

Stadt Münster

Bewertung der organisatorischen Alternativen zur künftigen Aufgabewahrnehmung im SGB II in der Stadt Münster

Gutachten

11. Juni 2010

Stadt Münster

Bewertung der organisatorischen Alternativen zur künftigen Aufgabewahrnehmung im SGB II in der Stadt Münster

Gutachten

11. Juni 2010

Ansprechpartner:

Dr. Friedemann Christ
Geschäftsführer
Tel.: +49 (0)30 27 594 - 517
Mobil: +49 (0)170 9278057
E-Mail: friedemann.christ@gfa-public.de

GFA Public GmbH
Linienstraße 160
D-10115 Berlin

INHALTSVERZEICHNIS

1	EINLEITUNG	1
2	EMPFEHLUNG	3
2.1	Problem	3
2.2	Grundsatzentscheidung	3
2.3	Empfehlung	4
3	BEGRÜNDUNG DER EMPFEHLUNG	6
4	ENTSCHEIDUNGSRELEVANTE EINFLUSSFAKTOREN	10
4.1	Finanzielle Einflussfaktoren	10
4.1.1	Umstellungsaufwände	10
4.1.2	Umsetzungskosten	12
4.2	Organisatorische Einflussfaktoren	22
4.2.1	Personal	22
4.2.2	Umstellung der Organisation	23
4.2.3	Kooperation/Rolle der Träger der Grundsicherung	24
4.2.4	Zusammenarbeit mit Freien Trägern	26
4.2.5	Rolle der Stadtverwaltung	27
4.3	Fachliche Einflussfaktoren	29
4.3.1	Kundenstamm der AMS	30
4.3.2	Überregionale Arbeitsvermittlung	32
4.3.3	Sozialpolitische Tradition/Erfahrung	34
5	ECKPUNKTE DES GESETZESENTWURFS	36
5.1	Für Jobcenter und Optionskommunen geltende Regelungen	36
5.2	Regelungen für Jobcenter	37
5.3	Regelungen für zugelassene kommunale Träger	39
5.4	Zulassung weiterer kommunaler Träger	39

1 EINLEITUNG

- 1 Die Stadt Münster steht wie alle Kommunen, die seit dem 01.01.2005 das SGB II in einer Arbeitsgemeinschaft mit der Bundesagentur für Arbeit (BA) umsetzen, vor der Frage, wie die Aufgabenwahrnehmung des SGB II in Münster ab dem 01.01.2011 dauerhaft organisiert werden soll: in einem **Jobcenter** als Fortführung der ARGE **oder** in kommunaler Eigenverantwortung als „**zugelassener kommunaler Träger**“ (zkT) im sogenannten Optionsmodell. Der Verwaltungsvorstand ist sich der Tragweite dieser Fragestellung voll und ganz bewusst und hat zur fachlichen Unterfütterung der anstehenden Grundsatzentscheidung bereits frühzeitig im März 2010 eine Steuerungsgruppe mit Mitgliedern der ARGE Münster (AMS) und der Stadtverwaltung unter fachlicher Begleitung von GFA Public eingesetzt.
- 2 Als Ergebnis der fachlichen Aufarbeitung legt GFA Public dieses Gutachten zur zukünftigen Aufgabenwahrnehmung im SGB II in der Stadt Münster vor. **Das Gutachten ist kein Rechtsgutachten, sondern eine fachliche Analyse und Bewertung der Chancen und Risiken beider Organisationsmodelle für die Stadt Münster.** Der vorliegende Gesetzesentwurf zur Reform des SGB II dient dabei als Rahmen, den wir anhand der bisherigen Praxis der SGB II-Umsetzung in der Stadt Münster und in anderen Regionen/Grundsicherungsstellen bewerten. Im Zentrum stehen dabei die handelnden Akteure, die an der Umsetzung des SGB II mitwirken. **Entscheidend für unsere Empfehlung ist nicht die Frage: „Welchen formalen Rahmen gibt der Gesetzesentwurf vor?“, sondern: „Welche Chancen und Risiken birgt dieser Rahmen vor dem Hintergrund der gesammelten Erfahrungen und der zu erwartenden Verhaltensweisen der handelnden Akteure?“.** Bezugsgröße des Gutachtens sind die Ausgangslage und die Rahmenbedingungen in der Stadt Münster sowie die Bereitschaft der Stadtverwaltung, das SGB II gegebenenfalls eigenständig umzusetzen. Das Gutachten stützt sich außerdem auf aktuelle Daten der AMS und zur Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in der Stadt Münster. Zudem hat GFA Public in den letzten Monaten leitfadengestützte Expertengespräche mit der Stadtverwaltung und relevanten Akteuren der Stadt geführt.

Die Bewertungen sowie die daraus abgeleiteten Empfehlungen dieses Gutachtens beruhen auf dem mit Datum des 11. Juni 2010 bekannten Stand des Gesetzgebungsverfahrens zur Neuorganisation des SGB II. Das Gesetzgebungsverfahren ist zum Zeitpunkt der Erstellung des Gutachtens noch nicht abgeschlossen. Gegenwärtig ist der Gesetzentwurf, nach einem ersten Durchgang im Bundesrat, dem Bundestag zugeleitet. Dort hat bereits eine öffentliche Anhörung stattgefunden. Da zunächst vorgesehen war, die Beschlussfassung des Rates Münster in der Sitzung des Rates am 07.07.2010 herbeizuführen, war es erforderlich, das Gutachten parallel zum laufenden Gesetzgebungsverfahren zu erstellen. Auch wenn grundlegende Änderungen zu den beiden Organisationsmodellen (Jobcenter, Optionskommune) nicht zu erwarten sind, bedarf es für eine endgültige Festlegung gesetzlich verankerter Umsetzungs- und Ausführungsregelungen zur Neuorganisation des SGB II.
- 3 Das Gutachten ist pyramidal angelegt. Ausgehend von einer Beschreibung der Ausgangslage wird in Kapitel 2 eine Empfehlung zur zukünftigen Organisationsform der Aufgabenwahrnehmung SGB II in der Stadt Münster ge-

geben. Diese Empfehlung stützt sich auf die Abwägung jener Faktoren, die Einfluss auf die Entscheidung pro Jobcenter beziehungsweise pro Optionsmodell haben. Kapitel 3 enthält eine Begründung der Empfehlung, die sich an zwei zentralen Argumentationslinien orientiert. In Kapitel 4 werden alle relevanten Einflussfaktoren, untergliedert nach finanziellen, organisatorischen und fachlichen Faktoren, differenziert für die beiden Organisationsmodelle diskutiert. Kapitel 5 gibt schließlich einen Einblick in die zentralen Eckpunkte des Gesetzesentwurfs.

- 4 Zur Orientierung verwenden wir für jeden Abschnitt durchnummerierte Randnummern (RN). So hat der Leser die Möglichkeit, an einzelnen Stellen, speziell in den vorderen Kapiteln, direkt jenen fachlichen Querverweisen nachzugehen, die Ergebnisse und Bewertungen erklären. Zudem ermöglichen die Randnummern jedem Leser nur dort in die Tiefe zu gehen, wo für ihn eine weitergehende fachliche Klärung notwendig ist.

2 EMPFEHLUNG

2.1 Problem

- 5 Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammengeführt. Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind die Bundesagentur für Arbeit (BA) und die Kommunen: Die Regelleistungen zum Lebensunterhalt und Leistungen zur Eingliederung in Arbeit werden von der BA, die sozialflankierenden Leistungen und die Leistungen für Unterkunft und Heizung von den Kommunen erbracht. Um eine Leistung „aus einer Hand“ zu ermöglichen, arbeiten beide Träger in sog. Arbeitsgemeinschaften (ARGE) zusammen. Das Bundesverfassungsgericht hat am 20. Dezember 2007 entschieden, dass diese Form der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist und spätestens bis zum 31. Dezember 2010 neu geregelt werden muss.
- 6 Daneben wurden 69 Kommunen als eigenständige Leistungsträger der Grundsicherung für Arbeitsuchende anstelle der BA zugelassen, deren Zahl sich mittlerweile durch Kreisgebietsreformen auf 67 reduziert hat. Diese Kommunen sind in ihrer Region seit dem 1. Januar 2005 für alle Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständig. Die Zulassung war auf sechs Jahre beschränkt und läuft zum 31. Dezember 2010 aus.

Die formal korrekte Bezeichnung der kommunalen Leistungsträger lautet „zugelassene kommunale Träger“ (zKT). Umgangssprachlich werden sie jedoch oft als Optionskommunen bezeichnet. In diesem Gutachten verwenden wir neben dem Begriff der „Optionskommune“ im Folgenden auch die Begriffe „Option“ oder „Optionsmodell“, wenn die „zugelassenen kommunalen Träger“ gemeint sind.

2.2 Grundsatzentscheidung

- 7 Um die Umsetzung des SGB II ab dem 01.01.2011 zu gestalten, haben sich Bund und Länder auf eine Verfassungsänderung verständigt¹, die auch zukünftig zwei Organisationsalternativen für die Grundsicherungsstellen vorsieht:
1. *Jobcenter*: In der Mehrzahl der Städte und Gemeinden werden die BA und die Kommunen das SGB II ab dem Jahr 2011 gemeinsam in sogenannten Jobcentern (als Nachfolgeorganisationen der ARGE) umsetzen. Die Trägerschaft sowie die Finanzierungsstruktur der ARGE werden beibehalten. Änderungen sind vor allem bei personalrechtlichen Fragen und der Aufsichtsstruktur vorgesehen.
 2. *Optionskommunen*: Ausgewählte Kommunen können das SGB II in Alleinregie umsetzen. Die bereits bestehenden 67 Optionskommunen werden dauerhaft zugelassen. Maximal 43 weitere kommunale Träger können auf Antrag zugelassen werden. Der Antrag ist bis zum 31.12.2010 zu stellen. Die Zulassung wird zum 01.01.2012 wirksam.

¹ Siehe: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP vom 04.05.2010 – Bundestags-Drucksache 17/155 – Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende; Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91e) - Bundesrat-Drucksache 186/10

Sollte das Kontingent von 43 Optionskommunen nicht ausgeschöpft werden, wird 2015 erneut die Möglichkeit bestehen, einen Antrag auf Zulassung (zum 01.01.2017) zu stellen.

Im Jahr 2011 müssen auch die Kommunen, die die Zulassung als kommunaler Träger für 2012 beantragen, das SGB II in Jobcentern mit der BA umsetzen.

