integriert werden,
- einheitliche Standards und Entscheidungen vereinbart werden, die ein wechselseitiges Ausspielen von BA und Kommunen verhindern,
- Arbeitgeber *einen* Ansprechpartner bei Stellenangeboten haben.

Die Erfahrungen in der Praxis insbesondere bei den MoZArT-Projekten beweisen, dass durch kooperative Strukturen bessere Eingliederungserfolge erzielt werden können.

Der DGB hält vor diesem Hintergrund ein **Optionsgesetz** nicht nur für entbehrlich, sondern sogar für **kontraproduktiv**.

- Die mit dem Optionsgesetz verbundene Planungsunsicherheit für BA und Kommunen verzögert den Aufbau von Arbeitsgemeinschaften und gefährdet den vorgesehenen Termin für die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Jahresanfang 2005.
- Der Umbau der BA mit dem Ausbau von Job-Centern als Anlaufstelle für **alle** Arbeitsuchenden wird durch das Optionsmodell schwerwiegend belastet. Die BA müsste den Zuschnitt der Job-Center örtlich unterschiedlich in Abhängigkeit von kommunalpolitischen Entscheidungen gestalten, die zudem alle fünf Jahre reversibel sind. Da BA-Bezirke und Landkreise nicht übereinstimmen, entstehen zudem räumliche Abgrenzungsprobleme.
- Ein Optionsmodell widerspricht den Empfehlungen der Hartz-Kommission. Danach ist das Job-Center für alle Erwerbsfähigen einschließlich der bisherigen Sozialhilfeempfänger und für alle Arbeitgeber der Region zuständig (Kommissionsbericht, S. 68). Mit einem Optionsmodell lässt sich der angestrebte Abbau von Doppelstrukturen und „Verschiebebahnhöfen“ nicht erreichen. Die BA wäre bei einem Optionsmodell für die Bezieher von Arbeitslosengeld I sowie für Nichtleistungsempfänger zuständig, die Kommunen müssten entsprechende Dienstleistungen für ALG-II-Empfänger vorhalten oder einkaufen. Die Personengruppen sind dabei nicht statisch. So wechseln z. B. innerhalb eines Jahres zwischen 800.000 und 1 Mio. Personen zwischen der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld und ALG II. Ein Optionsmodell setzt Fehlanreize, dem jeweils anderen Träger „die Fälle zuzuschieben“.

Soweit auf ein Optionsgesetz aus politischen Gründen nicht verzichtet werden kann, sollten in stärkerem

Maße Kooperation und Bündelung der Ressourcen in den Mittelpunkt gerückt werden, damit berufliche und soziale Hilfen möglichst Hand in Hand gehen. Hierzu zählen insbesondere Regelungen, die

- einen fairen Wettbewerb sichern und eine Besser- oder Schlechterstellung von Kommunen bzw. Agenturen verhindern,
- einheitliche Mess- und Bewertungssysteme sicherstellen,
- überregionale Vermittlung sicherstellen,
- ein gesetzliches Mindestangebot an Dienstleistungen fixieren, wie Personalschlüssel und angestrebtes Aktivierungsniveau bei den Fördermaßnahmen,
- bundesweite Mindestqualitätsstandards für die notwendigen Dienstleistungen fixieren,
- eine Quersubventionierung aus Beiträgen der Arbeitslosenversicherung verhindern; ein sog. Aussteuerungsbetrag der BA wird deshalb abgelehnt,
- einen Beitrag zum Abbau regionaler Unterschiede leisten.

Das Modell der Organleihe ist geeignet, gleiche Bedingungen bzw. Messkriterien für BA und optierende Kommunen zu schaffen. Dies unterscheidet den Gesetzentwurf positiv von Oppositionsforderungen, auf gleiche Bedingungen zu verzichten und die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit zu kommunalisieren.

II. Zu einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfs

1. Ausgestaltung und Wahrnehmung der Option (Zulassung, Rechtsstellung, Rückgabe)

Die Kommunen müssen den Antrag auf **erstmalige Zulassung** bis zum 31. August 2004 stellen (§ 6a SGB II). Den Kommunen fehlt vor Verabschiedung des Optionsgesetzes einschließlich der damit verbundenen Rechtsverordnungen (Fallpauschalen!) und vor einer Analyse der auf sie zukommenden Aufgaben hinsichtlich Fallzahlen, Struktur der Langzeitarbeitslosen, Bewertung der bisher von der BA wahrgenommenen Aufgaben (z.B. im Berufsberatungs- oder Rehabilitationsbereich) eine fundierte Entscheidungs- und Planungsgrundlage hinsichtlich einer Optionsausübung. Andererseits gefährdet – wie oben dargestellt – die mit dem Optionsgesetz verbundene Planungsunsicherheit auf Seiten der BA den gesamten BA-Reformprozess. Aus dieser Sicht ist ein früherer Optionszeitpunkt sinnvoll.

Dieses Dilemma ist im Rahmen des Optionsgesetzes nicht auflösbar.

Ein Antrag auf **Verlängerung der Zulassung** ist bis Ende März für das Folgejahr zu stellen (§ 6 a Absatz 4 SGB II). Der DGB bezweifelt, ob eine neunmonatige Frist für die BA in allen Fällen ausreicht, ihre Kapazitäten (wieder) aufzustoßen.

Besondere und im Gesetzentwurf unberücksichtigte Probleme wirft der Fall auf, wenn die Zulassung **während** einer Fünfjahresperiode zurückgegeben oder widerrufen wird. In diesen Fällen muss die BA als „Ausfallbürge“ einspringen, ohne dass hierfür Vorkehrungen getroffen wären.

Feststellung von Erwerbsfähigkeit und Hilfebedürftigkeit (§ 44 a SGB II)

Nach dieser durch den Gesetzentwurf im Wesentlichen unveränderten Vorschrift stellt die BA Erwerbsfähigkeit und Hilfebedürftigkeit fest. Nach Auffassung des DGB fehlt eine Anpassung der Vorschrift für optierende Kommunen.

2. Zielvereinbarungen

Eine Steuerung über Zielvereinbarungen ist grundsätzlich geeignet. Die zwischen Kommunen und BA-Regionaldirektionen zu vereinbarenden Ziele (§ 6b SGB II) müssen aber gesetzlich fixierten **quantitativen und qualitativen Mindestanforderungen** genügen. Diese sind im Optionsgesetz bzw. im SGB II nicht hinreichend festgelegt. Dies betrifft etwa den Personalschlüssel 1:75, das angestrebte Aktivierungsniveau und die Form der Aktivierung. Der DGB befürchtet, dass eine Politik der „billigsten Eingliederungsmaßnahme“ um sich greift, die nicht an den Erfordernissen des Einzelfalls und einer nachhaltigen Eingliederung ausgerichtet ist. Die bisherigen Erfahrungen mit den Sonderprogrammen Jump-plus und Arbeit für Langzeitarbeitslose mit ihrem Schwerpunkt auf nicht-sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung geben Anlass zu dieser Befürchtung.

Zu den Mindestanforderungen von Zielvereinbarungen fehlt noch die in § 18 Abs. 4 SGB II genannte **Rechtsverordnung**, der eine Schlüsselrolle zukommt.

Im Zusammenhang mit der Beauftragung Dritter hält der DGB eine **Änderung des Vergaberechts** für zweckmäßig. Die nach dem Urteil des OLG Düsseldorf vom 23.12.2003 eingetretene Rechtsunsicherheit für alle Beteiligten, auch bei einer sog. freihändigen Vergabe, macht eine solche Änderung dringlich.

3. Budgets/Fallpauschalen

Die **Zuweisung der Mittel** soll sich allein nach der Zahl der erwerbsfähigen Bezieher von Grundsicherungsleistungen richten (§ 46 Abs. 2 SGB II). Diese schlichte Regelung berücksichtigt weder regionale Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt (z.B. strukturschwache Regionen, Jugendarbeitslosigkeit und verhärtete Langzeitarbeitslosigkeit) noch unterschiedlich strukturierte Bedarfsgemeinschaften (z.B. kinderreiche Familien). Der DGB bezweifelt, dass eine Zuweisung nach nur einem Kriterium sachgerecht ist, und regt an, die Auswirkungen unmittelbar zu prüfen und ggf. im Folgejahr zu korrigieren, wie bereits in der Begründung zu § 46 angedacht.

Der Gesetzentwurf enthält keine Angaben zur Höhe der in § 46 SGB II genannten **Budgets für Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten**. Die in einem Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen vorgesehenen Beträge beruhen auf einer nur leichten Steigerung des Aktivierungsniveaus im Vergleich zu 2002. Da die Langzeitarbeitslosigkeit seit 2002 deutlich gestiegen ist, reicht der Budgetansatz für die vorgesehene **Aktivierungsquote** (mind. 26 %) nicht aus.

Die Quote wiederum ist nach Auffassung des DGB zu niedrig angesetzt, um das Ziel einer aktivierenden Sozialleistung zu erfüllen. Die Regierungskommission zur Reform der Gemeindefinanzen ging von einer Aktivierung von 30 % aller erwerbsfähigen Leistungsbe-

zieher aus. Im erfolgreichen Modell des Kölner Job-Centers haben BA und Stadt eine Absichtserklärung abgegeben, ab 2005 40 % der volljährigen ALG-II-Empfänger und 100 % der erwerbsfähigen Jugendlichen zu aktivieren. Der DGB verweist bezüglich der Jugendlichen auf § 3 Abs. 2 SGB II, wonach jeder erwerbsfähige Jugendliche ein Angebot erhalten muss.

Der DGB unterstützt eine (begrenzte) Übertragbarkeit von Restmitteln in das Folgejahr (§ 46 Abs. 3 SGB II). Haushaltsrechtliche Änderungen sollten, soweit noch erforderlich, erfolgen.

Die den Kommunen durch die Bundesregierung in Aussicht gestellte **finanzielle Entlastung** ist nach Ansicht des DGB dringend erforderlich. Die Höhe der Belastung der Kommunen durch die Übernahme der Unterkunftskosten ist dringend zu klären.

Die Entlastung der Kommunen sollte durch steuerpolitische Maßnahmen erreicht werden und nicht sachfremd durch Einsparungen bei den Leistungen für Arbeitslose.

Ein wirtschaftlicherer Mitteleinsatz durch eine verbesserte Integration Langzeitarbeitsloser ist ausdrücklich zu begrüßen. Dies wird aber – wie internationale Er-

fahrungen zeigen – noch nicht in der Anlaufphase der Fall sein können.

4. Wirkungskontrolle und Benchmarking

Durch ein Optionsgesetz würde ein “Flickenteppich“ arbeitsmarktpolitischer Integrationsangebote in der Bundesrepublik entstehen. Eine **Evaluation** nach einheitlichen Auswertungsstandards würde außerordentlich erschwert. Dies fängt bereits bei der Erhebung der Evaluationsdaten und ihrer Übermittlung an die für die Wirkungskontrolle zuständige BA (§§ 53 ff. 55 SGB II) an. Im Fall von optierenden Kommunen müssen diese sowie ggf. beauftragte Dritte die Daten der BA zur Verfügung stellen.

Rechtswegzuweisung

Der DGB begrüßt die Klarstellung einer Zuständigkeit der Sozialgerichte auch im Falle optierender Kommunen. Eine einheitliche Rechtswegzuweisung für das Arbeitsförderungsrecht und das ALG II trägt den eng miteinander verknüpften Lebenssachverhalten und Rechtsfragen Rechnung und führt sowohl in Verwaltungs- als auch Gerichtsverfahren zu einer erheblichen Vereinfachung.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1131

21. April 2004

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum

Entwurf eines Gesetzes zur optionalen Trägerschaft nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz) - BT-Drs. 15/2816

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

I. Zusammenfassende Bewertung

Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt werden die beiden Transferleistungen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum 1. Januar 2005 für erwerbsfähige Hilfeempfänger zum neuen Arbeitslosengeld II zusammengeführt. Die Verzahnung dieser Leistungen ist ein von den Arbeitgebern seit langem geforderter Schritt für strukturelle Reformen am Arbeitsmarkt. Damit sollen bürokratische Strukturen vereinfacht, die Verschiebebahnhöfe zwischen den Systemen geschlossen und die zügige Aufnahme von Beschäftigung gefordert und gefördert werden.

Die getroffenen Regelungen im neuen Sozialgesetzbuch II (SGB II) gehen jedoch weitgehend am notwendigen Reformbedarf vorbei. Das betrifft vor allem die Höhe der neuen Leistung einschließlich der ergänzenden Zuschläge, die falsche Finanzierung zu einem nicht unerheblichen Teil aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung und die hoch komplizierte Zuständigkeitsverteilung zwischen Bundesagentur für Arbeit (BA) und Kommunen für die neue Leistung. Die BA und ihre Agenturen für Arbeit werden damit ein weiteres Mal mit sach- und versicherungsfremden Aufgaben überlastet. Es ist bereits heute klar erkennbar, dass die zusätzliche Belastung mit der neuen Fürsorgeleistung die gerade erst eingeleitete Reform der BA zu einem modernen Dienstleister konterkariert – wenn nicht sogar unmöglich macht. Eine echte Zusammenführung hätte von Anfang an sämtliche Leistungen für den Hilfebedürftigen aus einer Hand gewährleisten müssen. Hier kommen wegen ihrer Sachnähe alleine die Kommunen in Betracht.

Einzig richtig wäre es deshalb, die Verantwortung für das Arbeitslosengeld II gegen entsprechende finanzielle Ausstattung den Kommunen zu übertragen. Die spezifische Problemgruppe zeichnet sich in der Regel durch eine ganze Reihe zunächst „arbeitsmarktferner“ Probleme (Fehlende Kinderbetreuung, Schulden, Alkohol, psychosoziale Auffälligkeiten etc.) aus, bei denen alleine die Kommunen zur adäquaten Hilfestellung fähig sind. Die Agenturen für Arbeit könnten im

Bereich der Vermittlung unterstützend tätig sein. Dem Gedanken der größeren Sachnähe der Kommunen sollte nach den Verhandlungen im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat in Grenzen dadurch Rechnung getragen werden, dass Kommunen für die alleinige Trägerschaft optieren können.

Der vorgelegte Entwurf für ein kommunales Optionsgesetz korrigiert die bisherigen massiven Konstruktionsfehler des neuen SGB II in keiner Weise, sondern schreibt sie fort. Das Modell bleibt verkompliziert und ist im Grunde nur ein Scheinangebot an die Kommunen, da es nicht nur keine Anreize für die Optionsausübung enthält, sondern diese sogar mit unzumutbaren Bedingungen ausstattet. Dies betrifft vor allem die im Entwurf vorgesehene Stellung der Kommunen als Organ der BA, womit sie unter deren Fachaufsicht und gewissermaßen als verlängerte Werkbank tätig werden sollen. Aber auch die Kernfrage der Finanzierung wird nicht überzeugend gelöst. Namentlich die Ermächtigung für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), neben der Zahl der Hilfebedürftigen weitere Verteilmaßstäbe für die Finanzierungsmittel festzulegen, vergrößert die Planungsunsicherheit der Kommunen. Insgesamt wird die falsche Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung vertieft und verfestigt. Aus Sicht der Arbeitgeber bietet der Gesetzentwurf daher auch keine Diskussionsgrundlage für die dringend notwendige kommunale Trägerschaft. Der Entwurf müsste dazu komplett überarbeitet werden.

Abzulehnen ist der Versuch, mit dem Optionsgesetz die Sanktionskriterien wieder aufzuweichen. Mit einer bloß 10 %igen Absenkung der Leistung in der ersten Stufe z. B. bei Arbeitsablehnung kann dem Leistungsempfänger nicht mehr hinreichend deutlich gemacht werden, dass er gegenüber der Gemeinschaft verpflichtet ist, eine aktive Gegenleistung einzubringen.

II. Themen und Bewertung im Einzelnen**1. Ausgestaltung und Wahrnehmung der Option**

Auf Antrag können grundsätzlich ab dem 1. Januar 2005 kommunale Stellen die alleinige Trägerschaft für das Arbeitslosengeld II übernehmen. Die Zulassung

ist jeweils nach drei Jahren möglich und gilt dann für fünf Jahre. Eine Fortsetzung wird ausdrücklich an einen besonderen Antrag auf Verlängerung gebunden. Nach dem Gesetzentwurf sind die Kommunen bei dieser Trägerschaft nicht unabhängig, sondern nehmen die Aufgaben als Organe der BA wahr und werden unter deren Fachaufsicht gestellt.

Obwohl sich Kommunen für die alleinige Verantwortung für die erwerbsfähigen Hilfeempfänger und damit gegen den im SGB II verankerten Regelfall der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung mit den Agenturen für Arbeit in der Arbeitsgemeinschaft entscheiden können, werden sie doch wieder an die Arbeitsverwaltung angebunden. Der Bund sichert sich damit die Einfluss- und Durchgriffsmöglichkeiten auf die kommunalen Aktivitäten. Das Subsidiaritätsprinzip und die kommunale Selbstverwaltung werden auf den Kopf gestellt. Diese Regelung macht die Option für die Kommunen inakzeptabel und wird damit ein wesentlicher Grund dafür sein, dass sie – wenn überhaupt – nur selten genutzt wird.

Deutlich dokumentiert der Gesetzentwurf damit, dass die kommunale Option, die im Vermittlungsverfahren zu Hartz IV kurzfristig eingefügt wurde, nicht unterstützt wird. Hauptträger der neuen Leistung soll – wie im ursprünglichen Gesetzentwurf zu Hartz IV vorgesehen – faktisch nun doch die BA werden. Die Arbeitsverwaltung wird mit einer neuen versicherungsfremden Aufgabe überfrachtet. Durch die letztlich umfassende Zuständigkeit für die neue steuerfinanzierte Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II wird sie noch stärker von ihren Kernaufgaben der Arbeitslosenversicherung abgehalten. Das muss gerade anlässlich des eben erst begonnenen, ebenso fragilen wie längst überfälligen Reformprozesses in der BA mit größter Sorge kommentiert werden.

2. Zielvereinbarungen

Zwischen den optierenden Kommunen und den Regionaldirektionen der BA sollen zur Steuerung der Prozesse Zielvereinbarungen geschlossen werden.

Die Planung, Steuerung und Kontrolle der Eingliederungsaktivitäten über Ziele und Indikatoren ist im Rahmen der hierarchischen Arbeitsverwaltung zwar ein grundsätzlich vernünftiger und hoffnungsvoller Ansatz für mehr Dezentralisierung und zugleich eine bessere Wirkungsorientierung der Maßnahmen. Hinsichtlich der Kommunen ist sie dagegen Ausdruck der grundsätzlich falschen Ein- und Unterordnung gegenüber der Arbeitsverwaltung. Notwendig ist stattdessen eine eigenständige und eigenverantwortliche Wahrnehmung der Aufgabe. Die notwendige Kosten-/Nutzenorientierung der ergriffenen Maßnahmen kann dabei durch die auch vorgesehene Wirkungskontrolle und das damit ermöglichte Benchmarking sichergestellt werden.

3. Finanzierung: Budgets und Fallpauschalen

Der Bund trägt die Kosten für die Leistungen nach dem SGB II, refinanziert sich aber systemwidrig in erheblichem Umfang über den Aussteuerungsbetrag aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung. Während die Transferleistungen Arbeitslosengeld II und Sozialgeld fallbezogen exakt abgerechnet werden,

kann bei den Eingliederungsleistungen und den Verwaltungskosten eine pauschale Zuweisung der Mittel in Form von Budgets erfolgen, die sich an der Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II orientiert. Darüber hinaus kann das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) durch Rechtsverordnung ergänzende Maßstäbe für die Verteilung der Mittel für Eingliederungsleistungen festlegen. Zur Höhe der Budgets sagt der Gesetzentwurf nichts. In einem Jahr nicht verausgabte Mittel sind zur Hälfte in das Folgejahr übertragbar, wobei sie 10 Prozent des Gesamtbudgets des laufenden Jahres nicht übersteigen dürfen.

Die Finanzierung über Budgets ist eine seit langem vorgetragene Forderung der Arbeitgeber. Sie führt nicht nur zur Entbürokratisierung der Verfahren, sondern soll vor allem Anreize zur eigenverantwortlichen und sparsamen Mittelverwendung setzen. Auch die Möglichkeit, Mittel in das Folgejahr zu übertragen, verhindert die früher regelmäßig angestrebten „Punktlandungen“ bei der Mittelverwendung zum Jahresende verbunden mit einem unwirtschaftlichen Ausgabeverhalten und fördert die Planung und Steuerung der Prozesse. Um die volle Wirkung entfalten zu können, müsste die Budgetierung jedoch auch mit größeren Ermessensspielräumen für die Vermittler / Fallmanager einhergehen. Diese sind nicht vorgesehen. Die bestehende Vielzahl an detaillierten Regelungen im arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium engt das flexible Arbeiten mit Budgets und Fallpauschalen wieder ein.

4. Wirkungskontrolle und Benchmarking

Der dringend notwendige Kurswechsel der Arbeitsmarktpolitik hin zur Wirkungsorientierung wird, wie auch zuletzt durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, durch richtige Ansätze des Gesetzentwurfs unterstützt. Bereits vorgesehen ist im SGB II u. a. die Erstellung einer Eingliederungsbilanz und die Durchführung von Wirkungsforschung. Mit dem Entwurf des Optionsgesetzes wird jetzt die Verpflichtung zur umfassenden Datenerhebung, -übermittlung und -nutzung durch die Träger der Grundversicherung für Hilfebedürftige festgelegt. Nach dem SGB II war dies bisher nur für die BA vorgesehen. Die Bereitstellung aller notwendigen Daten ist Voraussetzung für die Wirkungskontrolle und ein leistungsförderndes Benchmarking. Nach der Entwurfsbegründung soll ein umfassendes Informationssystem aufgebaut werden. Vor allem Daten zur Erwerbsbiographie sind von Interesse. Dies ist ein längst überfälliger Schritt und Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche und sparsame Arbeitsmarktpolitik.

5. Anreize und Sanktionen

Die Ausgestaltung von Anreizen und Sanktionen zur schnelleren Suche und Aufnahme einer neuen Stelle – über bessere Hinzuverdienstmöglichkeiten einerseits und finanzielle Einbußen bei mangelnder Kooperationsbereitschaft andererseits – ist mit dem SGB II weitgehend plausibel geregelt worden. Mit dem kommunalen Optionsgesetz soll nun die Sanktionierung wieder gelockert werden: Die Absenkung des Arbeitslosengeldes II bei Arbeitsablehnung oder der

Weigerung, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen, soll in der ersten Stufe nur noch 10 Prozent betragen statt wie bisher vorgesehen 30 Prozent.

Die Begründung, dies diene der Korrektur eines technischen Versehens im Gesetzgebungsverfahren, ist nicht nachvollziehbar. Denn von der Gesetzesinitiative bis zum Gesetzesbeschluss war immer eine 30-prozentige Absenkung Inhalt der entsprechenden Vorschrift und damit der objektive Wille des Gesetzgebers. Eine spürbarere Sanktionsmöglichkeit macht auch Sinn, weil so dem Hilfebedürftigen seine Verpflichtung zur Einbringung einer aktiven Gegenleistung deutlich gemacht werden kann. Hieran muss festgehalten werden.

Zugleich soll die Aufnahme auch einer selbständigen Tätigkeit über das Einstiegsgeld attraktiver werden. Die Höhe dieser Leistung ist nicht definiert und die Gewährung ist in das Ermessen der Träger gestellt. Es ist grundsätzlich sinnvoll, die Existenzgründungsförderung aus Arbeitslosigkeit zu unterstützen. Dafür steht jedoch im SGB III bereits ein umfassendes Instrumentarium zur Verfügung, das auch den Hilfeempfängern gewährt wird. Es muss in jedem Fall ausgeschlossen werden, dass es zu Doppelförderungen und Mitnahmeeffekten kommt.

6. Rechtsweg

Klargestellt wird die Zuständigkeit der Sozialgerichte für Arbeitslosengeld II-Empfänger sowie deren Bedarfsgemeinschaft auch für den Fall, dass kommunale Stellen Träger der Leistung sind.

Wegen der größeren Sachnähe sollten nach Auffassung der BDA die Verwaltungsgerichte zuständig sein. Die Sachnähe der Verwaltungsgerichte war auch Argument in den Gesetzesinitiativen der Regierung und der Regierungsfractionen zum Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Im Gesetzgebungsverfahren wurde dann die künftige Zuständigkeit den Sozialgerichten unter Hinweis auf den Fürsorgecharakter der Leistungen übertragen. Dies überzeugt nicht, weil die Verwaltungsgerichte schon immer für Rechtsstreitigkeiten aus dem Bundessozialhilfegesetz zuständig waren. Gleichzeitig muss aus den genannten Gründen auch die mit dem SGB XII ab 1.1.2005 neu geschaffene Zuständigkeit der Sozialgerichte für die Sozialhilfe zugunsten einer Beibehaltung der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte geändert werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1125

20. April 2004

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum

Entwurf eines Gesetzes zur optionalen Trägerschaft nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsrecht) - BT-Drs. 15/2816

Bundesagentur für Arbeit

Top 1 Ausgestaltung und Wahrnehmung der Option (Zulassung, Rechtsstellung, Rückgabe)

Mit der Option der kommunalen Trägerschaft der Aufgaben nach dem SGB II soll die Möglichkeit geschaffen werden, die Aufgaben bei der Betreuung der Langzeitarbeitslosen auf die derzeitigen Sozialhilfeträger zu verlagern. Damit übernehmen die optierenden Sozialhilfeträger die Verantwortung für die Betreuung und Integration dieser Zielgruppe von der Bundesagentur. Ob die gewählte Ausgestaltungsform der Organleihe oder eine andere gesetzliche Regelung in Verbindung mit einer Änderung des Grundgesetzes die Aufgabenwahrnehmung im Optionsfall besser unterstützt, kann von der Bundesagentur nicht beurteilt werden. Diese Frage betrifft zunächst die Organisation und Durchführung der SGB II-Aufgaben bei den optierenden Sozialhilfeträgern.

Die Zulassungsvoraussetzungen sind möglichst strikt anzuwenden, um eine hinreichende Leistungsfähigkeit des Sozialhilfeträgers sicherzustellen und den Aufgabenbestand des SGB II auch bewältigen zu können. Diese Verantwortung liegt nach dem vorliegenden Gesetzentwurf bei den Ländern, so dass hier eine Beurteilungsfähigkeit der Leistungsfähigkeit gegeben ist. Wird dieser Verantwortung nicht hinreichend Rechnung getragen, sieht die Bundesagentur die Gefahr, dass eine Vielzahl von Aufgaben kurz- oder mittelfristig der Bundesagentur rückübertragen werden. Es wären dann kurzfristig die sozialpolitisch erforderlichen Dienstleistungen ohne eine hinreichende Vorbereitungszeit zu erbringen. Dies würde den Erfolg des Reformprozesses und die Umsetzung der Forderung nach einem ausgeglichenen Haushalt der Agenturen bedrohen.

Die Entscheidungsfrist für die Kommunen bezüglich einer Wahrnehmung der Option bis zum 31. August 2004 ist aus Sicht der Bundesagentur zu lang. Sollten Sozialhilfeträger sich erst zu diesem Zeitpunkt äußern, ist der Zeitraum nicht ausreichend, um zumindest ein Minimum der Anforderungen des SGB II umzusetzen.

Dies bedeutet, dass die Bundesagentur ihre Kräfte nicht auf die Umsetzung der Arbeitsgemeinschaften konzentrieren kann, sondern parallel für die Gebiete aller Sozialhilfeträger weiter die Gründung von Arbeitsgemeinschaften vorbereiten muss.

Bei den Regelungen zur Verlängerung der Zulassung wird darauf verwiesen, dass für die Fälle, in denen die Option nicht verlängert wird, der neunmonatige Zeitraum für die Vorbereitung zur Übernahme der Aufgabe nicht ausreichend ist, um die Erfüllung aller Aufgaben sicherzustellen. Dies gilt insb. für den Fall, dass die Bundesagentur ihre Mitarbeiterkapazitäten über den vorangegangenen Fünf-Jahres-Zeitraum für die beitragsfinanzierten Aufgaben eingesetzt hat und die ursprünglich für die Arbeitslosenhilfe gebundenen Ressourcen nicht mehr vorgehalten werden.

Die Änderung des § 50 hat zur Folge, dass die Datenübermittlung an zu beauftragende Dritte (i.S. d. § 37 SGB III) entfällt. Damit sind Leistungen durch Dritte wie z.B. Schuldner- oder Suchtberatung durch kirchliche Träger etc. faktisch nicht mehr möglich.

Top 2 Zielvereinbarungen

Die in § 6b Abs. 2 SGB II getroffenen Regelungen zu „Vereinbarungen zur Erreichung der Ziele“ entsprechen dem System von Führung und Steuerung, das die Bundesagentur für Arbeit im Bereich der Versicherungsleistungen nach SGB III anwendet.

Insoweit kann das System von Planung und Zielvereinbarung der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit mit den Regionaldirektionen und der Regionaldirektionen mit den Agenturen für Arbeit parallel auf die Vereinbarungen mit den zugelassenen kommunalen Stellen angewendet werden.

Voraussetzung dafür ist ein Kontrakt zwischen der Bundesregierung und der Bundesagentur für Arbeit, der Vereinbarungen zur Erreichung der Ziele nach SGB II beinhaltet.

Die in § 6b Abs. 3 getroffene Regel, wonach die Bundesagentur für Arbeit bei der Gewährung von Leistungen zur Eingliederung und der Zusammenarbeit mit Dritten über das Erbringen von Leistungen zur Eingliederung in der Regel keine fachlichen Weisungen erteilt, entspricht in großen Teilen ebenfalls der Steuerungslogik der BA im Bereich des SGB III: Führung und Steuerung erfolgt über Zielvereinbarungen und nicht über enge fachliche Weisungen. Die Budgets werden wirkungsorientiert geplant. Die Verantwortung für die Auswahl geeigneter Produkte und Programme und über die zur Zielerreichung eingesetzten Mittel liegt bei den jeweiligen Agenturen für Arbeit.

Top 3 Budgets/Fallpauschalen für Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten

§ 46 Abs. 1 SGB II sieht die Möglichkeit zur Pauschalierung von Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten vor. Konkrete Angaben zur Umsetzung sind nicht enthalten. Darüber hinaus ist vorgesehen, die Mittel für Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten in einem Gesamtbudget zu veranschlagen.

Die Bundesagentur für Arbeit befürwortet den Weg der Festlegung von Pauschalsätzen und die Veranschlagung eines Gesamtbudgets, da dies zu mehr Flexibilität und zu einer vereinfachten Durchführung des Gesetzes beiträgt.

Abhängig von der Ausgestaltung der jeweiligen Arbeitsgemeinschaften und den örtlichen Gegebenheiten werden jedoch einzelfallbezogen Vereinbarungen abzuschließen sein, die die Zuordnung und Abrechnung von Verwaltungsaufwand (z. B. Kosten für Nutzung von Liegenschaften und Betriebskosten) zwischen BA und kommunalen Trägern regeln. Hier ist ein möglichst wenig aufwändiges Verfahren anzustreben.

In dem Gesetzentwurf sind Details zur Festlegung der Pauschalen nicht geregelt. Die Beträge sind ggf. den tatsächlichen Verhältnissen und künftigen Erfordernissen anzupassen.

Die Aufteilung der Budgets auf Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten obliegt den jeweiligen Trägern. Es sind keine Regelungen getroffen, um evtl. Fehlentwicklungen zu vermeiden bzw. aufzuheben (falls Anteil der Verwaltungskosten zu hoch).

Nach § 46 Abs. 3 SGB II (in der Fassung des Optionsgesetzes) ist die Übertragbarkeit der nicht verausgabten Mittel vorgesehen. Dabei ist eine Grenze von 10 v. H. des Gesamtbudgets des laufenden Jahres zu beachten.

Es wird angenommen, dass sich die genannte Höchstgrenze von 10 v. H. auf das insgesamt im Bundeshaushalt veranschlagte Volumen bezieht und nicht das Budget des einzelnen Trägers gemeint ist. Gegebenenfalls sollte die Regelung konkretisiert werden.

Nach § 45 Abs. 3 BHO ist die Inanspruchnahme eines gebildeten Ausgaberesstes nur möglich, wenn im laufenden Haushaltsjahr an anderer Stelle des Haushaltsplans Ausgaben in gleicher Höhe eingespart werden. Eine Ausnahmeregelung sieht der Gesetzentwurf nicht vor. Die Regelung wäre somit wenig praktikabel.

Die Nutzung des durch die Mittelübertragung zusätzlichen Ausgabevolumens ist nur dann möglich, wenn auch Verpflichtungsermächtigungen in ausreichender Höhe zur Verfügung stehen. Eine "automatische" Anhebung der Verpflichtungsermächtigungen ist jedoch nicht vorgesehen.

Um solche Einschränkungen bei der Übertragung von Ausgabemitteln zu vermeiden wurden im Zusammenhang mit der Einführung des Eingliederungstitels haushaltsrechtliche Sonderbestimmungen (§§ 71 b Abs. 5 und 71 c SGB IV) getroffen. Vergleichbare Regelungen wären auch in diesem Fall zweckmäßig.

Top 4 Wirkungskontrolle und Benchmarking

Über Wirkungskontrolle und Benchmarking gelangen die Regionaldirektionen zur Leistungsbeurteilung ihrer Agenturen für Arbeit. Mit Hinweisen auf identifizierte „Best-Practices“ unterstützen die Regionaldirektionen erfolgreiches Arbeiten der Agenturen.

Die in § 51 b SGB II festgelegte Datenübermittlung der kommunalen Träger an die Bundesagentur für Arbeit sollte insoweit auch zur effizienteren Steuerung der kommunalen Stellen durch die Regionaldirektionen nutzbar gemacht werden.

Die §§ 53 ff. SGB II übertragen der Bundesagentur für Arbeit die Aufgaben für Statistik, Eingliederungsbilanzen und Wirkungsforschung nach dem SGB II.

Die Herausforderung im Falle der Option besteht darin, die zur Erstellung dieser Wirkungsmessungen und Benchmarks erforderlichen Daten in der notwendigen Qualität von den optierenden Sozialhilfeträgern zu gewinnen. Die Bundesagentur begrüßt in diesem Zusammenhang die detaillierten Regelungen der §§ 51a-c SGB II, die für die Wahrnehmung der Aufgaben §§ 53 ff. SGB II erforderlich sind.

Für eine detaillierte inhaltliche Bewertung wird auf die Stellungnahme des Institutes für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung verwiesen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1128

20. April 2004

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum

Entwurf eines Gesetzes zur optionalen Trägerschaft nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz) - BT-Drs. 15/2816

Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund

Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund nehmen zu den thematischen Schwerpunkten des Gesetzentwurfs wie folgt Stellung:

I. Grundsätzliche Vorbemerkung

Geschäftsgrundlage von Hartz IV ist die Zusage der Bundesregierung, die Kommunen ab 1. Januar 2005 um 2,5 Mrd. € tatsächlich und auf Dauer zu entlasten. Die aktuellen Erhebungen zu den finanziellen Folgewirkungen von Hartz IV aus den vier großen Flächenländern Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen bestätigen die Modellrechnung des Deutschen Städtetages, die eine bundesweite Belastung der kommunalen Träger von fast 5 Mrd. € ergeben hat.

Da in den bisher vorliegenden Berechnungen noch nicht die äußerst ungünstige Entwicklung der Arbeitslosenhilfeempfänger-Zahlen in den Jahren 2004 und 2005 sowie nach Absenkung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I in den Jahren 2006 und 2007 einbezogen ist, sind noch weit katastrophalere Ergebnisse zu befürchten. Ohne die erforderlichen gesetzgeberischen Korrekturen der Finanzierungsgrundlage würden auf die Kommunen nicht beherrschbare Haushaltsrisiken zukommen, und eine Vielzahl von Städten und Gemeinden würde zusätzlich allein wegen der Hartz-IV-Finanzierung in die Haushaltssicherung abzurutschen.

Ohne eine grundlegende Korrektur der Finanzierungsgrundlage ist weder das Arbeitsgemeinschaftsmodell noch das Optionsmodell durch die Kommunen umsetzbar. Die Umsetzung steht und fällt mit der Finanzierungsfrage.

Der Gesetzgeber wird deshalb dringend aufgefordert, durch geeignete Gesetzesänderungen die versprochene Entlastung der Kommunen in Höhe von 2,5 Milliarden € jährlich tatsächlich zu bewirken. Die Übertragung der vollen Unterkunftskosten für die Transferleistungsempfänger bei gleichzeitigem Wegfall des Wohngeldes setzt eine Ausgabendynamik in Gang, die

im Vermittlungsausschuss mangels valider Datengrundlagen nicht erkannt wurde. Die geplanten weiteren Kürzungen beim allgemeinen Wohngeld würden darüber hinaus weitere Haushalte in prekärer Einkommenssituation von Wohnungsfürsorge abhängig machen und sind deshalb wegen ihrer sozialen und finanziellen Folgen abzulehnen.

II. Eckpunkte des Gesetzentwurfs**Ausgestaltung und Wahrnehmung der Option**

Das SGB II sieht zwei verschiedene Wege zur einheitlichen Wahrnehmung der Aufgaben gegenüber den Berechtigten vor: die Bildung von Arbeitsgemeinschaften (Grundmodell) sowie die Option, als kommunale Stelle die Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit nach dem SGB II mit wahrzunehmen. Die Mitwahrnehmung der Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit durch optierende kommunale Stellen sollte in größtmöglicher Selbständigkeit erfolgen können, um die Vorteile der Aufgabenwahrnehmung aus einer Hand voll zur Geltung zu bringen. Zu diesen Vorteilen zählt insbesondere, dass alternative Wege der Eingliederung im örtlichen Bereich beschränkt und damit das Spektrum der Eingliederungsmöglichkeiten für Arbeitsuchende vergrößert werden könnte. Diesem Vorteil steht jedoch der gravierende Nachteil einer auf den rein örtlichen Bereich beschränkten Arbeitsvermittlung gegenüber, es sei denn, dass die optierende Kommune Leistungen zur regionalen und überregionalen Arbeitsvermittlung wiederum bei der Bundesagentur für Arbeit einkauft.

Zielvereinbarungen

Optierende kommunale Stellen sind im Rahmen der Organschaft an die Vorgaben der Bundesagentur für Arbeit gebunden. Diese Bindung ist die Konsequenz aus der gewählten Rechtsform zur Ausgestaltung der Option mit der Folge, dass die Entscheidungen und Handlungen der optierenden kommunalen Stellen der Bundesagentur zugerechnet werden.

Ebenso wie die örtlichen Agenturen für Arbeit künftig sehr viel mehr Selbständigkeit in der Aufgabenwahrnehmung gemeinsam mit den Kommunen im Rahmen von Arbeitsgemeinschaften haben sollten, sollten auch optierende kommunale Stellen ein möglichst hohes Maß an Selbständigkeit erhalten. Dem wird § 6 b des Entwurfs nicht gerecht. Die in § 6 b Abs. 3 vorgesehene Öffnung von Handlungsspielräumen lässt sich in ihrer Wirkung kaum abschätzen, solange die Inhalte der Zielvereinbarungen nicht bekannt und in keiner Weise konkretisiert sind. Da die zugelassenen kommunalen Stellen die Zielvereinbarungen mit den örtlich zuständigen Regionaldirektionen abschließen sollen, wird davon auszugehen sein, dass der selbständigen Entwicklung von Zielen zwischen der optierenden kommunalen Stelle und der örtlichen Agentur für Arbeit „von oben“ Grenzen gesetzt werden. Deshalb stellt sich die Frage, ob die Eigenständigkeit der kommunalen Stellen nicht besser durch örtliche Zielvereinbarungen gewahrt werden können.

Budgets/Fallpauschalen für Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten

§ 46 des Entwurfs geht davon aus, dass optierende kommunale Stellen nicht schlechter, aber auch nicht besser bei der Finanzierung ihrer Aufgaben als die Agenturen für Arbeit gestellt werden. Allerdings lässt sich aus dem Gesetzentwurf nicht erkennen, ob und in welchem Umfang die gesetzten Ziele mit den zur Verfügung stehenden Mitteln tatsächlich erreicht werden können. Der Bund behält sich sowohl den Verteilungsmaßstab als auch die Höhe der jährlich in einem Gesamtbudget festzulegenden Mittel für Eingliederung in Arbeit sowie für Verwaltung vor. Lediglich im Jahr 2005 soll als einfacher und nachvollziehbarer Indikator ausschließlich die Zahl der Hilfebedürftigen in der jeweiligen Region in Frage kommen.

Berücksichtigen die kommunalen Träger die Bindungsverpflichtungen für fünf Jahre (§ 6 Abs. 4), dann ergeben sich insbesondere für den Fall der Option unkalkulierbare finanzielle Risiken für den kommunalen Haushalt.

Wirkungskontrolle und Benchmarking

Der Gesetzentwurf deutet darauf hin, dass sich die Verfasser über Fragen der Wirkungskontrolle und des Benchmarking noch nicht schlüssig sind. Sie gehen davon aus, dass Regelungen gefunden werden müssten, die – bei einem Höchstmaß an Flexibilität beim Instrumenteneinsatz – einem unwirtschaftlichen Ausschöpfen des Mittelansatzes entgegenwirken. Die Sozialhilfeträger haben in der Vergangenheit mit den im Rahmen eines Benchmarking für große und mittlere Städte vorgenommenen Kennzahlenvergleichen recht gute Erfahrungen gemacht. An diese Erfahrungen gilt es anzuknüpfen. Allerdings ist vor dem Trugschluss

zu warnen, dass die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe tatsächlich die von der Bundesregierung angenommenen Effizienzgewinne von 7,5 % (2005) und 15 % (jährlich ab 2006) freisetzt. Schon heute ist deutlich, dass es eines mehrjährigen Prozesses bedarf, um die Anlaufschwierigkeiten und die bei „Fusionen“ eintretenden Verluste so auszugleichen, dass tatsächlich „Effizienzgewinne“ sowohl für die Agenturen für Arbeit als auch für die kommunalen Stellen resultieren.

III. Sonstige Regelungen

- Gebietsaufteilung

Soweit mehrere Bezirke der Agenturen für Arbeit für eine Gebietskörperschaft zuständig sind, muss im Fall der Option eine federführende Agentur bestimmt werden. Perspektivisch muss es zu einer Angleichung der Bezirke der Agenturen für Arbeit und der Gebietskörperschaften in diesen Fällen kommen.

- Delegation

Insbesondere um der Situation in NRW mit den großen kreisangehörigen Städten Rechnung tragen zu können, sollte im Bundesgesetz eine Delegationsmöglichkeit aufgenommen werden. Es wird vorgeschlagen, eine Regelung in Anlehnung an § 69 Abs. 5 SGB VIII/§ 96 Abs. 1 Satz 1 BSHG aufzunehmen, nach der die Delegation auf Antrag und im Einvernehmen mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden möglich ist.