- 8 Die Stadt Münster steht somit vor einer Grundsatzentscheidung: Will die Stadt Münster in einem Jobcenter über das Jahr 2011 hinaus mit der Bundesagentur für Arbeit kooperieren oder das SGB II ab dem Jahr 2012 in Alleinregie umsetzen? Dabei geht es nicht allein um die Frage, ob die Stadt Münster „optieren“ sollte, sondern um eine bewusste Entscheidung für eine der beiden Organisationsalternativen, das heißt das Jobcenter oder die „Option“! Denn ein Festhalten am Status quo wird es so oder so nicht geben. Beide Modelle bringen Veränderungen mit sich und bergen Chancen und Risiken für die Stadt Münster.

2.3 Empfehlung

- 9 Grundsätzlich lässt sich eine ganze Reihe von relevanten Faktoren benennen, die (die Entscheidung über) die zukünftige Umsetzung des SGB II in der Stadt Münster beeinflussen (→ Kapitel 4). Die gesamte Materie ist sehr komplex. Aber: Mit der Neuregelung des SGB II erfolgt eine weitgehende rechtliche Gleichstellung beider Modelle. In der Praxis besteht die „Manövrierermasse“ vor allem darin, wie und wofür der Eingliederungstitel (EGT) und das Verwaltungsbudget eingesetzt werden (zusammen aktuell in Münster ca. 29 Mio. €/Jahr).

Fachliche Erwägungen machen fernab der rechtlichen Rahmenbedingungen deutlich, dass in beiden Modellen bedarfsgerechte Leistungen erbracht werden können. Die Ausgangslage in der Stadt Münster ist zudem ambivalent, sodass sich aus den fachlichen Aspekten keine Präferenz für eine Organisationsform ableiten lässt. Gleiches gilt für die finanziellen Einflussfaktoren. Abgesehen von überschaubar höheren Umstellungskosten beim Optionsmodell beinhalten beide Modelle keine relevant höheren finanziellen Risiken für die Stadt Münster als das jeweils andere Modell. Organisatorische Aspekte der Handlungsautonomie und des kommunalen Einflusses auf die Steuerung und Ausrichtung der Grundsicherungsstelle sprechen hingegen für eine Option. Es entscheidet sich alleine einfacher als zu zweit.

In ihrem Kern lässt sich die Grundsatzentscheidung für die Stadt Münster auf die Beantwortung von zwei Fragen reduzieren:

1. Will die Stadt Münster zukünftig eine aktive Rolle in der Gestaltung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in der Stadt einnehmen?
2. Ist die Stadt Münster bereit, die politische Verantwortung für die Umsetzung des SGB II zu übernehmen?

Wir können als Gutachter keinen Einfluss auf die Frage der politischen Verantwortung nehmen und müssen deshalb diesen Aspekt in unserer Empfehlung außen vor lassen. Da der Wille zur Gestaltung in der Verwaltungsspitze deutlich erkennbar ist und die organisatorische Bewertung für

eine eigenverantwortliche kommunale Aufgabenwahrnehmung des SGB II spricht, **empfehlen wir der Stadt Münster, sich am Auswahlverfahren für die Umsetzung des SGB II im Optionsmodell ab dem 01.01.2012 zu beteiligen.**

- 10 Unabhängig davon, ob Verwaltungsspitze und Politik der Empfehlung von GFA Public in Richtung der Option folgen, empfehlen wir der Verwaltungsspitze und dem Rat der Stadt, bewusst über beide Organisationsalternativen abzustimmen. Denn eine Entscheidung gegen die Option ist nicht automatisch eine Entscheidung pro Jobcenter und umgekehrt. Es geht um eine Entscheidung von Dauer mit höchster arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Relevanz für die Stadt. Im Gegensatz zu 2004 handelt es sich nicht mehr um einen Modellversuch, sondern um die unbefristete Festschreibung des zukünftigen Regelfalls. In dieser Konstellation benötigen beide Modelle für ihre Umsetzung gleichermaßen eine stabile Unterstützung von Politik und Verwaltung. **Zwar gilt die rechtliche Vorgabe einer 2/3-Mehrheit nur für die Option, damit eine belastbare Handlungsgrundlage vorliegt, sollte die Stadt Münster aber auch bei einer Entscheidung für das Jobcenter eine breite Mehrheit anstreben.**

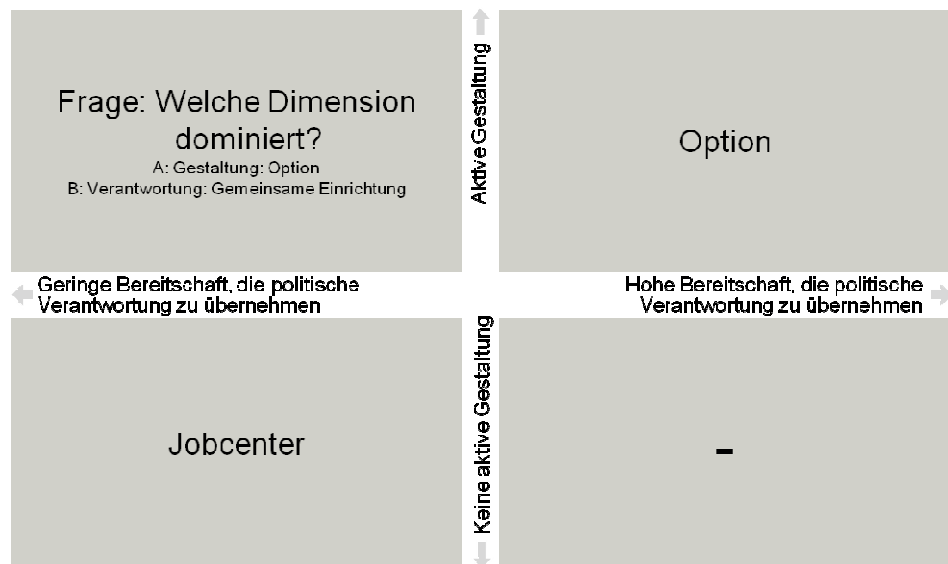
3 BEGRÜNDUNG DER EMPFEHLUNG

- 11 In diesem Kapitel bieten wir dem schnellen Leser einen komprimierten Überblick über die zentralen Argumente des Gutachtens. Die dazugehörigen fachlichen Abwägungen und Argumentationslinien finden sich im Kapitel 4. Sofern die nachfolgende Kurzbegründung Fragen offen lässt, empfehlen wir unbedingt, das Kapitel 4 zu studieren.
- 12 Warum sind gerade die Fragen nach dem Gestaltungswillen und der Verantwortung entscheidend? Zum einen betreffen, wegen der rechtlichen Gleichstellung, viele Einflussfaktoren beide Organisationsalternativen gleichermaßen oder sind insgesamt von geringer Bedeutung für die Grundsatzentscheidung. Zum anderen sprechen sozialpolitische Erwägungen für eine Option, wenn beide Fragen positiv beantwortet werden: Mehr als fünf Jahre nach der Einführung des SGB II hat sich der Kundenstamm der AMS deutlich verändert (→ RN 36 **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**): Viele arbeitsmarktnahe Kunden konnten erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert werden. Die Mehrheit der verbleibenden Kunden ist als arbeitsmarktfremd zu bewerten. Das Ziel der kurz- oder selbst mittelfristigen Eingliederung in den 1. Arbeitsmarkt erscheint für sie nicht realistisch. Klassische Arbeitsmarktmaßnahmen greifen somit für einen großen Teil der AMS-Kunden zu kurz. Sie benötigen vielmehr eine Herangehensweise, die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Instrumente integriert. Eine solche „arbeitsorientierte Sozialpolitik“ kann und darf das (Fern-)Ziel der Arbeitsmarktintegration nicht aus dem Blick verlieren, rückt aber die weiteren Ziele des SGB II (Erhalt/Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und vor allem soziale Stabilisierung) in den Blickpunkt.
- 13 *1. Aktive Gestaltung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik*
Akzeptiert man die Notwendigkeit eines solchen Kurswechsels, spricht vieles für die Option. Denn diese Neuausrichtung erscheint in einem Jobcenter mit der BA schwieriger als in kommunaler Alleinregie: Zum einen konzentriert sich die BA sowohl in ihrem inhaltlichen Fokus als auch in ihren Kompetenzen sehr stark auf die Vermittlung in den 1. Arbeitsmarkt. Die Stadt Münster kann dagegen auf ihre jahrzehntelange Tradition in den angrenzenden Rechtskreisen der SGB VIII, IX und XII zurückgreifen. Zum anderen erfordert ein integrierter Ansatz eine verstärkte Verzahnung der Grundsicherungsstelle mit den städtischen Ämtern, die flankierende Leistungen oder andere relevante Maßnahmen erbringen. Diese Verknüpfung erscheint ebenfalls dann leichter umsetzbar, wenn die Stadt Münster allein zuständig ist für die Umsetzung des SGB II (→ RN 34).
- 14 *2. Politische Verantwortung*
Der Wille zur arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Gestaltung allein reicht jedoch nicht aus, um zu optieren, wenn damit nicht die Bereitschaft einhergeht, auch die politische Verantwortung für die Umsetzung des SGB II zu übernehmen. Mit der bewussten Entscheidung für die ARGE im Jahr 2004 hat die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik für die Verwaltung der Stadt Münster an Bedeutung verloren. Verantwortlich war ja nun - zumindest in der Wahrnehmung vieler Akteure - die AMS. Insbesondere angesichts der Zusammensetzung des augenblicklichen Kundenstamms der AMS bedarf es der **Zukunftsvision einer sozialverantwortlichen Stadt**, die den Stellenwert

der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in der Stadt Münster gegenüber dem Status quo deutlich erhöht und gleichzeitig vor überzogenen Erwartungen warnt. Und es bedarf einer Verwaltungsspitze, die diese Vision kommuniziert und sich „vor den Optionszug spannt“.

- 15 Letztlich müssen somit der Wille zur Gestaltung und die Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen, zusammenfallen, um die Option mit Aussicht auf Erfolg umsetzen zu können. Können die beiden oben genannten Fragen klar mit „Ja“ beantwortet werden, sollte die Stadt Münster die Option ziehen, d. h. einen Antrag auf Zulassung als kommunaler Träger stellen. Lauten die Antworten auf beide Fragen „Nein“, sollte die Stadt Münster die Kooperation in einem Jobcenter über das Jahr 2011 hinaus anstreben. Wie fällt die Empfehlung aber für den Fall aus, dass sich unterschiedliche Antworten auf beide Fragen ergeben? Will die Stadt gestalten, aber eigentlich keine politische Verantwortung für das SGB II übernehmen, müssen die handelnden Akteure die beiden Fragen gegeneinander gewichten: Ist der Wunsch nach Gestaltung größer als die Sorge vor der Verantwortung, spricht dies für die Option. Ist es wichtiger, das Risiko der Verantwortung zu minimieren, als die Aufgabenwahrnehmung des SGB II eigenverantwortlich zu gestalten, ist das Jobcenter die Lösung. Die Möglichkeit, dass eine Kommune die politische Verantwortung übernehmen möchte, ohne einen entsprechenden Willen zur Gestaltung zu haben, halten wir für ausgeschlossen. Daher muss für diese Konstellation keine Empfehlung formuliert werden. Abbildung 1 verdeutlicht die Entscheidungsszenarien.