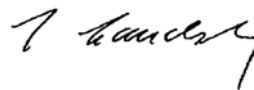
- § 10 Abs.1 Nr. 3

Diese Vorschrift läuft ins Leere, wenn der zuständige kommunale Träger nach dem SGB II (Kreis oder kreisfreie Stadt) und der örtliche öffentliche Träger der Jugendhilfe (nach Landesrecht auch kreisangehörige Städte) auseinander fallen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stephan Articus
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Städtetages



Dr. Gerd Landsberg
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1133

21. April 2004

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum

Entwurf eines Gesetzes zur optionalen Trägerschaft nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz) - BT-Drs. 15/2816

Deutscher Landkreistag

Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen

- Die ganz überwiegende Zahl der deutschen Kreise ist – ebenso wie viele kreisfreie Städte – auf der Grundlage der Entschließungen von Bundestag und Bundesrat vom 19. Dezember 2003 weiterhin bereit, bei Schaffung fairer Rahmenbedingungen von der Option nach § 6a SGB II Gebrauch zu machen. Dies setzt zwingend voraus, dass die Aufgabe – im Systemwettbewerb mit der Bundesagentur für Arbeit – als eigengestaltbare Aufgabe der Kommunen bei verfassungsrechtlich abgesicherter und auskömmlicher Finanzierung übertragen wird.
- Der vorliegende Gesetzentwurf widerspricht § 6a SGB II und erfüllt nicht die Voraussetzungen der einstimmigen Entschließungen von Bundestag und Bundesrat. Er sieht keine kommunale Aufgabenträgerschaft vor, sondern eine Organleihe kommunaler Stellen, die den Kommunen keine Gestaltungsmöglichkeiten geben kann. Der Gesetzentwurf ist in seiner Grundanlage wegen Aushöhlung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung für den Deutschen Landkreistag indiskutabel.
- Stattdessen muss die Option im weiteren Gesetzgebungsverfahren als kommunale Aufgabenträgerschaft mit kommunaler Gestaltungsfreiheit ausgestaltet werden. Für die erforderliche verfassungsrechtliche Absicherung der auskömmlichen Finanzierung unterbreitet der Deutsche Landkreistag den Vorschlag eines belastungsorientierten Sonderausgleichs in Art. 106 Abs. 8a GG, der die optierenden Kreise und kreisfreien Städte absichert, ohne etwaige Ergebnisse der Föderalismuskommission zu präjudizieren.

Ergebnis des Vermittlungsausschusses: Option kommunaler Trägerschaft

Der Deutsche Landkreistag hat sich bekanntlich von Anfang an nachdrücklich für eine kommunale Träger-

schaft der zusammengeführten Aufgaben aus Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe eingesetzt. Dazu ist es im Ergebnis nicht gekommen. Statt dessen bestimmt § 6a SGB II auf der Grundlage der einstimmigen Entschließungen von Bundestag und Bundesrat vom 19. Dezember 2003 (BT-Drs. 943/03 (Beschluss)), dass Landkreise und kreisfreie Städte auf ihren Antrag anstelle der Agenturen für Arbeit als Träger der Aufgaben nach dem SGB II zuzulassen sind. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

Das Präsidium des Deutschen Landkreistages hat sich mit diesen Fragestellungen in seiner jüngsten Sitzung vom 25. März 2004 noch einmal gründlich befasst und einstimmig bekräftigt, dass bei Schaffung fairer Rahmenbedingungen die ganz überwiegende Zahl der deutschen Kreise auf der Grundlage der Entschließungen von Bundestag und Bundesrat – ebenso wie viele kreisfreie Städte – weiterhin bereit ist, von der Option nach § 6a SGB II Gebrauch zu machen. Dies setzt allerdings zwingend voraus, dass die Aufgabe – im Systemwettbewerb mit der Bundesagentur für Arbeit – als eigengestaltbare Aufgabe der Kommunen bei verfassungsrechtlich abgesicherter und auskömmlicher Finanzierung wahrgenommen wird.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die Kreise im kommunalen Bereich die Hauptbetroffenen der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sind. Zum einen sind 323 der 440 Sozialhilfeträger und kommunalen Träger nach dem SGB II Landkreise. Zum anderen leben in den Kreisen bundesweit nicht nur über zwei Drittel der deutschen Bevölkerung, sondern auch zwei Drittel aller Arbeitslosenhilfeempfänger.

Gesetzentwurf: Organleihe kommunaler Stellen

Das Präsidium des Deutschen Landkreistages hat weiter einstimmig festgestellt, dass der Entwurf der Bundesregierung für ein Optionsgesetz, der jetzt im vorliegenden Fraktionsentwurf aufgegangen ist, Wortlaut und Geist von § 6a SGB II widerspricht und nicht die Voraussetzungen der einstimmigen Ent-

schließungen von Bundestag und Bundesrat erfüllt. Der Gesetzentwurf ist in seiner Grundanlage wegen Aushöhlung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung für den Deutschen Landkreistag indiskutabel. Dieser Gesetzentwurf muss von Bundestag und Bundesrat abgelehnt werden.

Schon der Titel „Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch“ widerspricht seinem Inhalt diametral. Der Gesetzentwurf spiegelt nur vor, § 6a SGB II auszufüllen, denn er ermöglicht gerade keine kommunale Aufgabenträgerschaft anstelle der Bundesagentur für Arbeit, sondern sieht vor, dass kommunale Stellen die Aufgaben als Organe der Bundesagentur für Arbeit wahrnehmen. Dies ist ein fundamentaler Unterschied. Die Organleihe verhindert eine eigenverantwortliche und eigengestaltbare Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen. Es kommt zu einer vollständigen Unterwerfung der kommunalen Träger in den Strang der Arbeitsverwaltung; ein Wettbewerb der Systeme ist ausgeschlossen. Das Organleihemodell ist das Gegenteil dessen, was mit der Option kommunaler Trägerschaft in § 6a SGB II gesetzlich verabredet worden ist. Diese Konstruktion stellt ohne wenn und aber eine eindeutige Rechtsbeugung des gefundenen Ergebnisses im Vermittlungsausschuss, wie es in § 6 a SGB II bereits Gesetzeskraft erlangt hat, dar.

In rechtlicher Hinsicht ist das Notwendige dazu bereits in der ersten Lesung des Gesetzentwurfes im Deutschen Bundestag am 2. April 2004 gesagt worden. Wir dürfen hierzu aus dem Protokoll über die 103. Sitzung des 15. Deutschen Bundestages vom 2. April 2004 zitieren:

Bundesminister Wolfgang Clement: „Vor diesem Hintergrund spielt natürlich auch die kommunale Option eine Rolle. Sie stützt sich auf die Vereinbarung, die wir im Vermittlungsausschuss getroffen haben. Danach soll neben dem Grundmodell der Arbeitsgemeinschaft, das auf jeden Fall praktiziert wird, auch den Kommunen die Möglichkeit gegeben werden, in eigener Trägerschaft Vermittlungsarbeit zugunsten von Langzeitarbeitslosen zu leisten. Genau das ist der Auftrag des Vermittlungsausschusses. Wir versuchen, mit dem heute von der Koalition vorgelegten Gesetzentwurf diesem Auftrag gerecht zu werden. Wir tun das mit dem System der sog. Organleihe [...] Wir haben den Gesetzentwurf deshalb so gefasst, dass er den Kommunen sehr wohl einen eigenen Gestaltungsspielraum im Rahmen einer Zielvereinbarung gibt, die mit der Bundesagentur für Arbeit vor Ort getroffen werden soll. Auf diesen Gestaltungsspielraum kommt es an; denn er rechtfertigt sehr wohl, von einer Trägerschaft der kommunalen Seite zu sprechen.“(S. 9351 des o. g. Protokolls)

Ministerpräsident Roland Koch hat darauf erwidert: „Was die Fraktionen vorgelegt haben, ist gemessen an dem, was wir im Vermittlungsausschuss verabredet haben, ein glatter Wortbruch; das ist nicht das, was wir verabredet haben. Sie wissen, dass es ein Gesetz zu Hartz IV heute nicht gäbe, wenn wir damals den Eindruck gehabt hätten, dass Sie ein solches Verhandlungsergebnis nicht umsetzen [...] Wir haben eine ganze Nacht darüber gerungen, ob in § 6a SGB II das Wort ‚Träger‘ vorkommen sollte. Ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, wohlwissend, was Sie wollten,

und einige Kollegen von SPD und Grünen, haben das Wort immer wieder herausgestrichen. Wir haben Ihnen immer wieder gesagt: Es gibt keine gemeinsame Beschlussfassung in Bundestag und Bundesrat, wenn da nicht das Wort ‚Träger‘ steht. (S. 9353 f. des o. g. Protokolls)

In diesem Disput wird die Problematik noch einmal deutlich. Organleihe hinsichtlich kommunaler Stellen bedeutet, dass nicht eine Kommune eigengestaltbarer Träger einer Aufgabe wird, also eine Aufgabe zur Kommune wandert, sondern umgekehrt die in Anspruch genommenen kommunalen Stellen zur Aufgabe bei der Bundesagentur für Arbeit wandern. Die Herstellung von Verantwortungsklarheit bedingt in diesem Fall, dass es einen klaren durchgehenden Weisungsstrang zur Bundesagentur gibt. Die Bediensteten in den kommunalen Stellen werden also aus ihrer bisherigen Einbindung in die Kommunen herausgelöst.

Wenn nun mit dem Gesetzentwurf suggeriert werden soll, dass es sich um eine „erweiterte Organleihe“ mit größeren kommunalen Spielräumen handeln soll, bedeutet dies im Ergebnis nichts anderes, als dass eine verfassungsrechtlich unzulässige, verantwortungsverunklarende Mischverwaltung angedacht ist. Ein Spielraum für einen eigenverantwortlichen Aufgabenvollzug oder gar für kommunale Beschäftigungspolitik kann daher auch nicht durch etwaige Zielvereinbarungen eröffnet werden.

Dazu können die deutschen Kreise, im kommunalen Bereich zahlenmäßig die Hauptbetroffenen der Neuregelungen durch das SGB II, ihre Hand nicht reichen. Für eine Aufgabenwahrnehmung im Wege der Organleihe wird es keine Entscheidung in Kreistagen geben, dazu zuständige kommunale Stellen zu benennen. Die Idee der Implementierung eines Wettbewerbs der Systeme wird damit völlig unterlaufen.

Der Deutsche Landkreistag fordert Bundestag und Bundesrat nachdrücklich auf, die im Vermittlungsausschuss einstimmig getroffene gesetzliche Regelung des § 6a SGB II und die dazu ergangenen Entschlüsse intensionsgerecht mit Leben zu erfüllen und einen Gesetzentwurf vorzulegen, der von einer klaren kommunalen Trägerschaft ausgeht.

Verfassungsrechtliche Absicherung der Finanzierung für die kommunale Trägerschaft optierender Kreise

Eine kommunale Trägerschaft optierender Kommunen setzt allerdings zwingend die Begründung einer verfassungsrechtlich abgesicherten Finanzierung der optierenden kommunalen Träger voraus. Dem Vernehmen nach war dieser Aspekt der eigentlich entscheidende Punkt, warum die Koalitionsfraktionen und die von ihnen getragene Bundesregierung kein kommunales Trägermodell, sondern ein Organleihemodell vorgeschlagen haben. Ministerpräsident Clement hat dazu in der ersten Lesung des Gesetzentwurfs hervorgehoben:

„Wir haben ja schon über mehrere Verfassungsänderungen diskutiert, so auch über eine Änderung des Art.106 GG. Auch dies ist aus unserer Sicht nicht gangbar, vor allem deshalb, weil Ministerpräsidenten nicht akzeptieren wollen [...], dass durch eine rasche Verfassungsänderung ein neues Finanzverhältnis zwischen Bund und Kommunen etabliert wird, ohne dass

die Länder daran beteiligt wären.“ (S. 9352 des o. g. Protokolls).

Damit wird jedoch bewusst ausgeblendet, dass auch das vorgeschlagene Organleihemodell Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den optierenden kommunalen Stellen begründet und die Länder in diese ebenfalls nicht einbezieht.

Der Deutsche Landkreistag hat frühzeitig einen punktuell begrenzten Verfassungsänderungsvorschlag unterbreitet, den wir wie anliegend beigefügt auch zum Gegenstand unserer heutigen Stellungnahme machen. Mit diesem Vorschlag einer Ergänzung in Art. 106 Abs. 8a GG soll eine punktgenaue Regelung für einen gebotenen Sonderbelastungsausgleich zwischen dem Bund und den einzelnen optierenden Kommunen getroffen werden, ohne damit in irgendeiner Weise die im Zentrum der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung stehende Frage einer Begründung von unmittelbaren Finanzbeziehungen zwischen Bund und kommunaler Ebene zu präjudizieren.

Der Deutsche Landkreistag hat in mehreren Sitzungen der Föderalismuskommission deutlich gemacht, dass er die Bemühungen aller Fraktionen, die Befugnis des Bundes zur Aufgabendurchreichung auf die Kommunen zukünftig zu unterbinden, nachdrücklich unterstützt. Sollte es zu einer solchen Unterbindung kommen, bedürfte es selbstverständlich auch keiner unmittelbaren Konnexitätsbeziehung zwischen Bund und Kommunen. Der vorliegende Sachverhalt ist allerdings völlig anders geartet, geht es dabei doch nicht um die Begründung einer unmittelbaren Finanzbeziehung zwischen Bund und kommunaler Ebene an den Ländern vorbei, sondern allein um den finanziellen Ausgleich einer Sonderlast einzelner Kommunen, die optieren. Derartige Konstellation haben wir im deutschen Verfassungsrecht schon seit dem Jahr 1923, insbesondere bei den Regelungen zu Bundeswehrstandortgemeinden, ohne dass jemals jemand auf den Gedanken gekommen wäre, damit Grundfragen des zweistufigen Staatsaufbaus in Frage zu stellen.

Bei dem Optionsgesetz handelt es sich um das Experiment, im Bereich der Arbeitsmarktpolitik Systemwettbewerb zu implementieren. Dies ist auch eine Chance zur Weiterentwicklung des föderativen Systems, um prüfen zu können, auf welcher Ebene eine Aufgabe auf Dauer angesiedelt sein soll. Wenn für eine solche punktuelle und experimentelle Sonderregelung eine verfassungsrechtliche Ermöglichung zwingend notwendig ist, um die einstimmige Entschlüsse von Bundestag und Bundesrat zu verwirklichen, sollte sich der Gesetzgeber dieser Notwendigkeit nicht verweigern.

Grundlegende Änderung des Gesetzes

Wegen der grundsätzlichen Ablehnung der Organleihe verbietet sich eine Detailkritik an den einzelnen Vorschriften des Gesetzentwurfes. Der Gesetzentwurf muss vielmehr in folgenden grundlegenden Punkten geändert werden:

1. Im gesamten Gesetz, insbesondere in §§ 6a, b SGB II, muss an die Stelle der Organleihe wieder die kommunale Aufgabenträgerschaft treten. Dies impliziert, dass die Feststellung der Erwerbsfähig-

keit und der Hilfebedürftigkeit nach § 44a SGB II durch die kommunalen Aufgabenträger erfolgt.

2. Hinsichtlich der in § 46 SGB II normierten Finanzausstattung ist es für die deutschen Kreise unverzichtbare Voraussetzung, dass gesetzlich festgelegt wird, dass der Bund die Aufgaben der kommunalen Träger für passive Leistungen erstattet und die Verwaltungskostenpauschale mit einem konkreten auskömmlichen Betrag im Gesetz festgeschrieben wird, der entsprechend den tariflichen Personalkostensteigerungen zu dynamisieren ist. Hinsichtlich der Eingliederungspauschale müssen die Parameter und die Verteilungskriterien einheitlich für Agenturen für Arbeit und kommunale Träger aus dem Gesetz unmittelbar hervorgehen.
3. In § 6a Abs. 2 SGB II soll durch einen Landesrechtsvorbehalt ermöglicht werden, dass die Zulassung eines kommunalen Trägers vom Einverständnis der Mehrheit der kreisangehörigen Gemeinden abhängig gemacht werden kann. Selbstverständlich ist bei jeder Entscheidung vor Ort auf ein möglichst intensives Zusammenwirken im kreisangehörigen Raum zu achten. Die Entscheidung selbst muss aber ausschließlich beim Kreistag liegen. Ein Erfordernis, überdies das Einverständnis der Mehrzahl der kreisangehörigen Gemeinden einzuholen, verkennt, dass die Aufgabe den Kreisen als Gebietskörperschaft und nicht als Gemeindeverband übertragen wird.
4. Das in § 44b SGB II vorgesehene Konstrukt einer Arbeitsgemeinschaft zwischen Bundesagentur für Arbeit und Kreisen und kreisfreien Städten wirft eine Vielzahl von verfassungs-, aufsichts-, personal- und haushaltsrechtlichen Problemen auf, die weitgehend ungeklärt sind. Das Präsidium des Deutschen Landkreistages lehnt es ab, die Aufgaben, die von den Kreisen im Rahmen der Umsetzung des SGB II zu erfüllen sind, auf Arbeitsgemeinschaften zu übertragen, um so für die Ausführung eines Gesetzes, das in hohem Maße Mängel und Risiken aufweist und auf der Ebene der Bundesagentur für Arbeit nicht fristgerecht umgesetzt werden kann, in Verantwortung genommen zu werden.

Eigentlich jedoch halten wir eine gänzliche Überprüfung der Zuständigkeiten im SGB II für erforderlich. Für den Deutschen Landkreistag bedeutet dies nach wie vor die kommunale Gesamtträgerschaft bei abgesicherter Finanzierung, wie wir sie in verschiedenen Papieren ausführlich untersetzt haben. Die gegenwärtige Situation, die den Kreisen die Aufgabe der Sozialhilfe für Erwerbsfähige entzieht und sie zugleich in Milliardenhöhe durch die neue Aufgabe Unterkunft und Heizung belastet, muss auf alle Fälle korrigiert werden. Denn in seiner jetzigen Fassung ist das SGB II für die Kreise nicht annehmbar.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Henneke

Anlage

Verfassungsrechtlich normierter Sonderbelastungsausgleich für optierende Kommunen nach § 6a SGB II geboten

A) Ausgangslage

Im SGB II ist mit Gesetz vom 24.12.2003¹⁾ die Grundsicherung für Arbeitsuchende neu geregelt worden. Gem. § 6 Ziff. 1 SGB II ist die Bundesagentur der Arbeit Träger der Leistungen, soweit Ziff. 2 nichts Anderes bestimmt. In Ziff. 2 ist geregelt, dass die kreisfreien Städte und Kreise bzw. andere durch Landesrecht bestimmte Träger für bestimmte Betreuungsleistungen nach § 16 Abs. 2, die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 sowie bestimmte Sonderleistungen nach § 23 Abs. 3 SGB II zuständig sind.

In § 6a SGB II ist die Option kommunaler Trägerschaft geregelt. Danach sind abweichend von § 6 die kreisfreien Städte und Kreise auf ihren Antrag und mit Zustimmung der zuständigen obersten Landesbehörde anstelle der Agenturen für Arbeit vom Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit durch Rechtsverordnung als Träger der Aufgaben nach dem SGB II zuzulassen. Das Nähere soll ein Bundesgesetz regeln.

In § 46 Abs. 1 SGB II ist normiert, dass der Bund die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende trägt, soweit die Leistungen von der Bundesagentur erbracht werden. Er erstattet der Bundesagentur hierfür die Verwaltungskosten. In den Fällen des § 6a soll danach das zu erlassende Bundesgesetz eine entsprechende Finanzierung regeln, wobei eine Pauschalierung zulässig ist.

Die Finanzverantwortung für die von allen Kreisen und kreisfreien Städten wahrzunehmenden Aufgaben nach § 6 Ziff. 2 SGB II liegt bei den entsprechenden Kommunen.

In jeweiligen Entschließungen vom 19.12.2003 haben der Bundestag²⁾ und der Bundesrat³⁾ Vorgaben für das zu erlassende Bundesgesetz gemacht, in denen es u. a. heißt:

„Darüber hinaus räumt es den kreisfreien Städten und Kreisen die Option ein, ab dem 1.1.2005 anstelle der Agenturen für Arbeit auch deren Aufgaben – und damit alle Aufgaben im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende – wahrzunehmen. Hierzu soll eine faire und gleichberechtigte Lösung entwickelt werden, die sicherstellt, dass die optierenden Kommunen nicht gegenüber den Agenturen für Arbeit benachteiligt werden.“

Hinsichtlich der Finanzierung heißt es in Ziff. 6 der Entschließungen konkretisierend:

„Der Bund zahlt den kommunalen Trägern für die anstelle der Agenturen für Arbeit wahrgenommenen Aufgaben für die Bedarfsgemeinschaften entsprechende Fallpauschalen für die Eingliederungsleistungen und die Verwaltungskosten. Er erstattet die Kosten für das Arbeitslosengeld II bzw. das Sozialgeld. Die Auszahlung der Mittel an die Kommunen erfolgt durch die Bundesagentur für Arbeit.“

Mit einem solchen bundesgesetzlich geregelten Aufgabenzugriff einzelner Kommunen auf eine nach § 6 Ziff. 1 SGB II grundsätzlich dem Bund obliegende Verwaltungsaufgabe ist unter föderalen Gesichtspunkten Neuland betreten worden.

Mit der zu treffenden Finanzierungsregelung soll sowohl sichergestellt werden, dass die optierenden kommunalen Träger nicht gegenüber den Agenturen für Arbeit finanziell benachteiligt werden als auch, dass optierende Kommunen im Vergleich zu nicht optierenden Kommunen trotz der zusätzlichen Aufgaben- und Ausgabenlast im Ergebnis finanziell nicht benachteiligt werden. Daher ist in der Entschließung vorgesehen,

- dass der Bund – abgewickelt über die Bundesagentur – gegenüber den optierenden kommunalen Trägern einen direkten finanziellen Ausgleich vornimmt,
- dieser Ausgleich – ebenso wie gegenüber der Bundesagentur – auch die Verwaltungskosten erfasst, wobei
- auf eine Qualifizierung der von den kommunalen Trägern wahrgenommenen Aufgabe als Selbstverwaltungsangelegenheit oder als Weisungsangelegenheit bundesgesetzlich bewusst verzichtet worden ist.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Ermöglichung dieser in der Entschließung formulierten Vorgaben ohne Grundgesetzänderung möglich ist. Falls eine Grundgesetzänderung zwingend erforderlich ist, soll diese die derzeitige Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung nach den Vorstellungen von Bund und Ländern keinesfalls grundsätzlich präjudizieren, sondern sich ausschließlich auf die verfassungskonforme Bewältigung der durch das Optionsmodell hervorgerufenen Finanzierungsfolgen beschränken.

B) Verfassungsrechtslage

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes geht in Art. 104a ff. GG grundsätzlich von einer Zweistufigkeit von Bund und Ländern aus. Davon finden sich zwei Ausnahmen, nämlich bei der Steuerverteilung in Art. 106 Abs. 5, 5a und 6 GG und beim Sonderbelastungsausgleich in Art. 106 Abs. 8 GG.

In den Entschließungen von Bundestag und Bundesrat ist dazu – in der Sache zutreffend zur Bewältigung von finanziellen Sonderlasten optierender kommunaler Träger bei gleichzeitiger Vermeidung unsachgemäßer Entlastungen des Bundes – die Begründung unmittelbarer Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den optierenden Kommunen vorgesehen, wobei die Ausgleichshöhe die Verwaltungskosten mit berücksichtigen soll – und zur Vermeidung der sonst eintretenden Ungleichbehandlung auch berücksichtigen muss.

Mit den geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen sind diese Zielsetzungen nicht zu erreichen:

I. Art. 104a Abs. 5 GG

Art. 104a Abs. 5 GG gibt vor, dass der Bund und die Länder (einschl. der in sie inkorporierten Gemeinden

¹⁾ BGBl. I, 2003, 2954.

²⁾ BT-Drs. 15/2264.

³⁾ BR-Drs. 943/03.

und Gemeindeverbände) die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungskosten tragen. Davon kann ohne eine bereichsspezifische Ausnahme auf Verfassungsebene einfachgesetzlich nicht abgewichen werden.

II. Art. 104a Abs. 3 GG

Art. 104a Abs. 3 GG sieht zwar vor, dass Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren, bestimmen können, dass die Geldleistungen ganz oder z. T. vom Bund getragen werden. Aber auch diese Vorschrift vermag die angestrebten Ziele gleich in mehrfacher Hinsicht nicht zu legitimieren:

- Zunächst gibt sie den optierenden kommunalen Trägern *keinen Anspruch* auf Kostenausgleich.
- Überdies kann sie die Verwaltungskosten und die Leistungen für Eingliederungsleistungen nicht erfassen, sondern ist auf *reine Geldleistungen* beschränkt.
- Des weiteren begründet Art. 104a Abs. 3 GG keine unmittelbaren Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den optierenden kommunalen Trägern, sondern sieht nur Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern vor.
- Schließlich ordnet Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG für Geldleistungen an, dass bei mindestens hälftiger Kostentragung des Bundes die auszuführende Aufgabe im Auftrage des Bundes durchgeführt wird, was mit § 6a SGB II kontrastiert, wo gerade keine Qualifizierung der Aufgabe durch den Bundesgesetzgeber vorgenommen wird und davon auszugehen ist, dass die Aufgabe von den optierenden Kommunen als Selbstverwaltungsangelegenheit ausgeführt wird, sofern nicht – erst zu schaffendes – Landesrecht Abweichendes bestimmt.

III. Art. 106 Abs. 8 GG

Mit Art. 104a GG ist die beabsichtigte Ausgleichsregelung des Bundes gegenüber den Kommunen daher nicht zu vereinbaren. Ist die von den optierenden Kommunen zu übernehmende Aufgabe als Selbstverwaltungsangelegenheit zu qualifizieren, gilt nach Art. 104a Abs. 1 GG vielmehr der Grundsatz, dass der Bund und die Länder (einschl. der in diese inkorporierten Gemeinden und Kreise) gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit nicht dieses Grundgesetz etwas Anderes bestimmt.

Als einzige „andere Bestimmung des GG“ kommt Art. 106 Abs. 8 GG in Betracht. Danach gewährt der Bund den erforderlichen Ausgleich, wenn er in einzelnen Gemeinden (Gemeindeverbänden) besondere Einrichtungen veranlasst, die diesen Gemeinden (Gemeindeverbänden) unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen (Sonderbelastungen) verursachen, wenn und soweit den Gemeinden (Gemeindeverbänden) nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastungen zu tragen.

Genau um diese Ausgangskonstellation geht es vorliegend. Art. 106 Abs. 8 GG ermöglicht – ebenso wie die 1923 geschaffene Vorläuferregelung in § 62 RFAG – ausnahmsweise unmittelbare Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen und führt für diesen Fall

auch nicht zur Umwandlung bisheriger Selbstverwaltungsaufgaben in Bundesauftragsverwaltung.

Dennoch ist die Vorschrift weder unmittelbar einschlägig, weil sie nur für „vom Bund veranlasste Einrichtungen“ gilt, noch kann sie ausdehnend ausgelegt werden, weil der Begriff der Einrichtung für die hier einschlägige Fragestellung keinen Anknüpfungspunkt bildet. Im Blick hat die bestehende Regelung insbesondere Sonderbelastungen von Garnisonsstandorten und der Bundeshauptstadt. Insoweit gibt es allerdings seit Jahrzehnten einen unbestritten weiten faktischen Anwendungsbereich.

C) Systemkonforme Lösung: Einfügung eines Art. 106 Abs. 8a GG

Mit dem geltenden Verfassungsrecht stehen die Vorgaben in den Entschlüssen von Bundestag und Bundesrat für die Finanzierungsregelungen in dem zu schaffenden Optionsgesetz damit nicht in Einklang. Daher bedarf es zur Erreichung der in den Entschlüssen formulierten und in der Sache zwingenden Zielsetzungen einer Verfassungsänderung.

Als Standort einer verfassungsrechtlichen Regelung bietet sich Art. 104a GG als Grundsatznorm nicht an. Vielmehr drängt sich die Schaffung einer Parallelnorm zu Art. 106 Abs. 8 GG geradezu auf, da damit die zugrunde liegende Fragestellung sachlich befriedigend gelöst und in die Gesamtsystematik der Finanzverfassung ohne darüber hinaus gehende Verwerfungen eingefügt werden kann. Ein neu zu schaffender Art. 106 Abs. 8a GG könnte wie folgt lauten:

„Gemeinden und Kreisen, die anstelle der Agenturen für Arbeit Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind, gewährt der Bund den erforderlichen Ausgleich der den kommunalen Körperschaften durch die Aufgabenwahrnehmung entstehenden Mehrausgaben; der finanzielle Ausgleich umfasst auch die Verwaltungsausgaben. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.“

Bevor der Neuregelungsvorschlag im Detail erläutert werden soll (E), ist auf Regelungsziel und –inhalt des bestehenden Art. 106 Abs. 8 GG einzugehen (D), da der Neuregelungsvorschlag hieran angelehnt ist.

D) Regelungsziel und –inhalt von Art. 106 Abs. 8 GG

Art. 106 Abs. 8 GG knüpft an den Regelungsgedanken in § 62 RFAG aus dem Jahre 1923 an. Diese Bestimmung sah eine Ausgleichspflicht des Reiches vor, „wenn einzelnen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) durch Verträge, Gesetze oder Verwaltungsmaßnahmen des Reiches besondere Kosten erwachsen.“

I. Notwendige Ergänzung zum vierstufigen Finanzausgleichssystem

Mit verfassungsänderndem Gesetz vom 24.12.1956⁴⁾ wurde die Vorläuferregelung des heutigen Art. 106 Abs. 8 GG in das Grundgesetz aufgenommen.

⁴⁾ BGBl. I, 1077.

Art. 106 Abs. 8 GG schließt eine Lücke, die das vierstufige System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und auch der kommunale Finanzausgleich schon von ihrer jeweiligen Struktur her (Abstellen auf *generelle* Aufgabenverteilung) offen lassen müssen⁵). Diese Regelung mit ihrem Ausnahmecharakter bildet daher die notwendige Ergänzung zum System des Finanzausgleichs⁶).

Art. 106 Abs. 8 GG erfüllt die Funktion, untypische Lasten, die auf Veranlassung des Bundes nur *einzelne* Kommunen (oder auch Länder, wie wohl diese Alternative bisher ohne praktische Relevanz geblieben ist) treffen, insoweit auszugleichen, als das allgemeine Finanzausgleichssystem dazu nicht in der Lage ist⁷).

Für die Kommunen gilt überdies, dass sich die in Art. 106 Abs. 8 geregelten Sonderbelastungen weder durch den kommunalen Finanzausgleich noch durch Zweckzuweisungen des Landes oder eigene Steuern ausgleichen lassen.

II. Sonderbelastung einzelner Kommunen statt Mehrbelastung der kommunalen Ebene

Dem klaren und eindeutigen Wortlaut der Norm zufolge ist die *Sonderbelastung einzelner* Kommunen Voraussetzung für die Gewährung eines Bundesausgleichs⁸). Die Norm will einen individuellen Anspruch für atypische Situationen gewähren⁹). Der Sonderbelastungsausgleich setzt schon begrifflich voraus, dass der Bund nicht allen Gemeinden gleichmäßig Mehrbelastungen auferlegt, sondern dass einzelne Gebietskörperschaften ungleich und unzumutbar betroffen sind¹⁰).

Die Kommunen werden in Art. 106 Abs. 8 gerade nicht als Ebene, sondern als jeweiliger Rechtsträger angesprochen¹¹). Es geht also um einen konkret-individuellen Ausgleich ausschließlich des Bundes¹²). Art. 106 Abs. 8 GG ist keine Hintertür, über die das GG den Gemeinden die Eigenschaft einer dritten Ebene zuerkennt¹³). Mehrbelastungen, die allgemein in Ländern und/oder Kommunen durch den Vollzug eines Bundesgesetzes verursacht werden, können von Art. 106 Abs. 8 GG nicht erfasst werden¹⁴). Sie sind vielmehr nach Maßgabe von Art. 106 Abs. 4 S. 2 GG auszugleichen¹⁵).

⁵) Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung. Eine systematische Darstellung, 2000, Rdn. 795; Meis, Verfassungsrechtliche Beziehungen zwischen Bund und Gemeinden, 1989, S. 107; Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 106 Rdn. 97; Schwarz, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG – Bonner Grundgesetz, Bd. 3, 4. Aufl. 2001, Art. 106 Rdn. 147; Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar (GGK), Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 106 Rdn. 55.

⁶) Henneke (Fn. 6), Rdn. 795; Meis (Fn. 6), S. 107; Maunz (Fn. 6); Heun, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. III, 2000, Art. 106 Rdn. 41; Birk, in: GG-Alternativkommentar, Art. 106 Rdn. 46.

⁷) Henneke (Fn. 6), Rdn. 795; Heun (Fn. 7), Art. 106 Rdn. 41; Maunz (Fn. 6), Art. 106 Rdn. 96.

⁸) Maunz (Fn. 6), Art. 106 Rdn. 96; Mückl, Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung, 1998, S. 167.

⁹) Mückl (Fn. 8), S. 168; Meis (Fn. 6), S. 109.

¹⁰) Maunz (Fn. 6), Art. 106 Rdn. 97; Heun (Fn. 7), Art. 106 Rdn. 43.

¹¹) Mückl (Fn. 8), S. 168; Meis (Fn. 6), S. 110; Maunz (Fn. 6), Art. 106 Rdn. 99; Hidién, in: Bonner Kommentar, Art. 106 GG, Rdn. 1182.

¹²) Hidién (Fn. 10), Art. 106, Rdn. 1182.

¹³) Maunz (Fn. 6), Art. 106 Rdn. 99; Meis (Fn. 6), S. 110.

¹⁴) Mückl (Fn. 8), S. 167; Schwarz (Fn. 6), Art. 106 Rdn. 147.

¹⁵) Schwarz (Fn. 6), Art. 106 Rdn. 149.

Eine Sonderbelastung ist dadurch gekennzeichnet, dass sie im Verhältnis zum regulären Finanzbedarf und zur Finanzausstattung der betroffenen Gebietskörperschaft übermäßig ins Gewicht fällt und ohne die spezifische Aufgabe nicht bestünde¹⁶). Der Sonderbelastungsausgleich ist aufgrund seiner Funktion in doppelter Weise begrenzt: Zum einen in Bezug auf die Anspruchsberechtigten (einzelne Körperschaften) und zum anderen in Bezug auf den besonders engen Zusammenhang zwischen der vom Bund veranlassenen Aufgabe und dem finanziellen Ausgleich¹⁷).

Die ungleiche Beanspruchung einzelner Gemeinden stellt eine Ungleichbehandlung in sachlicher Hinsicht dar, die ihrerseits eine Ungleichbehandlung in finanzieller Hinsicht (Ausgleichsleistungen an betroffene Gemeinden) nicht nur rechtfertigt, sondern fordert¹⁸). Art. 106 Abs. 8 enthält damit das Gebot, eine entstandene Sonderbelastung durch eine Ungleichbehandlung (Sonderausgleich) zu beseitigen¹⁹). Die Gemeinden dürfen die Bestimmung des Art. 106 Abs. 8 GG nicht benutzen, um besser gestellt zu werden als die anderen vergleichbaren Gemeinden, die keine vom Bund veranlassenen Einrichtungen haben²⁰). Der Sonderbelastungsausgleich wird daher von zwei Seiten begrenzt: Dem Bund ist es verwehrt, direkten Einfluss auf die Finanzgebaren der Gemeinden zu nehmen und diese zu kontrollieren. Umgekehrt ist der Sonderlastenausgleich für die Gemeinden kein Mittel, sich auf diesem „Umweg“ zusätzliche Finanzquellen zu erschließen²¹).

III. Unmittelbare Ausgleichspflicht des Bundes

Nach Art. 106 Abs. 8 GG ist es nicht erforderlich, dass die vom Bund hervorgerufene Sonderbelastung einseitig und mit verpflichtender Wirkung vom Bund ausgesprochen worden ist. Auch wenn eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband sich freiwillig verpflichtet, kann die Ausgleichspflicht des Bundes entstehen²²).

Bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen steht der Ausgleichspflichtung des Bundes ein Rechtsanspruch der betroffenen Gebietskörperschaften auf Sonderbelastungsausgleich gegenüber²³). Die Ausgestaltung des Rechtsanspruchs der betroffenen Kommunen, der ein Ermessen des Bundes ausschließt, zeigt allerdings die Bedeutung, die der Verfassungsgeber dem Sonderbelastungsausgleich zugemessen hat²⁴).

Zwischen der betroffenen Gemeinde bzw. dem Gemeindeverband und dem Bund entstehen direkte Finanzbeziehungen, ohne dass die Länder zwischengeschaltet werden²⁵).

¹⁶) Heintzen (Fn. 6), Art. 106 Rdn. 61 i. V. m. 59.

¹⁷) Meis (Fn. 6), S. 109.

¹⁸) Meis (Fn. 6), S. 107.

¹⁹) Schwarz (Fn. 6), Art. 106 Rdn. 148.

²⁰) Maunz (Fn. 6), Art. 106 Rdn. 98.

²¹) Meis (Fn. 6), S. 111.

²²) Maunz (Fn. 6), Art. 106 Rdn. 101.

²³) Henneke (Fn. 6), Rdn. 795.

²⁴) Schoch/Wieland, Finanzverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, 1995, S. 84; Mückl (Fn. 8), S. 166.

²⁵) Henneke (Fn. 6), Rdn. 795; Birk (Fn. 7), Art. 106 Rdn. 46; Maunz (Fn. 6), Art. 106 Rdn. 99; Schwarz (Fn. 6), Art. 106 Rdn. 147 u. 149; Schoch/Wieland (Fn. 24), S. 84; Mückl (Fn. 8), S. 166; Meis (Fn. 6), S. 110; Heintzen (Fn. 6), Art. 106 Rdn. 55.

Direkte Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen sind demnach der geltenden Finanzverfassung des GG ebenso wenig fremd wie direkte Beteiligungen der Kommunen an den Erträgen bestimmter Steuern. Die Kommunen sind also keineswegs vollständig durch die Länder mediatisiert, sondern können von Verfassungen wegen durchaus auch in direkten Finanzbeziehungen zum Bund stehen²⁶⁾. Das BVerfG²⁷⁾ hat in der Maßstäbengesetz-Entscheidung daher zutreffend festgestellt, dass die gestärkte finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit und Verselbstständigung der Kommunen die bisherige Zweistufigkeit der Finanzverfassung modifiziert hat²⁸⁾.

Der grundsätzliche Dualismus der Finanzverfassung steht derartigen unmittelbaren Beziehungen zwischen Bund und Kommunen nicht entgegen, sofern sie sachgerecht sind. Wann dies nach geltendem Recht der Fall ist, bestimmt die Finanzverfassung abschließend²⁹⁾.

IV. Verwaltungsrechtsweg

Für Streitigkeiten über den Anspruch aus Art. 106 Abs. 8 GG ist keine Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts gegeben. Vielmehr handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nicht verfassungsrechtlicher Art, für die die allgemeine Leistungsklage im Verwaltungsrechtsweg gegeben ist³⁰⁾.

Art. 106 Abs. 8 GG gibt den Kommunen einen verfassungsunmittelbaren, vor den Verwaltungsgerichten einklagbaren Anspruch der Kommunen gegen den Bund auch dann, wenn die Länder für die Kommunen kassenmäßig eingeschaltet werden³¹⁾.

V. Zusammenfassende Einordnung

Hinsichtlich seiner Rechtsnatur wird Art. 106 Abs. 8 GG überwiegend als staatsorganisationsrechtlicher Aufopferungsanspruch³²⁾ qualifiziert. Konkret handelt es sich um einen – wenn auch begrenzten – Aufgaben-Ausgaben-Ausgleich, der den allgemeinen Konnexitätsgrundsatz in Art. 104a Abs. 1 GG derogiert und bundesseitige Einwirkungen für jeweils konkrete – Aufgaben des Bundes kompensiert³³⁾. Durch ein spezielles Ausgabenverteilungssystem kompensieren zweckfreie Ausgleichsmittel bundesseitig veranlasste konkrete, individuell spezifische Sonderbelastungen, die zugleich die Berechnung der Ausgleichsleistungen nach oben begrenzen³⁴⁾.

Zusammenfassend beruht die Besonderheit des Art. 106 Abs. 8 GG darauf, dass er für einen engen Aufgabenbereich

- den Konnexitätsgrundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG derogiert,

- die Staatsaufgabenträger individualisiert und
- die staatsrechtliche Mediatisierung der Kommunen durch die Länder aufhebt³⁵⁾.

E) Zum Neuregelungsvorschlag im Einzelnen

Der Neuregelungsvorschlag knüpft im Einzelnen nahtlos an Regelungsziel und –inhalt des Art. 106 Abs. 8 GG an und überträgt die dort vorgesehen Regelung auf die § 6a SGB II zugrunde liegende Konstellation, ohne darüber hinausgehend ausgelegt werden zu können. Mit dem Vorschlag zur Neuregelung des Art. 106 Abs. 8a GG kann der Inhalt von Ziff. 6 der Entschlüssen von Bundestag und Bundesrat inhaltlich punktgenau verfassungssystemkonform umgesetzt werden.

Hinsichtlich der Anspruchsberechtigten kann entsprechend des begrenzten Anwendungsbereichs der Norm entsprechend der Terminologie des Art. 28 Abs. 1, S. 2 u. 3 GG explizit auf Gemeinden und Kreise abgestellt werden. Alternativ könnte auch die erweiternde Formulierung „Gemeinden (Gemeindeverbänden)“ gewählt werden, wengleich die in § 6a SGB II bestimmten Kreise und kreisfreien Städte in concreto in ihrer Funktion als Gebietskörperschaft und nicht als Gemeindeverband angesprochen sind.

Des Hinweises auf die anstelle der Agentur für Arbeit übernommenen Aufgaben bedarf es explizit, um eine Erstreckung der Vorschrift auf die Aufgaben und Ausgaben nach § 6 Ziff. 2 SGB II i. V. m. §§ 16 Abs. 2 Ziff. 1 bis 4, Ziff. 22 und 23 Abs. 3 SGB II auszuschließen. Bei diesen Aufgaben und daraus resultierenden Ausgaben handelt es sich um Mehrbelastungen der kommunalen Ebene, die über den Sonderbelastungsausgleich für einzelne Kommunen weder ausgeglichen werden können – noch nach dem Willen des Gesetzgebers ausgeglichen werden sollen.

Der Sonderbelastungsausgleich soll sich gem. der Entschlüsselung auf das Arbeitslosengeld II, das Sozialgeld und Fallpauschalen für die Eingliederungsleistungen und die Verwaltungskosten erstrecken. Dies wird mit der gewählten Formulierung der „durch die Aufgabenwahrnehmung entstehenden Mehrausgaben“ ebenso ermöglicht wie eine Pauschalierung mit der Begrenzung auf „den erforderlichen Ausgleich“. Wegen des Abweichens von der Grundregel des Art. 104a Abs. 5 GG bedarf es der ausdrücklichen Erstreckung des Sonderbelastungsausgleichs auf die Verwaltungsausgaben.

Weitere Regelungen auf der Verfassungsebene bedarf es nicht. Insbesondere bedarf es – anders als in Art. 106 Abs. 8 GG – nicht einer Begrenzung auf „unmittelbare“ Mehrausgaben, da der Ausgleichsumfang anders als bei dem offeneren und unbestimmten Begriff der vom Bund „veranlassten Einrichtungen“ aufgrund der von § 6a SGB II umfassten Aufgaben klar konturiert ist. Aus demselben Grund bedarf es anders als in § 106 Abs. 8 GG überdies weder einer Zumutbarkeits- noch einer Vorteilsanrechnungsklausel.

Henneke

²⁶⁾ Schoch/Wieland (Fn. 24), S. 84 f.

²⁷⁾ BVerfGE 101, 158 (230).

²⁸⁾ Dazu: Henneke (Fn. 6), Rdn. 696; Hans Meyer hat darüber hinausgehend sogar formuliert: „Mittlerweile wissen wir, dass die Kommunen notwendig die dritte Säule im Finanzverfassungssystem sind.“ (VVDStRL Bd. 52 (1993), S. 159).

²⁹⁾ Schoch/Wieland (Fn. 24), S. 84 f.

³⁰⁾ Maunz (Fn. 6), Art. 106 Rdn. 113; Heintzen (Fn. 6), Art. 106 Rdn. 55; Schwarz (Fn. 6), Art. 106 Rdn. 157.

³¹⁾ Heintzen (Fn. 6), Art. 106 Rdn. 55.

³²⁾ Heintzen (Fn. 6), Art. 106 Rdn. 55.

³³⁾ Hidién (Fn. 11), Art. 106 Rdn. 1186; Meis (Fn. 6), S. 106 f.

³⁴⁾ Hidién (Fn. 11), Art. 106 Rdn. 1187.

³⁵⁾ Hidién (Fn. 11), Art. 106 Rdn. 1218.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1121

19. April 2004

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum

Entwurf eines Gesetzes zur optionalen Trägerschaft nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsrecht) - BT-Drs. 15/2816

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege

1. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) fordert den Gesetzgeber auf, möglichst zügig tragfähige Regelungen für die Trägerschaft der Leistungen gem. SGB II zu schaffen. Dies ist angesichts des geplanten In-Kraft-Tretens des Gesetzes zum 01.01.2005 und der Verantwortung für rund 3 Mio. Hilfeempfänger dringend erforderlich. Zielsetzung des Gesetzes ist es, gleichwertige Bedingungen für unterschiedliche Trägerschaften zu entwickeln. Dieses Ziel ist mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht erreicht. Die BAGFW fordert, die Bedingungen zur Übernahme der Aufgaben gem. SGB II durch die Kommunen zu verbessern. Dazu zählen in erster Linie sichere rechtliche Grundlagen und angemessene finanzielle Ressourcen. Den Kommunen muss eine eigenständige Aufgabenwahrnehmung eingeräumt und damit ihre Handlungsfähigkeit und Verantwortung für den regionalen Arbeitsmarkt gestärkt werden. Die Regelungen des Gesetzentwurfs zur Organleihe einschließlich der korrespondierenden Vorgaben zur Zielvereinbarung und Wirkungskontrolle sind damit nicht vereinbar. Der Gesetzentwurf sollte daher grundlegend überarbeitet werden.
 2. Die Aktivierungsquoten müssen – insbesondere für Jugendliche - höher angesetzt und entsprechend höhere Eingliederungsleistungen vorgesehen werden. Die Höhe der Eingliederungsleistungen ist nach jetziger Vorlage unzureichend bemessen und widerspricht der politischen Zusage, Arbeitssuchende möglichst zügig in Arbeit zu vermitteln. Für Jugendliche muss der gesetzliche Anspruch eingelöst werden, sie unverzüglich in Ausbildung, Arbeit oder Arbeitsgelegenheit zu vermitteln und Jugendlichen ohne Berufsabschluss und Ausbildungsplatz eine Arbeit oder Arbeitsgelegenheit zu vermitteln, die auch zur Verbesserung ihrer Fähigkeiten und beruflichen Kenntnisse beiträgt.
 3. In der weiteren Umsetzung des SGB II sind die ergänzenden Hilfeangebote freier Träger gefährdet, wenn die Unklarheiten im Leistungserbringungsrecht bestehen bleiben. Wir fordern daher, § 17 SGB II als Konzessionsregelung analog des § 93 BSHG auszugestalten. Darüber hinaus fordern wir, eine Klarstellung in § 7 Nr. 6 VOL/A vorzunehmen, nach der freigemeinnützige Träger nicht von der Vergabe ausgeschlossen werden.
 4. Die Jugendämter müssen in der Verantwortung für die schulische, berufliche und soziale Integration benachteiligter Jugendlicher bleiben. Die Jugendsozialarbeit ist daher nicht generell vom Vorrang des Kinder- und Jugendhilferechts auszunehmen. Wir fordern daher, Artikel 7 Nr. 2 ersatzlos zu streichen.
 5. Die BAGFW fordert, parallel zum laufenden Gesetzgebungsverfahren tragfähige Lösungen für den Aufbau von Arbeitsgemeinschaften zu entwickeln. Der vorliegende Mustervertrag für Arbeitsgemeinschaften ist aus Sicht freier Träger inakzeptabel. Freie Träger sollen neben den weiteren Arbeitsmarktakteuren an der Ausgestaltung der Arbeitsgemeinschaften beteiligt werden, um den Anforderungen des § 18 SGB II (örtliche Zusammenarbeit) Rechnung zu tragen.
- Detaillierte Begründung unserer Forderungen:
- Zu 1. (sowie dem Fragenkatalog im einzelnen):
- Ausgestaltung und Wahrnehmung der Option (Zulassung, Rechtsstellung, Rückgabe):
Der Gesetzestext eröffnet den Kommunen die Möglichkeit, die Aufgaben des SGB II als Organe der Bundesagentur für Arbeit wahrzunehmen. Die Handlungen der kommunalen Stellen werden dementsprechend der Bundesagentur für Arbeit zugerechnet. Durch Zielvereinbarungen und Kontrollen werden die Kommunen eng an die Vorgaben der Bundesagentur gebunden. Übernehmen die Kommunen die Aufgaben und damit erhebliche personelle und finanzielle Verpflichtungen, so ist nach Ablauf von fünf Jahren nicht einmal gesichert, ob ihr Antrag auf Fortführung der Trägerschaft bewilligt wird. Der

Gesetzestext bietet unseres Erachtens insgesamt keine geeigneten Voraussetzungen dafür, dass Kommunen von ihrem Optionsrecht Gebrauch machen. Denn die o. g. Regelungen lassen keine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung der Kommunen zu. Der Anspruch des Gesetzgebers, eine Trägerschaft der kreisfreien Städte und Kreise anstelle der Bundesagentur zu ermöglichen, ist damit nicht erfüllt.

- *Zielvereinbarungen:*

Zielvereinbarungen gelten als Maßnahmen modernen Verwaltungshandelns, um nachgeordneten gegenüber übergeordneten Behörden bzw. Stellen Handlungsspielraum einzuräumen. Die Zielvereinbarungen zwischen Bundesagentur und Kommunen sind insoweit Bestandteil des Über- und Unterordnungsverhältnisses, das wir als ungeeignet ansehen, um eine eigenständige Aufgabenwahrnehmung der Kommunen zu gewährleisten. Der Gesetzestext sieht überdies eine Weisungsmöglichkeit der Bundesagentur gegenüber den Kommunen vor. Da keine Regelungen zur Vereinbarung der Ziele erkennbar sind, sollte im Gesetzestext klarer von Zielvorgaben statt von Zielvereinbarungen gesprochen werden.

- *Budgets/Fallpauschalen für Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten:*

Im Zuge der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe werden scharfe soziale Einschnitte bei den bisherigen Arbeitslosenhilfeempfänger/innen vorgenommen. Die Zahl derer, die auf dem Niveau der Sozialhilfe leben müssen, steigt von 2,8 Mio. auf 4,5 Mio. an. Diese sozialen Einschnitte werden verschärft, indem der Gesetzgeber nicht genügend finanzielle Mittel für die Eingliederung der Betroffenen zur Verfügung stellt. Der jetzt zur Verfügung stehende finanzielle Rahmen für Eingliederungsleistungen geht vom Status quo der Eingliederungsleistungen für Sozialhilfeempfänger und Arbeitslosenhilfeempfänger im Jahre 2002 aus. Damit werden nur für eine Minderheit der Erwachsenen (30% Aktivierungsquote) Eingliederungshilfen finanziert. Zugleich wird der Anspruch des Gesetzes unterlaufen, Arbeitsuchende möglichst zügig in Arbeit zu vermitteln. Auch dem Erfordernis, Jugendliche unverzüglich in Ausbildung, Arbeit oder Arbeitsgelegenheiten zu vermitteln, wird nicht nachgekommen (§ 3 Abs. 2 SGB II).

Zwar ist der Forderung der Kommunen nach finanzieller Entlastung aufgrund der Zusagen im Gesetzgebungsverfahren Rechnung zu tragen. Diese darf aber nicht auf Kosten der Eingliederungsleistungen realisiert werden.

Finanzielle Ausgleichsregelungen für die Kommunen sind eher über den Kommunalen Finanzausgleich der Bundesländer zu organisieren. Die Bundesländer sind durch Wohngeldkürzungen finanziell entlastet worden.

Als weiterhin unzureichend muss auch die finanzielle Sicherheit für die optionswilligen Kommunen angesehen werden. Die Höhe der Eingliederungs- und Verwaltungsleistungen soll mit einem Entschließungsantrag des Bundestages bekundet werden. Dies bietet keinerlei Rechts-, Finanzierungs- und Planungssicherheit für die Kommunen.

- *Wirkungskontrolle und Benchmarking:*

Der Gesetzentwurf erlegt den Trägern der Grundsicherung umfangreiche Pflichten zur Datenerhebung auf. Einerseits kann diese Datenerhebung sinnvolle Grundlage für das Fallmanagement und eine Überprüfung der Wirkungen des Gesetzes sein. Andererseits dient die Datenerhebung erklärtermaßen auch dazu, das kommunale Verwaltungshandeln zu überprüfen: die Daten sollen zur „Überprüfung der Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende auf korrekte und wirtschaftliche Leistungserbringung“ herangezogen werden. Diese Regelung verschärft das Kompetenzgefälle zwischen Kommunen und Bundesagentur für Arbeit zusätzlich.

Zu 2.)

siehe unter 1)

Zu 3.)

§ 17 Abs. 2 SGB II regelt die Leistungserbringung des SGB II durch Dritte, etwa freie Träger. Diese werden vor allem im Bereich der flankierenden Hilfemaßnahmen, etwa der Schuldnerberatung oder Suchtberatung, tätig. Die Agentur für Arbeit ist zur Vergütung für diese Leistungen nur verpflichtet, wenn Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen getroffen werden. Diese Regelung ähnelt vergleichbaren Regelungen in §§ 93ff BSHG. Bei letzteren handelt es sich um so genannte Konzessionsverträge, die faktisch einen Zulassungsanspruch zur Leistungserbringung zu ausgehandelten Konditionen bedeuten. Die konkrete Leistung und Zahlungspflicht im einzelnen wird ausgelöst, wenn ein Hilfeberechtigter den zugelassenen freien Träger im Rahmen seines Wunsch- und Wahlrechtes in Anspruch nimmt. Da aber weitergehende Regelungen zur Ausgestaltung der Vertragsbeziehungen fehlen, wie sie in den §§ 93a bis 93c BSHG enthalten sind, ist nicht sichergestellt, dass es sich hier tatsächlich um Konzessionsverträge handelt. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Anbahnung und Ausgestaltung der Leistungsverträge nach den Grundsätzen des öffentlichen Vergaberechts erfolgen können und es daher zu Ausschreibungen kommen wird.

Die Anwendbarkeit des Vergaberechts kann ausgeschlossen werden, wenn § 17 Abs. 2 SGB II als eindeutiges Konzessionsmodell klargestellt wird. Dazu müssten die Inhalte der §§ 93a bis 93c BSHG (ab 1. Jan. 2005 §§ 76 bis 78 SGB XII) unmittelbar oder auch durch Verweis Bestandteil des SGB II-Vertragssystems werden.

Nicht ausgeschlossen werden kann das Vergaberecht allerdings für die mit dem SGB II korrespondierenden Leistungen gem. SGB III. Und in diesem Rechtsbereich ist die Mitwirkung freier Träger gefährdet:

Seit einem Beschluss des OLG Düsseldorf vom 23. Dez. 2003 wird insbesondere vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit die Auffassung vertreten, gemeinnützige Einrichtungen – damit also die gesamte Freie Wohlfahrtspflege – dürften gemäß § 7 Abs. 6 VOL/A nicht in Wettbewerb zu gewerblichen Anbietern treten.

Dieser Befürchtung wird entgegnet, die Freie Wohlfahrtspflege könne doch im Wege freihändiger Vergabe beteiligt werden. Dabei wird negiert, dass die öf-

fentliche Ausschreibung Vorrang vor anderen Vergabeverfahren genießt. Die Organisation, die bereits den vorgenannten Beschluss des OLG Düsseldorf erwirkt hat, hat bereits Klage angedroht gegen angekündigte freihändige Vergaben im Bereich SGB III – Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen. Weitere gerichtliche Auseinandersetzungen sind absehbar.

Es ist daher dringend und zeitnah erforderlich, das Vergaberecht so zu ändern, dass gemeinnützige Träger in unmittelbarem Wettbewerb zu gewerblichen Trägern treten können. Dies würde bedeuten, § 7 Abs. 6 VOL/A auf seine ursprüngliche Intention zu reduzieren. Es ging nämlich ursprünglich um den Ausschluss der öffentlichen Hand. Zugelassen werden sollten jedoch deren selbstständigen Eigenbetriebe. Folgende Neufassung könnte für Klarheit sorgen: „Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft, soweit es sich nicht um wirtschaftlich eigenständige Betriebe handelt, sind zum Wettbewerb mit gewerblichen Unternehmen nicht zuzulassen“.

Zu 4.)

Nach Artikel 7 soll das Kinder- und Jugendhilfegesetz generellen Vorrang vor dem Zweiten Sozialgesetzbuch erhalten – mit Ausnahme des § 13 SGB VIII: Diese Vorschrift des § 13 SGB VIII ist grundlegend für die Angebote der Jugendsozialarbeit, mit denen benachteiligten Jugendlichen Unterstützung bei der Ausbildung und Integration in die Arbeitswelt gegeben wird. Auf Grundlage dieser Vorschrift fördern die Jugendämter vielfältige Hilfeangebote, wie Beratungsleistungen, soziale Gruppenarbeit, Freizeitangebote, Förderkurse, Angebote des Jugendwohnens und sozialpädagogisch begleitete Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen. Den Vorrang dieser in § 13 SGB VIII geregelten Jugendhilfeleistungen beizubehalten ist notwendig, um sozialpädagogische Unterstützungsleistungen für benachteiligte Jugendliche aufrechtzuerhalten und die Jugendämter in ihrer Verantwortung für die Jugendsozialarbeit zu bestärken.

Zu 5.)

Sofern die Kommunen von ihrem Optionsrecht keinen Gebrauch machen, werden die Agenturen für Arbeit und die Kommunen nebeneinander Träger der Grundversicherung für Arbeitssuchende sein. Die beiden Träger sollen ihre Leistungen in einer Arbeitsgemeinschaft aufeinander abstimmen.

Bundeswirtschaftsministerium und die Bundesagentur für Arbeit haben einen Entwurf Mustervertrag für Arbeitsgemeinschaften (ARGE) gem. SGB II erstellt, der in weitere Beratungen der Regionaldirektionen mit den Kommunen eingebracht werden soll.

Der Vertrag wird keine Musterfunktion für die Entwicklung von Arbeitsgemeinschaften entfalten, weil die Kommunen gravierende Bedenken geäußert haben und auch die freien Träger keine Zustimmung geben können.

Aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege ist der Mustervertrag in folgenden Punkten nicht akzeptabel:

Der Mustervertrag besagt in § 9, dass die Kommunen eigenes Personal für die Durchführung von Arbeitsgelegenheiten einbringen können und dafür ein Erstangebotsrecht haben. Erst bei weitergehendem Bedarf können Dritte, z. B. freie Träger, beauftragt werden.

Auch darüber hinausgehende Leistungen zur Eingliederung sollen nicht zuerst von freien Trägern vorgehalten werden. So soll die Arbeitsgemeinschaft gem. § 9 Abs. 6 die Leistungen freier Träger in Anspruch nehmen, sofern bei der Agentur für Arbeit und den Kommunen keine ausreichenden qualifizierten Personalkapazitäten vorhanden sind. Diese Regelung öffnet Tür und Tor für eine „Personalverschiebung“ zulasten freier Träger: Arbeitsagenturen und Kommunen könnten ihr Personal so einsetzen, dass sie die ergänzenden Hilfen der freien Träger nicht mehr benötigen und in ihren Verwaltungen Einspareffekte erzielen. Das örtliche plurale Hilfeangebot würde aufgelöst und das Wunsch- und Wahlrecht der Hilfebedürftigen eingeschränkt. Die gesetzliche Regelung des § 17 SGB II setzt aber andere Bedingungen für die Zusammenarbeit mit freien Trägern: Die Agentur für Arbeit soll eigene Einrichtungen und Dienste nicht neu schaffen, sofern Angebote Dritter vorhanden sind. Die Träger der Freien Wohlfahrtspflege sollen angemessen unterstützt werden.

Vor diesem Hintergrund müssen BMWA und Bundesagentur beauftragt werden, den Vertragstext zu überarbeiten. Dafür müssen in die Gespräche mit den Kommunalen Spitzenverbänden auch die bundesweit tätigen Repräsentanten der regionalen Arbeitsmarktakteure – so auch der Freien Wohlfahrtspflege – einbezogen werden.

Deren Vertreter sollten insbesondere angehört werden, um Umsetzungsvorschläge für die örtliche Zusammenarbeit nach § 18 zu entwickeln: Nach § 18 SGB II arbeitet die Agentur für Arbeit mit den Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes, darunter auch den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege zusammen, um die Maßnahmen zu beraten und Leistungsmissbrauch zu verhindern bzw. aufzudecken.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1122

19. April 2004

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum

Entwurf eines Gesetzes zur optionalen Trägerschaft nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz) - BT-Drs. 15/2816

Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V. (bag arbeit)

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V. nimmt zu folgenden Punkten des Themenkatalogs Stellung:

1. **Ausgestaltung und Wahrnehmung der Option (Zulassung, Rechtstellung, Rückgabe)**
2. **Zielvereinbarungen**
3. **Budgets/ Fallpauschalen für Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten**

Einleitung

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen die Kreise und kreisfreien Städte (kommunale Träger) die Möglichkeit erhalten, die Aufgaben des SGB II in eigener Trägerschaft auszuführen. Gemäß der Vereinbarung aus dem Vermittlungsausschuss vom vergangenen Dezember soll hiermit ebenfalls sichergestellt werden, dass optierende kommunale Träger gegenüber der Agentur für Arbeit nicht schlechter gestellt werden. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V. erlaubt sich hierzu im Sinne einer konstruktiven Umsetzung dieses Reformvorhabens einige kritische Bemerkungen zu unterbreiten.

Ausgestaltung und Wahrnehmung der Option & Zielvereinbarungen

In der Debatte im vergangenen Jahr um die Zusammenführung der Hilfesysteme haben wir stets gefordert, dass die Zusammenarbeit der Arbeitsagenturen vor Ort mit den Städten und Kreisen auf eine rechtlich verbindliche Basis gestellt werden muss. Da als Konsequenz aus den Verhandlungen im Vermittlungsausschuss nun zwei unterschiedliche Modelle für die Trägerschaft möglich geworden sind, ist es nach unserer Auffassung erforderlich, Lösungen zu entwickeln, die die Entscheidungs- und Steuerungskompetenzen vor Ort absichern, um regionale Arbeitsmarktpolitik gestalten und umsetzen zu können. Kreise und kreisfreie Städte (kommunale Träger), die sich entscheiden die Option wahrzunehmen, müssen die ihnen dann übertragenen Aufgaben in eigener Verantwortung und mit eigener Verbindlichkeit umsetzen können.

Da sich der vorliegende Gesetzentwurf nur im vorhandenen gesetzlichen Rechtsrahmen bewegen kann, bleibt die Option in Form der Organleihe (§ 6b Absatz 1) gegenwärtig möglicherweise die einzige rechtliche Lösung. Zu hinterfragen ist aber, ob hierdurch die politische Zielsetzung, optierende Kommunen die Aufgaben in eigener Trägerschaft ausführen zu lassen und sie nicht schlechter zu stellen als die Arbeitsgemeinschaften, abgesichert ist und somit zu überprüfen ist, ob die Kommunen in eigener Verantwortung und Verbindlichkeit die Aufgaben erfüllen können.

Im Rahmen der Organleihe werden die Kommunen ihre Aufgaben als Organe der Bundesagentur für Arbeit wahrnehmen. Im Rahmen dieser Organschaft sind sie an die Vorgaben der Bundesagentur für Arbeit gebunden. Durch das Instrument Zielvereinbarung (§ 6b Absatz 2 und 3) sollen sie die Möglichkeit erhalten, Zielvereinbarungen mit den regionalen Direktionen abzuschließen, die ihnen Handlungsspielräume einräumen bei der Gewährung von Leistungen zur Eingliederung und in der Zusammenarbeit mit Dritten bei der Erbringung dieser Leistungen. In solchen Fällen sollen dann die fachlichen Weisungen im Regelfall nicht in Betracht gezogen werden, aber diese Einschränkung gilt nicht im Hinblick auf Maßnahmen, die zur Sicherstellung der Erfüllung der Zielvereinbarung erforderlich sind. Welcher Art diese Maßnahmen sind, wird im Gesetz (§ 6b Absatz 3) nicht näher erläutert oder beispielhaft in der Begründung zum Gesetz dargestellt. Im Prinzip könnten alle Maßnahmen, die die Kommunen, um quantitative Ziele in der Zielvereinbarung zu erreichen, einleiten (z.B. Aktivierung von Hilfebedürftigen durch § 16 SGB II) den fachlichen Weisungen der Bundesagentur unterliegen. Dieses wiederum scheint aus unserer Sicht im Gegensatz zur Intention des Optionsgesetzes zu stehen, „diese (Kommunalen Träger) im Rahmen der von der Bundesagentur für Arbeit vorgegebenen Ziele alternative Wege der Eingliederung beschreiten und damit das Spektrum der Eingliederungsmöglichkeiten für Arbeitssuchende vergrößern (zu) können“ (Seite 22, Begründung zum Gesetz).

Kommunale Träger die nach diesem Gesetzentwurf die Option wahrnehmen wollen, können diese nicht in eigener Verantwortung und Verbindlichkeit ausführen und ihr Selbstverwaltungsrecht kann durch die Organleihe nicht gewährleistet werden. Es ist dadurch zweifelhaft, ob diese Option in dieser Form von den Landkreisen und kreisfreien Städten wahrgenommen wird. Dies verstehen wir seitens der kommunalen Träger und bedauern es gleichzeitig außerordentlich, dass keine alternative gesamtpolitische Lösung hierfür angeboten werden kann. Ohne Zweifel bleibt die Grundgesetzänderung die einzige Lösung, die die eigenverantwortliche Aufgabenträgerschaft absichern kann. In den vergangenen drei Monaten ist signifikantes Interesse an der Wahrnehmung dieser Aufgabe seitens der kommunalen Träger signalisiert worden ist. Für die erfolgreiche Umsetzung des § 16 SGB II (Eingliederungsleistungen) ist eine aktive Beteiligung der kommunalen Träger vor Ort imperativ. Dies gilt nicht nur für die Leistungen, die sie selber zu erbringen haben, sondern auch in der künftigen Gestaltung öffentlich geförderter Beschäftigung nach Absatz 3 des Paragraphen. Mehr als die Hälfte aller gegenwärtigen Aktivierungs- und Eingliederungsmaßnahmen für die künftige Zielgruppe des neuen Gesetzes finden auf kommunaler Ebene statt. Hierfür haben die Kommunen Strukturen bereitgestellt, auf die nicht verzichtet werden kann. Es gilt diese Angebote weiterhin abzuschern und die Kompetenz der kommunalen Träger für die Umsetzung zu nutzen.

Eine erfolgreiche Umsetzung des SGB II liegt nicht nur in der korrekten Abwicklung von Leistungen, sondern in den quantitativen und qualitativen Möglichkeiten, die Leistungsempfänger zu aktivieren. Erfolgreiche Beschäftigung findet vor Ort statt. Erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik ist von einer verzahnten Palette von inhaltlichen Parametern abhängig und greift am Wirksamsten auf lokaler Ebene. Dies hat sich in der Vergangenheit immer erwiesen und ist ein zentraler Baustein im SGB II. Über die Durchführung von professionellem Profiling, Fallmanagement und aktiven Eingliederungsmaßnahmen hinaus ist die verbindliche Verankerung der Arbeitsmarktpolitik in lokalen Wirtschaftsräumen unabdingbar für die Zusammenarbeit mit den Unternehmen und potenziellen Arbeitgebern sowie für eine wirkungsvolle Einbindung der lokalen Akteure und Durchführungspartner. Nur so ist eine effektive und nachhaltige Umsetzung realisierbar. Für die künftigen Aufgabenträger heißt dies, dass sie einen lokalen Wirkungsraum und eine dezentralisierte Handlungsbefugnis haben müssen, um verbindlich die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente nach lokalen Gegebenheiten und Rahmenbedingungen flexibel einsetzen zu können.

Die Steuerung der regionalen Arbeitsmarktpolitik durch Zielvereinbarungen bildet einen wichtigen Baustein von Hartz I – IV. Die Aufgabenträger müssen vor Ort Integrationsstrategien planen und umsetzen können. Eventuelle Rechtsfolgen im Hinblick auf die Befugnisse des BMWA oder der Länder müssen klar geregelt werden. In einzelnen Regionen kann es aber dazu kommen, dass verschiedene Aufgabenträger (Arbeitsgemeinschaften, optierende Kommunen und Agenturen für Arbeit) für die Entwicklung von Strategien verantwortlich sind. Diese Aufgabenträger müssen wissen, in welchem Umfang und mit welchen

Konsequenzen diese Zielvereinbarungen auf sie übertragen werden können. Gegebenenfalls muss sichergestellt werden, dass regionale Arbeitsmarktstrategien auf örtlicher Ebene erarbeitet werden müssen. Hierbei ist ebenfalls zu berücksichtigen, dass bei den bereitgestellten Eingliederungsmitteln nicht nur das Budget vom Bundeshaushalt zur Verfügung steht, sondern auch die Maßnahmen nach § 16 SGB II Absatz 2, die durch die Kommunen geleistet werden sowie ebenfalls auch für Jugendliche Leistungen und Aktivitäten über das KJHG. Zur modernen Eingliederungspraxis gehört ein ganzheitlicher Ansatz. Deshalb muss dafür gesorgt werden, dass die Leistungen nach § 16 Absatz 2 SGB II (z.B. Schuldnerberatung), § 16 Absatz 3 (Arbeitsgelegenheiten) und andere Angebote in Synergie miteinander und im adäquaten Umfang gesichert sind.

Budgets

Im Jahre 2002 wurden ca. 400.000 Aktivierungs- und Unterstützungsangebote für die Zielgruppe durch die Agenturen für Arbeit und die Träger der Sozialhilfe organisiert (hierbei wurde die Teilnahme an Weiterbildungsangeboten/Umschulungen usw. nicht berücksichtigt). Wir gehen davon aus, dass für die Zielgruppe ALG II-Empfänger (die größer ist als die Zielgruppe im Jahr 2002) ein wirksames Aktivierungsniveau zwischen diesem alten Stand und 600.000 Angeboten notwendig ist. Künftig ist vorgesehen, dass die Aufgabenträger (Arbeitsgemeinschaften, optierende Kommunen und Agenturen für Arbeit) Gesamtbudgets erhalten werden, aus denen Verwaltungs-, Vermittlungs- und Eingliederungskosten zu refinanzieren sind (§ 46 Absatz 1). Der Gesetzgeber sieht hiermit vor, dass den Aufgabenträgern mehr Flexibilität in der Handhabung der Mittel gegeben wird und sie nach regionaler Bedarfslage den Aufgabenschwerpunkt bei den Vermittlungsfachkräften oder bei den Eingliederungsleistungen bilden können. Obwohl diese Möglichkeit des regionalen Handelns zu begrüßen ist, merken wir an diese Stelle an, dass abgesichert werden muss, dass ausreichend Mittel für die Aufgabestellung und somit für Aktivierungsangebote nach § 16 bereitgestellt werden. Zur Ermittlung der Pauschalen ist es aus unserer Sicht wichtig, alle bisherigen aktiven Leistungen für Arbeitslose (Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe) in die Berechnung einzubeziehen. Die angestrebte finanzielle Entlastung darf nicht zu Lasten der Eingliederungsleistungen für die Zielgruppe erfolgen.

Da kein kommunaler Träger die Entscheidung zur Option treffen wird, ohne zu wissen, welche finanzielle Verpflichtung er eingeht, wird im Entschließungsantrag vorbehaltlich anderweitiger Entscheidungen zum Bundeshalt ein Gesamtintegrationsbudget von 9,15 Mrd. Euro zu Grunde gelegt. Somit sollen 26% der Arbeitssuchenden im Jahresdurchschnitt aktiviert werden. Diese Quote wird aus unserer Sicht den realen Bedarf in vielen Orten nicht decken. Die Verteilung der Mittel im Jahr 2005 soll auf Grund eines einfachen Indikators entsprechend der Zahl der Hilfebedürftigen in der jeweiligen Region erfolgen (§ 46 Absatz 2). Dies berücksichtigt keine regionalen Besonderheiten oder strukturellen Defizite. Es soll mittelfristig ergänzend geprüft werden, inwieweit geeignete Indikatoren hierfür ermittelt werden können. Diese Vorgehensweise beinhaltet sicherlich einfache und

nachvollziehbare Indikatoren zur Verteilung, entspricht aber nicht der Komplexität der heutigen Arbeitsmarktpolitik und den unterschiedlichen regionalen Eingliederungsperspektiven des gegenwärtigen Arbeitsmarkts. Ob diese alleine durch das Steuerungsinstrument Zielvereinbarung genügend berücksichtigt werden können, erscheint uns schwierig. Aus unserer Sicht kann eine effektive Mittelverteilung nur unter Berücksichtigung dieser regionalen Besonderheiten erfolgen und die mittelfristige Strategie zur Entwicklung entsprechender Indikatoren muss mit Priorität vorgenommen werden.

Die Entscheidung im § 46 Absatz 3 einer zweckgebundenen Übertragung nicht verausgabter Mittel auf die folgenden Haushaltsjahre begrüßen wir. Somit bekommen die Aufgabenträger neue Möglichkeiten der effektiven Mittelsteuerung.

Resümee

Für die Sicherstellung von effektiven und erfolgreichen Aktivierungsmaßnahmen vor Ort sieht die Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V. die Notwendigkeit, Arbeitsmarktpolitik künftig in den Regionen zu verankern und die Entscheidungskompetenz und das strategische Handeln dort zu verstärken. Das SGB II kann aus unserer Sicht hierzu viel beitragen. Hierfür bedarf es einer Überarbeitung des Gesetzentwurfs, der für die künftigen Aufgabenträger sicherstellen muss, dass sie einen lokalen Wirkungsraum und eine dezentralisierte Handlungsbefugnis haben, um verbindlich

die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente nach lokalen Gegebenheiten und Rahmenbedingungen flexibel einsetzen zu können.

Da ab dem 01.01.05 die rechtlichen Grundlagen für öffentlich geförderte Beschäftigung aus dem BSHG in das neue SGB II überführt werden sollen, ist es unbedingt erforderlich, dass die neuen Aufgabenträger schon ab Juni 2004 in die Lage versetzt werden, Bewilligungsbescheide für das Jahr 2005 für die Aktivitäten des SGB II § 16 Absatz 3 und 2 auszustellen. Ohne diese Qualitätsabsicherung kann aus unserer Sicht ebenfalls ein nahtloser und reibungsloser Übergang für die Zielgruppe nicht gewährleistet werden. Eine zeitliche Verzögerung in der Bereitstellung und Aktivierung von Eingliederungsangeboten an die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach SGB II wird zu einem unvermeidlich zwingenden handelsrechtlichen Abbau der vorhandenen notwendigen Strukturen führen.

Berlin, 19. April 2004

Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V.
Hansjörg Böhringer, Vorstandsvorsitzender
Brunnenstraße 181, 10119 Berlin
Tel.: 030-283 058 0, Fax: 030-283 058 20
Email: arbeit@bagarbeit.de,
Internet: www.bagarbeit.de

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1124

20. April 2004

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum

Entwurf eines Gesetzes zur optionalen Trägerschaft nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz) - BT-Drs. 15/2816

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit

I. Vorbemerkung

Die nachfolgende Stellungnahme äußert sich auf der Basis wissenschaftlicher Befunde zu den Fragenkomplexen. Sie geht auf ausgewählte Aspekte ein und liefert relevante Hintergrundinformationen für das Gesetzgebungsverfahren.³⁶

In der IAB-Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit des Deutschen Bundestages am 8. Oktober 2003 zum Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und anderer Gesetze wurde bereits auf wesentliche Aspekte hinsichtlich der für Steuerungszwecke, Statistik und Wirkungsforschung notwendigen Datenbasis eingegangen. Mit der nachfolgenden Stellungnahme wird hieran angeknüpft.

II. Einzelanmerkungen**1. Ausgestaltung und Wahrnehmung der Option**

Mit der Option kommunaler Trägerschaft nach § 6a SGB II verbinden sich Grundsatzfragen der Zuweisung von Aufgaben an Kommunen bzw. die Agenturen für Arbeit, die sich mit Befunden der empirischen Arbeitsmarktforschung nicht klären lassen. Auch aus internationalen Vergleichen lassen sich keine Anhaltspunkte dafür gewinnen, ob der mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagene Weg der so genannten Organleihe zu effektiveren bzw. effizienteren Lösungen führen könnte als eine verfassungsrechtlich abgesicherte optionale Trägerschaft der Kommunen für alle Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und zur Sicherung des Lebensunterhalts für erwerbsfähige Hilfebedürftige und Personen, die mit Ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben.

Gleiches gilt hinsichtlich der Detailregelungen zur Wahrnehmung der Optionen (Zulassungsverfahren, Einrichtung eigener Verwaltungseinrichtungen, Zustimmungspflichten, Herstellung von Einvernehmen

usw.). Verwiesen wird an dieser Stelle auf die Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit.

Auch wenn die Kommunen die Trägerschaft für alle Leistungen nach dem SGB II übernehmen, sollen diese weiterhin durch den Bund finanziert werden. „Wettbewerbsnachteile“ sollen dadurch vermieden werden, dass bei der Zuteilung von Mitteln für Agenturen für Arbeit und kommunale Stellen die gleichen Maßstäbe gelten sollen. Ebenso selbstverständlich erscheint, dass bei den nachfolgend aufgeführten Steuerungsaspekten und der Wirkungsanalyse nicht nur Vergleichbarkeit hergestellt, sondern auch eine weitgehende Verzahnung angestrebt wird. Angesichts der möglicher Weise entstehenden „Inkongruenz von Interessen“ (finanzielle Verantwortung des Bundes, Verantwortung für die Verwendung der Mittel bei den Agenturen für Arbeit und nun auch den kommunalen Stellen) sind Anreize für einen effizienten Ressourceneinsatz und Erfolgskontrollen unabdingbar.

2. Zielvereinbarungen

Die Regelungen sehen vor, dass kommunale Stellen im Rahmen der von der Bundesagentur vorgegebenen Globalziele alternative Wege der Eingliederung beschreiten sollen. Durch den entstehenden „Quasiwettbewerb“ kann das Spektrum der Eingliederungsmöglichkeiten für Arbeitsuchende vergrößert werden. Kommunale Stellen sollen direkt mit den Regionaldirektionen Zielvereinbarungen abschließen.

Für eigenständige regionale Zielsetzungen gibt es demnach nur begrenzten Spielraum. Andererseits könnte das gerade in der BA im Aufbau befindliche System der Zielsteuerung durch eine weniger verbindliche Ausgestaltung gefährdet werden, denn die Ergebnisse des Ressourceneinsatzes werden letztendlich der Bundesagentur zugerechnet. Ob damit aber auch erwünschte Handlungsoptionen eingeschränkt und regional spezifische Eingliederungspotentiale nicht ausgeschöpft werden, bedarf der weiteren Untersuchung.

³⁶ Die Stellungnahme wurde verfasst von Jutta Allmendinger, Christian Brinkmann, Helmut Rudolph und Ulrich Walwei

3. Budgets/Fallpauschalen

Der Entwurf des Kommunalen Optionsgesetzes sieht nach §46 SGB II eine Pauschalierung für die Erstattung von Verwaltungskosten und Eingliederungsleistungen durch den Bund an die Leistungsträger vor, die in einem Gesamtbudget zusammengefaßt werden sollen.

Der Gesetzentwurf läßt offen, wie hoch die Pauschalen für Verwaltungskosten und Eingliederungsleistungen sein sollen. Es bleibt weiter offen, ob die Budgets aufgrund von Vorausschätzungen aufgestellt werden und abschließende Gültigkeit bekommen oder laufend an Hand tatsächlicher Belastungszahlen angepasst werden sollen, z.B. bei bundesweit oder regional abweichender Entwicklung des hilfebedürftigen Personenkreises. Pauschalierung und Zusammenfassung zu einem Gesamtbudget sollen regional Gestaltungsspielräume eröffnen und Anreize bieten für einen effizienten Mitteleinsatz. So liegt auch die Aufteilung auf Personal und Eingliederungsleistungen im Ermessen der regionalen Träger.

Für die regionale Aufteilung des Gesamtbudgets soll die Zahl der erwerbsfähigen Bezieher von Leistungen zur Grundsicherung zugrunde gelegt werden. Die Einbeziehung ergänzender Maßstäbe zur Verteilung der Mittel für Eingliederungsleistungen ermöglicht eine Verteilung nach Kriterien regionaler Problemlagen. Die Kriterien sollten einfach und transparent bleiben und nicht in Widerspruch zu möglichen Zielvereinbarungen nach §48 SGB II geraten.

Die Möglichkeit zur Übertragung eines Teils der nicht verausgabten Budgets setzt Anreize für eine effiziente Mittelverwendung mit jahresübergreifender Perspektive. Unklar bleibt, ob die Übertragbarkeit allein für Effizienzgewinne oder auch für nicht verausgabte Mittel aufgrund allgemein (konjunkturbedingt) rückläufiger Zahlen von Anspruchsberechtigten gelten soll

4. Wirkungskontrolle und Benchmarking

Nach §§ 53-55 SGB II hat die BA die Zuständigkeit für Statistiken, Eingliederungsbilanzen und Wirkungsforschung hinsichtlich der Grundsicherung von Arbeitslosen und den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit für ALG-II-Empfänger erhalten. Bei einer Bildung von Arbeitsgemeinschaften der AA mit den Kommunen fallen Daten, die zur Erfolgsbeobachtung und für eine Weiterentwicklung der Regelungen unabdingbar sind, in einer Institution, nach dem Optionsmodell in unterschiedlichen Institutionen an. Letzteres kann eine notwendige Gesamtbeurteilung der Eingliederungsbemühungen wesentlich erschweren. Aber auch schon zur optimalen Einzelfall-Steuerung werden bei nachgelagerten Zuständigkeiten oder im Falle regionaler Mobilität Informationen benötigt, die bei anderen Trägern der Arbeitsförderung bzw. Grundsicherung für Arbeitsuchende anfallen.

Unabdingbar ist deshalb, dass alle für Steuerungszwecke, Controlling, Statistik, Eingliederungsbilanzen und Forschung benötigten Informationen verfügbar sind. Im Besonderen müssen Individualdatensätze der Arbeitsämter und der kommunalen Träger (einschließlich eingeschalteter Dritter) zusammengeführt werden können, weil sie einer gemeinsamen Auswertung bedürfen.

Uneingeschränkt zu befürworten sind deshalb die entsprechenden Neuregelungen der §§ 51a – 51c SGB II (Kundennummer, Trägernummer, detaillierte Vorgaben hinsichtlich der Datenerhebung und -verarbeitung). Ein vereinfachtes oder lückenhaftes Verfahren wäre an dieser für den effizienten Mitteleinsatz „neutralen“ Stelle nicht vertretbar, obwohl es sicher nennenswerter Anstrengungen bedarf, die hierfür benötigten voll kompatiblen und miteinander verzahnten Informationssysteme aufzubauen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1135

21. April 2004

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum

Entwurf eines Gesetzes zur optionalen Trägerschaft nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz) - BT-Drs. 15/2816

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge

Aufgrund der sehr kurzen Frist zur Stellungnahme war eine Abstimmung mit dem Vorstand des Deutschen Vereins nicht mehr möglich. Daher ist die folgende vorläufige Stellungnahme durch die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins erarbeitet worden.

Unbeschadet der unterschiedlichen Ansichten der Mitglieder des Deutschen Vereins zu der grundsätzlichen Frage der Kommunalisierung der Zuständigkeit für das SGB II ist eine pragmatische Umsetzung des SGB II unumgänglich, um die politischen Streitfragen nicht zu Lasten der Hilfeempfänger auszutragen. Wenn das Optionsmodell scheitert und es beim Arbeitsgemeinschaftsmodell nicht zu einer Einigung zwischen den Akteuren kommt und letztlich jeder die ihm übertragenen Aufgaben allein wahrnimmt, ist dies die denkbar schlechteste Alternative. Eines der Hauptziele der Reform war die Beendigung von Verschiebepahnhöfen und Schnittstellen für Doppelbezieher. Eine geteilte Aufgabenwahrnehmung würde jedoch zu einer originären Doppelzuständigkeit nicht nur für die bisherigen Doppelbezieher, sondern für alle Leistungsberechtigten führen.

I. zum Entwurf insgesamt:

1. Durch die Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung (auch für erwerbstätige Hilfebedürftige und „Aufstocker“ im ALG I – Bezug), dem Wegfall des Wohngelds für die Leistungsbezieher und insbesondere durch die „gestaffelte“ Anrechnung von Einkommen und Vermögen nach § 19 Satz 2 SGB II entstehen für die Kommunen erhebliche **Mehrbelastungen**. Dies gilt vor allem für diejenigen Städte und Gemeinden, in denen nicht ausreichend günstiger Wohnraum zur Verfügung steht.

Ziel der Gemeindefinanzkommission war eine deutliche finanzielle Entlastung der Kommunen. Diese ist nach wie vor zwingend notwendig. Schon jetzt können viele Kommunen kaum noch einen genehmigungsfähigen Haushalt vorlegen. Diese Situation wird sich noch weiter verschärfen, wenn

es bei der Verteilung der Lasten zu keiner grundlegenden Änderung kommt. Durch die befürchtete Mehrbelastung droht sich in vielen Städten und Gemeinden die ohnehin schon schwierige Finanzlage so weit zu verschärfen, dass diese gezwungen sind, alle freiwilligen Leistungen einzustellen. Dies wird gerade auf die flankierenden sozialen Dienstleistungen durchschlagen. Zudem sollen und müssen die Kommunen das Angebot an Kindertagesbetreuung weiter ausbauen, um auch Erziehenden eine Erwerbstätigkeit zu ermöglichen. Ziel der Reform war u.a. die verbesserte Betreuung der Langzeitarbeitslosen in allen Problemlagen. Dies ist nicht möglich, wenn die erforderlichen sozialen Dienstleistungen nicht mehr aufrecht erhalten werden können. Es ist daher notwendig, dass die in Aussicht gestellte Entlastung der kommunalen Haushalte um 2,5 Mrd. Euro tatsächlich erreicht wird. Hierfür ist eine Angleichung des § 19 Satz 2 SGB II (Veränderung der Anrechnungsmodalitäten von Einkommen und Vermögen der Leistungsberechtigten in Bezug auf die Unterkunftskosten) ein notwendiger, wenn auch nicht hinreichender Schritt. Wegen der erheblichen aus den Prognosen resultierenden Unsicherheiten ist auf jeden Fall eine Revisionsklausel aufzunehmen.

2. Das SGB II soll in seinen wesentlichen Teilen am 1.1.2005 **in Kraft treten**. Angesichts der erheblichen zu leistenden Vorarbeiten regt der Deutsche Verein an, zu überprüfen, ob an diesem Datum festgehalten werden kann. Es stehen in der sozialen Arbeit der Kommunen insgesamt durch die Einführung des SGB II tiefgreifende Änderungen an. Dies betrifft nicht nur die organisatorische Vorbereitung der Zusammenarbeit in den Arbeitsgemeinschaften, die politische Entscheidung über die Ausübung der Option und die Einführung einer für beide Kooperationspartner nutzbaren EDV, sondern auch die Schulung der Mitarbeiter im neuen Leistungsrecht, personalrechtliche Fragen, die Information der Hilfeempfänger, die Umstellung laufender Fälle usw. Hierzu brauchen alle Betei-

ligten ausreichend Vorbereitungszeit. Die Verhandlungen über die Zusammenarbeit vor Ort sind bisher nur sehr schleppend angelaufen, z.T. haben noch nicht einmal erste Gespräche stattgefunden. Dies hängt nicht zuletzt mit der nach wie vor bestehenden Unsicherheit über das Zustandekommen und den Inhalt des Optionsgesetzes zusammen.