Abbildung 1: Entscheidungsmatrix Jobcenter vs. Option



- 16 Wie stellt sich die aktuelle Meinungslage in der Stadtverwaltung mit Blick auf die beiden zu beantwortenden Fragen dar? Die Verwaltungsspitze hat deutlich ihren Willen bekundet, die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik aktiv zu gestalten. Zudem plädiert sie einhellig dafür, nicht am Status quo festzuhalten, sondern die Strukturen und Verantwortlichkeiten in der AMS und in der Stadt so anzupassen, dass die Umsetzung des SGB II zukünftig besser gelingen kann. Es gibt somit ein klares Votum für eine aktive Rolle der Stadt in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Gleichzeitig sprechen sich viele Mitglieder des Verwaltungsvorstandes für die Option aus - jedoch nicht alle! Verkürzt kann man sagen, dass der Verwaltungsvorstand in der Frage un-

eins ist, ob die Stadt Münster die politische Verantwortung für das SGB II übernehmen sollte. Zu dieser Frage gilt es, Klarheit im Verwaltungsvorstand herbei zu führen, bevor die Grundsatzentscheidung getroffen wird. Dabei ist zu beachten, dass die Stadt Münster die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zwar theoretisch auch in einem Jobcenter aktiv (mit)gestalten kann beziehungsweise muss. Praktisch stehen dem aber erhebliche Hürden entgegen. Votiert die Verwaltungsspitze dagegen, die politische Verantwortung für das SGB II zu übernehmen, kommt dies somit de facto auch einem Votum gegen eine aktive Rolle in einem zentralen Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik gleich (→ Kapitel 4).

- 17 Maßgeblich für die letztliche Entscheidung sollten die mit beiden Modellen verbundenen Chancen und Risiken sein (→ Tabelle 1 und 2).

Tabelle 1: Risiken von Option und Jobcenter in Münster

Option	Jobcenter
Geringe sozialpolitische Tradition in der Stadt Münster	Das Jobcenter wird weiter isoliert in der Stadt.
Die Verwaltung kooperiert nicht ausreichend.	Der arbeits- und sozialpolitische Handlungsspielraum der Stadt bleibt gering und wird tendenziell noch geringer.
Politische Forderungen nach Sonderprogrammen	Die sozialpolitische Verantwortung wird mittelbar beziehungsweise mittelfristig ohnehin bei der Stadt landen.
Politische Profilierung gegen die Optionseinrichtung	
Politische Verantwortung der Stadt für die Arbeitsmarkt-Daten	

Für die Option liegen die Risiken vor allem in der dann gestiegenen Aufmerksamkeit für das SGB II in der Stadt Münster. Mit der Option würde die Stadt Münster die Verantwortung nicht nur für das SGB II, sondern - auch in der breiteren Öffentlichkeit - für die monatlichen Arbeitsmarktdaten erhalten. Die politischen Parteien werden möglicherweise Forderungen nach Sonderprogrammen erheben oder versuchen, sich gegen die Optionseinrichtung zu profilieren. Diese Forderungen können unabhängig vom Organisationsmodell gestellt werden, sind aber in der Option schwerer abzuwehren. Für beide Modelle gilt, dass Risiken in den Zielsystemen des Bundes begründet liegen, die nicht auf sozialintegrative Leistungen/Wirkungen ausgerichtet sind, sondern einseitig die Integration in den ersten Arbeitsmarkt betonen. Dies erschwert die Kommunikation der Ergebnisse der Grundsicherungsstelle, vor allem wenn sie eine „arbeitsorientierte Sozialpolitik“ verfolgen sollte. Für das Optionsmodell wird die Zielerreichung durch zwei weitere Faktoren erschwert: Sozialpolitik hat in der Stadtverwaltung Münster, gerade seit Einführung des SGB II, keine starke Tradition (kann allerdings auf ein breites Netzwerk freier Träger zurückgreifen). Damit einher geht eine Verwaltungskultur, die die Autonomie der einzelnen Ämter betont und die Kooperation zwischen den Ämtern erschwert. Die Übernahme der politischen Verantwortung beginnt daher damit, in den politischen Gremien, in den städtischen Ämtern und bei anderen relevanten Akteuren

aktiv für die Option zu werben, und setzt sich im Alltag der Option fort, wenn es darum geht, eine integrierte Sozialpolitik zu etablieren.

Im Jobcenter wird die politische Verantwortung in sehr viel geringerem Maße bei der Stadt Münster liegen. Minimiert wird im Jobcenter somit das politische Risiko, nicht aber die fachlichen und organisatorischen Risiken. Der arbeitsmarkt- und sozialpolitische Handlungsspielraum der Stadt wird im gemeinsamen Jobcenter gering bleiben und tendenziell noch geringer werden, da deutlich kompliziertere Abstimmungsverfahren mit mehr Gremien als bisher etabliert werden. Gleichzeitig besteht das realistische Risiko, dass die sozialpolitische Verantwortung mittelbar beziehungsweise mittelfristig angesichts der Zusammensetzung des Kundenstamms wieder der Stadt zufällt, da für einen Großteil der AMS-Kunden der Einsatz flankierender Hilfen alternativlos ist.

- 18 Viele der Risiken des Jobcenters lassen sich als Chancen der Option deuten: Die Stadt hätte als Alleinverantwortliche die Möglichkeit, bedarfsgerechte sozialintegrative Handlungsstrategien zu erarbeiten und Leistungen aus einer Hand zu erbringen. Das kann sie zwar theoretisch auch in einem Jobcenter; für Münster ist dies jedoch nicht zu erwarten. Die Erfahrungswerte mit der aktuellen Gesamtgemengelage aus Verwaltungseinheiten, AMS, BA und weiteren Arbeitsmarktakeuren in der Stadt lassen den Schluss zu, dass dieser notwendige Kraftakt nur in einer Option erfolgreich gelingen kann. In einer Option würde auch der städtische Einfluss auf die Strategie und Steuerung eines für sie mittel- bis langfristig strategisch relevanten Rechtskreises deutlich steigen. Letztlich könnte und müsste die Stadt mit dem Leuchtturmprojekt Option ihr sozialpolitisches Profil stärken.

Tabelle 2: Chancen von Option und Jobcenter in Münster

Option	Jobcenter
Bedarfsgerechte sozialintegrative Handlungsstrategien und Leistungen aus einer Hand	Kontinuität im Wandel
Stärkung des sozialpolitischen Profils der Stadt	Legitimatorische Entlastung/geringere politische Verantwortung der Stadt
Stärkerer Einfluss auf die Strategie und Steuerung eines strategisch relevanten Rechtskreises (SGB II)	

Demgegenüber liegen die Chancen der Stadt in einem Jobcenter vor allem in einem höheren Maß an Sicherheit: Das Jobcenter bietet Kontinuität im Wandel. Die Stadtverwaltung muss nach dem mit der Einführung des SGB II einhergegangenen sozialpolitischen Umbau keine erneuten Veränderungen größeren Ausmaßes „erdulden“. Und durch die prominente Rolle der BA im Jobcenter erführe die Stadt eine legitimatorische Entlastung und würde in deutlich geringerem Maße vor der Öffentlichkeit politische Verantwortung für die Leistungsbilanz bei der Umsetzung des SGB II übernehmen (müssen).

4 ENTSCHEIDUNGSRELEVANTE EINFLUSSFAKTOREN

- 19 Die Aufgabenwahrnehmung des SGB II ist eingebettet in eine komplexe Gemengelage aus rechtlichen Rahmenbedingungen, rechtskreisübergreifenden Schnittstellen, divergierenden Handlungsstrategien zweier unterschiedlicher Träger und eine weitverzweigte Akteurslandschaft. Das ist gegenwärtig so und wird auch zukünftig so sein. Ein zentrales Anliegen des Gutachtens ist es, aus der Gesamtgemengelage jene Faktoren systematisch aufzuarbeiten, die einen relevanten Einfluss darauf haben (können), welche Form der Aufgabenwahrnehmung sich ab dem 01.01.2011 dauerhaft für die Stadt Münster anbietet. Diese Einflussfaktoren lassen sich in drei übergeordnete Bereiche unterteilen:

1. Finanzielle Einflussfaktoren
2. Organisatorische Einflussfaktoren
3. Fachliche Einflussfaktoren

Neben den nachfolgend behandelten Faktoren gibt es eine Menge weiterer Aspekte, die im Kontext des SGB II und der umsetzenden Organisationen eine Bedeutung haben; jedoch nicht für die Grundsatzentscheidung „Jobcenter oder Option“. Wir halten es für zweckdienlich, im Sinne der Reduzierung von Komplexität solche Aspekte in diesem Gutachten unberücksichtigt zu lassen.

4.1 Finanzielle Einflussfaktoren

- 20 Die Finanzierung der Aufgaben des SGB II ist im Gesetz und in den weitergehenden Verordnungen detailliert geregelt und die Lastenteilung zwischen Bund und Kommune ist mittlerweile fixiert. Dabei sind Jobcenter und zugelassene kommunale Träger rechtlich finanziell gleichgestellt. Dies hat zwei Konsequenzen: Die jährlich anfallenden Gesamtkosten des SGB II können durch die Stadt nur in begrenztem Maße beeinflusst werden. Und eine alleinige Aufgabenwahrnehmung im Bereich des SGB II hätte für die Stadt Münster langfristig nur bedingt entscheidungsrelevante finanzielle Konsequenzen. Im Folgenden werden zunächst die kurzfristigen Umstellungskosten benannt, die für eine Entscheidung berücksichtigt werden sollten. Im Anschluss daran wird die Langfristspektive bei der alleinigen Umsetzung des SGB II betrachtet.

4.1.1 Umstellungsaufwände

- 21 Die kurzfristigen finanziellen Konsequenzen einer Entscheidung pro Option entstehen vornehmlich aus der Ressourcenbindung bei der Beteiligung am Bewerbungsverfahren für die Option im zweiten Halbjahr 2010. Mittelfristig fielen in den Jahren 2011 und 2012 Kosten durch die Reorganisation des Jobcenters an. Dabei geht es vor allem um die rechtliche Überführung der AMS in eine eigenständige Einrichtung der Stadt Münster, den Aufbau von Querschnittseinheiten und den Aufbau einer IT-Infrastruktur (→ RN 25). Tabelle 3 listet jene Aufgabenbereiche auf, die bei der Überführung der AMS in eine neue Organisationsform berücksichtigt werden müssen und in denen Umstellungskosten anfallen werden. Beim Aufbau eines Jobcenters

fallen deutlich weniger Aufgaben an, da speziell die bestehenden Unterstützungssysteme der AMS 1:1 übernommen werden können.