Die Kommunen können erst dann seriös eine Entscheidung darüber fällen, ob sie optieren wollen oder die Zusammenarbeit in den Arbeitsgemeinschaften vorziehen, wenn das Optionsgesetz tatsächlich verabschiedet ist. Daher ist fraglich, ob die für den 31.8.2004 vorgesehene Erklärungsfrist einzuhalten sein kann. In der Begründung des Entwurfs wird zu Recht darauf hingewiesen, dass zwischen Ausübung der Option und Inkrafttreten ausreichend Vorbereitungszeit liegen muss (S.22). Da aber die in den Entschließungsanträgen der Fraktionen von Bundestag und Bundesrat vom Dezember 2003 in Aussicht genommene Erklärungsfrist (31.8.2004) noch unter der Annahme stand, dass das Optionsgesetz bis zum April 2004 verabschiedet sein würde, sollte geprüft werden, ob die Erklärungsfrist nicht um die Zeit zu verschieben ist, die das Gesetzgebungsverfahren – auch durch das aller Voraussicht nach durchzuführende Vermittlungsverfahren – länger dauern wird. Da sowohl die Frist zur einheitlichen Datenerhebung ab 1.10.2004 als auch das Inkrafttreten der übrigen Regelungen des SGB II zum 1.1.2005 auf diesem Termin aufbauen, müssten auch sie verschoben werden.

In jedem Fall ist aber sicherzustellen, dass die in Aussicht gestellte Entlastung der Kommunen – z.B. durch eine Kostenerstattung durch den Bund in entsprechender Höhe – zum 1.1.2005 eintritt. Damit würden die Kommunen auch in die Lage versetzt, die bisherigen Angebote im Rahmen kommunaler Beschäftigungspolitik – hier wurden in der Regel die Verträge bereits zum Jahresende 2004 gekündigt – zumindest übergangsweise aufrecht zu erhalten.

II. Zu den Themenbereichen

1. Ausgestaltung und Wahrnehmung der Option (Zulassung, Rechtsstellung, Rückgabe)

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die optierenden Kommunen als **Organe** der Bundesagentur für Arbeit die Aufgaben nach dem SGB II wahrnehmen können. Es bestehen erhebliche Bedenken, ob die im Entwurf vorgesehene „erweiterte Organleihe“ mit dem durch das Grundgesetz aufgestellten Gebot der Selbstwahrnehmung zugewiesener Kompetenzen, das nur in eng begrenzten Ausnahmefällen durchbrochen werden darf, vereinbar ist. Diese Frage konnte jedoch in der Kürze der Zeit nicht mit der gebotenen Sorgfalt geprüft werden.

Wegen der im Folgenden dargelegten Probleme ist jedenfalls mit den vorgesehenen Regelungen zur Organleihe einschließlich der damit verbundenen Vorgaben zu Zielvereinbarungen und Wirkungskontrolle eine kommunale Selbstverantwortung für eine lokale Arbeitsmarktpolitik nicht erreichbar.

Die Kommunen sind „im Rahmen der Organschaft an die Vorgaben der Bundesagentur für Arbeit gebunden.

Die Konkretisierung der Vorgaben kann im Rahmen von Zielvereinbarungen erfolgen. Die Entscheidungen und Handlungen der kommunalen Stellen werden der Bundesagentur zugerechnet“ (Begründung S.22). Die Kommunen haben in der Vergangenheit eine hohe Kompetenz in der Betreuung von Langzeitarbeitslosen erworben, die nicht zuletzt durch die Flexibilität und Entscheidungsfreiheit vor Ort möglich wurde. Diese Kompetenz wollen und müssen die Kommunen auch in Zukunft zur verbesserten Betreuung der Langzeitarbeitslosen einsetzen. Eine Bindung der Mitarbeiter der Kommune an die Ausführungsbestimmungen der Bundesagentur ist für die Aufgabenwahrnehmung vor Ort kontraproduktiv.

2. Kooperationsvereinbarungen

Die Frage der Zuständigkeit für die Grundsicherung für Arbeitssuchende war auch unter den Mitgliedsverbänden des Deutschen Vereins umstritten. Einig waren sich jedoch alle Beteiligten darin, dass in jedem Fall eine verbindliche Kooperation von Agenturen für Arbeit und Kommunen erforderlich ist. Der Deutsche Verein hatte sich daher bereits im November an die Mitglieder des Vermittlungsausschusses mit einem Formulierungsvorschlag (NDV 2003, 489 ff.) gewandt, der (bei einer klaren Zuordnung der Aufgabenverantwortung durch den Gesetzgeber) in § 18 SGB II den verbindlichen Abschluss eines Kooperationsvertrages zwischen Agentur für Arbeit und Kommune vor Ort vorsah. In diesem sollten Mindestvereinbarungen getroffen werden. Nachdem nun der Gesetzgeber durch die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Agenturen für Arbeit und den Kommunen eine klare Regelung getroffen hat, wird dieser Vorschlag noch einmal bekräftigt. Er erlaubt es den Akteuren vor Ort, auf die jeweils regionalen Verhältnisse mit einer flexiblen Vertragsgestaltung zu reagieren. Gleichzeitig stellt er sicher, dass die Kompetenzen beider Akteure in den Prozess mit eingebracht werden.

Daher sollte im SGB II der Abschluss von Kooperationsverträgen zwischen der Kommune und Agentur für Arbeit und/oder der Kommune und der Regionaldirektion zwingend vorgesehen werden und die nähere Ausgestaltung den Beteiligten vor Ort überlassen bleiben.

In diesen Kooperationsvereinbarungen sind mindestens folgende Aspekte zu klären:

1. Ziele und Leistungen der Beteiligten,
2. Qualitätsstandards,
3. Abstimmung über die Verwendung der für die aktiven Maßnahmen, zur Verfügung stehenden Mittel,
4. Verfahren der Wirkungs- und Qualitätskontrolle und
5. Regelungen zur Konfliktlösung.

Zur Erreichung der Ziele sind die Träger der freien Wohlfahrtspflege, die Wirtschaft (Verbände und Kammern) und ggf. Selbsthilfeorganisationen an der Umsetzung zu beteiligen.

Die Kommune muss in die Lage versetzt werden, die strategischen Leitlinien mitzubestimmen sowie diese schnell und flexibel weiterzuentwickeln. Nur so kann eine den lokalen Gegebenheiten entsprechende Infra-

struktur mit einem passgenauen Maßnahmenbündel entstehen.

3. Zielvereinbarungen

Die Sollvorschrift des § 6 b Abs. 2 zu Zielvereinbarungen zwischen Kommunen und den Regionaldirektionen bildet keine ausreichende Grundlage für eine Zusammenarbeit der Partner.

Zielvereinbarungen können die Kooperationsverträge nicht ersetzen, sondern setzen diese voraus, soweit sie zwischen zwei Organisationen getroffen werden sollen. Zielvereinbarungen sind ein Instrument der Steuerung einer Organisation. Sie setzen in der Regel ein Über-/Unterordnungsverhältnis voraus und keine gleichberechtigte Verhandlungsposition. Dies wird durch den vorliegenden Entwurf auch dadurch unterstrichen, dass die Bundesagentur für Arbeit der optierenden Kommune Weisungen erteilen kann, wenn es nicht zu einem Abschluss einer Zielvereinbarung mit der Regionaldirektion kommt. Ein Teil der Zielvereinbarungen besteht immer auch aus Vorgaben durch die Leitung.

Zwischen zwei gleichberechtigten Partner setzt der Abschluss von Zielvereinbarungen den Abschluss eines Kooperationsvertrages voraus. In diesem sollen sich die Beteiligten auch über Ziele und Wirkungen verständigen.

4. Flexibilität für die Akteure vor Ort

Durch die o.g. eingeschränkten Vorgaben im Gesetz wird es den Akteuren ermöglicht, vor Ort die jeweils beste Lösung zu suchen. Hierbei ist eine weite Spannweite an Ausgestaltungsmöglichkeiten denkbar. Da die Voraussetzungen in den Kommunen und den einzelnen Agenturen für Arbeit durchaus unterschiedlich sind, ist die Vereinbarung vor Ort der zielführendste Weg. Durch die gegenseitige Beauftragung können Agentur für Arbeit und Kommune auch die ihnen durch Gesetz übertragenden Aufgaben an den jeweils anderen Akteur weitergeben. Dies eröffnet auch die Möglichkeit, die vielerorts festgefahrene Diskussion um die Frage „Option oder Arbeitsgemeinschaft“ aufzulösen.

Die Kooperation vor Ort setzt jedoch voraus, dass die lokalen Agenturen für Arbeit ausreichend Handlungsspielraum bekommen, um auf die Bedürfnisse und Verhältnisse flexibel reagieren zu können. Dafür ist innerhalb der Strukturen der Bundesagentur eine entsprechende Kompetenzverlagerung auf die lokale Ebene und insoweit eine Unabhängigkeit von Vorgaben aus der Zentrale erforderlich.

5. Budgets/Fallpauschalen für Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten

a. Wird an dem Optionsgesetz festgehalten, muss jede Kommune vor ihrer Entscheidung einschätzen können, wie viel Geld tatsächlich in die einzelnen Gebietskörperschaften fließt. Insbesondere muss die Höhe der Fallpauschalen für die Eingliederungsleistungen und die Verwaltungskosten feststehen, bevor die Frist zur Erklärung der Option ausläuft. Dies ist jedenfalls dann nicht der Fall, wenn eine endgültige Aussage über deren Höhe erst mit den Beratungen des Haushalts 2005 vorliegt.

- b. Unabhängig von der Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung vor Ort ist bei der Berechnung der Pauschalen von dem in der Gesetzesbegründung zum SGB II genannten Betreuungsschlüssel 1:75 auszugehen.
- c. Sollte von der Pauschalierungsmöglichkeit in § 46 Abs.1 S.3 SGB II Gebrauch gemacht werden, müssen die Pauschalen
 - 1. den tatsächlichen Aufwendungen entsprechen und
 - 2. jährlich an die Kostenentwicklung angepasst werden.
- d. Im Falle der Alleinwahrnehmung der Aufgaben durch die Kommunen muss diesen ein jährliches Budget für die von ihnen zu erbringenden und ggf. bei der BA einzukaufenden SGB III-Leistungen eingeräumt werden, soweit diese nicht von den Fallpauschalen ausreichend abgedeckt sind.
- e. In jedem Fall müssen Eingliederungsleistungen nach § 16 Abs. 3 Satz 1 SGB II aus eingesparten Unterhaltsleistungen (§ 20 SGB II) „gedeckt“ werden können, so dass sie nicht allein aus den Fallpauschalen bzw. dem Eingliederungsbudget finanziert werden müssen. Die Regelung sollte auch auf die Finanzierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Rahmen des §16 Abs. 1 SGB II ausgeweitet werden.
- f. Zur Umsetzung der Ziele gemäß § 3 Abs. 2 SGB II muss den zuständigen Trägern für die Eingliederung von erwerbsfähigen jungen Menschen ohne Berufsausbildung ein getrenntes Eingliederungsbudget bzw. Fallpauschalen zur Verfügung gestellt werden, welches sich nach der Zahl der Leistungsberechtigten unter 25 Jahren ohne eine Berufsausbildung in der Kommune bzw. im Bezirk der Agentur für Arbeit bemisst. Die finanzielle Ausstattung dafür muss gewährleisten, dass neben Angeboten der Berufsvorbereitung auch Maßnahmen der beruflichen Ausbildung in bedarfsgerechter Qualität und Zahl angeboten werden können.
- g. Es ist im Hinblick auf den Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung zu prüfen, ob das Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes (§ 46 Abs. 1) auch im Fall der Option gelten muss, da dies zu Doppelprüfungen durch die kommunalen Rechnungsprüfungsämter und den Bundesrechnungshof führen würde.
- h. Das Ziel der Wiedereingliederung könnte wirksamer erreicht werden, wenn die nicht verbrauchten Mittel nach § 46 Abs. 2 nicht nur zur Hälfte, sondern in voller Höhe auf das Folgejahr übertragen werden könnten.
- i. Nach § 46 Abs. 4 muss die BA den Aussteuerungsbetrag auch im Falle der Option an den Bund erstatten. Es ist zu prüfen, ob eine direkte Zahlung an die zugelassenen Kommunen nicht praktikabler wäre.
- j. Die Ermächtigung des BMWA und BMF in § 43 Abs.2 Satz 3 SGB II, die Maßstäbe zur Mittelverteilung für die Eingliederungsleistungen einseitig neu festzusetzen, wird abgelehnt. Wenn an der Verordnungsermächtigung festgehalten werden

soll, ist sie zumindest an die Zustimmungspflicht des Bundesrats zu koppeln.

6. *Wirkungskontrolle*

In den Kooperationsverträgen sind Ziele, Leistungen sowie Verfahren der Wirkungs- und Qualitätskontrolle zu vereinbaren. Dabei ist sicherzustellen, dass die unterschiedlichen Kontrollsysteme in ein funktionsfähiges Gesamtsystem einfließen. Die Ziele müssen operationalisiert werden, so dass der Grad der Zielerreichung messbar wird.

III. Zu den Vorschriften im Übrigen

1. Die in § 6 Abs. 2 vorgesehene Möglichkeit, die kreisangehörigen Gemeinden zu den Aufgaben der Kommunen nach dem SGB II heranzuziehen, ist ausdrücklich zu begrüßen. Das SGB II orientiert sich über weite Bereiche am bisherigen Sozialhilferecht. Viele Landkreise haben die Ausführung des BSHG schon jetzt an die kreisangehörigen Gemeinden übertragen. Die dort beschäftigten Sachbearbeiter haben sich ein großes Fachwissen u.a. in der Leistungsberechnung angeeignet, auf das auch bei der Umsetzung des SGB II nicht verzichtet werden kann. Es ist auf jeden Fall sicherzustellen, dass diese Änderung in Kraft tritt.
2. Nach § 6 a Abs.2 bedarf die Zulassung der Zustimmung der obersten Landesbehörde. Dies müsste dann entsprechend auch für den Widerruf der Zulassung nach § 6 a Abs. 5 gelten.
3. Die Ergänzung in § 15 Abs. 1, die vorsieht, dass die Eingliederungsvereinbarung in Abstimmung mit dem kommunalen Träger abgeschlossen werden soll, ist notwendig und wird begrüßt. Die Kommunen sind für die flankierenden sozialen Dienstleistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II zuständig und müssen Einfluss auf den Einsatz ihrer Kapazitäten nehmen können. Zudem sollte in den multikomplexen Problemlagen, die ein Fallmanagement erfordern, der Fallmanager die Eingliederungsvereinbarung abschließen. Bei diesem Personenkreis sind in der Regel flankierende soziale Dienstleistungen erforderlich. Es muss deshalb die Möglichkeit eröffnet werden, dass die Kommunen als Träger der Aufgaben nach § 16 Abs. 2 Nr. 1-4 SGB II in diesen Fällen die Eingliederungsvereinbarungen abschließen können – soweit dies zwischen den Akteuren vereinbart wird.
4. Weshalb § 44 a insofern unverändert geblieben ist, als dass die Agentur für Arbeit auch im Falle der Option für die Feststellung der Erwerbsfähigkeit und Hilfebedürftigkeit zuständig ist, kann nicht nachvollzogen werden.
5. Da die räumliche Zuständigkeit der Agenturbezirke auf der einen Seite und die der kommunalen Gebietskörperschaften auf der anderen Seite in vielen Fällen nicht deckungsgleich sind, ist die vorgesehene Änderung in § 44 b, die es ermöglichen soll, in einem Agenturbezirk mehrere Arbeitsgemeinschaften zu bilden, grundsätzlich richtig. Dadurch wird jedoch nur ein Teil der Überschneidungsprobleme gelöst. Weiterhin ungeklärt ist der Fall, dass sich ein Agenturbezirk mit mehreren kommunalen Gebietskörperschaften nur teilweise überschneidet oder eine Gebietskörperschaft

mehrere Agenturbezirke umfasst. Um für alle Konstellationen eine Zusammenarbeit zu ermöglichen, wird nach wie vor eine Angleichung der Agenturbezirke an die Grenzen der Kommunen für sinnvoll gehalten.

6. Die Formulierung in § 44 b SGB II „in den JobCentern“ ist irreführend. Es ist klarzustellen, dass mehrere Jobcenter in einem Arbeitsagenturbezirk eingerichtet werden können, auch wenn nur eine Arbeitsgemeinschaft eingerichtet wird. Darüber hinaus ist klarzustellen, wie das künftige Jobcenter mit den derzeit im Aufbau befindlichen Kundenzentren in Einklang zu bringen ist.
7. Die aufsichtsrechtlichen Fragen bezüglich der Arbeitsgemeinschaft sind durch das Gesetz nur unzureichend geklärt. Während eine alleinige Aufsicht des BMWA wegen des Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltung ausscheidet, ist auch die vorgesehene Lösung einer einvernehmlichen Aufsicht durch BMWA und oberster Landesbehörde über die Arbeitsgemeinschaft wegen des Verbots der Mischverwaltung verfassungsrechtlich problematisch. Diese Probleme würden sich im Falle der vom Deutschen Verein vorgeschlagenen Kooperationslösung so nicht stellen.
8. Der Deutsche Verein regt darüber hinaus an, im Zuge des Optionsgesetzes die folgenden Änderungen im SGB II vorzunehmen:
 - a) Für den Fall, dass ein Hilfeempfänger keinen gewöhnlichen Aufenthalt begründet hat, sollte in § 36 SGB II ein Rückgriff auf den tatsächlichen Aufenthalt vorgesehen werden, um keine Lücken entstehen zu lassen – etwa für wohnungslose Personen.
 - b. Die Verordnungsermächtigung des BMWA zu den Kosten der Unterkunft (§ 27 Nr.1) ist zu streichen. Die Kosten der Unterkunft liegen in kommunaler Zuständigkeit und sind bundeseinheitlich nicht sinnvoll näher einzugrenzen.
 - c. Nach § 6 Abs. 2 SGB II sind die Kommunen für die Kosten der Unterkunft zuständig. Gleichzeitig soll die BA nach § 44 a SGB II neben der Erwerbsfähigkeit auch die Hilfebedürftigkeit des Hilfeempfängers prüfen. Es ist klarzustellen, dass letzteres nicht die Prüfung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft umfasst. Auch über die Anrechnung des Einkommens und Vermögens nach § 19 Satz 2 SGB II kann die Agentur für Arbeit nicht verbindlich für die Kommune entscheiden.
 - d. Es ist zu prüfen, in welcher Form sicher gestellt werden kann, dass die wichtige Rolle der freien Träger und ihrer Hilfsangebote in der lokalen sozialen Infrastruktur erhalten werden kann. Dafür könnte sich anbieten, § 17 SGB II als Konzessionsregelung analog der rechtlichen Grundlagen der §§ 93 ff BSHG auszugestalten.
 - e. Auch Erwerbsfähigen, die – z.B. wegen verwertbaren Vermögens – nicht materiell hilfebedürftig im Sinne des SGB II sind, sollte der Zugang zu den Eingliederungsleistungen ermöglicht werden.
 - f. Als problematisch angesehen wird die einseitige Kontrolle der Bundesagentur für Arbeit bzw. des

BMWA hinsichtlich der Festlegung der Datenübermittlung in § 51 b Abs.5 sowie § 51 c ohne Möglichkeiten der Einflussnahme durch die Länder bzw. die kommunale Ebene.

Zusammenfassung

1. Unbeschadet der unterschiedlichen Ansichten der Mitglieder des Deutschen Vereins zu der grundsätzlichen Frage der Kommunalisierung der Zuständigkeit für das SGB II ist eine pragmatische Umsetzung des SGB II unumgänglich, um die politischen Streitfragen nicht zu Lasten der Hilfeempfänger auszutragen.
2. Es ist dringend erforderlich, dass die in Aussicht gestellte Entlastung der kommunalen Haushalte um 2,5 Mrd. Euro tatsächlich erreicht wird.
3. Es sollte geprüft werden, ob an dem Zeitpunkt des Inkrafttretens zum 1.1.2005 festgehalten werden soll.
4. Mit den vorgesehenen Regelungen zur Organleihe und den damit verbundenen Vorgaben zu Zielvereinbarungen und Wirkungskontrolle ist eine kommunale Selbstverantwortung für eine lokale Arbeitsmarktpolitik nicht erreichbar.
5. Stattdessen bekräftigt der Deutsche Verein seinen Vorschlag, den verbindlichen Abschluss von Kooperationsverträgen zwischen Agentur für Arbeit und Kommune vorzusehen. Der Gesetzgeber sollte dafür Mindestinhalte vorgeben. Dieser Vorschlag erlaubt es den Akteuren vor Ort, auf die jeweils regionalen Verhältnisse mit einer flexiblen Vertragsgestaltung zu reagieren. Gleichzeitig stellt er sicher, dass die Kompetenzen beider Akteure in den Prozess eingebracht werden.
6. Die Kooperation vor Ort setzt jedoch voraus, dass die lokalen Agenturen für Arbeit ausreichenden Handlungsspielraum bekommen. Dafür ist innerhalb der Strukturen der Bundesagentur eine entsprechende Kompetenzverlagerung auf die lokale Ebene und insoweit eine Unabhängigkeit von Vorgaben aus der Zentrale erforderlich.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1137

22. April 2004

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum

Entwurf eines Gesetzes zur optionalen Trägerschaft nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz) - BT-Drs. 15/2816

Prof. Dr. Joachim Wieland, Johann Wolfgang Goethe-Universität,
Fachbereich Rechtswissenschaft

I. Sachverhalt

Das Gesetz zielt darauf, den Kreisen und kreisfreien Städten die Möglichkeit zu eröffnen, die Aufgaben der Agentur für Arbeit nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch zu übernehmen. Kommunale Stellen sollen auf Antrag der kreisfreien Städte und der Kreise Aufgaben der Agenturen für Arbeit im Wege der Organleihe übernehmen können. Die kommunalen Träger sind durch die geteilte Trägerschaft der einheitlichen Leistung „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ beim sogenannten „Arbeitslosengeld II“ für die Kosten der Unterkunft und Heizung, die Schuldnerberatung, die psychosoziale Betreuung, die Suchtberatung, die Kinderbetreuung und die häusliche Pflege von Angehörigen zuständig. Die Agenturen für Arbeit sind für das Arbeitslosengeld II mit Ausnahme der Kosten der Unterkunft sowie für das Sozialgeld, die Beiträge zu den Sozialversicherungen und die arbeitsmarktlichen Eingliederungsleistungen zuständig. Die Anträge bedürfen der Zustimmung der zuständigen obersten Landesbehörde. Über die Zulassungen entscheidet das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Die zugelassenen kommunalen Stellen werden im Rahmen ihrer örtlichen Zuständigkeit als Organe der Bundesanstalt für Arbeit tätig, ihre Aufwendungen trägt der Bund.

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird darauf hingewiesen, dass ein Abweichen von dem Grundsatz, nach dem Verwaltungsträger die ihnen zugewiesenen Aufgaben durch eigene Verwaltungseinrichtungen und mit eigenen personellen und sächlichen Mitteln wahrnehmen, eines besonderen Grundes bedarf. Dieser Grund wird darin gesehen, dass die kommunalen Stellen im Rahmen der von der Bundesagentur vorgegebenen Ziele alternative Wege der Eingliederung beschreiten und damit das Spektrum der Eingliederungsmöglichkeiten für Arbeitssuchende vergrößern könnten. Die kommunalen Stellen bleiben im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Organleihe an die Vorgaben der Bundesagentur für Arbeit gebunden, die in

Zielvereinbarungen konkretisiert werden können. Der Bund will sich durch die Organleihe das Interesse auch der kreisfreien Städte und Kreise zunutze machen, passive Leistungen möglichst gering zu halten (BT-Drs. 15/2816).

Die Organleihe ist als Organisationsalternative zu den Arbeitsgemeinschaften im Sinne von § 44b SGB II konzipiert. Nach der geltenden Rechtslage sollen die kommunalen Träger mit den Agenturen für Arbeit Arbeitsgemeinschaften bilden, denen sie die Wahrnehmung ihrer Aufgaben übertragen. Die Arbeitsgemeinschaften nehmen kraft Gesetzes die Aufgaben der Agenturen für Arbeit wahr. Hinsichtlich der kommunalen Träger ist in § 44b Abs. 2 S. 2 SGB II vorgesehen, dass die kommunalen Träger der Arbeitsgemeinschaft die Wahrnehmung ihrer Aufgaben übertragen **sollen**. Die Arbeitsgemeinschaft ist zum Erlass von Verwaltungsakten und Widerspruchsbescheiden berechtigt. Die Aufsicht über die Arbeitsgemeinschaften soll nach dem Gesetzentwurf das Bundesministerium für Wirtschaft im Einvernehmen mit der zuständigen obersten Landesbehörde führen. Neben die gemeinsame Aufsicht über die Arbeitsgemeinschaften soll nach der Entwurfsbegründung die Aufsicht über die jeweiligen Leistungsträger treten, die auch deren Handeln in der Arbeitsgemeinschaft umfasst. Soweit die Leistungsträger also etwa Leistungen bewilligen, sollen sie jeweils der Aufsicht des Bundes oder der landesrechtlich für die Kommunen geregelten Aufsicht unterliegen (BT-Drs. 15/2816, S. 30).

II. Bewertung

Das kommunale Optionsgesetz soll die organisatorischen Konsequenzen bewältigen, die sich aus der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe des Bundes und der von Kommunen gezahlten Sozialhilfe ergeben. Der Sachverstand, der bislang von den Agenturen für Arbeit und von kommunalen Stellen erworben worden ist, soll auch zukünftig genutzt werden. Das ist Grund für die geteilte Trägerschaft. Die Nachteile der Tei-

lung der Aufgabenzuständigkeit sollen durch die Bildung von Arbeitsgemeinschaften ausgeglichen werden, die als flexible Institutionen der Verwaltungsorganisation die Wahrnehmung der Aufgaben der Träger der Leistungen übernehmen.

Verwaltungsorganisatorisch ist bereits dieses Grundmodell äußerst anspruchsvoll. In den Arbeitsgemeinschaften werden eine Bundesbehörde und staatsorganisationsrechtlich den Ländern zurechnende Träger kommunaler Selbstverwaltung verwaltungsorganisatorisch zusammengeführt. Wie die differenzierte Regelung der Aufsicht zeigt, handeln die Arbeitsgemeinschaften zwar nach außen hin einheitlich durch Verwaltungsakt, ihr Verwaltungshandeln wird aber aufsichtsrechtlich den jeweiligen Verwaltungsträgern zugeordnet. Ganz offenbar soll die gemeinsame Aufsicht über die Arbeitsgemeinschaften sich nicht auf den Erlass der Verwaltungsakte erstrecken, sondern das einheitliche Handeln nach außen intern den Verwaltungsträgern je für sich zugerechnet werden. Darunter leidet naturgemäß die demokratisch gebotene Verantwortungszuordnung. Die Arbeitsgemeinschaften übernehmen nach außen hin die Verantwortung für ihre Verwaltungsakte und Widerspruchsbescheide, die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft unterstehen aber intern zwei ganz getrennten demokratischen Legitimationsträgern. Konflikte zwischen den Verwaltungsträgern erscheinen ohne weiteres möglich; sie sollen durch die gemeinsame Einigungsstelle gemäß § 45 SGB II gelöst werden.

Dieses Modell hat zwar den Vorteil, den Sachverstand der Agenturen für Arbeit und der kommunalen Träger zusammenzuführen. Der Preis für diese Zusammenführung ist aber die aufgezeigte Intransparenz bei der Verantwortungszuordnung. Die Reduzierung der in Deutschland bereits bestehenden Verantwortungsverflechtungen und die Beseitigung der mit ihr verbundenen Intransparenzen ist aber nicht nur Ziel aller politischen Kräfte in der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, sondern in bestimmtem Umfang auch ein Gebot der Verfassung. Aus diesem Grund hat das Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit der Mischverwaltung zwar nicht ausgeschlossen, aber deutlich begrenzt. Das Gericht hat allerdings festgestellt, dass eine verwaltungsorganisatorische Erscheinungsform nicht deshalb verfassungswidrig ist, „weil sie als Mischverwaltung einzuordnen ist, sondern nur, wenn ihr zwingende Kompetenz- oder Organisationsnormen oder sonstige Vorschriften des Verfassungsrechts entgegenstehen.“ Es hat dann aber gerade mit Blick auf landesübergreifende Versicherungsträger im Sinne von Art. 87 Abs. 2 GG, zu denen auch die Bundesagentur für Arbeit gehört, folgende deutliche Aussage getroffen: Der klaren und nachvollziehbaren Kompetenzzuordnung widerspräche es, „würden in weitem Umfang Einrichtungen der Landesverwaltung für Zwecke der Bundesverwaltung herangezogen. Dies gälte auch dann, wenn eine förmliche Übertragung von Zuständigkeiten nicht erfolgte. Die ‚Zuhilfenahme‘ landesbehördlicher Einrichtungen für Zwecke der – verfassungsrechtlich vorgeschriebenen – Bundesverwaltung muss die Ausnahme bleiben. Für das Abgehen von dem ‚Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung‘ bedarf es eines besonderen sachlichen Grundes. Die Heranziehung an sich unzuständiger Verwaltungseinrichtungen kann

nur hinsichtlich einer eng umgrenzten Verwaltungsmaterie in Betracht kommen“ (BVerfGE 63, 1, 34 ff.; vgl. Blümel, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 1990, § 101 Rn. 120 ff.). Die im SGB II getroffene gesetzliche Regelung schöpft die von der Verfassung eröffneten organisatorischen Möglichkeiten angesichts der Bedeutung der Materie und der für den Gesetzesvollzug erforderlichen bedeutenden personellen und sachlichen Ressourcen zumindest sehr extensiv aus. Es bedarf jedenfalls eines nachdrücklichen und gut begründeten Abhebens auf die in den Erfahrungen der beiden Verwaltungsträger zu sehenden Vorteile für die Bewältigung der Probleme der Arbeitslosigkeit, um verfassungsrechtliche Bedenken mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu überwinden.

Die in § 6a SGB II eröffnete Option kommunaler Trägerschaft ist von ihrer Struktur geeignet, die verfassungsrechtlichen Bedenken deutlich abzuschwächen. Würden kreisfreie Städte und Kreise auf ihren Antrag als Aufgabenträger anstelle der Agenturen für Arbeit zugelassen, fände die Verantwortungsteilung ein Ende. Die kreisfreien Städte und Kreise, die von der Option Gebrauch machten, übernähmen die gesamte Aufgabe in eigener Verantwortung. Damit würde eine klare demokratische Zuordnung der Aufgabenverantwortung möglich. Dieses Ziel wird jedoch durch die im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehen Organleihe gerade nicht erreicht. Die Organleihe ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dadurch gekennzeichnet, dass das Organ eines Rechtsträgers – hier: der Kommunen – ermächtigt und beauftragt wird, einen Aufgabenbereich eines anderen Rechtsträgers – des Bundes – wahrzunehmen. Das entlehnte Organ wird dann als Organ des Entleihers tätig, dessen Weisungen es unterworfen ist und dem die von diesem Organ getroffenen Maßnahmen und Entscheidungen zugerechnet werden. Ein Verwaltungsträger hilft einem anderen mit seinen personellen und sachlichen Mitteln aus, weil dieser aus Zweckmäßigkeitsgründen entsprechende Einrichtungen nicht schaffen will. Der entliehenen Einrichtung – hier: den kommunalen Stellen – wachsen keine neuen (eigenen) Zuständigkeiten zu. Statt dessen werden nur personelle und sächliche Verwaltungsmittel von der entliehenen Einrichtung – hier: den kommunalen Stellen – zu der entleihenden Einrichtung – hier: der Bundesagentur für Arbeit – „verlagert“ (BVerfGE 63, 1, 31 ff.).

Das bedeutet für den vorliegenden Fall: Auch der Abschluss von Zielvereinbarungen könnte aus verfassungsrechtlichen Gründen nichts daran ändern, dass die kommunalen Stellen der Bundesagentur gegenüber weisungsabhängig blieben. Sie würden in die Bundesverwaltung eingegliedert und trügen keine eigene Verantwortungsverantwortung, sondern handelten in Verantwortung der Bundesagentur. Ein Widerruf der Zulassung aus wichtigem Grunde müsste aus verfassungsrechtlichen Gründen in relativ weitem Umfang möglich sein. Im Ergebnis würde die doppelte Trägerschaft der Verwaltungsaufgabe Grundsicherung von Arbeitssuchenden nicht beseitigt. Die kommunalen Stellen würden als Folge der Ausübung der Option praktisch „In-sich-Arbeitsgemeinschaften“ darstellen: soweit sie Aufgaben der kommunalen Träger wahr-

nähmen, handelten sie eigenverantwortlich, soweit sie als entlehene Organe für die Bundesagentur tätig würden, handelten sie auf Weisung und in Verantwortung des Bundes. Nach außen hin wäre Verwaltungsakten nicht anzusehen, ob sie in kommunaler Verantwortung oder in Bundesverantwortung erlassen wären. Daneben entstünden nicht nur schwierige Fragen der Verantwortungszuordnung, sondern auch der Haftung für fehlerhaftes Handeln, weil sowohl eine Haftung des Bundes als auch der jeweiligen Kommune in Betracht käme. Letztlich führte die Organleihe zu einer unglücklichen Vermischung von Verantwortung in einer kommunalen Stelle, die zum „Diener zweier Herren“ würde.

Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass jedenfalls finanzverfassungsrechtliche Bedenken gegen das in § 6a SGB II vorgesehene Optionsmodell nicht durchschlagen. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits 1999 darauf hingewiesen hat, „dass das Grundgesetz die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen nunmehr ausdrücklich anerkennt (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG) und den Gemeinden einen eigenen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer (Art. 106 Abs. 5) und an der Umsatzsteuer (Art. 106 Abs. 5a GG) garantiert. Diese gestärkte finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit und Verselbständigung der Kommunen modifiziert die bisherige Zweistufigkeit der Finanzverfassung“ (BVerfGE 101, 158, 230). Der modifizierten Zweistufigkeit der Finanzverfassung ent-

spricht die Regelung in Art. 106 Abs. 8 GG, die einen Ausgleichsanspruch von Kommunen direkt gegen den Bund vorsieht. Finanzverfassungsrechtlich wäre dementsprechend ohne weiteres eine Optionslösung möglich, die eine Aufgabenträgerschaft von Kommunen vorsähe und dadurch die Misslichkeiten beseitigte, die gegenwärtig aus der doppelten Verantwortungsübernahme für die Grundsicherung für Arbeitssuchende erwachsen.

Im Ergebnis erscheint das Kommunale Optionsgesetz als wenig zielführend, wenn Absicht des Gesetzgebers wirklich die optimale Nutzung kommunaler Erfahrungen ist. Eine weisungsabhängige Tätigkeit kommunaler Stellen in Form von an die Bundesagentur für Arbeit entlehnten Organen dürfte wegen der fehlenden Eigenständigkeit des kommunalen Handelns deren Potential kaum in dem eigentlich möglichen Maße zur Entfaltung bringen. Zum anderen droht der Bundesagentur für Arbeit infolge der bei einer Organleihe unausweichlichen Übernahme der Verantwortung für das Handeln der kommunalen Stellen eine Überforderung ihrer verwaltungsmäßigen Kapazitäten und ihrer Steuerungsmöglichkeiten. Es ist deshalb ratsam, den kreisfreien Städten und Kreisen - wie in § 6a SGB II vorgesehen - die Option zu eröffnen, selbst Träger der Verwaltungsaufgaben zu werden statt nur dem Bund ihre personellen und sächlichen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1130

20. April 2004

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum

Entwurf eines Gesetzes zur optionalen Trägerschaft nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz) - BT-Drs. 15/2816

Friedrich Müller, Gemeinnützige Gesellschaft zur Förderung der Arbeit Erlangen mbH
Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft

Im Anhang finden Sie mein Thesenpapier zum Kommunalen Optionsgesetz.

Voraussetzung aller darin enthaltenen Überlegungen waren und sind neben einer auskömmlichen, dauerhaften Finanzausstattung die eigenständige Trägerschaft der optierenden Kommunen und die damit verbundenen autonomen Gestaltungsmöglichkeiten. Diese sind durch das im Entwurf vorgesehene Instrument der Organleihe nicht gegeben.

Zu den vorgesehenen Themen der Sitzung darf ich in Streiflichtern folgendes anmerken:

1. Ausgestaltung und Wahrnehmung der Option

Über die Organleihe wird den optierenden Kommunen die eigenständige, flexible, am lokalen Arbeitsmarkt orientierte Ausgestaltung des neuen Leistungssetzes unmöglich gemacht. Damit ist der entscheidende strategische Vorteil gegenüber der Bundesagentur entfallen, denn neben der Finanzierung wird gleichzeitig das gesamte Regelwerk der BfA an die Kommunen durchgereicht und die vormals auf wenigen Paragraphen des BSHG begründeten vielfältigen Aktivitäten der Landkreise und kreisfreien Städte erstickt.

Das Regelungsdickicht der BfA, mit mehreren hundert Paragraphen und Durchführungsverordnungen, ist ein gewichtiges Problem der Arbeitsverwaltung und kann nicht Teil der Problemlösung durch die Übertragung auf die optierenden Kommunen sein.

2. Zielvereinbarungen

Um individuelle Lösungswege offen zu halten, sollten darunter lediglich ziel- und ergebnisorientierte, nicht aber Festlegungen zum Prozess der Umsetzung und

Ausgestaltung verstanden werden. Es ist aber auch hier zu fürchten, dass die Organleihe die dringend erforderlichen Spielräume für kreative, unkonventionelle Lösungen verhindert.

3. Budgets/Fallpauschalen

Das in einem Eckpunktepapier des BMWA vom 13.02.2004 fixierte Volumen für Eingliederungsleistungen erfasst durchschnittlich lediglich 26 % der Alg 2 - Bezieher und stellt damit im Vergleich zur Erlanger Praxis für HLU-Bezieher einen krassen Rückschritt dar. Wir bieten jedem arbeitsfähigen und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden HLU-Antragsteller eine Qualifizierungsmaßnahme, einen regulären oder einen geförderten Arbeitsplatz.

4. Wirkungskontrolle und Benchmarking

Selbstverständlich sollten sich die Träger des neuen Leistungssetzes einer Erfolgskontrolle und einem Effizienzvergleich unterziehen. Der Ermittlungsaufwand der Vergleichsdaten sollte aber in einem angemessenen Verhältnis zum damit gewonnenen Erkenntniswert stehen.

Bei der Definition praxistauglicher Vergleichsindikatoren sollten unbedingt die in den Kommunen vorliegenden Erfahrungen einbezogen werden.

Mit freundlichen Grüßen
Gez. Friedrich Müller
Geschäftsführer

Pro Option - Argumente für die kommunale Trägerschaft

1. Positive Ausgangslage durch erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik

Die Übernahme der Aufgabenträgerschaft für künftige Empfänger von Alg-II bietet insbes. denjenigen Kommunen eindeutige Vorteile, die sich bereits in der Vergangenheit stark für ihre arbeitslosen Bürger engagiert haben. Alle wesentlichen Instrumente und insbesondere vielfältige Erfahrungen im Umgang mit den betroffenen Menschen sind für die künftige Umsetzung des neuen Leistungsgesetzes (SGB 2) bereits vorhanden und müssen lediglich auf die zusätzliche Personenzahl der vormaligen Arbeitslosenhilfe – Beziehung ausgedehnt werden. Dies gilt gleichermaßen für die Beratungsangebote innerhalb der Stadtverwaltungen wie für die Eingliederungshilfen innerhalb der kommunalen Beschäftigungsgesellschaften und weiter einbezogenen Einrichtungen von freien Trägern.

Bislang nicht vorhandene Angebote im Bereich der beruflichen Qualifizierung und Fortbildung können ggf. von der BfA „eingekauft“ werden.

2. Nur die kommunale Trägerschaft sichert die kommunale Steuerung

Das Optionsmodell legt den Kommunen die gesamte Ausgestaltung des neuen Leistungsgesetzes in die Hände und vermeidet damit sowohl unklare Entscheidungsstrukturen als auch rechtliche und organisatorische Unsicherheiten, wie sie sich bei Mischformen ergeben.

Es bündelt die arbeitsmarktpolitischen Möglichkeiten aller politischen und gesellschaftlich relevanten Gruppierungen einer Kommune in finanzieller, organisatorischer und effizienter Hinsicht und gewährleistet den ordnungspolitischen Interessensausgleich. Ebenfalls liegt die Feststellung der Erwerbsfähigkeit von Arbeitslosengeld II (Alg II) - Empfängern nur im Optionsfall bei den Kommunen.

Nur im Optionsfall können die Kommunen die Kosten für Unterkunft und Heizung aktiv durch Integrations-erfolge senken.

3. Das Optionsmodell konzentriert sich umfassend vor Ort auf einen Kundenkreis

- Eine Instanz bietet alle Leistungen ausschließlich für die Empfänger von Alg II.
- Damit wird eine Benachteiligung zu Gunsten von Alg I - Empfängern vermieden.
- Die kommunale Trägerschaft bietet kurze Wege und alles aus einer Hand.
- Die spezifischen Kenntnisse über die Zielgruppe und die Bedürfnisse des lokalen Arbeitsmarktes ermöglichen passgenaue Angebote für Arbeitslose wie Arbeitgeber und damit das Ausschöpfen aller örtlichen Möglichkeiten.

4. Die unmittelbare Betroffenheit der Kommunen fördert gemeinsames Handeln

Die Folgekosten von dauerhafter Arbeitslosigkeit außerhalb der monatlichen Leistungsgewährung gehen immer zu Lasten der Kommunen und beeinflussen

auch deren Lebensqualität. Daraus resultiert ein hohes fiskalisches und soziales Interesse von Politik, Wirtschaft und Bürgerschaft, gemeinsam und zum Teil ehrenamtlich Hilfestellung zu leisten, um das Problem und dessen Folgen zu minimieren.

Ein vergleichbares Motiv besteht bei der Trägerschaft durch eine Bundesbehörde nicht.

5. Finanzielle Be- und Entlastung durch die Optimierung

Optionsunabhängige Belastungen:

- Die massive Belastung der Kommunen durch die Übernahme der Unterbringungs- und Heizkosten für Alg II - Empfänger besteht in jeder Trägervariante, kann aber nur im Optionsfall durch eigene Vermittlungsbemühungen gesenkt werden. Weitere Einsparungen sind dabei auch durch den gemeinnützigen Einsatz von Alg II - Empfängern im Zusammenhang mit Wohnungsanierung und –instandhaltung denkbar sowie durch die zentrale Beschaffung von Heizmaterial.
- Wie in der Vergangenheit bieten die Kommunen in jedem Fall die psychosozialen Beratungsdienstleistungen sowie die Kinderbetreuung und tragen hierfür die Kosten.

Entlastung durch Wahrnehmung der Option:

- Mögliche Synergieeffekte und Einsparungen aus der Verwaltungszusammenlegung (Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe) sind nur beim Optionsmodell für die Kommune gegeben.
- Im Optionsfall trägt der Bund neben den Kosten für das Arbeitslosengeld II auch die aus der Übernahme entstehenden Verwaltungskosten sowie die Kosten für Eingliederungshilfen.
- Im Optionsfall reduzieren sich die Personalausgaben der Kommunen. Damit können problematische Personalfreisetzung, auch in den kommunalen Beschäftigungsgesellschaften, vermieden werden.
- Optierende Kommunen können durch ihre Beschäftigungsgesellschaften zusätzliche Finanzmittel zugunsten kommunaler Arbeitsmarktpolitik erschließen bzw. erwirtschaften.
- Für die Kommunen entsteht ein Mehrwert durch die Übernahme von im kommunalen Interesse liegenden Aufgaben durch den selbst gesteuerten Einsatz von Alg II – Empfängern, auch durch Senkung der Unterbringungskosten. Dies geschieht mittels der kommunalen Beschäftigungsgesellschaften und weiterer Beschäftigungsträger in der Kommune. Somit werden bewährte und bürgernahe Hilfsangebote in enger Zusammenarbeit mit den sozialen Einrichtungen der Stadt fortgeführt.

6. Finanzielle Risikoeingrenzung, Optionszeitpunkt

Für die optierenden Kommunen ist das Risiko durch die Ausstiegsmöglichkeit nach fünf Jahren begrenzt. Bei Trägerschaft durch die BfA sind die Kommunen ausschließlich auf Erfolg oder Misserfolg der Bundesbehörde angewiesen.

Realistischer Weise kann nur der frühest mögliche Optionszeitpunkt wahrgenommen werden, weil die

nächste Möglichkeit erst zum 01.01.2006 besteht und die vorhandenen Kompetenzen und Strukturen nicht beliebig vorgehalten werden können.

Fazit:

Bei auskömmlicher und dauerhafter Finanzausstattung der kommunalen Trägerschaft sind durch die Ausübung der Option und die damit gegebenen lokalen Gestaltungsmöglichkeiten sowohl bzgl. der Integrationsfolge als auch der finanziellen Auswirkungen Vorteile für Bund und Kommunen gegenüber der BfA-Trägerschaft und Mischformen zu erwarten.

Erlangen im März 2004

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1134

21. April 2004

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum

Entwurf eines Gesetzes zur optionalen Trägerschaft nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz) - BT-Drs. 15/2816

Burkhard Hintzsche, Beigeordneter der Landeshauptstadt Düsseldorf

O. Vorbemerkung

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass, unabhängig von der Frage, ob Kommunen von ihrem Optionsrecht Gebrauch machen werden, die Aufgaben nach dem SGB II in einer Arbeitsgemeinschaft, an der die Agentur für Arbeit und die Kommune beteiligt sind, wahrgenommen werden müssen, wenn alle Hilfen nach dem Grundsatz „Hilfen aus einer Hand“ angeboten werden sollen. Insoweit sind vorrangig alle im Zusammenhang mit der Entwicklung von Arbeitsgemeinschaften verbundenen Finanzierungs-, Rechts- und Organisationsfragen zu klären. Dem trägt der vorliegende Gesetzentwurf nicht Rechnung.

- **Finanzierungsfragen**

Die Stadt Düsseldorf erwartet im Vergleich zu den bisherigen Belastungen in der Sozialhilfe durch die Übernahme der Unterkunftskosten einen Mehraufwand von über 20 Mio. Euro. Noch nicht berücksichtigt sind hierbei die notwendigen Ausgaben für die begleitenden und unterstützenden Hilfen, wie beispielsweise für den Ausbau von Betreuungsangeboten für Kinder, Schuldnerberatung oder Suchtberatung. Die Zunahme der Zahl der Arbeitslosenhilfeempfänger, die Verkürzung der Anspruchsdauer auf Alg I, die Absenkung des Leistungsniveaus des Alg II und die Mietentwicklung führen perspektivisch zu einem Fallzahlzuwachs und zu einer Kostensteigerung. Nach Erhebungen der kommunalen Spitzenverbände ergeben sich für die kommunale Ebene bereits im 1. Jahr Mehrbelastungen in einer Größenordnung von über 4 Mrd. Euro.

Für eine erfolgreiche Umsetzung des SGB II ist es deshalb vordringlich, dass die den Kommunen zugesagten finanziellen Entlastungen erreicht werden. Hierfür ist ein Belastungsausgleich notwendig, der sich an dem Kriterium „Langzeitarbeitslosigkeit“ orientiert und an dem sich der Bund dauerhaft beteiligt. Die Umsetzung steht und fällt mit der Regelung der Finanzierungsfrage.

- **Rechts- und Organisationsfragen**

Der unter Federführung von der Bundesagentur für Arbeit erarbeitete Mustervertrag zur Entwicklung von Arbeitsgemeinschaften wirft eine Reihe von steuer-, haftungs-, gesellschafts-, personal-, dienst-, vergabe- und kommunalverfassungsrechtliche Fragen auf, die hier nicht im einzelnen dargestellt werden können. Diese erfordern voraussichtlich Rechtsänderungen auf Bundes- und Länderebene. Nach derzeitigem Kenntnisstand ist es beispielsweise nicht möglich, Arbeitsgemeinschaften in der Rechtsform einer gGmbH zu entwickeln, obwohl dies einige Kommunen anstreben. Die Kommunen erwarten, dass der Bund diese Fragen aktiv löst.

- 2. **Ausgestaltung und Wahrnehmung der Option (Zulassung, Rechtsstellung, Rückgabe).**

- 2.1 Zulassung

Die Zulassung zur Option erfolgt auf Antrag der kreisfreien Städte und Kreise durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit; ein Ermessen zur Zulassungsentscheidung besteht nicht. Allerdings ist die Zustimmung der obersten Landesbehörde (das Nähere kann durch Landesgesetz geregelt werden) Voraussetzung für die Zulassung. Der Antrag auf erstmalige Zulassung kann nur zu bestimmten Terminen, nämlich alle 3 Jahre, beginnend mit dem Jahr 2006 erfolgen. Dabei ist der Antrag bis zum 31. März mit Wirkung zum 1. Januar des Folgejahres zu stellen (Sonderregelung: 31. August 2004 mit Wirkung zum 1. Januar 2005).

Stellungnahme:

1. Die Option trennt den Personenkreis der Arbeitslosen, je nach Leistungsart in Bezieher erster Klasse (**Alg I** / SGB III = weniger problematisch mit größeren Vermittlungschancen) und zweiter Klasse (**Alg II** / SGB II = schwer vermittelbare und i.d.R. problembeladene Gruppe) und werden somit auf die Bundesagentur und die Kommune aufgeteilt (getrennte Eingangsbereiche, Probleme vor Ort

bei Kooperationslösungen im Bereich der Arbeitsvermittlung und den Instrumenten der Eingliederung)

2. Die bundesweite Arbeitsvermittlung ist teilweise auf den örtlichen Wirkungskreis der Kommune begrenzt und verschärft die Problemlage in Kommunen mit hoher Arbeitslosendichte und Strukturproblemen.
3. Die Option überträgt den Kommunen auch die Verantwortung zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, ohne über die politischen Instrumente zur Gegensteuerung (Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik) zu verfügen.
4. Der Gesetzesentwurf enthält im übrigen keine Regelung entsprechend § 96 Abs. 1 BSHG, wonach durch Landesrecht zu gewährleisten ist, dass herangezogene Gemeinden mit der Übertragung der Aufgabe einverstanden sind; gleichwohl ist bisher nicht vorgesehen, dass optierende Kreise die an Stelle der Agenturen für Arbeit übernommenen Aufgaben weiterdelegieren können.
5. Durch den vorgesehenen Zeitplan im Gesetzgebungsverfahren ist es nahezu unmöglich, dass das Optionsgesetz so rechtzeitig in Kraft treten kann, dass eine Umsetzung noch in diesem Jahr bzw. rechtzeitig zum 1. Januar 2005 erfolgen kann.

1.2 Rechtsstellung

Die Kommunen nehmen die Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) als Organ der BA wahr, wobei der Bund hierfür die Kosten trägt. Die zugelassenen kommunalen Stellen sollen dabei Zielvereinbarungen mit den Regionaldirektionen der BA schließen. Den Kommunen werden ausdrücklich Handlungsspielräume eröffnet, wenn sie sich bei der Gewährung von Leistungen zur Eingliederung und der Zusammenarbeit mit Dritten bei der Erbringung dieser Leistungen im Rahmen von geschlossenen Zielvereinbarungen bewegen. Fachliche Weisungen kommen dann im Regelfall nicht in Betracht. Die Kommunen sind eigenständig im Bereich der Personal und Organisationshoheit. Der Bundesrechnungshof prüft die Leistungsgewährung auch bei den im Rahmen der Option zugelassen kommunalen Stellen.

Stellungnahme:

- Durch die gewählte Organisationsform „Organleihe“ sind die optierenden Kommunen in die Organisationsstruktur der Bundesagentur eingebunden (die Kommunen werden **im weitesten Sinne** der BA unterstellt: der Sozialamtsmitarbeiter untersteht der Weisungsbefugnis des Regionaldirektors der BA / der Bundesrechnungshof prüft)
- Die Kompetenzen wurden nicht insoweit verlagert, dass die kommunalen Stellen eigenständig und weisungsungebunden handeln können; insoweit kann kein echter Wettbewerb entstehen.

- Die kommunalen Strukturen in Form von karitativen Institutionen und Selbsthilfeorganisationen können abhängig von Weisungen u. a. zur Bestimmung der Einkaufsprozesse werden.

Insgesamt ist festzustellen, dass durch das Institut der „Organleihe“ die kommunalen Gestaltungsspielräume erheblich eingeschränkt werden und durch die Hintertür eine Aufsicht durch den Bund entsteht. Dies ist als Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung abzulehnen.

1.3 Rückgabe

Die Aufgaben werden der Kommune regelmäßig für einen Zeitraum von 5 Jahren übertragen, wobei die Kommunen für diese Dauer an ihre Entscheidung gebunden sind; eine vorzeitige Beendigung der Aufgabenwahrnehmung durch die Kommune besteht grundsätzlich nicht. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit kann die Zulassung aus wichtigem Grund (z. B. wenn eine den Vorgaben des SGB II entsprechende Aufgabenwahrnehmung auf Dauer gefährdet ist) widerrufen. Nach Ablauf der 5-Jahresbindung besteht für die Kommune die Möglichkeit, die Zulassung erneut zu beantragen.

Stellungnahme:

Die Bundesagentur darf unter bestimmten Voraussetzungen den Optionsvertrag kündigen. Eine Kündigung aus wichtigen Grund (Veränderungen vor Ort zum Nachteil der Kommunen) durch die kommunalen Stellen ist nicht vorgesehen.

2. Zielvereinbarungen

Die kommunalen Stellen sind an die Vorgaben der Bundesanstalt für Arbeit, und zwar an das hier geltende Messsystem gebunden. Zu dieser Leistungsmessung sind seitens der kommunalen Träger die erforderlichen Daten zur Verfügung zu stellen. Die Konkretisierung der Vorgaben kann im Rahmen von Zielvereinbarungen, die zwischen den Regionaldirektionen der BA und den kommunalen Stellen geschlossen werden erfolgen. Den kommunalen Stellen werden ausdrücklich Handlungsspielräume eröffnet, wenn sie sich bei der Gewährung von Leistungen zur Eingliederung und der Zusammenarbeit mit Dritten bei der Erbringung dieser Leistungen im Rahmen von geschlossenen Zielvereinbarungen bewegen. Fachliche Weisungen kommen dann im Regelfall nicht in Betracht. Die jeweiligen Entscheidungen und Handlungen der kommunalen Träger werden der Bundesagentur zugerechnet.

Exkurs: § 48 SGB II Zielvereinbarungen:

(Die Vereinbarungen können unterschiedliche Laufzeiten haben, sie müssen nicht nur ein Haushaltsjahr betreffen. Als Ziele kommen beispielsweise in Betracht die Begrenzung der durchschnittlichen Dauer der Hilfebedürftigkeit, eine Aktivierungsquote oder bestimmte Schwerpunkte bei der Eingliederung in Arbeit..... aus der Regierungsbeurteilung zu § 48 SGB)

Stellungnahme:

1. Auf den ausdrücklich vorgesehenen Handlungsspielraum kommt es in der Tat an; hier muss sich in der Praxis zeigen, dass den kommunalen Stellen im Rahmen der Zielvereinbarungen der entsprechende Gestaltungsspielraum belassen wird.
2. Die Kommunen sind über Zielvereinbarungen in die komplette Arbeitsmarktpolitik einzubinden.
3. Zwingende Voraussetzung für die notwendige, wechselseitige Datenübermittlung zwischen BA und den zugelassenen kommunalen Trägern ist die rechtzeitige Einrichtung und zur Verfügungstellung der Informationstechnologie.
4. Die kommunalen Träger werden verpflichtet, die bei der Durchführung des SGB II bei ihnen anfallenden Daten über die Empfänger von Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld, die Ausgaben und Einnahmen, sowie die Art und Dauer der Maßnahmen, einschl. der Eingliederungsmaßnahmen in den allgemeinen Arbeitsmarkt als Einzeldatensätze an die Bundesagentur zu übermitteln und hierfür ein mit den datentechnischen Anforderungen der Bundesagentur kompatibles System zu nutzen.

3. Budgets / Fallpauschalen für Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten**3.1 Budgets**

Zur Finanzierung der Aufgabe sollen für die Kommunen die gleichen Regeln gelten wie für die Arbeitsgemeinschaften. Die betragsmäßigen Regelungen zur finanziellen Ausstattung sollen in einer Entschließung des Bundestages festgehalten werden. Das bedeutet, dass der Bund die Kosten des Alg II, des Sozialgeldes, der Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung, der Maßnahmen zur Eingliederung, sowie den personellen und sächlichen Aufwand trägt (Spitzabrechnung). Hinsichtlich der Finanzierung der Leistungen sieht der Gesetzentwurf im einzelnen vor, dass für Eingliederungsleistungen und Aufwendungen für Personal und Verwaltung ein Gesamtbudget (Integrationsbudget) vereinbart wird. Nicht verbrauchte Mittel aus dem Integrationsbudget am Jahresende können zur Hälfte auf das nächste Abrechnungsjahr übertragen werden. Es müssen Regelungen gefunden werden -so die Gesetzesbegründung- die, bei einem Höchstmaß an Flexibilität bei Instrumenteneinsatz, einem unwirtschaftlichen Ausschöpfen des Mittelansatzes insbesondere am Ende eines Jahres entgegenwirken. Dies kann über die gemeinsame Veranschlagung der Mittel für Eingliederungsleistungen sowie für Personal und Verwaltung zielorientiert auf regionaler Ebene erfolgen. Für das Jahr 2005 ist für Leistungen der aktiven Eingliederung sowie für Personal- und Verwaltungsaufwand ein Gesamtintegrationsbudget von 9,15 Mrd. EUR als notwendig vorgesehen (gilt sowohl für Option als auch für Arbeitsgemeinschaften). Dabei

wird in dem Entschließungsantrag davon ausgegangen, dass die Mittel des Gesamtintegrationsbudgets im Jahr 2005 entsprechend der Zahl der Hilfebedürftigen auf die Agenturen für Arbeit, die zugelassenen kommunalen Stellen, bzw. die örtlichen Arbeitsgemeinschaften verteilt und dabei regionalen Besonderheiten, beispielsweise strukturellen Defiziten bei verfügbaren Arbeitsplätzen oder eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen, soweit möglich und sinnvoll über geeignete Indikatoren berücksichtigt werden können.

Stellungnahme:

Grundsätzlich ist es richtig, die Eingliederungsleistungen in einem Integrationsbudget zu bündeln. Das Integrationsbudget muss jedoch auskömmlich bemessen werden. Dabei sind die zum 01.01.2005 zu erwartenden Fallzahlen sowie die Ansprüche nach § 3 Abs. 2 SGB II zu berücksichtigen.

3.2 Fallpauschalen für Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten

Der Deutsche Bundestag hat im Rahmen der Entschließung hierzu folgende Beträge festgelegt:

3.2.1 Eingliederungsleistungen

von 1.971 EUR pro erwerbsfähigem Erwachsenen, bzw.

von 2.671 EUR pro Bedarfsgemeinschaft

Die Ableitungen basieren auf dem Endbericht der AG Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe. Die oa. Beträge wurden aufgrund bestimmter Parameter (Kosten je Teilnehmermonat, Aktivierungsquoten, Zahl der Empfänger) entwickelt und werden nach Indikatoren auf die einzelnen Regionen verteilt.

Stellungnahme:

1. Bei den festgelegten Pauschalen handelt es sich um Schätzwerte. Darüber hinaus sind die Aktivierungsquoten, insbesondere bei Jugendlichen zu gering veranschlagt, was bedeutet, dass der heutige Eingliederungsstandard, bzw. die heutige Erfolgsquote mit diesen Beträgen nicht erreicht werden kann. Ob und inwieweit die Fallpauschalen ausreichend sein werden, hängt von der Struktur der Alg II-Empfänger und den aus den Zielvereinbarungen zu entwickelnden Maßnahmen ab.
2. Da Beträge und Verfahren der Zuweisung gleichwohl für die Arbeitsgemeinschaften Gültigkeit haben, sind keine besonderen finanziellen Anreize für optierende Kommunen erkennbar.

3.2.2 Verwaltungskosten

von 1.007 EUR pro erwerbsfähigem Erwachsenen, bzw.

von 1.369 EUR pro Bedarfsgemeinschaft

Auch hier basieren die Ableitungen wiederum auf dem Endbericht der AG Arbeitslosenhilfe /

Sozialhilfe. Unter Zugrundelegung eines Personalschlüssels von 1:140 bis 1:150 für die Leistungsberechnung und eines Personalschlüssels von 1:75 bei der Betreuung und bei Durchschnittskosten eines Beschäftigten im Jahr 2005 von rd. 67.400 EUR errechnete das BMWA einen Gesamtaufwand von 3,1 Mrd. EUR an Personal und Verwaltungskosten, der entsprechend auf alle Hilfebedürftigen bzw. Bedarfsgemeinschaften umgelegt wurde.

Stellungnahme:

Ob und inwieweit die Personal- und Verwaltungskostenpauschale akzeptabel ist, muss die Praxis zeigen; nach vorsichtiger, erster Einschätzung könnte zu Beginn mit diesen Pauschalen gestartet werden.

4. Wirkungskontrolle und Benchmarking

Zur Steuerungsunterstützung der sich aus dem Optionsgesetz ergebenden Anforderungen ist der Aufbau eines Controllingystems erforderlich. Ein solches System, das mit den Elementen **Planung** und **Steuerung** über eine reine Wirkungskontrolle hinausgeht, umfasst die folgenden wesentlichen Aspekte.

4.1 Transparenz der Geschäftsprozesse

Zunächst muss Klarheit über die (geplante) Aufbau- und Ablauforganisation hergestellt werden. Die Ausgestaltung des Prozessablaufs beeinflusst die Effektivität und Effizienz der Eingliederungsaktivitäten und damit die Qualität der beabsichtigten Wirkungen.

4.2 Basisdatenstatistik

Grundlage für Planung, Steuerung und Wirkungskontrolle ist eine Basisstatistik die alle steuerungsrelevanten Finanz- und Leistungsdaten enthält.

4.3 Zielvereinbarungen

Für die einzelnen Zielgruppen und die verschiedenen Problemlagen sind konkrete und messbare Zielwerte als Sollgrößen (z.B. Aktivierungsquoten oder Fallkosten) festzulegen, d.h. es sind die beabsichtigten Wirkungen in einem Zielsystem darzustellen.

- ÿ Quote der auf den 1. Arbeitsmarkt vermittelten Personen, die dadurch unabhängig vom Hilfesystem werden.
- ÿ Quote der auf den 1. Arbeitsmarkt vermittelten Personen, die dadurch teilunabhängig vom Hilfe-

system werden und noch zusätzlich ergänzende Hilfen benötigen.

- ÿ Quote der Personen, die in vorbereitende Maßnahmen vermittelt werden.
- ÿ Nachhaltigkeitsquoten (Anteil der Personen, die 6 Monate nach Vermittlung weiter arbeiten)
- ÿ Vermittlungsdauer (Durchlaufzeit) von Antragstellung bis Vermittlung
- ÿ Wirtschaftlichkeit (Eingliederungskosten, Verwaltungskosten pro Fall)

4.3 Produkt- und Leistungsdefinition

Das Leistungsangebot (Integrationsmaßnahmen, Projekte etc.), das zur Erreichung der definierten Ziele erforderlich ist, muß entwickelt werden. Erst daraus (vor dem Hintergrund der definierten Wirkungspakete) lassen sich die notwendigen Budgets (siehe Thema 3) ermitteln.

4.4 Wirkungskontrolle der Eingliederungsleistungen

Die Wirkungskontrolle stellt den **Soll - Ist - Vergleich** dar. Die mit dem Leistungsangebot verknüpften Ziele werden in Form von **Kennzahlen**, die sich aus den Basisdaten bilden, abgebildet (siehe b) und im Rahmen eines **Berichtswesens** dargestellt. Ergeben sich Abweichungen sind diese anhand von Daten zu externen Rahmenbedingungen und der internen Prozessabläufe (siehe a) zu analysieren. Es sind die beeinflussbaren, d.h. **steuerbaren Variablen** zu identifizieren. Auf dieser Basis lassen sich **Gegensteuerungsmaßnahmen** (organisatorischer Art, Produktpalette etc.) entwickeln.

4.5 Benchmarking

Ein externer Vergleich mit anderen Kommunen erzeugt einen künstlichen Wettbewerb und bietet **Referenzgrößen**, um die Effektivität und Effizienz der eigenen Eingliederungsbemühungen zu messen. Die interne Zielerreichung muss nicht einhergehen mit einer interkommunalen Spitzenposition. Aus den Ergebnissen des Benchmarking lassen sich wiederum interne Optimierungsprozesse ableiten. Ggf. ist eine Überarbeitung des Zielsystems (siehe c), des Leistungsangebotes (siehe d) oder der Prozessabläufe (siehe a) erforderlich.

Beim Benchmarking ist besonders auf die Genauigkeit der Basisdatendefinition zu achten, damit die Vergleichbarkeit zwischen den Beteiligten gewährleistet ist.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1120

19. April 2004

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum

Entwurf eines Gesetzes zur optionalen Trägerschaft nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsrecht) - BT-Drs. 15/2816

Erich Pipa, Sozialdezernent im Kreisausschuss des Main-Kinzig-Kreises

Das Sozialgesetzbuch II sieht in § 6a für kreisfreie Städte und Kreise die Möglichkeit vor, anstelle der Agenturen für Arbeit die Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch II wahrzunehmen.

Der Entwurf des kommunalen Optionsgesetzes regelt hierzu in § 6b, dass diese optionale Aufgabenwahrnehmung von den Kreisen und kreisfreien Städten organisatorisch nur als Organ der Bundesagentur für Arbeit durchgeführt werden kann.

Diese Regelung verkehrt die ursprüngliche Idee der Optionsmöglichkeit für eine kommunale Aufgabenträgerschaft. War doch die Aufgabenwahrnehmung der Kommunen im Wettbewerb und Konkurrenz zur zentralistisch organisierten Bundesagentur vorgesehen, um das beste System dauerhaft zu etablieren.

Eine kommunale Aufgabenwahrnehmung als Organ der Bundesagentur schließt ein solches Vorgehen aus. Benchmarksysteme, die klären sollen, welches Modell erfolgreicher ist, werden überflüssig, weil nur unterschiedliche Modelle sinnvoll zu vergleichen sind.

Die wichtigsten Rahmenbedingungen, die kommunale Beschäftigungsmodelle, z.B. im Main-Kinzig-Kreis erfolgreich machten, sind nicht mehr gegeben: Organleihe schließt Weisungsfreiheit, Organisationshoheit, Flexibilität und unbürokratisches Handeln für die Kommunen aus. Oder einfacher ausgedrückt: Organleihe schließt erfolgreiche Erwerbsintegration aus!

Die Forderung nach einer völligen organisatorischen Eigenständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte bei der Integration Langzeitarbeitsloser ist kein Selbstzweck, sondern Resultat jahrelanger, praktischer Erfahrungen.

Wesentliche Erfolgsgrundlage der Erwerbsintegration arbeitsmarktferner Personen ist die flexible und kreative Gestaltung einer eigenen Infrastruktur. Als Organ des Bundes beziehungsweise der Bundesagentur wären die Kommunen jedoch beim Aufbau von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt an die Kriterien der Bundesagentur gebunden.

Um die Auswirkungen zu verdeutlichen, möchten wir die Notwendigkeit einer tatsächlichen Organisationshoheit anhand einiger praktischer Beispiele aufzeigen:

- Oftmals genügen Deutschkurse für erwerbslose Migranten und Aussiedler zwar für ein Zertifikat, nicht aber für die tägliche Praxis in der Arbeitswelt. Die regelmäßige Teilnahme ist ebenso wenig kontrollierbar wie die Qualität des eingekauften Angebots. Die Berufsbildungs- und Beschäftigungszentrum gGmbH des Main-Kinzig-Kreises (BBZ) bietet deshalb seit zwei Jahren eigene Deutschkurse während der Arbeitszeit an. Dozent ist ein qualifizierter gebürtiger Iraner, der vor Jahren selbst als Maßnahmeteilnehmer ins BBZ kam.

Die Erfolge dieser betont praxisorientierten Sprachkurse stoßen bei den Arbeitgebern der Region auf große Begeisterung. Den Kriterien einer Leistungsausschreibung nach VOL durch die Arbeitsverwaltung würden sie allerdings sicher nicht genügen . . .

. . . und dürften deshalb wohl gar nicht stattfinden.

- Allein erziehende Elternteile bilden einen steigenden Anteil an den grundsätzlich erwerbsfähigen Leistungsempfängern. Um dieses Problem zu beherrschen, hat der Main-Kinzig-Kreis ein Netzwerk von über 200 Tagesmüttern aufgebaut, die zeitliche Differenzen zwischen den Öffnungszeiten von Betreuungseinrichtungen und den Arbeitszeiten der Mütter auffangen. Diese Tagesmütter verfügen in der Regel über keine speziellen pädagogischen Qualifikationen . . .

. . . und würden deshalb in jedem Mittelverwendungsnachweis durchfallen.

- Wesentliches Erfolgskriterium ist der bewusste Wettbewerb der kommunalen Arbeitsintegration mit der Agentur für Arbeit. Allein im Main-Kinzig-Kreis wenden sich rund 750 Unternehmen bei Personalbedarf bevorzugt an das Berufsbildungs- und Beschäftigungszentrum des Kreises. Dies hängt in erster Linie mit der passgenauen Qualifizierung des Personals, den flexiblen Mög-

lichkeiten der Arbeitnehmerüberlassung und der persönlichen Betreuung der Unternehmen durch die hauseigenen BBZ-Arbeitsvermittler zusammen.

Wären die kreiseigenen Einrichtungen nur als entlehene Organe im Auftrag der Bundesagentur tätig . . .

. . . wäre diese belebende Konkurrenzsituation ausgeschaltet.

- Der Beweis für diese These ist seit der Ausschreibung zur Verpflichtung von Personalserviceagenturen im Frühjahr 2003 erbracht. Die bundeseinheitlichen, starren Ausschreibungskriterien führten dazu, dass die erfolgreichen kommunalen Beschäftigungsgesellschaften sich zumeist nicht am Verfahren beteiligen konnten. Das Resultat zeigte sich nicht nur in der Maatwerk-Pleite . . .

. . . sondern in laut Regierungsaussagen unbefriedigenden Vermittlungszahlen.

- Ein flexibles Reagieren auf regionale Veränderungen am Arbeitsmarkt setzt völlige Autonomie bei der Mittelverwendung voraus. Neue Integrationsprojekte und individuelle Hilfestellungen müssen unbürokratisch und zeitnah umsetzbar bleiben. Auch dazu ein praktisches Beispiel von vielen: Als sich Mitte vergangenen Jahres eine verschärfte Situation am Lehrstellenmarkt abzeichnete, brachte der Main-Kinzig-Kreis binnen weniger Stunden einen neuen Baustein seines beschäftigungspolitischen Konzeptes auf den Markt: Die kommunale Ausbildungsplatzförderung. Betriebe, die benachteiligten Jugendlichen im Sozialhilfebezug eine Lehrstelle anbieten, bekommen die volle Ausbildungsvergütung durch den Sozialhilfeträger erstattet. Finanziell lohnend auch für den Kreis, denn die Ausbildungsvergütung liegt weit unter einem zumeist langjährigen Bezug von Transferleistungen.

Allerdings: Für die Maßnahme existiert weder eine Projektstudie, noch eine gesetzliche Grundlage, ja noch nicht einmal eine Haushaltsstelle . . .

. . . und deshalb gäbe es sie nicht, wäre der Kreis in seiner Organisationshoheit eingeschränkt.

- Freiheit in der Gestaltung von Kooperations- und Gesellschaftsformen ist eine unabdingbare Voraussetzung für ein erfolgreiches Agieren am regionalen und lokalen Arbeitsmarkt. Ein wesentlicher Faktor für die Integrationserfolge ist das partnerschaftliche Zusammenwirken mit Handwerk, Handel und Industrie, Gewerkschaften, Städten und Gemeinden - und nicht zuletzt auch mit den Ansprechpartnern der örtlichen Agentur für Arbeit.

Diese „lokalen Bündnisse für Arbeit“ funktionieren allerdings nur, wenn der Projektträger flexibel über die Kooperationsformen entscheiden kann. In der BBZ-gGmbH sind die Kreishandwerkerschaft und die Gewerkschaft ver.di im Aufsichtsrat vertreten. Die IHK Hanau-Gelnhausen-Schlüchtern akquiriert ebenfalls bei ihren Mitgliedsbetrieben Arbeitsplätze für Hilfebezieher, zieht aber eine formlose Kooperation vor. Die Agentur für Arbeit ist in den Modellteams des Main-Kinzig-Kreises beteiligt – kooperiert also ortsbezogen nach Bedarfslage mit der Kreisverwaltung.

Nur mit solchen nicht-statischen Kooperationsmodellen lassen sich alle Akteure vernetzen . . .

. . . die im Gesetzentwurf vorgesehenen festen Zielvereinbarungen und detailliert festgeschriebenen Kooperationsformen wirken dagegen kontraproduktiv.

Diese Schilderungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die Reihe ließe sich fortsetzen. Doch bereits exemplarisch wird deutlich, dass eine Zusammenarbeit auf dem Wege der Organleihe auf dem Papier noch funktionieren mag, in der Praxis allerdings bereits im Ansatz scheitern muss.

Flexibilität, Reaktionsgeschwindigkeit und die Freiheit zu unkonventionellem Handeln sind unabdingbare Erfolgsvoraussetzungen für die Erwerbsintegration arbeitsmarktferner Menschen.

Das Optionsgesetz in seiner vorliegenden Form schließt diese Voraussetzungen aus. Es ist daher als untauglich abzulehnen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1127

20. April 2004

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum

Entwurf eines Gesetzes zur optionalen Trägerschaft nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz) - BT-Drs. 15/2816

Marlis Bredehorst, Dezernentin für Soziales, Senioren, Wohnen und Beschäftigungsförderung der Stadt Köln

Teil 1: Grundsätzliches

Die Stadt Köln will mit der Agentur für Arbeit Köln eine Arbeitsgemeinschaft bilden. Die Partner wollen ihre erfolgreiche Zusammenarbeit auch unter veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen fortsetzen. Beide sind der Auffassung, dass die Kooperation sich in einer Arbeitsgemeinschaft am besten verwirklichen lässt.

Der gemeinsame Entschluss fußt auf langjährigen Erfahrungen:

Bereits seit 1998 ist die Zusammenarbeit vertraglich geregelt. Seit 2001 erhalten alle erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger im JobCenter Köln schnelle und umfassende Hilfe aus einer Hand. Das JobCenter ist eine gemeinsam von Stadt und Agentur betriebene Dienststelle. Mit im Boot sind von Anfang an die gemeinnützigen Bildungs- und Beschäftigungsträger der Freien Wohlfahrtsverbände: Im Rahmen eines vertraglich fixierten, erfolgsorientierten Leistungssystem haben sie maßgeblich dazu beigetragen, Jugendarbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit abzubauen. Ein besonderer Erfolgsfaktor ist dabei die Vernetzung der Hilfsangebote mit den regionalen Strukturen der einzelnen Stadtviertel, in die die Vereine und Träger in besonderer Maße eingebunden sind. Das gemeinsam Pro-Veedel-Programm mit seinen 25 JobBörsen, die von den freien gemeinnützigen Trägern geführt werden, ist hierfür beispielhaft.

Die bisherige Zusammenarbeit innerhalb des sozialen Netzwerkes wird durch folgende Grundprinzipien bestimmt:

- Partnerschaft auf „gleicher Augenhöhe“
- Bündelung der unterschiedlichen Kompetenzen mit dem Ziel einer ganzheitlichen Förderung und Stärkung des Selbsthilfepotentials von Arbeitslosen
- Eingliederung in den Arbeitsmarkt vor Transferleistungen

- gemeinsame Verantwortung für das soziale Köln und seine Bürgerinnen und Bürger

Begünstigt wird die Kooperation zwischen der Stadt Köln und der Agentur für Arbeit Köln durch

1. räumliche Kongruenz der Zuständigkeitsbereiche von Stadt und Agentur
2. große Handlungsfreiheit bei der organisatorischen und inhaltlichen Gestaltung der Kooperation

Das Kölner Modell hat die Reformüberlegungen zur Beschäftigungsförderung und zur Gestaltung des Fürsorgesystems maßgeblich beeinflusst. Von der Hartz-Kommission wurde das JobCenter Köln sogar als Referenzmodell gehandelt. Das Bundesmodellprojekt MoZArT hat die Arbeit im JobCenter gefördert, wissenschaftlich begleitet und ausgewertet. In dem nun vorliegenden Abschlussbericht kommt das Institut für Angewandte Sozialwissenschaften (infas) zu dem Ergebnis, dass das JobCenter Köln zu den besten Modellen des Projektes zählt. INFAS fand heraus, dass annähernd jede/r zweite arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger/in (48,8%) eine Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt fand. Zum Vergleich: Die Wiedereingliederungsquote der nicht am Modell beteiligten Vergleichsgruppe liegt bei knapp 40,3%. Auch in der Nachhaltigkeit seiner Vermittlungsbemühungen schneidet Köln überdurchschnittlich gut ab. Mehr als drei von vier Vermittelte (76,2%) sind auch sieben Monate nach Arbeitsaufnahme noch beschäftigt. Zum Vergleich: die konkurrierenden MoZArT-Modelle erreichten nur einen Wert von 1,5%.

Unsere Kosten in Pauschalen umgerechnet:

a) Personal- und Verwaltungskosten

(durchschnittliche Personal- und Arbeitsplatzkosten eines Beschäftigten:

61.633 Euro)

Pauschale 1.419,- Euro

b) Eingliederungshilfen

Pauschale 3.814,- Euro*

(*Stadt Köln: für 17.586 arbeitsfähige
Soz.hilfempfangler = 1.790,- € Fallpauschale

Agentur für Arbeit: für alle 60.075
Arbeitslosen = 2.024,- € Fallpauschale)

Anfang April 2004 haben Stadt Köln und die Agentur für Arbeit Köln in einem „Letter of intent“ den inhaltlichen und organisatorischen Rahmen für die Ausgestaltung einer Kölner Arbeitsgemeinschaft umrissen. Der „Letter of intent“ ist zudem ein Zeichen für alle Bürgerinnen und Bürger, Köln als eine sozial ausgewogene Stadt zu erhalten und die erfolgreiche Zusammenarbeit mit den Trägern der Freien Wohlfahrt und den bürgerschaftlichen Organisationen beim Abbau der Arbeitslosigkeit fortzusetzen. Mit folgenden Forderungen haben wir die Eckpunkte und Bedingungen für eine Arbeitsgemeinschaft beschrieben:

1. Alle Arbeitslosen erhalten gleichen Zugang zu den Förderinstrumenten des SGB III.
2. Die bislang von der Kommune finanzierten beschäftigungsfördernden Maßnahmen, die der Bund künftig allein trägt, müssen in der bisherigen Intensität für alle künftigen Leistungsberechtigten fortgeführt werden.
3. Die Arbeitsgemeinschaft muss bei der Beauftragung Dritter einen hinreichend großen Handlungs- und Entscheidungsspielraum haben, um die Zusammenarbeit mit erfolgreichen gemeinnützigen Trägern der freien Wohlfahrtspflege fortführen zu können.
4. Eingesparte Transfermittel müssen für Eingliederungsmaßnahmen eingesetzt werden können.

Näheres ist im anliegenden „Letter of intent“ ausführlich beschrieben.

Zusammengefasst:

- Die Stadt Köln und die Agentur für Arbeit Köln haben in der Kooperation mit Trägern, Verbänden und Selbsthilfegruppen über viele Jahre Erfahrungen gesammelt. Für uns kommt deshalb in erster Linie die Arbeitsgemeinschaft in Betracht.

Wir gehen davon aus, dass dem Trägermodell Arbeitsgemeinschaft die gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen gesetzt werden wie dem Optionsmodell. Deshalb sind wir an der Ausformulierung und Ausgestaltung des Kommunalen Optionsgesetzes stark interessiert.

- Auch unter den schwierigen Bedingungen einer überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit ist es uns gelungen, Arbeitslose in großer Zahl an den Arbeitsmarkt heran zu führen bzw. durch schnelle Aktivierung arbeitsmarktnah zu halten und ihr Selbsthilfepotential nach dem Prinzip von Fördern und Fordern zu stärken. Dabei kommt es zwangsläufig auch zu Drehtüreffekten für einen Anteil der Arbeitslosen. Bei einem begrenzt aufnahmefähigen Arbeitsmarkt ist eine Beschäftigung, auch wenn sie nur von vorübergehender Dauer ist, immer besser als der reine Bezug von Transferleistungen und erhöht die Chancen für eine dauerhafte Integration.
- Wir erwarten vom Gesetzgeber, dass die Rechtsstellung der kommunalen Träger durch das kom-

munale Optionsgesetz oder Rechtsverordnungen nicht verschlechtert wird. Im Gegenteil. Uns kommt es darauf an, dass in einem kommunalen Optionsgesetz klare Regelungen getroffen werden, die es den kommunalen Trägern ermöglichen, unabhängig von der zu treffenden Entscheidung über die Varianten ARGE/Option auf gleicher Augenhöhe mit den Agenturen für Arbeit ihren gesetzlichen Auftrag zur Grundsicherung von Arbeitssuchenden wahrnehmen.

Wenn die oben beschriebene Handlungsfreiheit für die Kommunen weder in der Option noch in der ARGE gewährleistet ist, bliebe für die Kommunen als einzig sinnvolle Konsequenz nur der Rückzug auf das gesetzliche Mindestmaß.

Teil 2: Stellungnahme zum Gesetzesentwurf

§ 6b

Abs.2 Generell begrüßen wir Zielvereinbarungen, vorausgesetzt, sie werden von kommunalen Trägern und der Bundesagentur auf gleicher Augenhöhe getroffen. In Zielvereinbarungen, wie wir sie uns vorstellen, werden auch Budgets zur Erreichung der Ziele festgelegt.

§ 6b

Abs.2,3 Der Textentwurf sieht u.a. vor, dass der optierende kommunale Träger mit der örtlich zuständige Regionaldirektion Zielvereinbarungen abschließen soll. Sofern der kommunale Träger die Zielvorgaben erfüllt, wird die Bundesagentur „in der Regel“ keine fachliche Einzelanweisungen erteilen. Bei Abweichungen hat die Bundesagentur für Arbeit das Recht, „Maßnahmen (zu ergreifen), welche die Erfüllung der Zielvereinbarungen sicherstellen“.

Zusammengefasst:

Der kommunale Träger hat nur sehr stark eingeschränkte Handlungsfreiheiten. Die Bundesagentur für Arbeit wird, das ist zu befürchten, kaum Rücksicht auf die örtlichen Besonderheiten und Erfordernisse nehmen.

Daraus ergeben sich für uns die Forderungen,

- dass die kommunalen Träger, die die Option wahrnehmen möchten, durch die vorgesehenen Zielvereinbarungen nicht stärker eingeschränkt werden dürfen als dies bei der Arbeitsgemeinschaft der Fall ist, für die keine entsprechenden Regelungen vorgesehen sind und
- dass den Arbeitsgemeinschaften ein weitest möglicher Handlungsfreiraum bei der Ausgestaltung und Steuerung der Kooperation eingeräumt wird.

§ 6b

Abs.3 Der Textentwurf sieht u.a. vor, dass die Bundesagentur für Arbeit bei der Zusammenarbeit mit Dritten keine fachliche Weisungen erteilt.

An dieser Stelle ist sicherzustellen, dass der Optionsnehmer oder die Arbeitsgemeinschaft berechtigt ist, im Wege der freihändigen Vergabe Dienstleistungsverträge zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrages nach dem SGB II an gewerbliche und gemeinnützige

Träger nach eigenem Ermessen zu vergeben. Das Kölner Beispiel zeigt, wie wichtig es ist, auch mit Kleinsträgern zusammenzuarbeiten, die sich durch eine starke sozialräumliche oder zielgruppenorientierte Bindung auszeichnen.

§ 44b

Abs.3 Satz 4 Das BMWA soll, so der Textentwurf, die Aufsicht über die Arbeitsgemeinschaft führen.

§ 47 SGB II enthält bereits Regelungen zur Aufsicht. Eine zusätzliche Bestimmung, die Aufsicht über die Arbeitsgemeinschaft regelt, lehnen wir ab, da dies ein Eingriff in die Organisations- und Finanzhoheit des kommunalen Trägers darstellt. Die ordnungsgemäße Verwendung von Bundesmitteln, die der Arbeitsgemeinschaft zufließen, prüft der Bundesrechnungshof, wie bereits in Textentwurf § 46 Abs.1 Satz 3 vorgesehen ist. Wir halten die Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof oder den mit der Wahrnehmung der Finanzkontrolle beauftragten Stellen für ausreichend.

§ 46

Abs. 1,2 Der Bund trägt die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende einschließlich der Verwaltungskosten, wenn die Bundesagentur Trägerin der Leistungen ist. Eine Pauschalisierung von Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten ist zulässig.

Der Gesetzentwurf ist nach unserer Auffassung zu ergänzen bzw. zu korrigieren:

1. Die exakte Höhe der Mittelzuweisung für die Personal-/Verwaltungskosten und die Eingliederungspauschale muss im Gesetz bzw. in einer Rechtsverordnung klar festgelegt werden.
2. Durch die Bündelung von kommunalen Ressourcen und Bundesmitteln haben wir bereits in der Vergangenheit Aktivierungsquoten erzielt, die weit über den bisher vom BMWA vorgesehenen Aktivierungsquoten liegen (bei Jugendlichen 100% statt der dort genannten 52%, bei Erwachsenen 40% statt bezifferter 23%). Die vom BMWA genannten Eingliederungspauschalen sind im Vergleich zu den im „Kölner Modell“ aufgewendeten Beträgen in der Höhe akzeptabel, die angedachten Aktivierungsquoten bedeuten für Köln jedoch einen nicht vertretbaren Rückschritt.
3. Die Berechnung des Eingliederungs- bzw. Gesamtbudgets auf der Grundlage der Aktivierungsquote ist rein inputorientiert (Wie viele Leistungsberechtigte sollen in einer Eingliederungsmaßnahme aufgenommen werden?) Aus unserer Sicht empfiehlt sich eine output-orientierte Sicht, die das Budget erfolgsabhängig festlegt.

§ 46

Abs.3

Der Textentwurf sieht u.a. eine Eingliederungsrücklage in Höhe von 50% der nicht verausgabten Mittel bzw. maximal 10% des Gesamtbudgets vor.

Wir sind gegen die Übertragung von nur 50% der nicht verausgabten Mittel bzw. nur 10 % des Gesamtbudgets.

Aus unserer Sicht sind die Quoten zu niedrig angesetzt und verleiten zu dem bekannten „Dezemberfieber“.

Wir regen zudem an, auch nicht verausgabte Transferleistungen (passive Leistungen) in die Eingliederungsrücklage zu bringen.

§ 51b

Abs.1-3

Der Entwurf bestimmt sehr detailliert, welche Daten die kommunalen Träger erheben und der Bundesagentur übermitteln sollen.

Köln verfügt über ein Informationssystem zur Speicherung und Bearbeitung leistungsbezogener Daten und zur Auszahlung der Leistungen. Aus grundsätzlichen Erwägungen ist es notwendig, auf den Datenbestand auch nach dem Jahreswechsel zugreifen zu können. Hier ist der Gesetzgeber gefordert, eine zwischen Bundesagentur und Kommunen einvernehmliche Regelung zur Altdatenübermittlung („Migration“) zu schaffen.

Darüber hinaus fehlen in dem Textentwurf notwendige Bestimmungen, die den Aufbau eines kompatiblen Informationssystems regeln, einschließlich der notwendigen Hinweise auf die Kostenträgerschaft für das System einschließlich Systemwartung und -pflege sowie Mitarbeiterschulung.