Tabelle 3: Umstellungsaufwände Jobcenter und Option

Aufgabe	Jobcenter	Option
Umstellung IT	Kein Aufwand da nicht erforderlich	Einmalige Kosten für Datenmigration und Mitarbeiterschulungen + „eigene Softwarelösungen“
Personal	Personalkörper wird übernommen	Personalkörper wird zu mindestens 90% übernommen
BA-Aufgaben und Dienstleistungen	Werden weiter durch die BA erbracht	Bereiche müssen neu aufgebaut werden
Rechtsform, Übernahme von Verträgen	Verträge müssen überführt werden	Verträge müssen überführt und teilweise neu verhandelt werden. Neue Verträge müssen geschlossen werden
Infrastruktur	Kann weiter genutzt werden	Beschaffung notwendig für von der BA gestelltes Inventar (zum Beispiel IT-Hardware)
Aufbau- und Ablauforganisation	Fortführung des AMS-Modells	(Vorläufige) Fortführung des AMS-Modells als Spiegelorganisation
Qualitäts-/ Wissensmanagement	Weiter Rückgriff auf BA-Know-how	Aufbau eigener Systeme und Standards

Generell gilt: Die Sollbruchstellen bei der Überführung sind die personellen und zeitlichen Ressourcen. Die aufzuwendenden Summen sind im Vergleich zum Gesamtvolumen, das bei der Aufgabenwahrnehmung des SGB II in der Stadt Münster in den kommenden Jahren bewegt wird (ca. 29 Mio. € im Jahr 2009), in jedem Fall gering. Quantifizieren lassen sie sich Stand Juni 2010 allerdings nicht.

Die Kosten der IT-Umstellung stellen kein finanzielles Risiko dar. Hier waren insbesondere die Kosten der Datenmigration als potenzieller Kostenfaktor für den Fall genannt worden, dass die Datenmigration „händisch“ erfolgen muss. Die Bundesagentur für Arbeit hat aber in ihrem „Kommunikationspapier IT-Unterstützung der zKT“ vom 08.06.2010 klargestellt, dass die Neuerfassung der Daten durch die Bereitstellung des operativen Datensatzes unterstützt werden wird. Der operative Datensatz wird den neuen Optionskommunen bereits vor dem Trägerwechsel elektronisch verfügbar gemacht werden. Die Datensätze enthalten alle relevanten Informationen über die zu betreuenden Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder, wie z. B. die Stamm- und Leistungsdaten sowie vermittlungsrelevante Einträge. Der Import der Daten in die Fachverfahren der Optionskommune kann somit elektronisch erfolgen, Kosten für eine händische Eingabe fallen nicht an.

Inwiefern die Umstellungskosten über das Verwaltungsbudget der Grundsicherungsstelle als einmalige Kosten abgerechnet werden können, ist bis dato noch nicht gesetzlich geregelt. Eine Sonder-Anschubfinanzierung des BMAS für die optierenden Kommunen wie in den Jahren 2004/2005 ist gegenwärtig nicht im Gespräch. **Die Stadt Münster muss damit rechnen, zumindest die Vorfinanzierung der Umstellungskosten zu übernehmen. Die im Rahmen der Beteiligung am Antragsverfahren für die Option anfallenden Aufwände wird die Stadt in jedem Fall selber tragen müssen.**

Das finanzielle Risiko für die Stadt Münster bei einer Umstellung auf eine Option ist überschaubar, kann jedoch nicht quantifiziert werden. Bei der Umstellung auf ein Jobcenter werden in den genannten Bereichen ebenfalls Aufwände anfallen, jedoch in geringerem Umfang. Zudem wird eine Vorfinanzierung der Stadt nicht erforderlich sein.

Wichtig für die Stadt Münster ist der Hinweis, dass bei einer Entscheidung pro Option mit der Planung und gegebenenfalls Entwicklung der neuen Unterstützungssysteme umgehend im Sommer 2010 begonnen werden muss, um einen fließenden Übergang Ende 2011 gewährleisten zu können - auch auf die Gefahr hin, dass Münster ein mögliches Bewerbungsverfahren für die Option nicht erfolgreich gestalten kann. Das Risiko von Opportunitätskosten muss in diesem Fall getragen werden.

4.1.2 Umsetzungskosten

22 Entscheidungsrelevante finanzielle Mittel werden nicht bei einer möglichen Umstellung von ARGE auf Jobcenter oder das Optionsmodell aufgewendet, sondern bei der zukünftigen Umsetzung des SGB II. Hier liegen auch jene finanziellen Einflussfaktoren, die bei der Entscheidung über die zukünftige Aufgabenwahrnehmung berücksichtigt werden müssen. Konkret sind für die Entscheidungsträger der Stadt zu berücksichtigen:

1. Der Übergang SGB II-1. Arbeitsmarkt, vor allem mit Blick auf die Kontrolle der Kosten der Unterkunft,
2. der Übergang SGB II-SGB XII/Deutsche Rentenversicherung (DRV),
3. Aufwendungen für Querschnittsleistungen und IT, die in den ARGEEn bislang von der BA erbracht beziehungsweise bereitgestellt werden,
4. die Frage von möglichen Rückforderungen des BMAS für nicht rechtmäßig verwendete Verwaltungs- und Eingliederungsmittel,
5. die Notwendigkeit von und politische Forderungen nach arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Sonderprogrammen der Stadt Münster in Ergänzung zum SGB II-Instrumentarium sowie
6. dauerhafte Kosten bei der (dauerhaften) Übernahme von BA-Mitarbeitern.

Diese finanziellen Einflussfaktoren werden nachfolgend näher beleuchtet und jeweils im Kontext der beiden Organisationsmodelle Jobcenter oder Optionsmodell abgewogen

Übergang SGB II-1. Arbeitsmarkt

Die größten finanziellen Mittel im SGB II werden für den Regelsatz und die Kosten der Unterkunft verwendet. Dies gilt auch für die Stadt Münster und ist unabhängig von der Organisationsform. Das bedeutet folgerichtig, dass eine Beendigung des Hilfebezugs beziehungsweise eine dauerhafte Zahlung von Transferleistungen die größten finanziellen Chancen und Risiken bedeuten können. Für die Stadt Münster geht es konkret um die Frage finanzieller Chancen und Risiken bei der Zahlung von Kosten der Unterkunft und um das Risiko, für SGB II-Kunden, die in das SGB XII abrutschen und nicht direkt ins System der Deutschen Rentenversicherung übergehen, zumindest übergangsweise den Regelsatz übernehmen zu müssen. Interessant für die Stadt Münster sind also die beiden Ränder des SGB II hin zum 1. Arbeitsmarkt mit dem Ziel der Beendigung der Hilfebedürftigkeit und hin zum SGB XII mit dem Ziel der Stabilisierung der Erwerbsfähigkeit.

Die Grundvoraussetzungen für den Umgang mit diesen beiden Rändern sind generell für Jobcenter und Option identisch. Ausschlaggebend kann die Strategie sein, mit der versucht wird, den Herausforderungen an den Rändern zu begegnen. Deutlich wird dies vor allem bei der Frage, mit welcher Strategie die Hilfebedürftigkeit am Übergang zum 1. Arbeitsmarkt überwunden werden soll. Zum besseren Verständnis der Relevanz dieser Frage, sind einige Fakten zu berücksichtigen.

1. In vielen Regionen steigen die kumulierten Aufwände für die Kosten der Unterkunft (KdU). Dies liegt zum einen an steigenden Mieten für Ein-Personen-Haushalte, zum anderen aber auch an der vermehrten Zahl von Hilfebedürftigen mit eigenem Beschäftigungseinkommen (Aufstocker). Zusätzlich trägt der Bund einen immer geringeren Anteil an den KdU. Im Jahr 2007 betrug der Anteil noch 31,2 %², im Jahr 2010 sind es dagegen nur noch 23%.
2. Durch den Vorrang der Reduzierung des Regelsatzes bei der Anrechnung von Einkommen, werden die passiven Leistungen auch bei Beschäftigungsverhältnissen mit zum Beispiel niedriger Stundenzahl und generell niedrigem Entgelt (Mini- und Midijobs) gesenkt. In seltenen Fällen hat dies aber auch eine Senkung der KdU zur Folge. Dieser Effekt wird in Bedarfsgemeinschaften durch das horizontale Anrechnungsverfahren von Einkommen verschärft. Realisiertes Einkommen in einer Bedarfsgemeinschaft führt zu einer Reduzierung beziehungsweise Aufhebung der Regelsatzzahlungen für alle Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft. Erst wenn danach noch Einkommen auf die Kosten der Unterkunft angerechnet werden können, reduzieren sich diese.
3. Der Koalitionsvertrag sieht zudem eine deutliche Verbesserung der sogenannten Hinzuverdienstregelungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende vor, um den Anreiz zur Aufnahme einer voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu erhöhen. Diese Neuregelung der Erwerbstätigenfreibeträge wird momentan ausgearbeitet und soll zum 1. Januar 2011 in Kraft treten. Es ist anzunehmen, dass im Rahmen dieser Anpassungen die Freibeträge und die Anrechnungsquote dahingehend angepasst werden, dass ein „Aufstocken“ durch das ALG II noch attraktiver wird. Auch dies erhöht den Druck auf die kommunalen Finanzen.

² Ausnahmen: Rheinland-Pfalz 41,2% und Baden-Württemberg 35,2%.

Diese Gemengelage betrifft zukünftig sowohl die Jobcenter als auch die Option. Die Stadt kann nur aktiv mit diesen Bedingungen arbeiten, wenn sie Einfluss auf die Integrationsstrategien nimmt und einen stärkeren Fokus auf die Vermittlung in Beschäftigungsverhältnisse legt, bei denen die Entgelte auch zu einer Reduzierung oder Aussetzung der Zahlungen für die Kosten der Unterkunft führen. Es ist nicht plausibel, dass im Optionsmodell bei gleichen externen Rahmenbedingungen – insbesondere der Arbeitsmarktsituation, mit entsprechenden Arbeitsplätzen, die für eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen – mehr Beschäftigungsverhältnisse realisiert werden, in denen die Hilfebedürftigkeit überwunden wird als im Jobcenter; oder umgekehrt. Zumal in beiden Einrichtungen in den kommenden 5 Jahren mit dem annähernd gleichen Personal gearbeitet wird (→ RN 30).

Die folgenden Tabellen sollen deutlich machen, welchen Einfluss Vermittlungen, die zu einer Beendigung der Hilfebedürftigkeit führen, auf den städtischen Haushalt haben, also wie relevant dieser Aspekt der Arbeit einer Grundsicherungsstelle generell für den Haushalt der Stadt Münster ist.

Tabelle 4: Auswirkungen von Vermittlungserfolgen auf die Höhe der KdU (Einzelpersonen)

	Keine Betreuung	Betreuung durch Grundsicherungsstelle
Kunden im Kundenkontakt inkl. Aufstocker	10.860	10.860
Selbstvermittlungsquote	10%	10%
Vermittlungsquote Gesamt	0%	1%
Integrationsquote	10,00%	11,00%
Anzahl der Integrationen	1.086	1.195
Höhe KdU pro Einzelperson	190,26 €	190,26 €
Anteil Bund	23,00%	23,00%
Einsparungen durch aktive Vermittlung pro Monat		15.909,92 €
Einsparungen durch aktive Vermittlung pro Jahr		190.919,06 €

Tabelle 5: Auswirkungen von Vermittlungserfolgen auf die Höhe der KdU (Bedarfsgemeinschaften)

	Keine Betreuung	Betreuung durch Grundsicherungsstelle
Kunden im Kundenkontakt inkl. Aufstocker	10.860	10.860
Selbstvermittlungsquote	10%	10%
Vermittlungsquote Gesamt	0%	1%
Integrationsquote	10,00%	11,00%
Anzahl der Integrationen	1.086	1.195
Höhe KdU pro BG	366,69 €	366,69 €
Anteil Bund	23,00%	23,00%
Einsparungen durch aktive Vermittlung pro Monat		30.663,35 €
Einsparungen durch aktive Vermittlung pro Jahr		367.960,21 €

In den dargestellten Modellberechnungen sind die aktuellen Durchschnittswerte der Kosten der Unterkunft für eine Bedarfsgemeinschaft (366,60 €/Monat) und eine Einzelperson (190,26 €) der AMS abgebildet.³ Wird eine Zahl von 10.860 Kunden⁴ im Kundenkontakt zugrunde gelegt, mit denen aktiv Integrationsbemühungen durchgeführt werden, zeigt sich, dass bei einer konstanten Quote der Selbstvermittlung eine bessere beziehungsweise schlechtere Vermittlung von 1% mit einhergehender Beendigung des Hilfebezugs finanzielle Auswirkungen für die Stadt Münster in Höhe von ca. 191.000 € (ausschließlich Einzelpersonen) bis ca. 368.000 € (ausschließlich Bedarfsgemeinschaften) pro Jahr hat.

24

Übergang SGB II-SGB XII/DRV

Für den Übergang SGB II-SGB XII lassen sich ähnliche Berechnungen anstellen. Unter der Annahme, dass ein Prozentsatz von 1-3% aller Kunden der AMS, die in die arbeitsmarktfremde Profillage Unterstützungsprofil (aktuell 2.467 Personen⁵) eingestuft worden sind, gegebenenfalls vorübergehend ins SGB XII abrutschen kann, zeigen sich ebenfalls potenzielle finanzielle Auswirkungen für die Stadt Münster. Diese sind jedoch geringer, als am Übergang SGB II-1. Arbeitsmarkt. Nimmt man die Quoten der Selbstvermittlung und der Integration in Arbeit oder Ausbildung als konstant an, errechnen sich - bei einer dynamischen Berechnung der Kundenanzahl im Unterstützungsprofil durch das Abrutschen von je 1% dieser 2.467 Kunden ins SGB XII - Kosten von ca. 93.500 € pro Jahr. 1% bedeutet eine Fall-

³ Quelle: AMS, 12.04.2010; Stand November 2009.

⁴ Quelle: AMS, 18.05.2010; Stand 18.05.2010. Die Zahl 10.860 setzt sich zusammen aus Kunden im Kundenkontakt (7.334) und Aufstockern (3.526). Dabei gibt es eine Schnittmenge zwischen beiden Personengruppen. Diese kann von der AMS aktuell nicht beziffert werden. Daher rechnen wir in der Beispielrechnung mit der Summe aus beiden exakten Zahlenangaben.

⁵ Diese und andere Zahlen zu Profillagen: Quelle: AMS, 04.05.2010; Stand 04.05.2010.

zahl von 22 Personen pro Jahr. Diese Zahl ist sehr niedrig angesetzt, entspricht jedoch der aktuellen Arbeitswirklichkeit in der AMS.

Es besteht nur bei sehr wenigen Kunden Klärungsbedarf, ob eine Erwerbsunfähigkeit vorliegt oder nicht; und damit die Voraussetzungen für einen Rechtskreisübergang gegeben sind. Diese strittigen Fälle sind es jedoch, bei denen gegebenenfalls durch intensive Intervention ein Abrutschen ins SGB XII/DRV verhindert werden kann. In der AMS wurden in den letzten 4 Jahren 23 strittige Fälle am Übergang vom SGB II ins SGB XII /DRV in der Einigungsstelle geklärt. Diese Zahl liegt auf ein Jahr noch einmal gerechnet deutlich unter der von uns vorgenommenen Modellrechnung (ca. 6 Fälle/Jahr). Es ist plausibel anzunehmen, dass diese Zahl in den folgenden Jahren nicht exponentiell ansteigen wird. Es ist aber zu erwarten, dass vor dem Hintergrund des derzeitigen Kundenstamms sukzessive mehr Kunden im Grenzbereich SGB II/SGB XII verortet werden müssen. Die Zahl von 2.467 Kunden im arbeitsmarktfernen Unterstützungsprofil weist deutlich darauf hin. Aus diesem Grund ist eine Modellrechnung mit 22 Streitfällen pro Jahr geeignet, die finanziellen Hebel am Übergang vom SGB II ins SGB XII/DRV für die Stadt Münster zu illustrieren.

Tabelle 6: Auswirkungen von (vorübergehender) Erwerbsunfähigkeit auf die Höhe des von der Stadt zu tragenden Regelsatzes

	Keine Betreuung	Betreuung durch Grundsicherungsstelle
Kunden mit Unterstützungsprofil	2.467	2.467
Selbstvermittlungsquote	5%	5%
Vermittlungsquote Gesamt	7%	7%
Abrutschen ins SGB XII	3%	2%
Kosten Regelsatz pro Kunde im Monat	359,00 €	359,00 €
Kosten Regelsatz pro Kunde im Jahr	4.308,00 €	4.308,00 €
Anzahl potentieller SGB XII-Kunden (dynamisch)	65	43
Kosten durch Abrutschen ins SGB XII/Jahr (dynamisch)	280.574,87 €	187.049,91 €

Die Berechnungen zu beiden Übergängen zeigen: Gute Vermittlungserfolge mit einhergehender Beendigung der Hilfebedürftigkeit und die Stabilisierung bereits einer kleinen Anzahl von Personen im SGB II hat relevante finanzielle Auswirkungen für die Stadt. Es stellt sich die Frage, welche der beiden Organisationsformen an diesen Übergängen erfolgreicher im Sinne der Kostenreduzierung arbeiten wird. **Da gesetzlich geregelt ist, dass die Personalkörper beider Einrichtungen quasi identisch sind (→ RN 30),**

ist die Annahme plausibel, dass die Qualität bei gleicher Strategie kurz- bis mittelfristig ebenfalls identisch sein wird.

25

Aufwendungen für Querschnittsleistungen und IT

Die BA erbringt für die AMS aktuell wichtige Unterstützungsleistungen im Querschnittsbereich - von der Erstellung von Arbeitshilfen über die konzeptionelle Entwicklung und Bereitstellung von IT-Systemen oder die Bereitstellung von IT-Hardware bis hin zu zentralen Leistungen im Berichtswesen. Diese Leistungen wird die BA im Jobcenter weiter erbringen. In der Option lägen diese Aufgaben bei der kommunalen Grundsicherungsstelle. Im Falle der alleinigen Umsetzung des SGB II würden der Stadt Münster, im Vergleich zum einzurichtenden Jobcenter, voraussichtlich mehr Bundesmittel für den Verwaltungshaushalt zur Verfügung stehen. Dies ist zumindest der Status quo für die bestehenden Optionskommunen. Die ergänzenden Mittel entsprechen dabei den kalkulierten Aufwänden der BA-Zentrale für deren zentrale Leistungen im Falle eines Jobcenters der SGB-II-Träger.⁶ Ausgehend von der gültigen Rechtslage und einer Modellrechnung mit Zahlen der BA und der AMS mit Stichtag 31.12.2009 entfielen auf eine Grundsicherungsstelle mit der Größe der AMS Mittel von ca. 647.000 €. Im Kontext der IT-Dienstleistungen müssen zum Zweck der besseren Vergleichbarkeit an dieser Stelle die Kosten für den dezentralen Datenverarbeitungs-Service (DV-Service) der BA hinzugerechnet werden. Dafür fallen in der AMS aktuell pro Mitarbeiter 99,67 € im Monat an. Bei 239 Mitarbeitern bedeutet dies jährliche Kosten in Höhe von ca. 286.000 €. Die Summe aus dem Vorabzug der BA für zentrale Leistungen und den Kosten für die dezentrale DV beträgt 933.000 €.

Mittel in voraussichtlich ähnlicher Höhe würden der Option in Münster zur Erbringung der beschriebenen Leistungen zur Verfügung stehen. Für die Lizenzkosten für eine eigene Software für Fallmanagement und Leistungsgewährung für insgesamt 239 Mitarbeiter haben wir im Zuge der Gutachtererstellung Angebote von zwei Unternehmen eingeholt. Für die Software von prosozial fallen Kosten in Höhe von ca. 105.000 € pro Jahr⁷ zzgl. der Bereitstellungs- und Unterhaltskosten eines Microsoft SQL Servers (2000/2005/2008) und anlassbezogener Beratertage an. Hinzu kommen die Kosten für den dezentralen Datenservice. Dieser würde bei einem regionalen Rechenzentrum voraussichtlich bei ca. 0,40 € pro Bedarfsgemeinschaft (AMS: 10.404 BGn⁸) im Monat liegen. Die Citeq GmbH – ein 100%-tiges Tochterunternehmen der Stadt Münster – bietet ebenfalls eine Leistungs- und Fallmanagementsoftware für den Rechtskreis SGB II an. Mehrere Grundsicherungsstellen in NRW arbeiten bereits mit dieser Software; so zum Beispiel Coesfeld, Kleve und Minden-Lübbecke. Die Leistungen der Citeq beinhalten den dezentralen Datenservice sowie die leistungs- und Fallmanagementsoftware. Dabei fallen pro Fall (Bedarfsgemeinschaft) und Monat ca. 1,60 € Kosten an.⁹ Zudem kalkulieren wir mit einer Pauschale von 65 € pro Mitarbeiter im Monat für die IT-Hardware.¹⁰

⁶ Vgl.: EinglMV 2008 (Verordnung über andere und ergänzende Maßstäbe für die Verteilung der Mittel für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und der Verwaltungskosten der Grundsicherung für Arbeitssuchende im Jahr 2008).