§ 51 b

Abs.4

Der Gesetzentwurf sieht ein umfangreiches, auf Einzeldatensätzen basierendes Informationssystem vor, das für Zwecke der Statistik und im weiteren für Wirkungsforschung und Benchmarking eingesetzt werden soll.

Wir begrüßen die beabsichtigte Wirkungskontrolle und das Benchmarking. Wir regen an, den Gesetzentwurf um die Bestimmung zu ergänzen, dass die kommunalen Träger als datenerhebende Stelle von Anfang an in die Auswertung eingebunden werden (ggf. über die kommunalen Spitzenverbände).

Dringend notwendig ist zudem eine Bestimmung, in der festgelegt wird, dass der Arbeitsgemeinschaft bzw. dem optierenden kommunalen Träger alle Daten, die auf der Grundlage von § 51b des Gesetzentwurfes erhoben wurden, in geeigneter Form für eigene statistische Zwecke zur Verfügung gestellt werden.

Anlagen

Kölner Modell

Inhalt

Fördern und Fordern
bei der Hilfe für Arbeitslose

Kurzinformationen zum Kölner Modell

- JobBörse Junges Köln
- JobCenter Köln
- JobBörsen-Programm
- Kölner Kombi-Lohn

Anlage 1: Dokumente

Anlage 2: Zahlen

Anlage 3: Presseberichte

Fördern und Fordern bei der Hilfe für Arbeitslose

Kurzinformationen zum Kölner Modell

Das Kölner Arbeitsamt und die Kölner Sozial- und Jugendverwaltung betreiben seit 1998 eine vertraglich geregelte Kooperation zum Abbau von Jugendarbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit. Sie folgt dem Prinzip „Fördern und Fordern“ auf der methodischen Basis von umfassenden Hilfeplänen und Fallmanagement, um den arbeitslosen Sozialhilfeempfängern eine faire Chance zu geben, persönliche, soziale und berufliche Hindernisse zur Integration in die Arbeitswelt zu überwinden. Diese Pläne haben ein hohes Maß an Verbindlichkeit, und ihre Umsetzung wird nachhaltig eingefordert.

Die Zusammenarbeit basiert auf folgenden gemeinsamen Grundsätzen:

- Zusammenführung von sichernder und aktivierender Hilfe
- Integration vor Transferleistung
- Ganzheitlichkeit durch Bündelung unterschiedlicher Kompetenzen
- Nachhaltigkeit
- Fördern und Fordern
- Gemeinsame Verantwortlichkeit

Im Rahmen der Kooperation wurden – zum Teil mit Unterstützung der Landesregierung und der Bundesregierung – folgende Angebote geschaffen:

1. Für jüngere Leute zwischen 16 und 24 Jahren, die „**JobBörse Junges Köln**“. In diesem Zentrum, direkt neben dem Arbeitsamt an der Luxemburger Straße, wird jungen Leuten, die anderenfalls auf Sozialhilfe angewiesen wären, von Fachkräften des Sozialamtes, des Arbeitsamtes und des Jugendamtes der Weg in Lehrstellen, Qualifizierungsmaßnahmen oder Jobs so schnell geebnet, dass bei vorliegender Arbeitsfähigkeit Sozialhilfebedürftigkeit nicht mehr entsteht. Sozialhilfe erhalten in Köln aus dieser Zielgruppe nur noch junge Leute, die wegen Krankheit, Schwangerschaft oder Teilnahme an schulischen Maßnahmen nicht erwerbstätig sein können. Innerhalb von zwei Jahren konnte die Zahl der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger in dieser Altersgruppe von 5 500 auf rund 1 000 gesenkt werden. Köln ist damit bundesweit Rekordhalter im Abbau der Jugendarbeitslosigkeit.

2. Herzstück des Jugend-Programms ist die Praktikumsmaßnahme „**Sprungbrett**“ für diejenigen jungen Leute, deren berufliche Eignung und Neigung noch unklar ist. In individuellen, betrieblich organisierten Maßnahmen der Kölner Beschäftigungs-träger erhalten sie die Möglichkeit, sich gegen sozial-versicherungspflichtiges Entgelt in Höhe von rd. 706 € (1.380,- DM) brutto im Monat zu erproben. Diese Praktika dauern in der Regel sechs Monate und ermöglichen vor allem jungen Leuten ohne berufliche Vorerfahrung und mit sozialen Problemen einen gleitenden Einstieg in das Arbeitsleben.
3. Das **JobCenter Köln**, ebenfalls neben dem Kölner Arbeitsamt an der Luxemburger Straße, überträgt seit April 2001 den erfolgreichen Ansatz für die jungen Arbeitslosen auf die arbeitslosen Sozialhilfeempfänger ab 25 Jahre. Speziell ausgebildete Fallmanager/-innen des Sozialamtes, Sachbearbeiter/-innen und Arbeitsvermittler/-innen des Arbeitsamtes bieten hier ebenfalls ein schnelles, umfassendes Angebot aus einer Hand. Zusätzlich werden medizinische, psychologische und sonstige Fachdienste eingeschaltet, um persönliche, gesundheitliche und soziale Probleme gemeinsam mit dem Arbeitslosen zu lösen.

Das JobCenter Köln ist Teil des vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung geförderten **Modellvorhabens zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe** (MoZArT). Die neun Bezirkssozialämter sind nach Abschluss des Aufbaus des JobCenters nicht mehr zuständig für Arbeitslose. Es werden dann alle Sozialhilfeempfänger mit dem Merkmal Arbeitslosigkeit (rund 15 000) im JobCenter beraten und gefördert. Die Erfolge der ersten Monate zeigen, dass die Zusammenführung der Hilfen von Arbeitsamt und Sozialamt in einer neuen Dienststelle für alle Beteiligten wesentliche Vorteile hat: kürzere Wege, Abbau von Bürokratie, schnellere Vermittlung, integrierte Hilfe bei problematischen Situationen, Zusammenführung persönlicher und finanzieller Hilfen.

4. Für Langzeitarbeitslose, die einer besonderen Betreuung bei der Suche nach einer geeigneten Stelle bedürfen, haben Arbeitsamt und Sozialverwaltung ein dichtes Netz an Vermittlungsagenturen entwickelt: Inzwischen gibt es in Köln 24 **JobBörsen**, deren Vermittler die Arbeitssuchenden intensiv bei der Stellensuche begleiten. Stadtteile mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit werden im Rahmen des **Pro-Veedel-Programms** besonders intensiv gefördert.
5. Durch **Lohnkostenzuschüsse** bzw. Aufstockungen der Bezüge in den Anfangsmonaten erleichtern Arbeitsamt und Sozialamt den Einstieg in Jobs, bei denen die Differenz zwischen dem Bezug von Transferleistungen und Lohn zunächst nicht attraktiv genug erscheint, um zur Arbeitsaufnahme zu motivieren.
6. Arbeitslosen mit Leistungseinschränkungen bzw. berufsfachlichen Defiziten bieten Arbeitsamt und Sozialamt ein **breites Spektrum an Qualifi-**

zierungsmaßnahmen, von kurzen Bewerbungstrainings bis zu längeren Weiterbildungen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Nach den Erfahrungen beider Behörden begrüßen die Hilfesuchenden die auf Aktivierung angelegte Kölner Strategie, nur ein verschwindender Teil versucht, sich zu entziehen. Intensive und durch das Fallmanagement nachhaltig kontrollierte Begleitung auf dem Weg von der Arbeitslosigkeit in das Erwerbsleben hat sich dabei als **wirksames Instrument zur Bekämpfung** von Leistungsmissbrauch bzw. Schwarzarbeit erwiesen.

Sowohl das Arbeitsamt als auch das Sozialamt machen von den gesetzlichen Möglichkeiten der Sperrung, Kürzung bzw. Einstellung von Leistungen bei nachgewiesener Verweigerung zumutbarer Angebote konsequent Gebrauch.

Wichtiger ist aber, dass es für die Betroffenen den Weg in die beruflich-soziale Integration und allen damit verbundenen Vorteilen gebracht hat.

JobBörse Junges Köln

Die JobBörse Junges Köln hat zum 01.06.1999 ihre Arbeit als gemeinsames Beratungs-, Vermittlungs- und Leistungszentrum des Arbeitsamtes Köln und des Sozialamtes der Stadt Köln aufgenommen.

Hier werden alle jungen Erwachsenen im Alter von 16 bis 24 Jahre, die in Köln erstmalig einen Antrag auf Sozialhilfe stellen, arbeitslos, alleinstehend und grundsätzlich arbeitsfähig sind, gemeinsam von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Sozialverwaltung und des Arbeitsamtes über mögliche vorrangige Hilfsmöglichkeiten, Arbeit, Ausbildung und Qualifizierung beraten.

Seit dem 01.11.1999 übernimmt die JobBörse Junges Köln darüber hinaus von den Bezirkssozialämtern sukzessive die jungen Arbeitslosen, die bereits seit längerem auf Sozialhilfe angewiesen sind (Bestandsfälle).

Zum Verfahren

Die Beratung des jungen Erwachsenen durch das Arbeitsamt und das Sozialamt beginnt mit einer gemeinsam erstellten Potenzialanalyse. Ziel ist es, die Stärken und Fähigkeiten des Hilfesuchenden festzustellen. Am Ende dieser Analyse steht die Frage: Was braucht der/die Hilfeempfänger/in, um unabhängig zu werden?, die mit einer individuellen Ausstiegshypothese beantwortet wird. Falls erforderlich, werden im Rahmen einer Fallkonferenz Lösungswege mit allen für die Klärung der Frage erforderlichen Ämtern oder Einrichtungen erörtert.

Diese erste Phase mündet schließlich in einen Gesamtplan beider Ämter, in dem mit dem arbeitssuchenden jungen Erwachsenen die Ziele in einem Zeitmaßnahmen-Raster konkretisiert werden. Darüber hinaus wird in dem Gesamtplan auch vereinbart, welche zusätzliche Unterstützung die jungen Menschen in der nicht immer einfachen Startphase erhalten. Diese Unterstützung, z. B. psychosoziale Betreuung, ist wichtig, um ein vorzeitiges Scheitern zu verhindern oder ggf. frühzeitig Lösungen für plötzlich auftretende Probleme zu finden.

Ausstiegsangebote

Der JobBörse Junges Köln stehen eine Vielzahl von Ausstiegsangeboten zur Verfügung. Angefangen von der direkten Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt, in Erwerbsarbeit oder Ausbildung, bis hin zu den vielfältigen Maßnahmen des SGB III. Beispielhaft zu nennen sind berufsvorbereitende Maßnahmen, Maßnahmen der überbetriebliche Ausbildung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder das Qualifizierungsprogramm „Arbeiten und Lernen“.

Die Angebote der JobBörse Junges Köln stehen für alle dem Grunde nach sozialhilfebedürftigen jungen Menschen bereit. Dies gilt auch für die Personen, die sich durch Selbsthilfe zunächst eigenständig um andere Alternativen bemühen und weder ein Maßnahmeangebot noch Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Die JobBörse Junges Köln hält zu diesen Personen Kontakt und -bei weitergehendem Bedarf- das Beratungs- und Hilfeangebot aufrecht.

Die Fördermaßnahme „Sprungbrett“

Für den Fall, dass sich vorrangige Möglichkeiten kurzfristig nicht realisieren lassen, wird den jungen Leuten ein individuelles Praktikum „Sprungbrett“ mit einem sozialversicherungspflichtigen Entgelt angeboten. Im Bedarfsfall, z. B. bei einer eigenen Wohnung, wird ein Mietzuschuss gewährt. Im Vordergrund steht in jedem Fall die Hilfe zur Selbsthilfe im Sinne des § 1 Abs. 2, Satz 2 BSHG sowie die Beachtung des Nachranges der Sozialhilfe bei Selbsthilfemöglichkeiten im Sinne § 2 Abs. 1 BSHG.

„Sprungbrett“ bietet jungen Erwachsenen die Möglichkeit, sofort und aus eigenen Kräften notwendiges Einkommen zu erzielen und gleichzeitig Leistungs- oder Bildungsdefizite, aber auch soziale und persönliche Probleme mit entsprechender Unterstützung und Förderung anzugehen.

Eine grobe Fallanalyse ergab folgendes „Karrieremuster“:

Viele junge Menschen haben bereits eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen nach dem SGB III oder anderen Jugendprogrammen angetreten und wieder abgebrochen, weil diese Angebote die individuellen Problemlagen nicht ausreichend berücksichtigt haben.

Die in der Förderlandschaft eher nach schulischen Lernmethoden ausgerichteten Qualifizierungsmaßnahmen erreichen diese Jugendlichen nicht mehr. Ihre Motivation, sich beruflich zu qualifizieren, ist sehr gering; sie sind „qualifizierungsgeschädigt“, das heißt, sie haben eine Vielzahl von Qualifizierungsmaßnahmen durchlaufen, ohne sich dem Integrationsziel erkennbar zu nähern.

Beim erstmaligen Betreten der JobBörse Junges Köln haben diese jungen Menschen im Durchschnitt bereits knapp fünf Jahre von der Sozialhilfe gelebt.

Fördern und Fordern

Mit „Sprungbrett“ unternehmen die beauftragten Beschäftigungs- und Bildungsträger den Versuch, den jungen Menschen zu vermitteln, dass sich eine berufliche und persönliche Anstrengung lohnt. Die Anforderungen an die jungen Leute liegen deshalb auch mehr im persönlichen Bereich als in der leistungs- und ergebnisorientierten Erledigung von Arbeiten.

Den Anforderungen der Maßnahmen ist grundsätzlich jeder junge Sozialhilfeempfänger gewachsen, der nicht krank oder behindert ist. Jugendliche, die auf einem Praktikumsplatz nicht zurecht kommen bzw. selbst erkennen, dass dieser nicht ihren Bedürfnissen entspricht, haben die Gelegenheit zu wechseln, dies ggf. auch mehrfach. Hierdurch wird sichergestellt, dass den jungen Menschen eine passgenaue Hilfe zuteil wird. Sie haben die Möglichkeit, bei Bedarf mehrere Arbeitsfelder auszuprobieren, um herauszufinden, in welcher der vielfältigen Alternativen für sie eine dauerhafte Unabhängigkeit von Sozialhilfeleistungen erreichbar ist.

Das wichtigste, was die jungen Menschen in dieser Maßnahme jedoch lernen, ist, dass eine Leistung stets eine Gegenleistung erfordert, und dass sie nicht allein gelassen werden.

Sozialpädagogische Betreuung

Während „Sprungbrett“ werden die jungen Leute von Sozialarbeitern, Lehrern und Anleitern betreut, die bei den Qualifizierungsträgern angestellt sind. Der Hilfeplan wird hier fortgeschrieben. Die Träger sind im ständigen Kontakt mit der „JobBörse Junges Köln“. Eine regelmäßige Rückmeldung über den Stand der Hilfeplanung und Entwicklung im Einzelfall gehört ebenso zur Beauftragung wie eine generelle Berichterstattung je Quartal.

Berufliche Erprobungsfelder

Folgende berufliche Erprobungsfelder werden als Einstiegsqualifizierung angeboten:

- Metallverarbeitung
- Malen und Lackieren
- Elektrobereich
- Garten- und Landschaftsbau
- Bau- und Baunebengewerbe
- Textilverarbeitung
- Holzverarbeitung
- Haustechnik
- Bürokommunikation
- Hauswirtschaft
- Floristik
- Pflegedienste
- Verkauf
- Verwaltungstätigkeiten
- Dienstleistungs-/Bürgerservice
- Gastronomie

Begleitend werden Alphabetisierungskurse, Sprachkurse sowie ein Bewerbungstraining angeboten. Der Eintritt in ein Berufspraktikum markiert einen wichtigen Schritt auf dem Weg in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Die Wahl des Praktikumsplatzes orientiert sich an den individuellen Fähigkeiten und Wünschen der jungen Leute. Diese berufspraktische Erfahrung hilft entscheidend, sich ein genaues Bild über den Alltag der gewählten Berufsrichtung zu machen. Das Betriebspraktikum räumt zum Teil mit Illusionen über den Job auf und lässt die z. T. unbekannte Erfahrung von Leistungsfähigkeit, Erfolg/Anerkennung und Selbstverwirklichung zu. Als direkter Erfolg ist zu werten, dass in nicht unerheblicher Zahl die Übernahme aus dem Praktikum in eine Festanstellung oder eine Ausbildung gelungen ist.

Hintergrundinformationen zum Sprungbrett

Sozialhilferechtlich ist „Sprungbrett“ eine Maßnahme nach §§ 18 ff. BSHG. Für das Arbeitsamt ist „Sprungbrett“ eine Maßnahme nach §§ 61 ff SGB III. Bedürftige Jugendliche, die am Tag ihrer Vorsprache mittellos sind und sofortige Hilfe benötigen, haben die Gelegenheit, noch am Tag der Vorsprache in der JobBörse Junges Köln an der Qualifizierungsmaßnahme in Form von 38,5 Stunden wöchentlich. Bei dieser Arbeitszeit beträgt die Entlohnung rd. 706 € (1.380 DM) brutto.

Mit der Durchführung der „Sprungbrett“-Maßnahmen wurden die anerkannten Kölner Beschäftigungsträger, die auch bereits im JobBörsen-Programm tätig sind sowie vom Arbeitsamt anerkannte Bildungsträger beauftragt. Dies sind:

- Jugendamt der Stadt Köln (Jugendberufshilfe)
- Internationaler Bund für Sozialarbeit
- Jugendhilfe Köln e. V.
- Gemeinnütziges Bildungswerk e. V.
- Tertia
- Ehrenfelder Verein für Arbeit und Qualifizierung
- IB-Berufsbildungszentrum Köln
- Zug um Zug Baukooperative e. V.

Die Maßnahmekosten werden zwischen Arbeitsamt und Sozialamt pragmatisch aufgeteilt: das Sozialamt trägt die Teilnehmerkosten, das Arbeitsamt die Maßnahmekosten. Die jungen Erwachsenen erhalten ihr Praktikumsentgelt von „ihrem“ Bildungs- oder Beschäftigungsträger. Im Zahlgeschäft wird das Sozialamt nur bei der Übernahme der Unterkunftskosten sichtbar.

Arbeitsamt	Sozialamt/ Jugendamt
<ul style="list-style-type: none"> • Umfassende berufliche Beratung, Eignungsfeststellung, Berufsorientierung, Arbeitsmarktberatung 	<ul style="list-style-type: none"> • Notwendige ergänzende Hilfen zum Lebensunterhalt (z.B. Unterkunftskosten, Heizkosten)
<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsvermittlung 	<ul style="list-style-type: none"> • Hilfe bei der Beschaffung von Wohnraum
<ul style="list-style-type: none"> • Berufsberatung 	<ul style="list-style-type: none"> • Hilfe bei Mietschulden
<ul style="list-style-type: none"> • Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungsaussichten 	<ul style="list-style-type: none"> • Schuldnerhilfe
<ul style="list-style-type: none"> • Mobilitätshilfen bei Arbeitsaufnahme 	<ul style="list-style-type: none"> • Familiäre Hilfen, Einbeziehung des Allgemeinen Sozialen Dienstes
<ul style="list-style-type: none"> • Lohnkostenzuschüsse 	<ul style="list-style-type: none"> • Hilfen zur Überwindung gesundheitlicher Problemen

JobCenter Köln

Seit Anfang April 2001 betreiben Sozialamt und Arbeitsamt Köln das Kooperationsprojekt „JobCenter Köln“ als gemeinsames Leistungszentrum für arbeitslose Sozialhilfeempfänger/innen. In dieser Dienststelle bieten speziell ausgebildete Fallmanager/innen und Ausstiegsberater/innen des Sozialamtes sowie Arbeitsvermittler/innen und Assistenzkräfte des Arbeitsamtes ein schnelles und umfassendes Angebot aus einer Hand zur Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt.

Hintergrund dieses neuen Kooperationsprojektes bilden die guten Erfahrungen aus der vertraglich geregelten Zusammenarbeit zwischen dem Sozialamt und dem Arbeitsamt Köln. Insbesondere die mit der JobBörse Junges Köln erzielten Erfolge führten zu dem Entschluss, ein entsprechendes Angebot für hilfeschuchende Bürger über 25 Jahre zu schaffen.

Ziele des JobCenter Köln

Die Ziele des Modellvorhabens „JobCenter Köln“ lassen sich wie folgt beschreiben:

- Die Hilfen zur Überwindung von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit mit dem Ziel der Integration ins Erwerbsleben sollen optimiert werden. Dabei sollen möglichst alle Arbeitslosen gleiche Chancen und einen individuell abgestimmten Zugang zu den Instrumenten beruflicher Förderung und Vermittlung erhalten.
- Die Eingliederung von Arbeitslosen in den allgemeinen Arbeitsmarkt hat Vorrang vor Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes, der den benachteiligten Zielgruppen vorbehalten bleibt.
- Arbeitslosen soll eine umfassende berufliche und soziale Beratung möglichst aus einer Hand angeboten werden.
- Die Stärken und Ressourcen von Arbeitsamt und Sozialamt sollen gebündelt werden.
- Die staatlichen Transferleistungen sollen mittelfristig deutlich gesenkt werden.

Projektförderung MoZArT und Ratsbeschluss

Das „JobCenter Köln“ ist als Modellvorhaben des Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung anerkannt. Es wird als eines von bundesweit 30 Pro-

jekten im Rahmen des Modellprojektes MoZArT mit 3,7 Mio DM für die Laufzeit von zwei Jahren gefördert. Das Institut Infas wertet die Ergebnisse laufend aus.

Der Gesetzgeber erhofft sich von den geförderten Kooperationsprojekten, die die sogenannte „Experimentierklausel“ erproben, Hinweise darauf, wie die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktförderung nach SGB III und der „Hilfe zur Arbeit“ nach BSHG flexibler und effektiver angewendet werden können.

Der Rat der Stadt Köln hat in einer Dringlichkeitsentscheidung vom 04. Januar 2001 ausdrücklich die Teilnahme der Sozialverwaltung an dem Kooperationsprojekt mit dem Arbeitsamt Köln unterstützt und die Finanzierung des Projektes, unabhängig von der Förderung durch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, sichergestellt.

Die Ergänzung der Vereinbarung zwischen Arbeitsamt Köln und Stadt Köln zur Verbesserung der Beschäftigungssituation unterstreicht den hohen sozialpolitischen Stellenwert des JobCenter Köln
(siehe Anlage 1: **Dokumente**)

Am 12. Juni 2001 hat der Rat der Stadt Köln die Verwaltung zudem aufgefordert, alle Sozialhilfeempfänger/innen mit dem Merkmal „Arbeitslosigkeit“ auf das JobCenter zu übertragen und „die dafür notwendigen personellen und organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen“.

Zusammenarbeit im JobCenter Köln

Im JobCenter Köln kümmern sich derzeit 76 Mitarbeiter/innen des Sozialamtes und elf des Arbeitsamtes unmittelbar um die berufliche Integration der arbeitssuchenden Sozialhilfeempfänger/innen. In den nächsten Wochen wird die Zahl der Mitarbeiter/innen auf nahezu 100 aufgestockt werden.

Ein Kernstück des Projektes der gemeinsamen Zusammenarbeit ist eine mitarbeiterbezogene Fortbildung, die, u.a. ein Kennenlernen der gegenseitigen Rechtsvorschriften vermittelt, der Verfahren und organisatorischen Hintergründe sowie die spezifischen beruflichen und sozialen Hintergründe der Zielgruppen.

Der zweite große Bereich der Kooperation betrifft den im Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe vorgeschriebene und erforderliche Datenaustausch. Hier sollen in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann-Stiftung Umfang und Modalitäten des Datenaustausches im Sinne der Experimentierklausel ermittelt und definiert werden. Durch die vernetzte Arbeit laufen, salopp ausgedrückt, die Daten, nicht die hilfeschuchenden Bürger.

In das Projekt sind auf der Grundlage eines Gesamtplanes die Koordination und Steuerung kommunaler als auch Leistungen Dritter, also bewährter Dienste der freien Wohlfahrtspflege als auch privatwirtschaftlicher Träger sowie aufeinander aufbauende Hilfsmaßnahmen eingebunden. Bedarfsbezogen

werden dem arbeitslosen Hilfebedürftigen angepasste Lösungsangebote unterbreitet.

Das Leistungsangebot

Das Leistungsangebot des „JobCenter Köln“ besteht, insgesamt betrachtet, aus drei Säulen:

- Die erste Säule ist die aktive und aktivierende Arbeitsförderung im Sinne von Beratung, Vermittlung und Qualifizierung. Hierzu zählen alle Maßnahmen und Fördermöglichkeiten nach den Bestimmungen des SGB III und des Bundessozialhilfegesetzes (insbesondere §§ 18 - 20, 30 BSHG).
- Die zweite Säule wird gebildet durch die Sozialberatung und -betreuung unter Einschluss der Gesundheitsberatung, einschließlich der Drogenberatung, Wohnberatung, Schuldnerberatung und einer speziellen Beratung für psychisch Erkrankte
- Als dritte Säule fungiert die Leistungsgewährung zur Sicherung des notwendigen Lebensunterhaltes.

Notwendige Strukturmaßnahmen

Dieses Dienstleistungsspektrum basiert auf folgenden drei Strukturmaßnahmen:

1. Das JobCenter Köln ist zentrale Anlaufstation für alle arbeitslosen Hilfebedürftigen. Die Bezirkssozialämter in den neun Kölner Stadtbezirken sind nach Abschluss der Aufbauphase des JobCenter Köln funktional nicht mehr zuständig für arbeitslose Hilfebedürftige. Durch die Zentralisierung erhalten rund 15.000 Bürger/innen ein Leistungsangebot aus einer Hand.
2. Bündelung interner Dienste im JobCenter Köln
 - a) die Fachdienststelle „Hilfe zur Arbeit“ des Sozialamtes
 - b) Projekt Sozialbüro, dem Planungs- und Steuerungsaufgaben im Bereich der Hilfeplanung und Hilfe zur Arbeit obliegen
 - c) Mitarbeiter/innen des Jugendamtes aus dem Bereich Jugendberufshilfe
 - d) medizinisches Fachpersonal des Gesundheitsamtes
3. Beauftragung Dritter für spezielle Beratungsangebot sowie die Ansiedlung externer Dienste im unmittelbaren räumlichen Umfeld des „JobCenter Köln“.

Strategien der Arbeitsvermittlung

Die Arbeitsverwaltung in Nordrhein-Westfalen hat Qualitätsstandards und Kriterien für am Markt ausgerichtete und am Kunden orientierte Vermittlungs-

strategien entwickelt. Entsprechend diese Konzeptes werden auch die Kunden des JobCenters von den Mitarbeiter/-innen beider Behörden anhand ihres beruflichen und sozialen Hintergrundes bestimmten Vermittlungsstrategien zugeordnet. Hierbei handelt es sich nicht um statistische Zuordnungen, sondern um ein flexibles System, welches den individuellen beruflichen und sozialen Veränderungen Rechnung trägt und ständig auch hinsichtlich der notwendigen Aktivitäten angepasst wird. Oberstes Ziel ist immer die Reintegration der Kunden in den ersten Arbeitsmarkt, um damit die Unabhängigkeit von staatlichen Transferleistungen zu erreichen.

Die Aufnahme der Kunden im JobCenter erfolgt zunächst über die Anmeldung, in der erste Daten erhoben werden. Anschließend führt der Fallmanager des Sozialamtes die Sozialanamnese durch. Bei Feststellung der allgemeinen Arbeitsmarktfähigkeit prüft der Arbeitsvermittler des Arbeitsamtes den beruflichen Werdegang und plant zusammen mit dem Kunden und dem Fallmanager den weiteren Weg der beruflichen Eingliederung. Das Ergebnis dieser Fallkonferenz ist ein individueller und verbindlicher Hilfe-/ Eingliederungsplan.

Zur Förderung des JobCenter Köln hat der Rat der Stadt Köln am 12. Juni 2001 die Einrichtung eines Beirates unter Vorsitz des Kölner Oberbürgermeisters beschlossen, der die wichtigsten sozial- und arbeitsmarktpolitischen Akteure der lokalen Ebene umfasst (u.a. Industrie- und Handelskammer Köln, Handwerkskammer zu Köln, Kreishandwerkerschaft, Vertreter der Medienwirtschaft, Vertreter der Arbeitnehmer, Mitglieder des Rates und des Sozialausschusses).

JobBörsen-Programm

Mit dem JobBörsen-Programm hat die Stadt Köln 1997 bundesweit ein Signal zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gesetzt. Bereits ein Jahr zuvor hatte der Rat der Stadt Köln der Verwaltung den Auftrag erteilt, die Arbeitsvermittlung im Rahmen des Programmes „Hilfe zur Arbeit“ durch eine dezentrale, bezirksbezogene Struktur zu erweitern. Steigende Kosten für die Sozialhilfe und die daraus resultierenden enormen Belastungen des städtischen Haushaltes gaben schließlich den entscheidenden Anstoß für den Aufbau von JobBörsen in allen neun Kölner Stadtbezirken. In seiner Sitzung vom 06.05.1997 beschloss der Rat, neun JobBörsen in allen neun Kölner Stadtbezirken, 13 sog. ProVeedel-JobBörsen auf der Stadtteilebene, sowie weitere JobBörsen für besondere Zielgruppen in Kooperation mit dem Arbeitsamt Köln einzurichten.

Ziele des JobBörsen-Programmes

Das JobBörsen-Programm ist ein Baustein in dem Gesamtprogramm der Sozialverwaltung, mit dem durch die Verbesserung der Sozialhilfe auch ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung geleistet werden soll. Es handelt sich um ein qualitatives Programm, das die Rechtsansprüche der Hilfebedürftigen nicht antastet – im Gegenteil: die Wirksamkeit der Hilfen soll gestärkt werden.

Eine intensive einzelfallbezogene Hilfeplanung soll Hilfebedürftige von der Sozialhilfe unabhängig machen, Sozialhilfeabhängigkeit vermeiden und die Selbsthilfepotentiale der Menschen in prekären Lagen fördern. Das JobBörsen-Programm hat weiterhin zum Ziel, die soziale Infrastruktur in den besonders betroffenen Stadtteilen zu stärken. In Köln sind es insgesamt 13 Stadtteile, in denen eine Häufung sozialer Notlagen zu beobachten ist.

Die Zielsetzungen des Programmes lassen sich schlagwortartig wie folgt zusammenfassen:

- Optimierung der individuellen Selbsthilfepotentiale
- Schaffung einer regionalen Angebotsstruktur in Form wohnortnaher, niederschwelliger Beschäftigungsmöglichkeiten und Dienstleistungsoptionen
- Reduzierung der Zahl der Haushalte, die überwiegend oder ausschließlich von Transferleistungen (Hilfe zum Lebensunterhalt, Arbeitslosenhilfe u.ä.) leben

- Abbau der räumlichen Disparitäten im Bereich Gesundheit und Soziales
- Stabilisierung bzw. Erneuerung der sozialen Infrastruktur
- Verbesserung der Nachbarschaftsbeziehungen
- Förderung des Engagements und der Identifikation der Bürger/innen für und mit ihrem Stadtteil
- Entwicklung einer Partizipationskultur, die die lokale Politik, Geschäftswelt, Verwaltung, Bewohner/innen, Hauseigentümer bzw. Wohnungsbaugesellschaft, Unternehmer und Händler zusammenführt
- Verbesserung der Beteiligungschancen auf allen Ebenen (gesellschaftlich, arbeitsmarktpolitisch, beschäftigungspolitisch, bildungspolitisch u.a.)

Kooperationspartner

Das JobBörsen-Programm wird in Kooperation mit dem Kölner Arbeitsamt und gemeinnützigen Kölner Vereinen durchgeführt.

a) Arbeitsamt Köln

Am 29.01.1998 wurde erstmals zwischen der Stadt Köln und dem Arbeitsamt Köln eine Vereinbarung zur Verbesserung der Beschäftigungssituation getroffen. Ziel der Kooperation ist, die Arbeitsvermittlung und -beschaffung, sowie die Förderung der beruflichen Bildung konzeptionell aufeinander abzustimmen und im vertrauensvollen Zusammenwirken praktisch zu optimieren.

Arbeitsamt, Sozialamt und Jugendamt stimmen entsprechend der Vereinbarung ihre Planungen und Leistungsangebote zur beruflichen Eingliederung aufeinander ab. Das Arbeitsamt Köln beteiligte sich an der Finanzierung der Jobbörsen bisher über Prämien für Vermittlung von Arbeitslosenhilfebeziehern. Ab März 2002 soll die Finanzierungsbasis deutlich ausgeweitet werden, indem gemäß § 37a SGB III die Jobbörsen bei der Vermittlung aller arbeitslosen Leistungsempfänger beteiligt werden und für deren Vermittlung Prämien erhalten. Darüber hinaus werden die Jobbörsen Casemanagement-Aufgaben übernehmen und hierfür honoriert.

b) Gemeinnützige Kölner Vereine

Auf der Rechtsgrundlage von § 10 BSHG („Verhältnis zur freien Wohlfahrtspflege“) in Verbindung mit §§ 93, 18 Abs. 4 BSHG hat die Stadt Köln freie Träger und Stadtteilinitiativen beauftragt, die in dem JobBörsen-Programm dargestellten individuellen und strukturellen Ziele umzusetzen. Die Träger müssen bei der Beauftragung folgende Qualitätskriterien erfüllen:

- Mitglied in einem Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege

- nachweisbare kooperative Stadtteilarbeit und Akzeptanz bei den beteiligten Akteuren
- Erfahrung in der Beratung von Hilfebedürftigen
- wirtschaftliche und organisatorische Stabilität des Trägers/Vereins
- Standort des Trägers im Stadtteil
- Bereitstellung von geeignetem Fachpersonal
- Bereitschaft, eine stadtteilbezogene JobBörse nach vorgegebenen, einheitlichen Ausstattungskriterien einzurichten

Zusätzlich werden die Träger zur vertrauensvollen Zusammenarbeit mit den städtischen Dienststellen, dem Arbeitsamt und den übrigen Trägern von JobBörsen verpflichtet.

Leistungsvereinbarung

Die Beauftragung freier Träger gliedert sich in zwei Leistungsblöcke:

Teil A: Begleitende Hilfen zur beruflichen Integration

Der Auftrag umfasst die individuelle Begleitung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern beim Erschliessen von Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt mit dem Ziel einer dauerhaft Eingliederung. Für Bewerber, die aufgrund individueller Defizite nicht unmittelbar in Arbeit zu vermitteln sind, erstellt der Träger einen detaillierten Hilfeplan.

Bei Arbeitsaufnahmen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, die durch die Beratung / Begleitung des Trägers zustande kommen, erhält der Träger, soweit das Arbeitsverhältnis ein Jahr überdauert, ein einmaliges Leistungsentgelt in Höhe von 2.045,17 € (4.000,- DM). Die Vermittlungsprämie wird gestaffelt, abhängig von den Beschäftigungsmonaten, ausgezahlt

Pro Hilfeplanvorschlag erhält der Träger 127,82 € (250,- DM).

Teil B: zusätzliche Maßnahmen

Der Auftrag umfasst alle individuellen Maßnahmen im Vorfeld einer dauerhaften Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt im Rahmen struktureller Maßnahmen zur Stärkung von Stadtteilen mit besonderem Hilfebedarf. Hierzu zählen u.a. Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung sowie Schwerpunkt-Maßnahmen in lokalen Problembereichen. Die JobBörsen fungieren als zentrale Anlauf- Koordinations- und Beratungsstelle. Zusätzlich haben die JobBörsen den Auftrag, die Hilfemaßnahmen im Rahmen von Stadtteilkonferenzen zusammen mit den lokalen Akteuren strukturell zu bündeln. Für ihre JobBörse werden die Träger beim Aufbau der notwendigen Infrastruktur finanziell unterstützt. Zusätzlich erhalten die Träger

die individuellen Teilnehmerkosten in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen.

JobBörsen für besondere Zielgruppen

Soweit die Mitarbeiter in den Bezirkssozialämtern, im JobCenter Köln und in den dezentralen JobBörsen auf Problemfälle stossen, die einen ihre Kompetenz übersteigenden Hilfebedarf haben, können sie zielgruppenorientierte und bezirksübergreifend zuständige Spezialträger einschalten. Realisiert wurden JobBörsen für folgende Zielgruppen:

- **JobBörsen für alleinerziehende/erwerbslose Frauen**

Grundsätzlich können alleinerziehende/erwerbslose Frauen die Hilfen der übrigen JobBörsen in Anspruch nehmen. Aufgrund ihrer besonderen Lebenslage (u.a. starke Beanspruchung durch die Kinder, fehlender Anschluss an die Arbeitswelt und dem daraus resultierenden Qualifikationsdefizit, Probleme aus Ehe und Partnerschaft), ist eine intensivere Begleitung bei der beruflichen Integration in Einzelfällen notwendig. Hierzu zählen insbesondere Hilfen bei der Kinderbetreuung während einer (Anschluss-) Qualifizierung oder bei den ersten Schritten zurück ins Arbeitsleben.

- **„JobProfil“: Zielgruppenprojekt für psychisch kranke Sozialhilfeempfänger/innen**

Für psychisch kranke Sozialhilfeempfänger/innen ist ein spezielles Beratungs- und Unterstützungsangebot zur Integration in den Arbeitsmarkt geschaffen worden. Dieses Zielgruppenprogramm ist als „Arbeitsdiagnostischer Fachdienst“ konzipiert und hat in enger Anlehnung an das JobBörsen Programm den Namen JobProfil erhalten. JobProfil wurde am 01.05.1998 im Rahmen des JobBörsen-Programmes vom Sozialamt beauftragt, eine spezielle berufliche Orientierungsmaßnahme für psychisch kranke Sozialhilfeempfänger/innen durchzuführen.

Ziel der Maßnahme ist es, die psychisch Kranken schrittweise bei der Überwindung der Sozialhilfebedürftigkeit zu begleiten oder sie an weitergehende Hilfeinstanzen anzubinden.

Nicht geeignet ist das Programm für Menschen mit einer primären Suchtproblematik, einer geistigen Behinderung oder hirnorganischen Erkrankung. In diesen Fällen dient JobProfil als Clearingstelle für Mitarbeiter der Sozialverwaltung und Hilfsbedürftige, um die Voraussetzungen für eine Rehabilitation oder sonstige problemspezifische Wege und Lösungen abzuklären.

Kölner Kombi-Lohn

Modell des Sozialamtes zu § 18 Abs. 5 BSHG im Rahmen des Bündnisses für Arbeit Nordrhein-Westfalen

In dem Projekt des Kölner Sozialamtes werden Langzeitarbeitslose in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt, die individuelle Eingliederungshemmnisse durch vorübergehend erhöhte finanzielle Aufwendungen haben. In den vermittelten Fällen sind die erzielbaren Löhne geringer als die mit der Arbeitsaufnahme verbundenen Kosten.

Diese Eingliederungshemmnisse sind zum Beispiel:

- für fehlende Kinderbetreuung
- zu hohe Wohnkosten
- Aufwendungen für individuelle Qualifizierungen.

Mit den vermittelten Personen werden bezogen auf den Abbau der Eingliederungshemmnisse bzw. den Aufwendungen klare Vereinbarungen getroffen und nachgehalten (z.B. dass innerhalb eines Jahres eine dem Einkommen angemessene Wohnung angemietet wird.).

Zwischenbilanz

Die zwei Arbeitsvermittlerinnen, die seit etwas mehr als einem Jahr für das Kölner Modell tätig sind, konnten bis dato 169 Personen in Arbeit vermitteln. Überwiegend sind dies Personen mit mangelnden beruflichen Qualifikationen und Langzeitarbeitslose.

So verfügen 68 % der Projektteilnehmer über keine Berufsausbildung. Bei den übrigen 32 % liegen Berufsabschlüsse vor, die bei Arbeitsaufnahme nicht berücksichtigt werden können. Dies ist dadurch begründet, dass z.B. die letzte Tätigkeit in dem erlernten Beruf mehr als 6 Jahre her ist; der Berufsabschluss im Ausland erworben wurde und in Deutschland nicht anerkannt wird oder persönliche, familiäre oder gesundheitliche Gründe der Berufsausübung im erlernten Beruf entgegenstehen.

Beschäftigungsfelder

Die Projektteilnehmer nahmen eine Beschäftigung fast ausschließlich in Anlern-/Helfertätigkeiten auf. Hier zeigte sich, dass insbesondere der Dienstleistungssektor große Beschäftigungskapazität bietet.

Innerhalb des Dienstleistungssektors, der fast die Hälfte aller Beschäftigungsmöglichkeiten stellt, liegt der Gastronomiebereich mit ca. 45 % an der Spitze. Tätigkeiten im Sektor Transport und Verkehr stellen bei den Vermittlungen im Dienstleistungsbereich den zweitgrößten Anteil.

Eine Auswertung der einzelnen Arbeitsverhältnisse zeigt zudem, dass im Umfang von 43 % Teilzeit-Beschäftigungsverhältnisse eingegangen wurden.

Förderung

Gefördert werden Sozialhilfebezieher/innen in der Regel bis zu 286,83 € (550,00 DM) im Monat mit einer Laufzeit von 12 Monaten. In begründeten Einzelfällen ist eine darüber hinausgehende finanzielle Hilfe mit einer maximalen Laufzeit von 24 Monaten möglich. Diese wird z.B. dann befürwortet, wenn die Wohnsituation oder die Kinderbetreuung innerhalb eines Jahres nicht zufriedenstellend gelöst werden kann.

Ergebnisse

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass durch dieses Förderinstrument es bislang zu keinerlei Störungen in den betrieblichen Abläufen bzw. des Betriebsfriedens kam und dass es nur zu geringen Abbrüchen (unter 4%) kam.

Das Kölner Kombilohn-Modell wird vom Institut für Arbeit und Technik, das die Modellprojekte landesweit begleitet und evaluiert, als ein gutes Instrument zur Eingliederung hilfebedürftige Personen in den allgemeinen Arbeitsmarkt eingestuft. Basierend auf den bisherigen Erfahrungen kann realistisch geschätzt werden, dass mit diesem Instrument mehr als 1.000 gleichgelagerte Fälle in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt werden könnten.

Dokumente

- Vereinbarung zwischen Arbeitsamt Köln und Stadt Köln zur Verbesserung der Beschäftigungssituation (Kooperationsvertrag vom 16.01.2002)
- Jahresplanung der Kooperation des Arbeitsamtes Köln mit der Sozial- und Jugendverwaltung der Stadt Köln für 2002
- Ergänzung der Vereinbarung zwischen Arbeitsamt Köln und Stadt Köln vom 23.01.2001

Vereinbarung

zwischen

Arbeitsamt Köln und Stadt Köln zur Verbesserung der Beschäftigungssituation

Präambel

Das Arbeitsamt Köln und die Stadt Köln –Sozialdezernat/Jugenddezernat– arbeiten seit vielen Jahren vertrauensvoll und erfolgreich zusammen, um die Beschäftigungssituation in der Stadt zu verbessern. Die Kooperation bezieht sich dabei auf zahlreiche Gebiete, einen Schwerpunkt bildet das Programm „Arbeit statt Sozialhilfe“ des Sozialdezernats. Die bisher bei gemeinsamen Aktivitäten zum Abbau der Arbeitslosigkeit gemachten Erfahrungen bilden die Grundlage für diese Vereinbarung, die das Zusammenwirken beider Verwaltungen bei der Arbeitsvermittlung, Förderung der beruflichen Bildung und Arbeitsbeschaffung institutionalisiert.