⁷ Kostenanfrage bei der Firma prosozial bezüglich einer integrierten Fallmanagement- und Leistungssoftware vom 25.03.2010.

⁸ Stand 31.12.2009.

⁹ Interview Citeq GmbH vom 05.05.2010.

¹⁰ Die Berechnungen sind als Richtgröße für die zentralen Kostenposten zu verstehen. Neben diesen großen Posten gibt es weitere IT-Dienstleistungen, die in beiden Organisationsformen anfallen und

In der Summe stünden bei beiden Angeboten nach Abzug der Kosten für IT-Software, IT-Hardware und die zentrale Datenverarbeitung zwischen 550.000 und 600.000 € an Geldern für Personalkosten zur Verfügung. Unter der Annahme, dass diese Stellen im Mittel als A10-Stellen eingruppiert werden, könnten ca. 9 VZÄ bei den aktuell gültigen städtischen Personalkosten für die Gehaltsgruppe A10 geschaffen werden. Diese Anzahl an Stellen ist ausreichend, um die beschriebenen Aufgaben zu erfüllen. Diese Einschätzung teilen auch mehrere Geschäftsführer von Optionskommunen und ARGen, die wir im Zuge der Erstellung des Gutachtens befragt haben.

Tabelle 7: Höhe und Verwendung des BA-Vorabzugs für ARGen in der Option – Angebote compass und Citeq GmbH

Rechenmodell 1	Verwaltungsbudget BA Vorabzug	Rechenmodell 2	Verwaltungsbudget BA Vorabzug
Anzahl BGn in allen ARGen Stand 31.12.2009	3.021.183	Anzahl BGn in allen ARGen Stand 31.12.2009	3.021.183
Anzahl BGn in der AMS Stand 31.12.2009	10.404	Anzahl BGn in der AMS Stand 31.12.2009	10.404
Verwaltungsbudget BA	188.000.000 €	Verwaltungsbudget BA	188.000.000 €
Anteil AMS am Verwaltungsbudget	647.413 €	Anteil AMS am Verwaltungsbudget	647.413 €
Kosten für dezentrale DV der BA	285.854 €	Kosten für dezentrale DV der BA	285.854 €
Gesamtbudget	933.266 €	Gesamtbudget	933.266 €
Kosten für Leistungs- und FM-Software 40 € pro Mitarbeiter/Monat bei prosozial	114.720 €	Kosten für Leistungs- und FM-Software inkl. dezentraler DV 1,60 € pro Fall/Monat Citeq GmbH	199.757 €
Kosten für dezentrale DV 0,40 € pro Fall/Monat und Serverunterhalt (5000 €/Jahr)	54.939 €	Kosten für dezentrale DV	0 €
Anschaffung und Unterhalt Hardware 65 € pro Mitarbeiter/Monat	186.420 €	Anschaffung und Unterhalt Hardware 65 € pro Mitarbeiter/Monat	186.420 €
Restsumme	577.187 €	Restsumme	547.089 €
Städtische Personalkostensätze A10	59.823 €	Städtische Personalkostensätze A10	59.823 €
Anzahl möglicher Querschnittsstellen (VZÄ)	9,65	Anzahl möglicher Querschnittsstellen (VZÄ)	9,15

Bei der Überführung der AMS in ein Jobcenter ist davon auszugehen, dass die in diesem Abschnitt angeführten Leistungen weiterhin in gewohntem Umfang und mit den gewohnten Verrechnungsmodalitäten erbracht werden. Die angestellten Berechnungen zeigen, dass für die Stadt im Falle der alleinigen Aufgabenwahrnehmung im Optionsmodell zwar neue Aufgaben auf die Grundsicherungsstelle zukommen. **Finanzielle Risiken bestehen**

Kosten produzieren. Diese Dienstleistungen haben auch in der Summe unseres Erachtens keinen relevanten Einfluss auf die Kostenstruktur und bleiben daher in diesem Gutachten unberücksichtigt.

jedoch nicht. Die 9 VZÄ, die mit den eingesparten Mitteln realisiert werden können, decken in jedem Fall die neu hinzu kommenden Aufgabenbereiche ab.

Neben den über den Vorabzug finanziell abgedeckten zentralen Dienstleistungen erbringt die BA noch weitere Leistungen für die AMS, die nach Aufwand berechnet werden. Dies beinhaltet bspw. einen zentralen Maßnahmeeinkauf über das regionale Einkaufszentrum, ärztliche Beratung und Begutachtung oder den Forderungseinzug. Diese Aufgaben müssten in der Option von der Grundsicherungsstelle gewährleistet werden und würden in Teilen von bestehenden städtischen Institutionen erbracht. Die AMS vergütet die weiteren BA-Dienstleistungen im Jahr 2010 voraussichtlich mit ca. 860.000 €.¹¹ Diese Summe ist als durchlaufender Posten zu betrachten, der in der Option in ungefähr dem gleichen Umfang anfallen würde. Es verändern sich weder die Aufgaben noch die Anzahl der Anspruchsberechtigten oder die Stückzahlen einzelner Leistungen. Einzig der Stückpreis hätte Auswirkungen auf die Kosten. Hier ist jedoch mit einem Nullsummenspiel zu rechnen, da sich die Kosten der BA-Dienstleistungen in der Regel an Marktpreisen orientieren.

26

Rückforderungen des BMAS

Die neuen Absätze 4 und 5 des §6b SGB II im aktuell gültigen Gesetzesentwurf präzisieren das Verfahren des BMAS zur sachgemäßen Verwendung; also, „ob Einnahmen und Ausgaben in der besonderen Einrichtung nach § 6a Absatz 5 begründet und belegt sind und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen“. Aus der nicht sachgemäßen Verwendung von Mitteln können Rückforderungen des BMAS an die Grundsicherungsstelle entstehen. Zudem sind diese Rückforderungen zu verzinsen. Im Falle geltend gemachter Rückforderungen haftet die Grundsicherungsstelle beziehungsweise letztlich der Träger. Es besteht also die Möglichkeit, dass in einer alleinigen Aufgabenwahrnehmung aus Rückforderungen finanzielle Belastungen für die Stadt Münster entstehen. Das Damoklesschwert der Rückforderungen ist ein Anreiz für alle Grundsicherungsstellen, sich beim Instrumenteneinsatz eng am SGB III und am SGB II zu orientieren. Diese Orientierung wird dadurch erleichtert, dass das BMAS respektive die BA zur Auslegung des Instrumentenbaukastens, der im Rechtskreis SGB II angewendet werden darf, Arbeitshilfen entwickeln und zur Verfügung stellen. Folgen die Grundsicherungsstellen diesen Arbeitshilfen, so reduziert sich das Risiko der Rückforderungen. Wichtig ist es zu beachten, dass die Rückzahlungsverpflichtung nicht an Vorsatz, grobe oder leichte Fahrlässigkeit geknüpft wird. Allein die nicht rechtmäßige Mittelverwendung begründet die Rückzahlungsforderung.

Es stellt sich also die Frage, inwiefern das Rückforderungsrisiko die Handlungsfreiheit der Grundsicherungsstellen so stark einschränkt – entweder dadurch, dass strittige Instrumente gar nicht erst eingesetzt werden oder dass sich die Grundsicherungsstelle ausschließlich an den Arbeitshilfen orientiert –, dass eine Umsetzung der Option nicht mehr attraktiv erscheint. **Die Erfahrungen zeigen, dass es weniger die Rückforderungen selber sind, die den Handlungsspielraum begrenzen. Vielmehr bedarf es fachkompetenter Mitarbeiter im Bereich des Instrumenteneinsatzes, die das SGB II-Instrumentarium und dessen Eigenheiten sehr genau**

¹¹ Quelle: AMS – Kalkulation Verwaltungsbudget 2010. Dem Verwaltungsbudget kann auch eine komplette Liste der sonstigen BA-Dienstleistungen entnommen werden.

kennen. Einige Rückforderungen, die bspw. im Kontext der früheren „sonstigen weiteren Leistungen“ (SWL) entstanden sind, resultierten daraus, dass über diese Form der freien Förderung Maßnahmen eingekauft wurden, die auch über das Regelinstrumentarium hätten abgedeckt werden können.

Es gibt im SGB II gegenwärtig ausreichend Spielräume, um unterschiedliche Handlungsstrategien umzusetzen, ohne dass dabei das Risiko der Rückforderungen real besteht. Zudem gibt es den § 16f im SGB II, mittels dessen maximal 10% des Eingliederungsbudgets für eine freie Förderung eingesetzt werden können. Der Einsatz dieser Mittel muss sehr gut begründet werden. Dies ist jedoch kein Gestaltungshindernis, sondern eine Selbstverständlichkeit. Bei fachlich geschultem Personal und professioneller Nutzung des §16f kann das Risiko der Rückforderungen nahezu negiert werden, bei gleichzeitig ausreichendem Handlungsspielraum für innovative Eingliederungsinstrumente.

Schwierig ist bei den aktuell gültigen rechtlichen Rahmenbedingungen eine Einzelfallförderung. Hier hat das SGB II 2005 einen bewussten Kontrapunkt zum alten BSHG gesetzt. Dieser Kontrapunkt hat in den letzten Jahren begonnen, sich langsam aufzulösen, indem verstärkt Sonderprogramme wie „Perspektive 50plus“ oder „Gute Arbeit für Alleinerziehende“ für eine relevante Anzahl an SGB II-Kunden aufgelegt wurden, in denen explizit eine am Einzelfall orientierte Förderung gewünscht ist. Das BMAS hat eine Instrumentenreform für das SGB II bereits in Aussicht gestellt. Inwiefern diese bereits 2011 umgesetzt wird, bleibt abzuwarten. Es zeichnet sich ab, dass es dabei zu einer Symbiose aus Einzelfallorientierung des BSHG und Standardisierung des SGB II kommen wird. Betrachtet man die Frage der zukünftigen Aufgabenwahrnehmung des SGB II und die möglichen Handlungsspielräume für einen Strategiewechsel beim Instrumenteneinsatz nicht allein vor dem Hintergrund der kommenden Monate, wird noch verstärkt deutlich, dass die Zeit für regionalspezifische Instrumenteneinsätze spricht.