Die Vereinbarung beruht auf folgenden gesetzlichen Grundlagen:

◆ § 9 Abs. 3 Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III):

„Die Arbeitsämter haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit den Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes, insbesondere den Vertretern der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, den Kammern und berufsständischen Organisationen sowie Gemeinden, Kreisen und Bezirken zusammenzuarbeiten. Sie sollen ihre Planungen rechtzeitig mit Trägern von Maßnahmen der Arbeitsförderung erörtern.“

◆ § 370 Abs. 4 SGB III:

„Die Arbeitsämter können die Zusammenarbeit mit Kreisen und Gemeinden, insbesondere zur Abstimmung des Einsatzes arbeitsmarkt- und strukturpolitischer Maßnahmen in Verwaltungsvereinbarungen regeln. Dadurch darf die Erledigung eigener Aufgaben nicht wesentlich beeinträchtigt werden.“

◆ § 19 Abs. 4 Bundessozialgesetz (BSHG):

„Bei der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten sollen die Träger der Sozialhilfe, die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit und ggf. andere auf diesem Gebiet tätige Stellen zusammenwirken, in geeigneten Fällen ist

für den Hilfesuchenden unter Mitwirkung der Beteiligten ein Gesamtplan zu erstellen.“

◆ § 81 Nr. 4 Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG):

„Die Träger der Öffentlichen Jugendhilfe haben mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen, deren Tätigkeit sich auf die Lebenssituation junger Menschen und ihren Familien auswirkt, insbesondere mit Stellen der Bundesanstalt für Arbeit, im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse zusammenzuarbeiten.“

◆ § 13 Abs. 1, 2, 4 KJHG:

- (1) „Jungen Menschen, die zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen oder zur Überwindung individueller Beeinträchtigungen in erhöhtem Maße auf Unterstützung angewiesen sind, sollen im Rahmen der Jugendhilfe sozialpädagogische Hilfen angeboten werden, die ihre schulische und berufliche Ausbildung, Eingliederung in die Arbeitswelt und ihre soziale Integration fördern.“
- (2) „Soweit die Ausbildung dieser jungen Menschen nicht durch Maßnahmen und Programme anderer Träger und Organisationen sichergestellt wird, können geeignete sozialpädagogisch begleitete Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen angeboten werden, die den Fähigkeiten und dem Entwicklungszustand dieser jungen Menschen Rechnung tragen.“
- (4) „Die Angebote sollen mit den Maßnahmen der Schulverwaltung, der Bundesanstalt für Arbeit, der Träger betrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildung sowie der Träger von Beschäftigungsangeboten abgestimmt werden.“

Zur Umsetzung der Vorgaben des Gesetzgebers sowie zur Regelung der Ziele und Formen der Kooperation wird folgende Vereinbarung geschlossen:

§ 1 Gemeinsame Planung und Steuerung

- (1) Arbeitsamt, Sozialamt und Jugendamt stimmen ihre Planung der Angebote zur beruflichen Eingliederung aufeinander ab. Sie planen und fördern dabei vorrangig solche Projekte, die auf Grundlage des SGB III, BSHG, KJHG und ggf. Drittmitteln eine gemeinsame Finanzierung ermöglichen. Dadurch soll ein möglichst bedarfsgerechter Einsatz der Ressourcen erzielt werden.

- (2) Bei der Planung und Förderung der Angebote beachten alle Seiten die Gebote von Qualität, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Sie streben dabei eine bedarfsgerechte Nutzung und ggf. Weiterentwicklung der vorhandenen Infrastruktur zur Förderung von Qualifizierung, Arbeit und Beschäftigung in Köln an.
- (3) Der Kooperationsverbund verpflichtet sich deshalb, seine gemeinsame Jahresplanung (§ 2) frühzeitig mit den Arbeitsgemeinschaften der Leistungserbringer zu erörtern. Sie führen zu diesem Zwecke Planungskonferenzen mit den Trägern durch.
- (4) Zur Verbesserung der Kooperation optimieren Arbeitsamt, Sozialverwaltung und Jugendverwaltung den Informationsfluss und ermöglichen gemeinsame Fortbildungen und Hospitationen auf Mitarbeiterenebene.
- (5) Das vorhandene Förderangebot der Arbeitsverwaltung ist prinzipiell auch arbeitslosen Sozialhilfeempfängern/innen und faktisch Langzeitarbeitslosen zugänglich, sofern die individuellen und rechtlichen Voraussetzungen dies zulassen. Eine ggf. notwendige finanzielle Beteiligung des Sozialamtes über die Sicherung des Lebensunterhaltes hinaus wird jeweils maßnahmebezogen einvernehmlich zwischen Arbeitsamt, Sozialverwaltung und Jugendverwaltung/Jugendamt geregelt.

§ 2 Jahresarbeitsprogramm und Prioritäten

- (1) Arbeitsamt, Sozialverwaltung und Jugendverwaltung entwickeln jährlich ein gemeinsames Arbeitsprogramm.
- (2) Prioritäten werden jährlich festgelegt.
- (3) Das Arbeitsprogramm für die festgelegten Zielgruppen soll sich vor allen Dingen auf folgende Maßnahmen beziehen:
 - a) Arbeitsvermittlung,
 - b) Arbeitsberatung, einschl. Rehabilitationsberatung für Behinderte,
 - c) berufliche Weiterbildungsmaßnahmen, einschl. Feststellungs- und Trainingsmaßnahmen,
 - d) beschäftigungsfördernde Maßnahmen,
 - e) Eingliederungsprojekte für Jugendliche und
 - f) Erwerb einer beruflichen Erstausbildung sowie berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen

§ 3 Kooperationsgremien

- (1) Die Planung und Steuerung der Umsetzung dieser Vereinbarung erfolgt in folgenden Gremien:

Köln, den 16. Januar 2002

Für das Arbeitsamt Köln
Der Direktor
Peter Welters

Für die Stadt Köln
Der Oberbürgermeister
Fritz Schramma

Jahresplanung

der Kooperation des Arbeitsamtes Köln mit der Sozial- und Jugendverwaltung der Stadt Köln für 2002

I. Job-AQTIV-Gesetz als gemeinsame Chance

Die Kooperationspartner verstehen das am 01. Januar 2002 in Kraft tretende Job-AQTIV-Gesetz als Verpflichtung, die nachfolgend geschilderten gemeinsamen Vorhaben so zu gestalten, dass den Zielsetzungen dieses Gesetzes im Hinblick auf eine schnellere und nachhaltigere berufliche Eingliederung möglichst umfassend entsprochen wird.

Dies bedeutet vor allem,

- dass auch die Stadt ihre personellen Ressourcen mit einsetzt, um die im Job-AQTIV-Gesetz vorgeschriebenen Eingliederungspläne zu erarbeiten und umzusetzen;
- dass andererseits das Arbeitsamt die im Gesetz möglich gemachte Förderung von Sozialhilfebezieher nach SGB III in Form von Maßnahmen aus dem Eingliederungstitel umfassend ausschöpft;
- dass die Stadt das in den Arbeitsämtern des Landes Nordrhein-Westfalen eingeführte Profiling-System mit den nach Zielgruppen differenzierten Vermittlungsstrategien A – E übernimmt.
- dass die Stadt einen Schwerpunkt auf Hilfen für besonders Arbeitsmarktferne legt, sofern der Arbeitsverwaltung im Einzelfall eine Förderung wegen der derzeit (noch) nicht absehbaren Eingliederungsfähigkeit der Betroffenen nicht möglich erscheint.
- Fachlich fundiert wird die Kooperation durch die gemeinsame Mitarbeit im Netzwerk der Bertelsmann – Stiftung „Beschäftigungsförderung in Kommune“ (BIK) und deren Projektgruppen. Die Kölner Kooperationspartner wirken insbesondere in dem Projekt „Kosten – Nutzen – Analyse“ mit.
- Sozialamt und Arbeitsamt nehmen an dem Modellvorhaben des Bundes zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe (MoZArT) mit dem Projekt JobCenter teil.

Dies vorausgeschickt, stellt sich das Jahresprogramm für 2002 wie folgt dar:

I. Fortsetzung bisheriger Kooperationsmodelle

JobCenter

- ⇒ **Ziel:**
Bündelung der Kompetenzen beider Ämter zum Zweck einer ganzheitlichen Leistungserbringung insbesondere flächendeckende Vermeidung von Sozialhilfe für alle arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger.
- ⇒ **Inhalt:**
Umsetzung der Vorgaben aus dem Modellvorhaben des Bundes (Mozart).
- ⇒ **Umfang:**
Betreuung aller Neu- und Bestandsfälle mit Sozialhilfebedarf. Anpassung der quantitativen und qualitativen Dienstleistungen an sich verändernde Bedarfe/Fallzahlen.

JobBörsen

- ⇒ **Ziel:**
Rückführung von Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfänger „vor Ort“ in das Erwerbsleben.
- ⇒ **Inhalt:**
Von AA und Sozialamt beauftragte Vermittlungsagenturen in Trägerschaft der freien Wohlfahrtspflege. Passgenaue Vermittlung von Arbeitsstellen an Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfänger und somit Verringerung der Sozialleistungsquote. Sofern nach dem Job-AQTIV-Gesetz Dritte zur Unterstützung der Eingliederungsbemühungen von Sozialhilfeempfängern/ innen beauftragt werden, ist beabsichtigt, das System der JobBörsen zu nutzen.
- ⇒ **Umfang:**
Derzeit bestehen 24 JobBörsen.

JobBörse Junges Köln

(Gemeinsames Vermittlungs- und Beratungsbüro von Arbeitsamt und Sozial- und Jugendamt)

⇒ **Ziel:**

Ziel- und erfolgsorientierter Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. Flächendeckende Vermeidung von Sozialhilfe für alle arbeitsfähigen jungen Erwachsenen

⇒ **Inhalt:**

- a) Fälle, bei denen wegen individueller Probleme eine Förderung im 2. Jahr zwingend erforderlich ist, werden vom Sozialhilfeträger gefördert. Danach erfolgt Klärung, ob Option auf weitere Förderung durch das Arbeitsamt besteht.
- b) Integration des Beratungsdienstes der Jugendberufshilfe in die Jobbörse Junges Köln. Insbesondere
 - Beratung, Unterstützung und Begleitung von Jugendlichen mit erheblichen Entwicklungs- und Erziehungsdefiziten, physischen und psychischen Problemen sowie schulischen und sozialen Defiziten (gezielte individuelle Förderung).
 - Erstberatung bei Jugendlichen, die direkt aus der Jugendhilfe kommen.
 - Unterstützung von Jugendlichen bei drohendem Abbruch.
 - Kontaktaufnahme zu den Jugendlichen, die keines der Hilfsangebote angenommen haben (Abbrecher).

⇒ **Umfang:**

Alle arbeitslosen Jugendlichen mit Sozialhilfeanspruch.

Darüber hinaus berät die Jugendberufshilfe auch die Jugendlichen, die wirtschaftliche Jugendhilfe erhalten (keine Maßnahmeförderung durch Sozialamt).

Arbeitsamt und Sozialamt finanzieren die Sprungbrett – Maßnahme bedarfsgerecht jeweils hälftig .

Kinderbetreuung für Berufsrückkehrer/-innen⇒ **Ziel:**

Sicherstellung der Kinderbetreuung bei Rückkehr der betreuenden Mütter oder Väter in das Erwerbsleben.

⇒ **Inhalt:**

Fortführung der Vermittlungsstelle, die eine geeignete Kinderbetreuung vor Ort koordiniert.

Mittels gesammelter Daten werden Betreuer und zu Betreuende adäquat zusammengeführt.

JobBörse Dienstleistungsberufe (vorher Reinigungsberufe)⇒ **Ziel:**

Vermittlung von Gering-Qualifizierten in sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse des Reinigungsgewerbes, des Hotel- und Gaststättengewerbes sowie des Einzelhandels.

⇒ **Inhalt:**

Alle Stellenangebote für die o.g. Bereiche werden zusammengefasst. Vermittlungsangebote an die Bewerber in den genannten Arbeitsmarktsegmenten werden ausschließlich von der JobBörse erteilt. Unterstützend kann bei Vorliegen der Voraussetzungen die Gewährung des „Pluslohn“ als Leistung des Arbeitsamtes erfolgen bzw. Förderung nach § 18 (5) BSHG durch das Sozialamt.

Kombi-ABM⇒ **Ziel:**

Schaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten in Projekten zur beruflich-sozialen Eingliederung.

⇒ **Inhalt:**

Durchführung verschiedener Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, deren Finanzierung jeweils zu 50% durch die Arbeitsverwaltung und zu 50% durch die Sozialverwaltung sichergestellt wird:

⇒ **Umfang:**

Es werden 200 Stellen eingerichtet, die jeweils zur Hälfte mit Arbeitslosen ohne SGB III – Leistungsansprüche und „Aufstockern“ (SGB III - und BSHG – Ansprüche) besetzt werden.

Verstärkte Zusammenarbeit mit Zeitarbeitsfirmen⇒ **Ziel:**

Nachhaltiger Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit.

⇒ **Inhalt:**

Intensivierung der Vermittlung in Arbeitsverhältnisse bei Zeitarbeitsunternehmen.

Schulung/Fortbildung von Mitarbeitern der Arbeits- und Stadtverwaltung

- ⇒ **Ziel:**
Förderung des gegenseitigen Aufgabenverständnis und Optimierung der Zusammenarbeit.
- ⇒ **Inhalt:**
Vermittlung der gegenseitigen Rechtsvorschriften und Verfahren sowie der spezifischen beruflichen und sozialen Probleme der einzelnen Zielgruppen. Priorität hat die Schulung im Hinblick auf das Profiling-System.
- ⇒ **Umfang:**
Alle beteiligten Mitarbeiter.

Dokumentation der Ergebnisse der Kooperationsmodelle

- ⇒ **Ziel:**
Gemeinsame Erfolgskontrolle.
- ⇒ **Inhalt:**
Evaluation der Vorhaben unter Federführung von INFAS, Bonn und Beteiligung des Programm-Controlling der Stadt Köln und des Dokumentationswesens der Bundesanstalt.
- ⇒ **Bearbeitung:**
In dem ins Leben gerufenen gemeinsamen Gremium aller Beteiligten.

Gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit

- ⇒ **Ziel:**
Einheitliche Darstellung der gemeinsamen Aktivitäten in der Öffentlichkeit
- ⇒ **Inhalt:**
- Gemeinsame Erstellung von Informationsmaterial
 - Öffentliche Präsentation des JobCenters
 - Öffentliche Präsentation der JobBörse Dienstleistungsberufe
 - Veröffentlichung des Erstjahresberichtes JobCenter

III. Neue Projekte

JobPerspektive

- ⇒ **Ziel:**
Verbesserung der Vermittlungschancen und der Fähigkeiten der Selbstsuche von Arbeitsstellen.
- ⇒ **Inhalt:**
Bis zu 6-monatige Trainingsmaßnahme für D/E-Fälle zur individuellen Förderung im Hinblick auf mittelbare berufliche Eingliederung oder Vorbereitung auf weitere Fördermaßnahmen; zur Überleitung in Bewerbertraining und Betriebspraktika.
- ⇒ **Umfang:**
30 – 70 Plätze beim Konsortium und GBW.
- ⇒ **Finanzierung:**
Maßnahmekosten Konsortium durch Sozialamt
Maßnahmerkosten GBW durch Arbeitsamt

Gemeinsames Überbrückungsbüro

Zur Verbesserung des Service für sogenannte Überbrücker richten Sozialamt und Arbeitsamt in den Räumen des Arbeitsamtes an der Luxemburger Straße ein Überbrückungsbüro ein.

- ⇒ **Ziel:**
Beschränkung der Überbrückungsfälle auf das unabdingbare Minimum.
Beschleunigung der Verfahren.
- ⇒ **Umfang:**
Personalausstattung nach Bedarf.

JobKompass

- ⇒ **Ziel:**
Abklärung und Erarbeitung eines Eingliederungsvorschlages bei Fällen, in denen die Arbeitsvermittlung oder das Fallmanagement auf Fragen stoßen, die sich ohne fachlich qualifiziertes Assessment nicht klären lassen.
- ⇒ **Dauer:**
Eine Woche.
- ⇒ **Umfang:**
20 Plätze, angesiedelt unmittelbar im JobCenter
- ⇒ **Träger:**
IB
- ⇒ **Finanzierung:**
50:50

Job-Lotsen

- ⇒ **Ziel:**
Starthilfe durch individuelle Begleitung von Problemfällen, d.h. Personen, die bei der Anwendung des Prinzips „Fördern und Fordern“ zunächst überfordert sind, wenn Schritte von der Arbeitslosigkeit zur Arbeitsaufnahme oder zum Beginn einer Maßnahme nicht persönlich nachhaltig unterstützt werden.
- ⇒ **Umfang:**
Zwei Stellen
- ⇒ **Träger:**
Dritter
- ⇒ **Finanzierung:**
Arbeitsamt

Ausweitung JobProfil

⇒ **Inhalt:**

Beruflich-soziale Integration gesundheitlich belasteter (leistungsgeminderter) Personen, die einerseits nicht zum Personenkreis der Werkstätten für Behinderte gehören, andererseits aber (noch) nicht den Anforderungen des ersten Arbeitsmarktes entsprechen. Diagnostisch stehen hier im Vordergrund psychische Erkrankungen und Suchterkrankungen.

⇒ **Ziel:**

Förderung, Stabilisierung - mit Zielsetzung je nach Lage des Einzelfalls - : entweder Anbahnung von Rehabilitation mit dem Ziel der Eingliederung in den allgemeinen oder besonderen Arbeitsmarkt oder Verbleib im JobProfil zur Verhinderung von Desintegration und gesundheitlich-sozialer Destabilisierung.

⇒ **Dauer:**

Prinzipiell unbegrenzt bei jährlicher Überprüfung der weiteren Fördernotwendigkeit und Zielrichtung.

⇒ **Umfang:**

200 Plätze

⇒ **Träger:**

Je nach Zielgruppen:

- für psychisch Kranke: JobProfil am BTZ
- für Drogenabhängige: Alexianerkrankenhaus
- für Alkoholiker: SKM.

⇒ **Lebensunterhalt:**

Die Teilnehmer erhalten Hilfe zum Lebensunterhalt zuzüglich Mehrbedarf.

⇒ **Finanzierung:**

Sozialhilfeträger



Bundesanstalt für Arbeit
Arbeitsamt Köln



Ergänzung
der Vereinbarung
zwischen

Arbeitsamt Köln und Stadt Köln
zur Verbesserung der Beschäftigungssituation vom 23. 1. 2001

I. Allgemeines

Im Rahmen der vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung geförderten regionalen Projekten zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern führen beide Behörden ein Modellvorhaben durch.

Mit Hilfe des Modellvorhabens sollen neue Wege gefunden und erprobt werden, die zum Ziel haben, in erster Linie Bezieher von Arbeitslosenhilfe und für erwerbsfähige Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz die Hilfebedürftigkeit zu überwinden und die Bedingungen zu ihrer beruflichen Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt zu verbessern. Zu diesem Zweck sollen Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirksamkeit der Hilfen zur Eingliederung durch Verbesserung der Zusammenarbeit und Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens erprobt werden.

Das Modellvorhaben soll Aufschluss darüber geben, ob

- gemeinsame Einrichtungen beider Behörden effizienter und effektiver sind als das bisherige nebeneinander der Behörden und
- unterschiedliche gesetzliche Vorschriften des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und des Bundessozialhilfegesetzes synchronisiert werden sollten.

Ferner dürften sich über das Modellvorhaben Hinweise ergeben, ob es künftig sachgerecht ist, gesetzliche Regelungen des Inhalts zu schaffen, eingesparte Mittel bei Transferleistungen für Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (z. B. Lohnkostenzuschuss, Förderung der beruflichen Weiterbildung) einzusetzen.

II. Ausgestaltung des Modellvorhabens

1. Durch eine kooperativ betriebene gemeinsame Anlaufstelle (nachfolgend JobCenter genannt) werden die Stärken des Arbeitsamtes (Arbeitsmarktkompetenz) und des Sozialamtes (Sozialkompetenz) gebündelt. Den Kunden des JobCenters wird hinsichtlich ihrer beruflichen und wirtschaftlichen Zukunft Planungssicherheit und Verlässlichkeit gewährleistet. Mit einer schnelleren Eingliederung der Kunden in das Erwerbsleben geht die Reduzierung der Ausgaben für Transferleistungen einher.
2. Das JobCenter ist mit kompetentem Beratungspersonal beider Behörden besetzt. Dadurch wird eine ganzheitliche Beratung der Kunden erreicht. Die ansonsten vielfach nötige Verweisung der Kunden an die jeweils andere Behörde wird vermieden. Wegen eines verstärkten und schnelleren Datenaustauschs zwischen den Behörden wird eine mehrfache Befragung der Kunden überflüssig. Durch das vernetzte Arbeiten der Behörden laufen die Informationen und nicht die Kunden. Bürokratie wird abgebaut und das Verwaltungsverfahren kundenfreundlich gestaltet.
3. Im Rahmen der ganzheitlichen individuellen Beratung wird im JobCenter ein Gesamtplan/Eingliederungsplan erstellt, den Beratungsfachkräfte beider Behörden gemeinsam mit dem Kunden erarbeiten, fortschreiben und umsetzen.
4. Die Hilfen zur Vermeidung bzw. Überwindung von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit werden mit dem Ziel einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt optimiert. Dabei wird allen Kunden Chancengleichheit zu den Instrumenten beruflicher Förderung und Vermittlung zuteil.
5. Die Eingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt hat Vorrang vor Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung.

Köln, den 8. 3. 2001

Für das Arbeitsamt Köln
Der Direktor
Karl Peter Fuß

Für die Stadt Köln
Der Oberbürgermeister
Fritz Schramma

Zahlen

- ◆ Langzeitarbeitslosigkeit im Regional- und Zeitvergleich (April 2001 – April 2002)
- ◆ Jugendarbeitslosigkeit im Regional- und Zeitvergleich
- ◆ Jugendarbeitslosigkeit in Köln im Vergleich: Dezember 1998 zu April 2002



Bundesagentur für Arbeit
Agentur für Arbeit Köln



Stadt Köln

Letter of intent zur Ausgestaltung des SGB II in Köln

Präambel

Die Agentur für Arbeit Köln und die Stadt Köln betreiben seit 1998 eine vertraglich geregelte Kooperation zum Abbau von Arbeitslosigkeit. Sie folgt dem Prinzip „Fördern und Fordern“ auf der methodischen Basis von umfassenden Hilfeplänen und Fallmanagement, um den arbeitslosen Sozialhilfeempfängern/innen eine faire Chance zu geben, persönliche, soziale und berufliche Hindernisse zur Integration in die Arbeitswelt zu überwinden.

**Vertragliche
Kooperation
seit 1998**

Beide Vertragspartner haben in 2001 das JobCenter Köln im Rahmen des Bundesmodellprojektes MoZArT eingerichtet. In der gemeinsam von der Agentur für Arbeit und dem Sozialamt der Stadt Köln betriebenen Dienststelle unterbreiten speziell ausgebildete Fallmanager/innen und Sachbearbeiter/innen des Sozialamtes und Vermittler/innen der Agentur für Arbeit ein schnelles und umfassendes Hilfeangebot aus einer Hand. Zusätzlich werden medizinische, psychologische und sonstige Fachdienste eingeschaltet, um persönliche, gesundheitliche oder soziale Probleme gemeinsam mit den Arbeitslosen zu lösen. Unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Beratung und Vermittlung im JobCenter Köln ist jedoch die Verbindung von Transfer- und Integrationsleistungen, da der Personenkreis der Arbeitslosen erfahrungsgemäß nur über die Zusammenführung dieser beiden Hilfearten ziel- und ergebnisorientiert motiviert und integriert werden kann.

**Seit 2001
gemeinsames
JobCenter**

Die langjährige Kooperation zwischen der Stadt Köln und der Agentur für Arbeit Köln und die enge Verzahnung mit dem Kölner Hilfesystem und ihren Trägern, insbesondere den gemeinnützigen Trägern der Freien Wohlfahrtsverbände, haben bisher eine nachhaltig wirkende Eingliederung und Qualifizierung von Arbeitslosen gewährleistet und sind der größte Erfolgsfaktor des Kölner Modells. Die in diesem Rahmen aufgebauten Strukturen sind für eine erfolgreiche Arbeit unabdingbar.

**Verzahnung
mit dem
Kölner
Hilfesystem**

Eine wesentliche Säule ist das JobBörsen-Programm zur Vermittlung, Beratung und Qualifizierung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern/innen in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Träger des JobBörsen-Programmes und der sonstigen aktivierenden Angebote sind gemeinnützige Kölner Vereine und Beschäftigungsträger, die über langjährige Erfahrungen im Bereich Hilfe zur Arbeit verfügen und in das soziale Netzwerk ihrer Region bzw. ihrer Zielgruppen eingebunden sind. Das JobCenter Köln nutzt dieses Angebot, welches flexibel und professionell eine breite Palette von Leistungsangeboten zur Eingliederung von Arbeitslosen bereithält.

**wichtige Säule:
JobBörsen
Programm
Köln**

**Bundesagentur für Arbeit**

Agentur für Arbeit Köln

**Stadt Köln**

Die im Kölner JobCenter entwickelten Standards und Normen für die Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen sind die nachweislichen Erfolgsgaranten, um eine effiziente und effektive Vermittlung in Arbeit und somit dauerhafte Unabhängigkeit von Transferleistungen zu gewährleisten. Das Kölner Modell der Zusammenarbeit, wie es im JobCenter Köln praktiziert wird, wurde im Rahmen des Bundesmodellprojektes MoZArT wissenschaftlich begleitet und evaluiert und zählte im Ergebnis zu den besten Modellen des Projektes.

**Kölner Modell
eines der besten
MoZArT-Modelle 2003**

Ausgestaltung einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE) nach § 44b SGB II ab 1.1.2005

Die Stadt Köln und die Agentur für Arbeit Köln wollen die erfolgreiche Zusammenarbeit im Kölner JobCenter auch unter den ab 01.01.2005 geänderten gesetzlichen Rahmenbedingungen fortsetzen.

Voraussetzungen

Die im JobCenter Köln entwickelten Prinzipien und Standards

- Fördern und Fordern (ausgewogenen Balance zwischen Rechten und Pflichten, zwischen integrationsorientierten Angeboten und Mitwirkung der Hilfebedürftigen)
- Beratungs- und Geldleistung aus einer Hand mit administrativer Unterstützung im Hintergrund
- Nutzung vorhandener Trägerstrukturen der Freien Wohlfahrtspflege und der weiteren kommunalen Beschäftigungsförderung (Kölner Hilfesystem, JobBörsen etc.)
- Bündelung der vorhandenen Kompetenzen zur Erzielung höchstmöglicher Synergieeffekte ("arbeitsmarktliche" Kompetenz der Agentur für Arbeit, "soziale" Kompetenz der Stadt)

**Prinzipien/
Standards**

sind für die Ausgestaltung einer Arbeitsgemeinschaft ab 01.01.2005 Grundvoraussetzung. Andernfalls ist eine Fortsetzung der erfolgreichen Arbeit im neuen Leistungssystem nicht gewährleistet.

Finanzierung

Neben diesen methodischen Grundvoraussetzungen für einen erfolgreichen Abbau von Arbeitslosigkeit ist es weiterhin unverzichtbar, dass **ausreichend finanzielle Mittel für berufliche Integrationsmaßnahmen sowie für flankierende soziale Maßnahmen der Eingliederung** zur Verfügung stehen., Um weiterhin die gleiche Integrationswirkung

Mittelausstattung



Bundesagentur für Arbeit

Agentur für Arbeit Köln



Stadt Köln

(Ergebnis der Infas-Evaluation: 48,8 Prozent) erzielen zu können, müssen von der Höhe her ab 2005 mindestens die gleichen Mittel für die Integration pro Erwerbslosem zur Verfügung stehen wie im Jahr 2004. Gleiches gilt für die Bereitstellung ausreichender Verwaltungskosten. Insgesamt müssen die zur Verfügung gestellten Mittel eine Aktivierungsquote von 40 Prozent der erwachsenen Alg-II Empfänger und von 100 Prozent der Jugendlichen ermöglichen. Nur auf diese Weise lassen sich auch zukünftig vergleichbar hohe Integrationserfolge erzielen.

Die Mittel müssen zeitnah und flexibel einsetzbar sein, um im Bedarfsfall kurzfristig auf entstehende oder zu erwartende Bedarfe reagieren zu können. Dies setzt eine **weitestgehende**, den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachtende, **Handlungsfreiheit** in der Verwendung der zur Verfügung stehenden Mittel voraus.

**Flexibler
Mittleinsatz**

Wünschenswert wäre, dass auf der Grundlage von Zielvereinbarungen eingesparte Transferleistungen des Bundes (Arbeitslosengeld II) für aktivierende Leistungen eingesetzt werden können.

Bei Vorliegen dieser Rahmenbedingungen wollen die Stadt Köln und die Agentur für Arbeit Köln eine Arbeitsgemeinschaft nach § 44b SGB II gründen.

Mit der Einrichtung einer Arbeitsgemeinschaft verfolgen die Agentur für Arbeit Köln und die Stadt Köln folgende Ziele:

Ziele der ARGE

- Fortsetzung der erfolgreichen Zusammenarbeit der Agentur für Arbeit Köln und der Stadt Köln
- optimale fachliche und organisatorische Durchführung des SGB II im Verbund mit dem JobCenter der Agentur für Arbeit Köln als gemeinsame Anlaufstelle für alle Erwerbsfähigen (Alg-I- und Alg-II-Empfänger)
- Vermeidung von Doppelstrukturen: Die Stadt bietet in der Arbeitsgemeinschaft ihr bewährtes Fallmanagement und Ausstiegsberatung an, die Agentur stellt die Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung zur Verfügung. Die Arbeitsgemeinschaft baut dabei keine eigene Vermittlungseinheit auf.
- Gleicher Zugang zu den Förderinstrumenten des SGB III (z. B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Trainingsmaßnahmen, Arbeitsvermittlung) für alle Arbeitslosen (sowohl Alg-I-Empfänger/innen als auch Alg-II-Empfänger/innen)
- Erhalt einer sozial ausgewogenen Stadt durch die Fortführung von leistungs- und erfolgsorientierten Kooperationsmodellen und Partnerschaften mit Trägern und bürgerschaftlichen Organisationen
- Nutzung regionaler kommunaler Netzwerkstrukturen zur Unterstützung der beruflichen Integration und Erbringung flankierender sozialer Dienstleistungen



Bundesagentur für Arbeit

Agentur für Arbeit Köln



Stadt Köln

Aufgaben

Die ARGE bietet unterstützungsbedürftigen Hilfesuchenden eine individuelle Hilfe- und Eingliederungsplanung durch ein Fallmanagement. Sie kontrolliert und steuert die Umsetzung der individuellen Eingliederungsplanung. Sie bietet möglichst vielen Hilfesuchenden „Arbeit sofort“, indem die Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung Vorrang vor der Gewährung von finanziellen Leistungen hat. Die ARGE bemüht sich, genügend Arbeitsgelegenheiten zur Verfügung zu stellen.

Fallmanagement

**Vermittlung /
Arbeit sofort**

Die ARGE zahlt die finanziellen Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II aus.

**Auszahlung
Geldleistungen**

Die ARGE bietet unter ihrem Dach oder im räumlichen Verbund flankierende Integrationsleistungen an wie z.B. Schuldnerberatung, Gesundheitsberatung, Wohnberatung, Kinderbetreuung. Diese Leistungen werden in der Regel von Dritten erbracht.

**flankierende
Integrations-
leistungen**

Organisation

Die Arbeitsgemeinschaft soll nach dem Vorbild des Kölner Modells eine eigenständige Organisationseinheit werden und mit der Agentur für Arbeit eine gemeinsame Anlaufstelle für alle Arbeitslosen bilden. Die Aufbauorganisation der ARGE wird sinnvoll mit der Aufbauorganisation der Agentur für Arbeit Köln abgestimmt. Träger der Arbeitsgemeinschaft sind die Agentur für Arbeit und die Stadt Köln.

**eigenständige
Organisations-
Einheit**

Steuerung/Geschäftsführung

Die Steuerung der Arbeitsgemeinschaft erfolgt über ein Aufsichtsgremium, in dem beide Träger (Stadt und Agentur für Arbeit) vertreten sind. Die Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaft wird für mindestens drei Jahre bestellt. Die Besetzung der Geschäftsführung erfolgt nach Besteignung.

Es muss ein für die ARGE gültiges mit der Bundesagentur für Arbeit kompatibles, einheitliches Berichtswesen und Controlling eingeführt werden. Da in der ARGE auch kommunalfinanzierte Leistungen gemäß SGB II erbracht werden müssen, sind diese im Controlling der Bundesagentur für Arbeit in geeigneter Weise zu berücksichtigen. Das städtische Controlling (Kostenleistungsrechnung und das neue kommunale Finanzmanagement) ist einzubinden.

Controlling

Die Steuerung soll über Zielvereinbarungen und Kundendifferenzierungen sowie hierauf bezogene Standardprozesse / Handlungsprogramme erfolgen.

Steuerung

**Bundesagentur für Arbeit**

Agentur für Arbeit Köln

**Stadt Köln****Operative Aufgabenerledigung**

Die operativen Aufgaben werden von Mitarbeitern/innen der Agentur für Arbeit und der Stadt Köln, ggf. auch durch beauftragte Dritte wahrgenommen. Zwischen beiden Trägern wird die für die ARGE erforderliche Personalkapazität und deren Qualifikationsstruktur vereinbart. Überstellte Mitarbeiter/innen bleiben in der Personalhoheit der Agentur für Arbeit bzw. der Stadt Köln.

**Personalkapazität
Qualifikation****Umsetzung**

Die weitere Ausgestaltung der ARGE wird von dem bestehenden Lenkungsausschuss des JobCenters vorbereitet.

Umsetzung

Diese Vereinbarung ist bis zur endgültigen Entscheidung des Rates der Stadt Köln über den Beitritt in die Arbeitsgemeinschaft als letter of intent anzusehen, endet jedoch unbeschadet dessen am 31.12.2004, soweit die Beteiligten nicht 30 Tage vor diesem Termin eine Verlängerung beschließen. Diese Vereinbarung wird von den Partnern ab Zeichnungsdatum (Unterschrift) als verbindlich anerkannt.

Köln, April 2004

Köln, April 2004

Peter Welters
Vorsitzender der Geschäftsführung
der Agentur für Arbeit Köln

Fritz Schramma
Der Oberbürgermeister
der Stadt Köln



MoZArT-Evaluation

Kurzbericht zum Kölner Modell „JobCenter“

Das Kölner „JobCenter“ im Modellversuch zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe (MoZArT)

Im Rahmen eines zweijährigen Versuchs hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung bundesweit 33 Modellvorhaben an 30 Standorten gefördert, die eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe (MoZArT) verfolgten. Das Ziel war, verschiedene Organisationsformen für die Betreuung und Vermittlung von Hilfebeziehern beider Leistungssysteme (Arbeitslosenhilfe und/oder Sozialhilfe) zu testen. Der Versuch sollte Aufschluss darüber geben, welche Organisationsformen praktikabel sind und welche Wirkung damit erzielt werden.

Eines dieser Modellvorhaben ist das „JobCenter“ Köln. Unter Federführung des Sozialamtes der Stadt Köln wirken die Kommune und das Arbeitsamt Köln auf der Basis eines Kooperationsvertrags zusammen. Dieses Modell startete im April 2001 und wurde nach Ablauf der ursprünglichen Bewilligungszeit im März 2003 bis heute fortgesetzt.

Beide Partner haben langjährige Erfahrungen miteinander bei der Gestaltung der lokalen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Aufbauend auf diesen Erfahrungen sollte durch die Einrichtung des „JobCenters“ die Zusammenarbeit der Ämter noch weiter organisatorisch verzahnt werden mit dem Ziel, insbesondere die Eingliederung von Sozialhilfeempfängern und von sogenannten „Aufstockern“ („Doppelbezieher“), die Leistungen aus beiden Ämtern beziehen, in den Arbeitsmarkt weiter zu verbessern. Als kommunale Dienststelle mit räumlicher Nähe zum Arbeitsamt wurde eine gemeinsame Anlaufstelle - das „JobCenter“ - für Sozialhilfeempfänger/innen



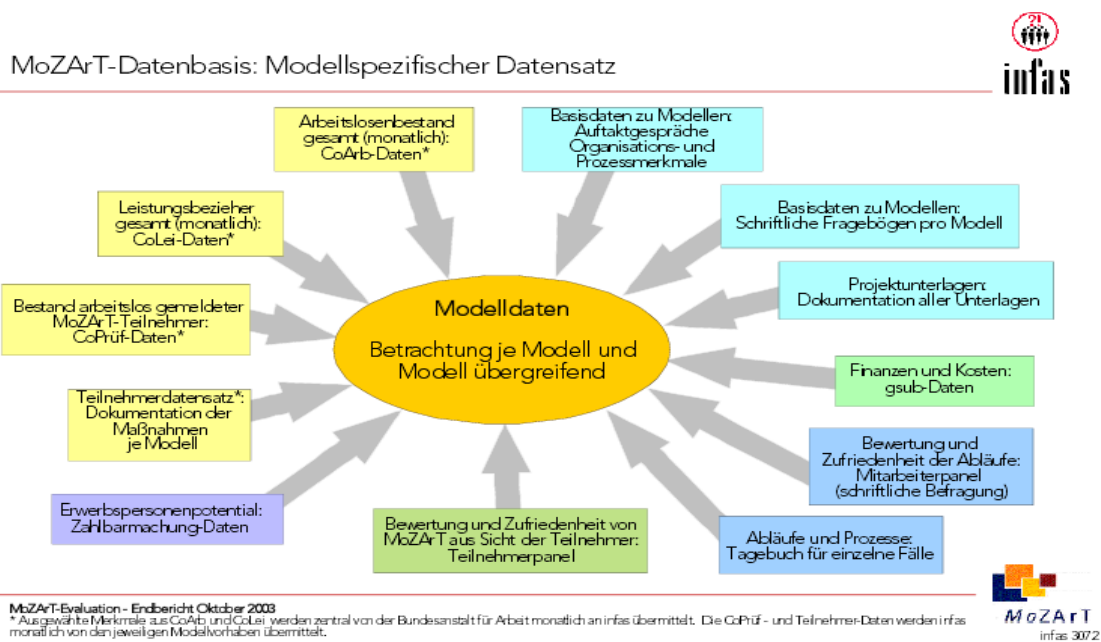
- 2 -

und Arbeitslosenhilfebezieher/innen geschaffen. In der Öffentlichkeit hat das „Job-Center“ im Zusammenhang mit den Hartz-Reformen viel Beachtung gefunden.

Die beiden Partner beraten, betreuen und vermitteln dort gemeinsam erwerbsfähige Leistungsbezieher. Beide verbinden ihre Möglichkeiten und Instrumente der aktivierenden Hilfen zugunsten der beruflichen Wiedereingliederung dieser Kunden. Direktvermittlung und Fallmanagement sind die zentralen Prinzipien der gemeinsamen Organisation. Lediglich die Leistungsbearbeitung und –gewährung erfolgt wegen der inkompatiblen Leistungsgesetze getrennt im jeweils zuständigen Amt.

Das „Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“ („MoZArT“) wurde wissenschaftlich durch das infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH begleitet. Auch das Kölner „Job-Center“ war in die Bundesevaluation eingebunden. Die im Folgenden referierten Ergebnisse fußen auf der Evaluation im Auftrag des BMWA.

Übersicht 1



- 3 -

Datenbasis der Evaluation

Zwei Grundprinzipien zeichnen die wissenschaftliche Evaluation aus: eine breite Verwendung unterschiedlicher Datenquellen und eigener Erhebungen (vgl. Übersicht 1), um die richtigen Daten für alle Fragestellungen bereit zu stellen, sowie die Einordnung und Bewertung der in MoZArT gewonnenen Ergebnisse vor dem Hintergrund einer Vergleichsstichprobe von 19 Arbeitsämtern und 12 Sozialämtern, die nicht an MoZArT beteiligt waren. Die Auswahl der Kontrollämter erfolgte repräsentativ nach regionalen Merkmalen insbesondere des Arbeitsmarktes.

Anhand monatlich fortgeschriebener Geschäftsdaten der MoZArT- und der Vergleichsämter wurde die Entwicklung der betreuten Bestände sowie die Abgänge beobachtet. Eine wiederholte Befragung von Klienten zu zwei Messzeitpunkten ermittelte den Werdegang und den beruflichen Verbleib von MoZArT-Teilnehmern wie auch der Vergleichsstichprobe. Darüber hinaus wurden die Mitarbeiter aller beteiligten Modell- und Vergleichsämter zweimal über ihre Erfahrungen und Einschätzungen bezüglich der Eingliederung und der organisatorischen Abläufe befragt.

Anhand von Organisations- und Prozessmerkmalen konnten die 33 Modellvorhaben zu vier empirischen Typen der Zusammenarbeit der beiden Träger der sozialen Sicherung zugeordnet werden:

- Typ 1: Verzahnung der passiven und aktivierenden Hilfen, also sämtliche Leistungen inkl. Leistungssachbearbeitung aus einer Hand.
- Typ 2: Hohe Verzahnung der aktivierenden Hilfen in einer Agentur oder Anlaufstelle. Diese gemeinsamen Anlaufstellen bündeln alle aktivierenden Hilfen, die Beratung und Vermittlung. Dafür setzen sie in der Regel Fallmanagementprinzipien ein. Die Leistungsbearbeitung ist bei diesem Typus von der Zusammenarbeit ausgenommen.
- Typ 3: Mittlere oder geringe Verzahnung. Diese Modellversuche sind organisatorisch noch nicht auf dem gleichen Entwicklungsstand bzw. im Aufbau begriffen.
- Typ 4: Fallbezogene Verzahnung. Bei diesem Modelltypus erfolgt die Zusammenarbeit temporär und Einzelfall bezogen. In Fallkonferenzen wird das Vorgehen der beiden Partner abgestimmt. Die Betreuung der Kunden und die Durchführung von Eingliederungsmaßnahmen erfolgt jedoch getrennt und obliegt jeweils dem zuständigen Amt.

Das Kölner „JobCenter“ ist beim Organisationstyp 2 einzuordnen. Im Rahmen eines eng geflochtenen Angebots werden die Beratungen, Förderungen und Vermittlungen von den beiden Partnern zusammen erbracht. Lediglich die Bearbeitung der

- 4 -

passiven Hilfen zum Lebensunterhalt bzw. Arbeitslosenhilfe erfolgt getrennt durch entsprechende Sachbearbeiter.

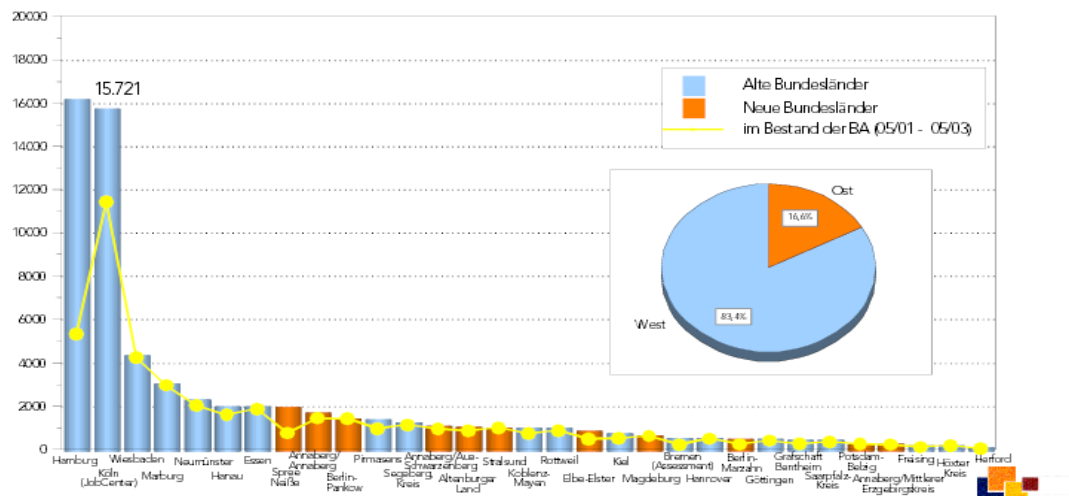
Ergebnisse der Evaluation

Im Modellzeitraum, auf den sich auch die wissenschaftliche Begleitung bezieht, wurden über 15.700 Personen durch das Kölner Modellprojekt „JobCenter“ betreut. Es handelt sich um Erwachsene ab 25 Jahren. Die jugendlichen Hilfebezieher wurden durch das schon vorher eingerichtete Vermittlungs- und Beratungsangebot „Junges Köln“ betreut.

Das Kölner Modell zählt zu den großen Vorhaben im Modellversuch. Das betreute Klientel macht fast 25 Prozent der 64.396 Personen aus, die insgesamt durch die 33 MoZArT-Projekte bundesweit betreut wurden (vgl. Übersicht 2).

Übersicht 2

MoZArT-Teilnehmer nach Modellen



MoZArT-Evaluation - Endebericht Oktober 2003
 Quelle: CoPrüf-Daten, Bundesinstitut für Arbeit, Stand 8/2003 und Teilnehmerdaten der Modelle, Stand 8/2003, n = 64.396
 CoArb-Daten, Bundesinstitut für Arbeit, Stand: 5/2001 - 5/2003, n = 43.961; CoLe-Daten, Bundesinstitut für Arbeit, Stand 5/2001 - 5/2003, n = 27.144



- 5 -

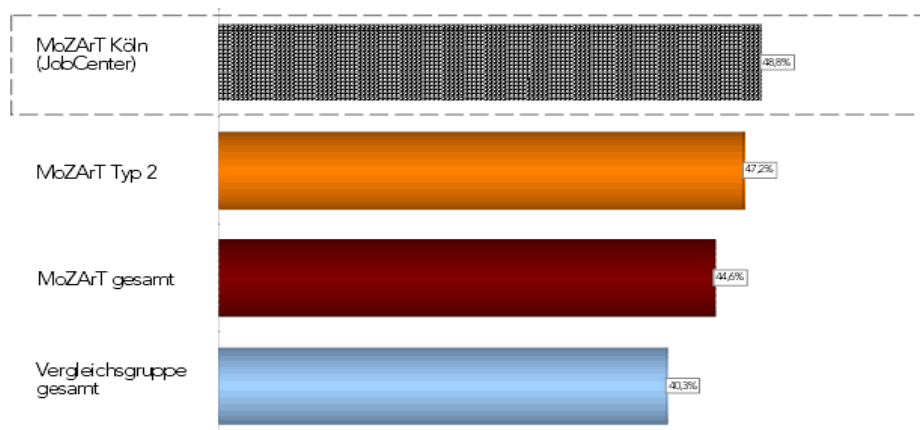
Übergänge und Übergangswahrscheinlichkeiten in Erwerbstätigkeit

Ein wichtiges Kriterium zur Bewertung der Vorhaben bildet die berufliche Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt. Die einfachste Betrachtungsgröße ist der Anteil der betreuten Personen, die nach der Betreuung mindestens einen Übergang in eine Erwerbstätigkeit haben.

Im Rahmen einer telefonischen Verbleibsuntersuchung wurde eine Stichprobe von 1.496 Kölner MoZArT-Kunden telefonisch nachbefragt. Auf der Basis einer genauen Abbildung des Eingliederungsverlaufs (biographischer Längsschnitt) wurde für das Kölner Projekt eine Übergangsquote von 48,8 Prozent in Erwerbstätigkeit ermittelt. Knapp jeder zweite betreute Klient hat also mindestens eine Erwerbstätigkeit nach der Betreuung durch MoZArT angetreten (vgl. Übersicht 3).

Übersicht 3

Übergänge in Erwerbstätigkeit ohne Kontrolle der Risikofaktoren



Erwerbstätigkeit: Erster Arbeitsmarkt ind.
Lohnkostenzuschuß, keine ABM

MoZArT-Evaluation - Endbericht Oktober 2003
Teilnehmerbefragung: Paneelehebung Juli 2002 - September 2003; n=9.610 Befragte

angegeben sind die
gemessenen Übergänge

MoZArT
Infas 3072

Im Vergleich dazu liegt die Übergangsquote bei allen MoZArT-Vorhaben bei 44,6 Prozent. Dies sind 4,3 Prozentpunkte mehr als die Vergleichsarbeits- und Vergleichssozialämter erzielt haben, die nicht an MoZArT beteiligt waren.

- 6 -

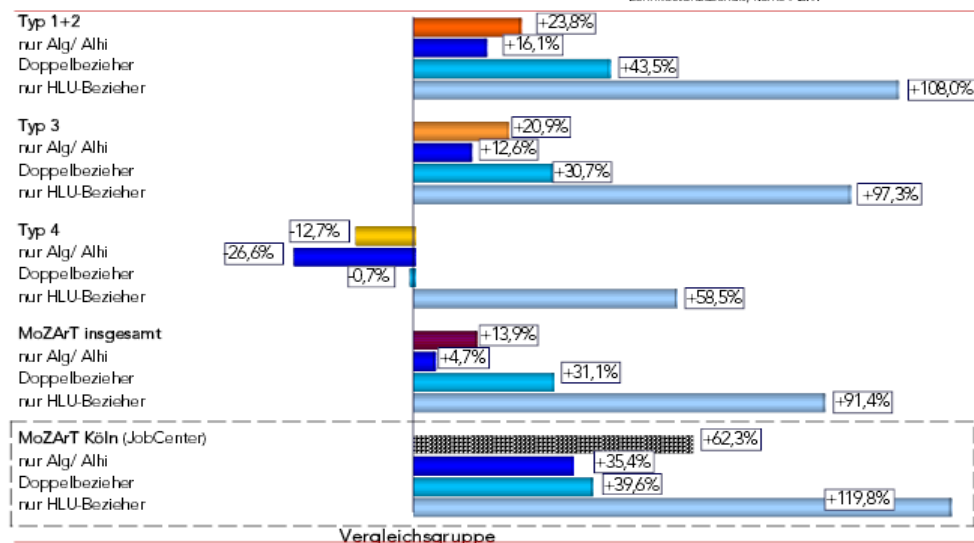
Die organisatorisch eng zusammenarbeitenden Modellvorhaben vom Typus 2 erreichen eine Übergangsquote in Erwerbstätigkeit von 47,2 Prozent. Das Kölner Vorhaben schneidet mit einer Quote von rd. 49 Prozent in dieser Gruppe noch besser ab.

Der Vergleich der reinen Übergangsquote ist prinzipiell unbefriedigend, weil sich dahinter an den Standorten unterschiedliche Ziel- und Problemgruppen und auch unterschiedliche Arbeitsmarktbedingungen verbergen können. Wirklich aussagekräftig ist deshalb erst ein Vergleich der Übergangswahrscheinlichkeiten, bei dem diese Merkmale der betreuten Personen, der Organisation und der Region statistisch kontrolliert werden. Die statistisch aufwändige ökonometrische Auswertung gibt an, um wie viel Prozent sich die Vermittlungschancen für einen MoZaRT-Kunden gegenüber einem vergleichbaren Hilfebezieher in einem normalen Arbeits- oder Sozialamt verändert. Positive Vorzeichen signalisieren einen Chancenzuwachs, negative einen Chancenverlust.

Übersicht 4

Wahrscheinlichkeit des Übergangs in Erwerbstätigkeit im Vergleich zur Vergleichsgruppe - mit Kontrolle der Risiko-Faktoren

Erwerbstätigkeit: Erster Arbeitsmarkt incl. Lohnkostenzuschuß, keine ABM



MoZaRT-Evaluation - Endbericht Oktober 2003
Teilnehmerbefragung Panelerhebung Juli 2002 - September 2003; n= 9610 Befragte

*) Proportional hazards transition rate model (Cox Regression); transformierte Odds Ratios, dargestellt in %



Betrachtet man alle befragten MoZaRT-Teilnehmer bundesweit, so liegt der Chancenzuwachs gegenüber der Vergleichsgruppe in den Kontrollämtern bei 13,9 Prozent. Anders formuliert: eine in MoZaRT betreute Person hat eine um das



- 7 -

1,139fache höhere Wahrscheinlichkeit der Eingliederung in Erwerbstätigkeit als eine vergleichbare Person, die nicht durch ein MoZArT-Vorhaben betreut wurde.

Die nach Organisationstypen differenzierte Betrachtung zeigt, dass - bei Kontrolle von Risikofaktoren – die Klienten von organisatorisch eng verzahnten Modellvorhaben vom Typ 2 gegenüber einer strukturgleichen Kontrollgruppe einen deutlichen Chancenzuwachs von 23,8 Prozent haben. Die Wahrscheinlichkeit des Übergangs in Erwerbstätigkeit ist auch deutlich höher als bei den schwach verzahnten Projekten und als bei der nur fallbezogenen Zusammenarbeit der Ämter (vgl. Übersicht 4).

Im Kölner Modellvorhaben liegt der Chancenzuwachs für die Klienten noch einmal deutlich über dem Durchschnittswert im Verzahnungstyp 2. Die Kölner MoZArT-Kunden haben eine um 62,3 Prozent höhere Eingliederungschance in Erwerbstätigkeit als die nach Struktur und Organisation kontrollierte Vergleichsgruppe. Mit anderen Worten: ihre Wiedereingliederungswahrscheinlichkeit liegt bei dem 1,6fachen eines normalen Arbeits- bzw. Sozialamts ohne entsprechende Zusammenarbeit der Hilfeträger.

Für die einzelnen Leistungsbeziehergruppen zeichnet sich ein ähnliches Bild. Bei den reinen Alg/Alhi-Beziehern liegt der Chancenzuwachs im Kölner Modell gegenüber der Vergleichsgruppe bei 35,4 Prozent (MoZArT insgesamt: 4,7 Prozent), bei den Doppelbeziehern bei 39,6 Prozent (MoZArT insgesamt: 31,1 Prozent) und bei den reinen HLU-Beziehern bei 119,8 Prozent (MoZArT insgesamt: 91,4 Prozent). Die Gruppe der reinen Sozialhilfebezieher profitiert also - wie auch in anderen MoZArT-Vorhaben - am stärksten von der Zusammenarbeit der beiden Ämter.

Nachhaltigkeit der Erwerbstätigkeitsphasen

Ein zweites Kriterium für den Eingliederungserfolg bildet der nachhaltige Verbleib in der neuen Erwerbstätigkeit. Wegen der vergleichsweise kurzen Laufzeit des Modells musste sich die Betrachtung auf einen Mindestverbleib von sieben Monaten beschränken. Die Betrachtung der Nachhaltigkeit erfolgte wiederum unter Kontrolle von Risikofaktoren, Organisations- und Regionalmerkmalen.

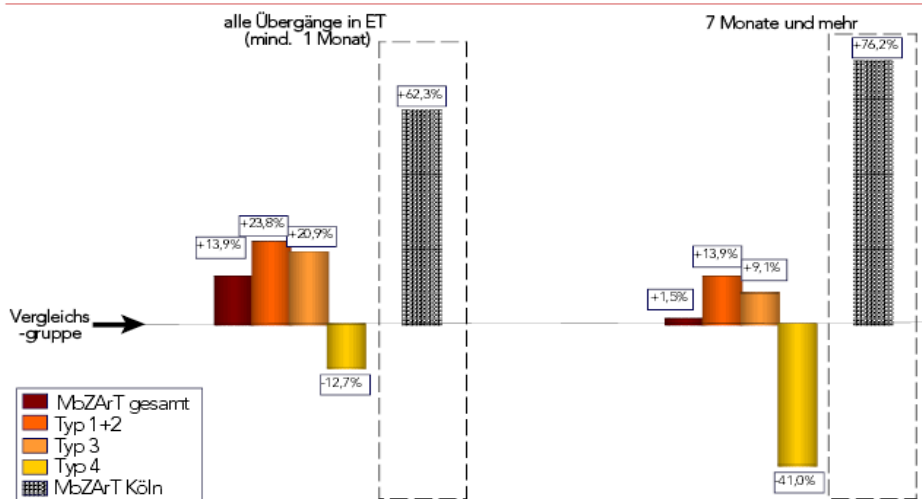
Alle MoZArT-Vorhaben, die eine enge Zusammenarbeit praktizierten, haben eine etwas höhere Nachhaltigkeit erzielt als die Vergleichsarbeits- und Vergleichssozialämter. Modelle, die ausschließlich auf die fallspezifische Koordination setzen, haben sowohl in der kurzzeitigen Betrachtung als auch in der Nachhaltigkeitsanalyse deutlich schlechtere Vermittlungsergebnisse erzielt als die Vergleichsstichprobe (vgl. Übersicht 5).



Bei Vorhaben vom Organisationstyp 2, zu denen auch Köln zählt, liegt der Chancenzuwachs, mindestens sieben Monate in Erwerbstätigkeit zu bleiben, um rd. 14 Prozent höher als bei der entsprechenden Vergleichsgruppe. Im Modellprojekt Köln ist diese Nachhaltigkeit mit plus 76,2 Prozent noch einmal deutlich höher als der ohnehin schon gute Wert im Organisationstyp 2.

Übersicht 5

Nachhaltigkeit des Verbleibs in ET im Vergleich zur Vergleichsgruppe:
Alle MoZArT-Teilnehmer



Erwerbstätigkeit: Erster Arbeitsmarkt ind. Lohnkostenzuschuß, keine ABM

MoZArT-Evaluation - Endebericht Oktober 2003
Teilnehmerbefragung; Panelerhebung Juli 2002 - September 2003; n=9.610 Befragte

*) Proportional hazards transition rate model (Cox Regression); transformierte Odds Ratios, dargestellt in %



Bewertung aus Sicht der Teilnehmer

Neben den „harten“ Verbleibsdaten wurden auch die Bewertungen der betreuten Klienten als „weiche“ Bewertungskriterien herangezogen. Gefragt wurde u.a. nach einer Bewertung des letzten Beratungsgesprächs sowie nach einer Wirkung der Betreuung auf die persönliche Situation.

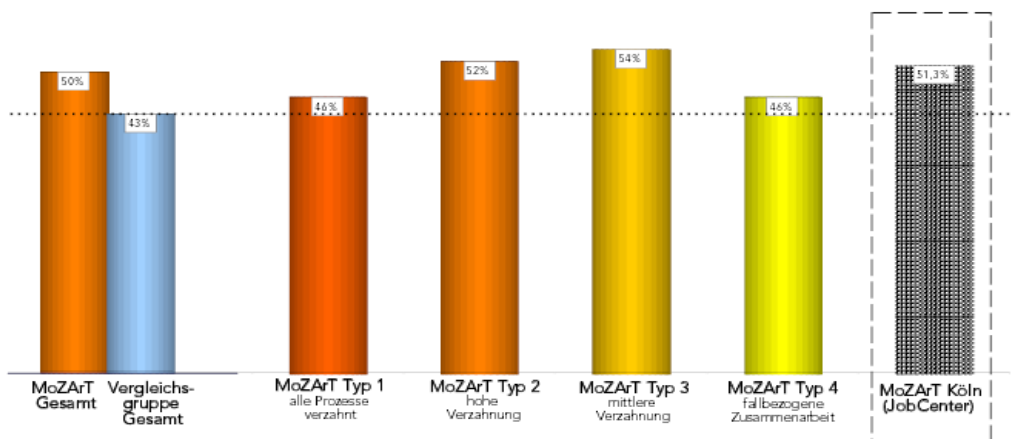
Die positiven Ergebnisse der hohen Übergangswahrscheinlichkeit in Erwerbstätigkeit und deren Nachhaltigkeit spiegeln sich auch in der Bewertung der MoZArT-Teilnehmer wider. So bewertet bundesweit jeder zweite MoZArT-Teilnehmer das letzte Beratungsgesprächs als hilfreich, während es in der Vergleichsgruppe in Kontrollämtern 43 Prozent sind. Für das Kölner Modell bewegt sich die Beurteilung des letzten Beratungsgesprächs mit 51,3 Prozent Zustimmung im Durchschnitt der Modelle mit enger Zusammenarbeit (vgl. Übersicht 6).



Übersicht 6

Bewertung des letzten Beratungsgespräches als hilfreich

Skala: 1 sehr hilfreich, 2 eher hilfreich, 3 eher nicht hilfreich, 4 garnicht hilfreich
(Hier: Skalenwerte 1 und 2 zusammengefasst)



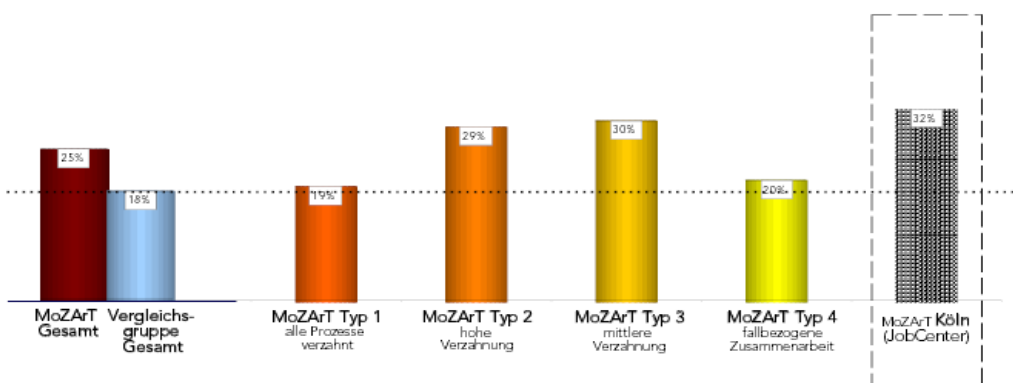
MoZArT-Evaluation - Endbericht Oktober 2003
Teilnehmerbefragung: Panelerhebung Juli 2002 - September 2003; n= 9.610 Befragte



Übersicht 7

Verbesserung der Situation durch Beratung

Skala: 1 sehr verbessert, 2 etwas verbessert, 3 etwas verschlechtert, 4 sehr verschlechtert, 5 Situation gleichgeblieben
(Hier: Skalenwerte 1 und 2 zusammengefasst)



MoZArT-Evaluation - Endbericht Oktober 2003
Teilnehmerbefragung: Panelerhebung Juli 2002 - September 2003; n= 9.610 Befragte



- 10 -

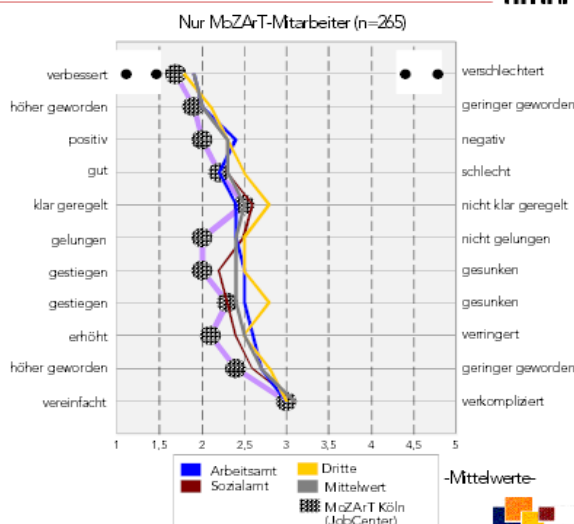
Bei der Einschätzung der persönlichen Situation gibt bundesweit jeder vierte befragte MoZArT-Teilnehmer an, dass sich seine Situation durch die Beratung verbessert hat, wohingegen es bei der Vergleichsgruppe nur 18 Prozent sind. Im Vergleich dazu schneidet das Kölner „JobCenter“ überdurchschnittlich gut im Urteil seiner Kunden ab: knapp jeder Dritte (32 Prozent) gibt an, dass sich seine Situation durch die Betreuung verbessert hat (vgl. Übersicht 7).

Übersicht 8

Bisherige Erfahrungen mit dem MoZArT Vorhaben im Amt (2. Welle 2003)
nach Art des Amtes



Durch MoZArT hat sich die Zusammenarbeit von Arbeitsamt und Sozialamt...
Meine persönliche Arbeitsbelastung ist durch MoZArT...
Die Auswirkungen des MoZArT-Vorhabens auf meine unmittelbare Arbeit ist...
Der Informationsaustausch zwischen Arbeitsamt und Sozialamt...
Zuständigkeiten und Aufgabenbereiche im MoZArT-Vorhaben sind...
Die Umsetzung unseres MoZArT-Vorhabens vor Ort ist...
Durch das MoZArT-Vorhaben ist mein Handlungsspielraum...
Als Mitarbeiter im MoZArT-Vorhaben ist meine Entscheidungsbefugnis...
Das MoZArT-Vorhaben hat die Effektivität meiner Arbeit...
Meine persönliche Arbeitszufriedenheit ist durch MoZArT...
Die Verwaltungsabläufe haben sich mit MoZArT...



MoZArT-Evaluation - Endbericht Oktober 2003

Quelle: Mitarbeiterbefragung an 33 MoZArT-Standorten (Arbeitsämter und Sozialämter) sowie 27 Vergleichsämtern (Arbeitsämter und Sozialämter). Auswertung n= 1.679



Bewertung aus Sicht der Mitarbeiter und Projektleiter

Schließlich wurde für die Einordnung und Bewertung der Organisation und Abläufe auch die Einschätzung der Mitarbeiter zu zwei Zeitpunkten erfragt. Sowohl aus Sicht der Mitarbeiter wie auch der Projektleiter fällt die Bewertung des Kölner Vorhabens in vielen Punkten besser aus als in anderen MoZArT-Ämtern. Auffallend besser bewertet wurde (vgl. Übersicht 8):

- die Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsamt und Sozialamt;
- die positive Auswirkung des MoZArT-Vorhabens auf die unmittelbare Arbeit ;
- die Umsetzung des MoZArT-Vorhabens vor Ort;
- die Entwicklung von Handlungsspielräumen aufgrund der Zusammenarbeit;



- 11 -

- die Steigerung der Effektivität sowie
- eine Steigerung der persönlichen Arbeitszufriedenheit durch MoZArT.

Zu den gut erreichten Zielen aus Sicht der Projektverantwortlichen zählt insbesondere das Fallmanagement. Durch die individuelle Hilfeplanung und die damit verbundene intensive Motivationsarbeit verbessern sich auch für Langzeitarbeitslose und für Personen mit Vermittlungshemmnissen die Vermittlungschancen in den ersten Arbeitsmarkt.

Fazit

Der Vergleich zu einer Kontrollstichprobe wie auch zu anderen MoZArT-Vorhaben verdeutlicht, dass das Kölner „JobCenter“ den Modellversuch mit guten Ergebnissen abgeschlossen hat. Durch die enge, organisatorisch verflochtene Zusammenarbeit von Arbeitsamt (heute Agentur für Arbeit) und Sozialamt wurden die Wiedereingliederungschancen für die betreuten Hilfebezieher deutlich erhöht. Auch in der vergleichsweise kurzen Nachhaltigkeitsbetrachtung von sieben Monaten sind die erzielten Eingliederungsergebnisse sehr gut. Im Urteil der betreuten Kunden wie auch in der Wahrnehmung der Mitarbeiter und Projektverantwortlichen spiegeln sich die „harten“ Ergebnisse in positiven subjektiven Einschätzungen wider.

infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH
Ralph Cramer und Dr. Helmut Schröder
Friedrich-Wilhelm-Str. 18, 53113 Bonn
Tel. 0228/3822-406; h.schroeder@infas.de



DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1141

23. April 2004

Schriftliche Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum

Entwurf eines Gesetzes zur optionalen Trägerschaft nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz) - BT-Drs. 15/2816

Prof. Dr. Claus Reis, Institut für Stadt- und Regionalentwicklung, Fachhochschule Frankfurt a.M.

I. Zum Entwurf insgesamt

Das SGB II sieht für die materiellen Leistungen und die Dienstleistungen der Grundsicherung für Arbeitslose eine geteilte Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit einerseits, der Kommunen andererseits vor. Die damit einhergehende finanzielle Belastung der kommunalen Haushalte soll hier erwähnt werden, ist aber nicht Gegenstand der Stellungnahme.

Durch die geteilte Zuständigkeit erhöhen sich die konzeptionellen und organisatorischen Probleme mit der Umsetzung des Gesetzes. Das SGB II enthält nur sehr wenige Vorgaben hinsichtlich der Arbeitsorganisation und lässt viele Fragen der Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation offen. Durch die Verteilung von „Zuständigkeiten“ und gleichzeitige Unklarheiten lenkt das Gesetz die Aufmerksamkeit nicht nur der Fachleute auf die erheblichen fiskalischen Effekte und juristischen Fallstricke der Reform und überlagert damit an Gestaltungsfragen ausgerichtete Überlegungen.

Würden die beiden zuständigen Leistungsträger ihre Aufgaben tatsächlich getrennt voneinander ausführen, würde der bürokratische Aufwand, der mit der Leistungsgewährung verbunden ist, gegenüber dem Status Quo erhöht. Aus diesem Grund sieht der Gesetzgeber die Bildung von Arbeitsgemeinschaften oder die Möglichkeit der einheitlichen Leistungsgewährung durch den kommunalen Träger vor, um dadurch einer „Hilfe aus einer Hand“ näher zu kommen. Der hier zu behandelnde Gesetzentwurf soll die Grundlage für die kommunale Trägerschaft (fast) des gesamten Leistungsprozesses schaffen.

Im Kern geht es bei der organisatorischen Umsetzung des Gesetzes in allen drei denkbaren Gestaltungsvarianten darum, einen komplexen Leistungsprozess, der die Gewährung von materieller Hilfe ebenso umfasst wie ein Bündel von Dienstleistungen, neu zu konzipieren und praktisch zu realisieren. Dabei müssen insbesondere folgende Themenkomplexe abgehandelt und in konkrete Organisationsstrategien umgesetzt werden:

- Arbeitsorganisatorische Gestaltung des einzelfallbezogenen Geschäftsprozesses (z.B. Gewährung materieller Hilfe, Fallmanagement);
- Entwicklung einer Aufbauorganisation (u.a. innerorganisatorisches Steuerungssystem);
- Planung des einzelfallübergreifenden Leistungsprozesses (u.a. Planung der Integrationsleistungen, Aufbau stabiler Kooperationsbeziehungen, Angebotssteuerung);
- Ressourcen- und Personalplanung (Ermittlung des Personalbedarfs und der benötigten Qualifikationen);
- Definition von Schnittstellen (u.a. Kontraktmanagement).

Der Entwurf gibt keine Hilfestellung, wie die genannten Themenkomplexe zu bearbeiten und die einzelnen Aufgaben zu erfüllen sind, sondern überlässt die konzeptionelle Ausgestaltung – wie bereits das SGB II – der Praxis. Wie jedoch die Erfahrungen aus dem Projekt „Modelle der Zusammenarbeit von Arbeitsverwaltung und Trägern der Sozialhilfe“ und aus verschiedenen einschlägigen Projekten des Landes Nordrhein-Westfalen zeigen, ist es von entscheidender Bedeutung für die Qualität von Leistungsprozessen, dass diese zumindest in Umrissen präzise beschrieben sind, damit ein Mindestmaß an Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit möglich wird. Dies hat insbesondere auch Auswirkungen auf die Hilfeempfänger, denen im Rahmen des Grundsatzes „Fördern und Fordern“ eine definierte Qualität der Dienstleistung gewährleistet werden sollte, damit ein Pendant zum „Pflichtenkatalog“ geschaffen wird.

Die vom Gesetzgeber bewusst frei gelassene Lücke kann hier nicht gefüllt werden, dennoch sollen in aller Kürze aus den vorliegenden Erfahrungen mit Fallmanagement im Rahmen lokaler Beschäftigungsförderung Hinweise für die Gestaltung der notwendigen Leistungsprozesse entwickelt werden. Hieraus ist abzulesen, welche Aufgaben von den Kommunen zu bewältigen sind, die von der Möglichkeit der Option

Gebrauch machen wollen. Gleichzeitig stellt das Wissen um die Inhalte der Leistungsprozesse eine Folie für die Bewertung des Gesetzesentwurfes dar.

Leistungen nach dem SGB II erhalten Personen, die keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB III haben und im Sinne des Gesetzes erwerbsfähig und hilfebedürftig sind. Die Entscheidung, wie mit diesen Personen, weiter zu verfahren ist, muss der in § 14 SGB II eingeführte „persönliche Ansprechpartner“ treffen. Er hat zu entscheiden, ob eine Person grundsätzlich zum Kreis der Leistungsadressaten zählt, bedürftig und erwerbsfähig ist. Der persönliche Ansprechpartner nimmt Anträge auf, entscheidet über die Gewährung materieller Leistungen und führt im Zuge dieser Tätigkeit ein erstes Profiling durch.

Diese Funktion fällt in den Bereich hoheitlicher Aufgaben und hat eine unmittelbar steuernde Dimension: es geht um die „Zugangssteuerung“, d.h. die sachgerechte Entscheidung (die natürlich flexibel und damit revidierbar sein muss), wer zukünftig welche Leistungen erhält. Bei der Antragsbearbeitung fallen dabei Informationen an, die für die richtige Ausgestaltung des Fallmanagements von Bedeutung sind, deshalb sollte die Gewährung materieller Leistungen und die Gewährung von Dienstleistungen möglichst nicht getrennt werden.

Eine Kernaufgabe des persönlichen Ansprechpartners ist das „Fallmanagement“, d.h. die auf einen einzelnen „Kunden“ und dessen Bedarfslage bezogene Ausgestaltung eines Hilfeangebots zur Bearbeitung gesundheitlicher, psychischer oder sozialer Probleme und Kompetenzdefizite. Die Entscheidung über die „Leistungstiefe“, d.h. die Intensität der Beratung und die Komplexität der Hilfeangebote trifft der persönliche Ansprechpartner selbst, d.h. er benötigt erhebliche diagnostische Kompetenzen.

Bestandteil dieses Hilfeangebots sind beschäftigungsbezogene Hilfen (im Sinne der Arbeitserprobung), der Schwerpunkt liegt aber auf der Bearbeitung von Problemlagen, die über „Beschäftigung“ hinausweisen, auch wenn sie vermittlungsrelevant sind (Sucht, Schulden, familiäre Probleme etc.). Aufgabe des „Fallmanagement“ ist es, für den Teil der Klientel bedarfsgerechte Hilfen zu organisieren, der sie benötigt. Hierzu kann es sich einer ganzen Palette von Dienstleistungen bedienen (§ 16, 2 SGB II), sowohl solchen, die speziell hierfür entwickelt wurden (z.B. Schuldnerberatung), wie solche, die ein Leistungsträger im eigenständigen gesetzlichen Auftrag erbringt, die aber sinnvoll mit anderen Leistungen kombiniert werden könnten (z.B. Hilfe zur Erziehung).

Gleichzeitig muss die Schnittstelle zur Vermittlung so ausgestaltet werden, dass eine enge Kooperation und eine Arbeit „Hand in Hand“ möglich ist.

Da es in vielen Fällen sinnvoll sein kann, Beschäftigungs- und/oder Qualifizierungsangebote und soziale Hilfen zu kombinieren, gehört es zum Aufgabenbereich des Fallmanagement, diesen Zugang zu gewährleisten und entsprechend auf geeignete Angebote von Beschäftigungs- oder Qualifizierungsträgern zurückzugreifen zu können (vgl. § 16, 1 und 16, 3 SGB II).

II. Zu den Themenbereichen

1. Ausgestaltung und Wahrnehmung der Option

Der Entwurf sieht vor, dass die Kommunen die Möglichkeit haben, die nach dem SGB II der Bundesagentur zugewiesenen Aufgaben als Organe der Bundesagentur wahrzunehmen. Sie sind dann „im Rahmen der Organschaft an die Vorgaben der Bundesagentur für Arbeit gebunden. Die Konkretisierung der Vorgaben kann im Rahmen von Zielvereinbarungen erfolgen. Die Entscheidungen und Handlungen der kommunalen Stellen werden der Bundesagentur zugerechnet“ (Begründung, S. 22).

Unabhängig von eventuellen rechtlichen Problemen wird damit die Handlungsfreiheit der Kommunen einerseits eingeschränkt (Bindung an Vorgaben der Bundesagentur), andererseits bleibt der oben dargelegte Mangel an verbindlichen Qualitätsstandards bestehen. Zur Problematik von Zielvereinbarungen wird noch einiges auszuführen sein; hier sei nur mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass die Definition von Leistungsprozessen und damit auch die Festlegung von fachlichen bzw. verfahrensmäßigen Standards der „Praxis“ überlassen bleibt. Angesichts der Tatsache, dass die Klienten der Agenturen für Arbeit und der Kommunen eben keine Kunden sind, die zwischen verschiedenen Angeboten wählen können, hat die Regelungsabstimmung negative Folgen für die Leistungsadressaten. Sie erhalten zwar eine Dienstleistung, deren Ablehnung sanktioniert wird, die Qualität dieser Leistung wird aber nicht durch den Gesetzgeber gewährleistet, sondern hängt von der Geschäftspolitik und dem Budget der Bundesagentur oder einer eventuell optierenden Kommune ab.

Die optierenden Kommunen können weitgehend autonom handeln, soweit die Bundesagentur keine Vorgaben macht. Es gibt keinerlei Gewähr dafür, dass sich Zielvereinbarungen auch auf den Bereich von Verfahrensstandards erstrecken (um so zumindest ein Minimum an Einheitlichkeit zu sichern). Sollte dies aber der Fall sein, haben die Kommunen kaum Möglichkeiten, ihre vorliegenden Erfahrungen, z.B. hinsichtlich der Ausgestaltung von Fallmanagement, zur Geltung zu bringen. Sie sind an Vorgaben gebunden, die der Geschäftspolitik der Bundesagentur folgen dürften.

Auch wenn Kommunen optieren, wird damit nur ein Teil des gesamten Leistungsprozesses organisatorisch erfasst. Es bestehen weiterhin Schnittstellen zum Leistungsbereich des SGB III wie auch umgekehrt die Agenturen für Arbeit in der Lage sein müssen, im Bedarfsfall auf Leistungen z.B. des Fallmanagements zurückzugreifen. Damit dürfte deutlich sein, dass auch im Falle der optierenden Kommunen ein Großteil der in Teil I benannten Gestaltungsaufgaben abgearbeitet werden müssen und dass dabei die Kooperation mit der Agentur für Arbeit unerlässlich ist. Um die Kooperation zu gewährleisten, bedarf es jedoch einer zwingenden gesetzlichen Vorschrift, damit die beiden Leistungsträger tatsächlich Hand in Hand arbeiten.

2. Zielvereinbarungen

Zielvereinbarungen dienen der innerorganisatorischen Steuerung; gleichzeitig können Zielvereinbarungen

eingesetzt werden, um politische Vorgaben zu konkretisieren; auf Letzteres zielt der § 48 SGB II.

Die im Entwurf vorgesehene Zielvereinbarung soll eindeutig dem erstgenannten Zweck dienen, dies ergibt sich bereits daraus, dass zur Erfüllung von Zielvereinbarungen auch Weisungen eingesetzt werden sollen.

Damit tatsächlich innerorganisatorisch mit Zielvereinbarungen gesteuert werden kann, müssen vier Fragen geklärt sein:

- Auf welche Art von Zielen beziehen sich Zielvereinbarungen, ausschließlich strategische Ziele oder operationale Ziele?
- Woran misst sich die Zielerreichung, welche Indikatoren werden eingesetzt und wer bestimmt diese Indikatoren?
- Was kann überhaupt „vereinbart“ werden, d.h. wie „gleichberechtigt“ ist die Verhandlungsposition?
- Was geschieht im Falle des Nichterfüllens einer Vereinbarung?

An der letzten Frage entscheidet sich, ob eine Zielvereinbarung tatsächlich zur Steuerung eingesetzt wird oder eher den Charakter von „Absichtserklärungen“ besitzt. Wenn aber die Nichterfüllung sanktioniert wird (und nur so kann effektiv gesteuert werden), werden die drei erstgenannten Fragen äußerst bedeutsam.

Im Entwurf wird jedoch – im übrigen genauso wenig wie im SGB II – nicht recht klar, was unter einer „Zielvereinbarung“ zu verstehen ist und wie die genannten vier Fragen zu beantworten sind. Solange die-

se Unklarheit besteht, kann von einer echten Optionsmöglichkeit nicht gesprochen werden. Denn über die Zielvereinbarung erfolgt die Einbindung der optierenden Kommune in den Handlungsrahmen der Bundesagentur. Sie soll die Steuerung über Weisungen ersetzen, die aus kommunaler Sicht gänzlich inakzeptabel ist. Ist jedoch weder geklärt, wie „tiefgestaffelt“ die Zielformulierung ist, welche Ziel- und Aufgabenbereiche von Vereinbarungen erfasst sind, welche Kriterien für die Zielerreichung gelten noch ob und welche Sanktionen im Falle des Nicht-Ereichens drohen, kann sich keine Kommune ernsthaft darauf einlassen, vom Optionsrecht Gebrauch zu machen, denn sie würde sich damit vorab Bedingungen unterwerfen, die sie gar nicht kennt, die aber ihr konkretes Handeln und auch die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel erheblich bestimmen.

3. Budgets/Fallpauschalen

Damit sich Kommunen für oder gegen eine Option entscheiden können, muss die Höhe der Fallpauschalen für die Eingliederungsleistungen und die Verwaltungskosten für den gesamten Zeitraum der Option feststehen. Gleichzeitig muss die Berechnung der Pauschalen transparent, d.h. mit der Praxis der Beschäftigungsförderung in der Vergangenheit vermittelt sein. Beides ist jedoch nicht gegeben. Die seitens des BMWA in die Diskussion gebrachten Eingliederungspauschalen liegen z.T. erheblich unter den Pro-Kopf-Ausgaben von Kommunen, die in der Vergangenheit erfolgreich Integrationspolitik betrieben haben.

Dies sei am Beispiel der Stadt Wiesbaden demonstriert:

Merkmal	Vorgabe BMWA 2005	Empirie Wiesbaden 2003
Kosten pro Maßnahme für 25 - 64jährige	8.448 €	20.611 € (BSHG § 19)
Kosten pro Maßnahme für unter 25jährige	7.862 €	8.065 € (Maßnahmen WzBBfA)
Kosten pro Bedarfsgemeinschaft mit erwerbsfähigen Leistungsberechtigten	2.671 €	2.000 € (BSHG + WzBBfA) und 2.718 € (AA Wiesbaden je Arbeitslosen)

Wenn eine Trennung zwischen den Pauschalen für Jugendliche/junge Erwachsene und Erwachsene gemacht wird, ist grundsätzlich zu fragen, warum – so die Vorschläge des BMWA – erstere niedriger ist als Letztere. Denn die Aufgabe der Eingliederung von Personen unter 25 Jahren umfasst u.U. auch Ausbildung (so zumindest der § 3, Abs. 2 SGB II). Um aber für Personen ohne Berufsausbildung die nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt zu sichern sind in der Regel Qualifizierungsmaßnahmen nötig, für deren Finanzierung die Eingliederungspauschale bei Weitem nicht hinreicht.

Grundsätzlich stellt sich das Problem, dass bei einer deutlichen Absenkung der Pauschalen unter die bisherigen Pro-Kopf-Ausgaben der Kommunen die kom-

munalen Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen nicht im bisherigen Umfang und der bisherigen Qualität weitergeführt werden können. Es ist zu befürchten, dass es zu einem Ausbau gemeinnütziger Arbeit in der bisherigen Variante des § 19, Abs. 2, 2. Alternative kommt – eine Variante, die nach allen vorliegenden Erkenntnissen nur sehr begrenzt zur Integration in den Arbeitsmarkt beiträgt.

Begrüßenswert ist es, dass die Verwaltungs- und die Eingliederungspauschale zu einem Budget zusammengezogen werden können und dass die Haushaltsmittel in diesem Punkt (begrenzt) übertragbar sind. Dies ermöglicht den optierenden Kommunen die Flexibilität, vom Schlüssel 1:75 beim Fallmanagement

faktisch abzugehen, um darüber anspruchsvollere Beschäftigungsmaßnahmen zu finanzieren.

An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass es keine fachliche Begründung für den genannten Schlüssel gibt. Die mittlerweile veröffentlichten empirischen Ergebnisse eines einschlägigen Forschungsprojektes des Landes Nordrhein-Westfalen zeigen, dass dieser Schlüssel für beratungsintensives Fallmanagement viel zu hoch ist (angemessener sind hier Schlüssel von 1:40 und 1:50), dass aber gleichzeitig nicht alle Hilfeempfänger die Dienstleistung „Fallmanagement“ benötigen.

Es wird eine Aufgabe der optierenden Kommunen sein, anhand einer Analyse der tatsächlichen Bedarfssituation festzulegen, wie viele Fallmanager mit welchem Aufgabenzuschnitt benötigt werden und entsprechende Mittel aus dem Gesamtbudget einzusetzen. Ebenso wird die Planung von Integrationsmaßnahmen einen deutlichen Bedeutungsgewinn erfahren müssen.

4. Wirkungskontrolle und Benchmarking

Der Wirkungskontrolle kommt im Kontext der Zielvereinbarungen (vgl. 2.) erhöhte Bedeutung zu. Auch hier ist es zwingend erforderlich, eindeutig zu definieren, was unter „Wirkungskontrolle“ zu verstehen ist.

Dem § 54 SGB II folgend, kann sich die „Wirkung“, die kontrolliert werden soll, nicht auf die unmittelbare Eingliederung in Arbeit beschränken. Vielmehr ist der Integrationsfortschritt auf geeignete Weise abzubilden – hierzu ist es nötig, zunächst kategorial zu definieren, was als „Integrationsfortschritt“ zu bewerten ist, um anschließend geeignete, d.h. operationalisierbare und messbare Indikatoren zu bilden.

Neben den Wirkungszielen sollten auch Erreichungsziele definiert und kontrolliert werden, d.h. es muss erfasst werden, mit welchen Zielgruppen gearbeitet wird (diese wären z.B. nach Arbeitsmarktnähe, Qualifikation und dem Vorhandensein sozialer Probleme zu differenzieren), ob „Creaming-Effekte“ auftreten, ob bestimmte Personengruppen aus dem Leistungsbezug

ausgegrenzt werden etc.

Nur der Vergleich des „Erreichungsgrades“ mit den Wirkungszielen ermöglicht eine hinreichend präzise Abbildung des Leistungsprozesses.

Im Hinblick auf „Benchmarking“ ist festzuhalten, dass Leistungsprozesse unterschiedlicher Träger nur dann miteinander verglichen werden können, wenn – z.B. über ein regressionsanalytisches Vorgehen – alle Einflussfaktoren (z.B. auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt), die von den Agenturen für Arbeit bzw. den Kommunen nicht direkt beeinflusst werden können, aus der Betrachtung ausgeschlossen werden, d.h. der Vergleich um diese Faktoren bereinigt wird.

III. Fazit

Angesichts der vielen konzeptionellen Unklarheiten und absehbaren organisatorischen Probleme, den fundamentalen Ungewissheiten im Hinblick auf die Ausgestaltung von Zielvereinbarungen kann eine verantwortungsvoll agierende Kommune auf der Basis des vorliegenden Entwurfes nicht ernsthaft in Erwägung ziehen, von der Optionsmöglichkeit Gebrauch zu machen.

Gleichzeitig sparen sowohl das SGB II wie der Entwurf wesentliche Fragen der Leistungsgewährung aus ihrem Regelungsbereich aus, was für die Hilfeempfänger eine gravierende Benachteiligung darstellt (fehlende Qualitäts- und Verfahrensstandards).

Grundsätzlich empfiehlt sich m.E. angesichts der Fülle von absehbaren Problemen, die sich nicht nur im Hinblick auf die Optionsmöglichkeit sondern auch im Kontext der Bildung von Arbeitsgemeinschaften stellen (vgl. hierzu Teil I) und deren Lösung erhebliche konzeptionelle und organisatorische Anstrengungen erforderlich machen wird, eine Verschiebung des Zeitrahmens. Die im Entwurf vorgesehene Korrektur des § 44b SGB II reicht jedenfalls nicht hin, um diesen Problemkomplex, der hier nicht zu behandeln war, bearbeitbar zu machen.