27 Politische Forderungen

„Kommunen, die das SGB II in Eigenregie umsetzen, müssen zusätzliche Mittel einsetzen, um die Ziele des SGB II zu erreichen.“ Dies ist ein häufig formuliertes Argument gegen die Option, besonders in Kommunen mit angespannter Haushaltslage. Hinterlegt wird dieses Argument mit dem Verweis auf politische Forderungen nach kommunalen Sonderprogrammen für SGB II-Kunden als Ergänzung zum Regelinstrumentarium, wenn die Kommune als alleiniger SGB II-Träger fungiert.

Grundsätzlich gibt es in der Option keine anderen Handlungsnotwendigkeiten städtischer Sonderleistungen für SGB II-Kunden als in einem Jobcenter. Die soziale Verantwortung der Stadt Münster für ihre Bürger bleibt die gleiche, der Bedarf oder Nicht-Bedarf der SGB II-Kunden nach solchen Leistungen ist der gleiche und auch die Haushaltslage ist die gleiche. Es steht dem Rat der Stadt auch in beiden Modellen gleichermaßen frei, Sonderprogramme zu fordern und zu beschließen und diese dann auch umzusetzen. Es gibt keinen plausiblen sachlichen Grund, warum die Stadt in der Option mehr eigene Mittel für die identische Klientel aufwenden muss als in einem Jobcenter.

Das Argument wird erst plausibel vor dem Hintergrund neuer Handlungsimpulse, hervorgerufen durch eine stärkere lokale Öffentlichkeit und die transparente Verantwortlichkeit der Stadt für den SGB II-Bereich. Es ist keine rechtlich oder fachlich begründete neue Verantwortung für zusätzliche Leistungen, sondern vielmehr eine gefühlte. Es handelt sich in erster Linie um kein finanzielles Risiko, was in dem oben genannten Argument zum Ausdruck kommt. Mögliche finanzielle Mehraufwendungen für die SGB II-Kunden müssen im Kontext der politischen Verantwortung und Prioritätensetzung diskutiert werden. In dem Moment, in dem der Rat der Stadt neue Leistungen einfordert und gegebenenfalls auch beschließt, müssen nicht zwangsläufig zusätzliche Haushaltsmittel freigesetzt werden. Es geht vielmehr um Umschichtungen im Haushalt. Bei begrenzten Haushaltsmitteln würde eine Entscheidung für mehr Gelder für die Aufgabewahrnehmung SGB II in Form von bspw. sozialpolitischen Sonderprogrammen einhergehen mit einer entsprechenden Reduzierung von Mitteln in anderen Bereichen. **Das beschriebene finanzielle Risiko ist eine Frage der Prioritätensetzung. Die politische Verantwortung für das SGB II kann mit einer finanziell sichtbaren Veränderung im Einsatz von Haushaltsmitteln einhergehen, sie muss es aber nicht. Die Möglichkeit, der Priorität von Sozialpolitik mit mehr städtischen Mitteln Ausdruck zu verleihen, ist immer und zu jeder Zeit gegeben – in einem Jobcenter ebenso wie in einer Option.**

Neben dieser politischen Dimension gibt es auch ein weiteres inhaltliches Argument, dass die Notwendigkeit zusätzlicher Mittel in Frage stellt. Die AMS hat im Jahr 2010 voraussichtlich Eingliederungsmittel in Höhe von ca. 17,4 Mio. € zur Verfügung. Es gibt ausreichend Manövriermasse, mit der gegebenenfalls auch neue strategische Schwerpunkte gesetzt werden könnten. Dass die Gelder des EGT bei der Aufgabenwahrnehmung der Option in kommunaler Eigenregie ausreichen können, zeigen auch Beispiele aus bestehenden Optionskommunen, in denen keine weiteren kommunalen bereit gestellt werden. Darüber hinaus besteht die Option, Mittel zwischen Verwaltungsbudget und EGT bei Bedarf umzuschichten. Es wäre Aufgabe in einer möglichen Option, diesen finanziellen Spielraum erst einmal effizient auszuschöpfen. Speziell im Hinblick auf eine zielorientierte Maßnahmenplanung und -bewertung besteht ein großes Potenzial, Mittel bedarfs- und zielgerechter einzusetzen. Die AMS arbeitet in Teilen schon modellhaft mit solchen Steuerungsmodellen. Diese Modellvorhaben müssen in den nächsten Jahren in der Grundsicherungsstelle in Münster verstetigt und in der Organisation verbreitet werden.

28

Übernahme von Mitarbeitern

Schließlich ist die Übernahme des BA-Personals im Falle der Option mit finanziellen Implikationen für die Stadt verbunden. Direkte Kosten dürften dabei allerdings nicht anfallen, da die Personalkosten aus dem Verwaltungsbudget des Bundes getragen werden. Zudem gilt das Prinzip „Personal folgt der Aufgabe“ auch für den Fall, dass sich die Stadt entscheidet, die Option „zurück zu geben“. Ein finanzielles Risiko bei Beendigung der kommunalen Trägerschaft ist somit nicht zu erkennen, da alle Beschäftigten des kommunalen Trägers, die Aufgaben der BA durchgeführt haben, gegebenenfalls zur Bundesagentur übertreten würden. Bezüglich der Entgeltgruppen zeichnet sich eine Vereinheitlichung ab: Es ist vorgesehen, dass sich BA und die kommunalen Arbeitgeberverbände im Jahr 2011 auf einheitliche Stellenbewertungen mit entsprechenden Entgeltgruppen für die

Jobcenter einigen. In diesem Fall gelten diese Entgeltgruppen als Referenzgröße für die Grundsicherungsstelle in der Stadt Münster; unabhängig ob in einem Jobcenter oder im Optionsmodell, da die AMS in jedem Fall 2011 in einem Jobcenter überführt werden muss. Es ist zu erwarten, dass das BMAS die Bestimmung der Höhe des Verwaltungsbudgets der Grundsicherungsstellen an diesem einheitlichen Tarifwerk der Tarifgemeinschaft aus BA und Kommune orientiert. Ein finanzielles Risiko für die Kommune entstünde in solchen Fällen, in denen der kommunale TVöD und die vereinbarten Entgeltgruppen der Jobcenter für gleiche Funktionsstellen weit auseinander liegen und das Verwaltungsbudget der Grundsicherungsstelle nicht ausreicht, den Personalkostenetat zu decken. Dieses Szenario ist unwahrscheinlich: Erstens verhandeln die kommunalen Arbeitgeberverbände das benannte Tarifwerk mit aus und werden explizit diesen Aspekt im Blick haben. Zweitens besteht ausreichend Handlungsspielraum im Verwaltungsbudget, Mehraufwände abzufedern; etwa durch eine Reduzierung von Fallschlüsseln. Drittens ist eine Umschichtung von Mitteln des EGT ins Verwaltungsbudget denkbar. Laut Aussagen des Personal- und Organisationsamtes der Stadt Münster werden nach Stand Mai 2010 keine relevanten finanziellen Belastungen im Bereich des Personalkörpers im Optionsmodell auf die Stadt zukommen.

Mit dem Staatsvertrag über die Verteilung von Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrnwechseln vom Dezember 2009 ist auch das Verfahren zur Abgeltung von Pensionsansprüchen verbindlich geregelt. Dieses würde beim Übergang von BA-Beamten in eine kommunale Grundsicherungsstelle zur Anwendung kommen.

4.2 Organisatorische Einflussfaktoren

- 29 Organisatorische Einflussfaktoren betreffen die interne Funktionsweise beider Organisationsalternativen sowie die Rahmenbedingungen, die ihnen bei der Aufgabenwahrnehmung des SGB II durch die rechtlichen Vorgaben sowie das lokale Umfeld gesetzt sind. Im Einzelnen lassen sich die folgenden Einflussfaktoren benennen:

- Personal
- Umstellung der Organisation
- Kooperation/Rolle der Träger der Grundsicherung
- Zusammenarbeit mit Freien Trägern
- Die Rolle der Stadtverwaltung

Bei der Bewertung dieser Einflussfaktoren steht vor allem die Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit der Einrichtung selbst sowie der Stadt Münster als - gemeinsamer oder alleiniger - Träger der Einrichtung im Fokus. Soweit die hier erörterten Einflussfaktoren finanzielle Auswirkungen haben, werden diese in Abschnitt 4.1 erörtert.

4.2.1 Personal

- 30 Mit Blick auf das Personal stehen zwei Aspekte im Blickpunkt: die Eignung des Personals/die Personalübernahme sowie die Einheitlichkeit des Personalkörpers. Die Regelungen zur *Personalübernahme* (→ RN 45 und 52) sehen vor, dass beide Organisationsalternativen zunächst weitgehend mit dem bestehenden Personal der AMS weiterarbeiten werden (Option: Über-

nahme von 90 Prozent des BA-Personals „auf Dauer“, Jobcenter: Zuweisung auf 5 Jahre). Für die Stadt Münster bedeutet dies, dass sie einerseits in der „Option“ möglicherweise auch „schwache“ BA-Mitarbeiter übernehmen muss. Andererseits ist fraglich, ob sie gegebenenfalls kurzfristig in der Lage wäre, bessere Mitarbeiter aus der Stadtverwaltung „abzuziehen“ oder neue Mitarbeiter einzustellen, wenn dieser Zwang nicht bestünde. Zudem verbleiben der Kommune mit der langfristigen Begrenzung der Übernahmeverpflichtung auf 90 Prozent des Personals 10 Prozent „Spielraum“, um über das bereits heute in der AMS tätige städtische Personal hinaus eigenes Personal beziehungsweise eigene Führungskräfte einzusetzen. Das Jobcenter könnte seinerseits mittel- bis langfristig größere Schwierigkeiten haben, geeignete städtische Mitarbeiter (dauerhaft) zu binden. **In der Summe wird also mittelfristig in beiden Organisationsalternativen vergleichbar geeignetes Personal zur Verfügung stehen, um das SGB II umzusetzen.**

Deutliche Unterschiede bestehen dagegen hinsichtlich des *Personalkörpers*. Zurzeit erfolgt die Personalbestellung in den ARGEen seitens der BA durch eine Dienstleistungsüberlassung, die Kommunen haben ihre Mitarbeiter in der Regel zugewiesen. Lediglich wenn als Rechtsform eine GmbH gewählt wurde, kann in begrenztem Umfang eigenes Personal eingestellt werden. Die Mitarbeiter sind dadurch nicht der Geschäftsführung der ARGE zugewiesen, sondern bleiben dem jeweiligen Träger unterstellt. Für die Geschäftsführung bedeutet dies, dass sie mit zwei oder mehr Personalrechtssystemen und Personalvertretungen zu tun hat. Die Personalführung funktioniert in der Folge nur dort reibungslos, wo zwischen den Trägern der Wille zur Zusammenarbeit gegeben ist. Die ungeklärte Personalhoheit hat auch in der AMS nie zur Herausbildung einer einheitlichen Organisationskultur und zu Umsetzungsproblemen geführt.

Die geplanten Regelungen für die Jobcenter begegnen diesen Problemen nur bedingt. Zwar wird der Geschäftsführer des Jobcenters zukünftig die dienst-, personal- und arbeitsrechtlichen Befugnisse beider Träger ausüben, und das Jobcenter wird eine eigene Personalvertretung erhalten. Dennoch wird das Jobcenter über kein eigenes Personal verfügen, die Träger und ihre Personalvertretungen reden weiter mit. Diese Konstellation erschwert sowohl die Steuerung als auch die Entwicklung einer einheitlichen Organisationskultur. Die Stabilität des Personalkörpers wird zudem von der zukünftigen Stellenpolitik der BA und der Kommune abhängen. Demgegenüber sind im Optionsmodell mit eigenem Personalkörper weniger Spannungen zu erwarten, wie die bisherigen Erfahrungen aus den Optionskommunen zeigen.

Insgesamt werden die Optionskommunen mit Blick auf die personellen Rahmenbedingungen auch zukünftig über größere Gestaltungs- und Handlungsspielräume verfügen.

4.2.2 Umstellung der Organisation

- 31 Eine Umstellung der AMS auf eine neue Organisationsform wird in jedem Fall erfolgen: Zum 1. Januar 2011 wird die bisherige ARGE in ein Jobcenter überführt. Dies gilt auch für den Fall, dass die Stadt Münster das SGB II ab dem 1. Januar 2012 als zugelassener kommunaler Träger alleinverantwortlich umsetzt. In diesem Fall wäre eine erneute Umstellung erforderlich.

Die finanziellen Kosten der Umstellung sind in Abschnitt 4.1.1 vergleichend für beide Modelle beschrieben (→ RN 21). Darüber hinaus werden aber weitere Ressourcen (Zeit, Personal) durch die Umstellung gebunden, beginnend mit den Aufwänden, die für die Erstellung des Zulassungsantrags verbunden wären (→ RN 56). Eine zweite Umstellung zum 1. Januar 2012 würde somit gegenüber der einmaligen Umstellung bei Fortführung des Jobcenters zu einer höheren Belastung der Organisation führen. Allerdings könnten auch in der Option (kurz- bis mittelfristig) die Aufbau- und Ablauforganisation der AMS übernommen werden. Soweit aus fachlicher Sicht eine Weiterentwicklung der Organisation notwendig erscheint, gilt dies für beide Modelle. Die (seitens der Führungskräfte und/oder der Mitarbeiter) in der Umstellung auf die Option gebundenen personellen Ressourcen würden somit gering ausfallen. Die Handlungsfähigkeit der Grundsicherungsstelle würde also nur geringfügig eingeschränkt.

Größere Konsequenzen für die Gestaltungs- und Handlungsfähigkeit in der Option ergeben sich durch den Wegfall der Dienstleistungen, die in der AMS (zentral) durch die BA erbracht werden. Dies betrifft drei Bereiche: die Nutzung des fachlichen Supports der BA (etwa fachliche Hinweise für die Rechtsanwendung, Planungstools für Haushalt und Finanzen, Controlling, Forderungseinzug etc.), die Ausübung von Querschnittsaufgaben sowie die Nutzung der BA-IT und des damit verbundenen technischen Supports. Soweit es sich um Arbeitshilfen etc. handelt, wird die Stadt Münster den fachlichen Support der BA auch in der Option weiter nutzen können, da diese Dokumente öffentlich zugänglich sind. Gegenüber dem Jobcenter müsste die Stadt Münster in der Option aber zusätzliches fachliches Know-how für diese Aspekte aufbauen. Gleiches gilt für bisher von der BA wahrgenommene Querschnittsaufgaben, vor allem die Planung und den Einkauf von Maßnahmen, die bisher über das Regionale Einkaufszentrum (REZ) der BA erfolgen. Gerade die Maßnahmepolitik bietet jedoch in der Option auch eine Chance, stärker als bisher lokale Ressourcen einzubinden und strategisch umzusteuern (→ 4.2.4 und 4.2.5). BA-IT und technischer Support wären in der Option nur dann zugänglich, wenn sie von BA gegen Entgelt zur Verfügung gestellt würden. Dies erscheint aus heutiger Sicht eher unwahrscheinlich. Es bestehen jedoch am Markt weitere funktionsfähige und in den existierenden Optionskommunen erprobte IT-Lösungen, die einen adäquaten Ersatz bieten (→ RN 25).

Zusammengefasst wird die Umstellung auf die Option im Vergleich zum Jobcenter kurz- bis mittelfristig Ressourcen in größerem Umfang binden. Dies kann ein Risiko für die „Betriebsfähigkeit“ der Grundsicherungsstelle in der Übergangsphase bilden. Allerdings sind die technischen, organisatorischen und fachlichen Herausforderungen in der Summe klar beschreibbar und können bei entsprechender Planung frühzeitig angegangen und aufgefangen werden.

4.2.3 Kooperation/Rolle der Träger der Grundsicherung

- 32 Die Kooperation der beiden Träger der Grundsicherung - BA und Stadt Münster - beziehungsweise ihre jeweilige Rolle in den zwei Organisationsalternativen stellen den zentralen organisatorischen Einflussfaktor für die Gestaltungs- und Handlungsfähigkeit sowohl der Grundsicherungsstelle als auch der Stadt Münster dar. Gleichzeitig bildet dieser Faktor auch den we-

sentlichen Knackpunkt in vielen heutigen ARGEn im Allgemeinen und der AMS im Besonderen. Die Steuerung beziehungsweise Wahrnehmung kommunaler Interessen ist zurzeit nicht vollständig geregelt. Die Kommune hat über die Trägerversammlung und - so sie, wie in Münster, diese stellt - über die Geschäftsführung die Möglichkeit, Einfluss auf die Geschäftspolitik der ARGE zu nehmen. Wie dies in der Praxis aussieht, ist regional sehr unterschiedlich.

Die heutige AMS ist überspitzt gesagt quasi als Getrennte Trägerschaft angelegt worden. Die Zuständigkeitsbereiche beider Träger sind klar getrennt worden, bis hin zu getrennten Räumlichkeiten. Die Eigeninteressen der Träger dominieren die Zusammenarbeit. Beide Seiten handeln nur selten SGB II-orientiert. Für die Stadt zeigt sich dies vor allem an der Rolle der Stadtverwaltung an der Schnittstelle zur AMS, aber auch in der Zusammenarbeit der verschiedenen Ämter untereinander (→ RN 34). Die BA orientiert sich ihrerseits stark an ihrem aus dem SGB III geprägten Aufgabenverständnis, das sich einseitig an dem Ziel der direkten Arbeitsmarktintegration ausrichtet (→ RN 35). Damit einher geht das Bemühen der BA, die ARGEn immer stärker an die zentralen Weisungen der BA zu binden und ihre Befugnisse extensiv zu interpretieren. Lokale Entscheidungs- und Steuerungsmöglichkeiten werden dadurch zunehmend eingeschränkt, die fachliche Autonomie der Geschäftsführung leidet. Bei aktiver Wahrnehmung ihrer Rolle kann es der Geschäftsführung aber gelingen, kommunale Interessen erfolgreich einzubringen und umzusetzen. Dies ist aber nur mit einem hohen Kommunikationsaufwand möglich. Spielraum besteht vor allem bei fachlichen und organisatorischen Fragen, bei finanziellen und personellen Fragen ist der Spielraum dagegen sehr gering. Gerade im Bereich des Personals entsteht durch die geteilte Personalzuständigkeit zweier Träger ein hoher Regelungsbedarf (→ RN 30). Eine Rahmenvereinbarung zur Stärkung der Geschäftsführung der AMS aus dem Jahr 2005 wurde erst im zweiten Halbjahr 2007 unterzeichnet. Dies hat zwar zu Verbesserungen geführt, die Kooperation bleibt aber aktuell schwierig.

Die Trägerversammlung (in Münster Lenkungsausschuss genannt) ist in vielen ARGEn ein zentraler Ort der Abstimmung und Aushandlung von Steuerungszielen und operativem Geschäft. Auch in Münster spielt der Lenkungsausschuss formal eine wichtige Rolle; in der Praxis erfolgt die Abstimmung unter den Trägern aber vor allem über den (informellen) Trägerdialog. Gleichzeitig nimmt der Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Arbeitsförderung seit Etablierung des Lenkungsausschusses seine Rolle nur noch eingeschränkt wahr, die Position der Stadt Münster zum SGB II herauszuarbeiten und zu artikulieren.

Mit dem Gesetzesentwurf werden die Verantwortlichkeiten der Trägerversammlung und des Geschäftsführers für das Jobcenter nun rechtsverbindlich geregelt und im Gesetz explizit ausgewiesen. Die Rolle der Trägerversammlung gegenüber dem Geschäftsführer wird erheblich gestärkt und Befugnisse ausgeweitet. Die Trägerversammlung dient als Ort der Leitlinienerarbeitung für Integrations- und Arbeitsmarktpolitik unter Berücksichtigung der jeweiligen Zielvorgaben der Träger. Außerdem ernennt sie den Geschäftsführer, stellt Stellenpläne sowie Richtlinien zur Bewirtschaftung der Stellen auf, vermag Leistungen an Dritte zu delegieren und hat Weisungsbefugnisse hinsichtlich der Organisation und des Ablaufs innerhalb des Jobcenters. Zusätzlich genehmigt die Trägerversammlung die Dienst-

vereinbarungen zwischen Personalvertretung und Geschäftsführung. Dem Geschäftsführer werden weitgehende dienst- und arbeitsrechtliche Befugnisse seitens der Träger übertragen. Lediglich die Begründung oder Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen verbleibt alleiniges Recht des jeweiligen Trägers, der in dieser Hinsicht Dienstherr und Arbeitgeber über sein Personal ist. In allen übrigen Arbeitsbereichen hat der Geschäftsführer die Vorgesetztenfunktion inne. Er ist aber der Trägerversammlung Rechenschaft pflichtig und hat die Aufgabe, deren abgestimmte Leitlinien umzusetzen.¹²

Insgesamt verliert der Geschäftsführer gegenüber der augenblicklichen Situation an Möglichkeiten, kommunale Interessen in der Grundsicherungsstelle durchzusetzen. Inwiefern dies zukünftig noch gelingen kann, wird insbesondere davon abhängen, ob es gelingt, Schlüsselpositionen im Jobcenter zu besetzen. Die wichtigste Schlüsselposition ist und bleibt die des Geschäftsführers. Hier kommt zukünftig verstärkend hinzu, dass der Geschäftsführer bei Uneinigkeit in der Trägerversammlung alle 2 ½ Jahre wechselt und die BA in diesem Fall den ersten Geschäftsführer stellen wird. In der AMS, in der Münster zurzeit die Geschäftsführerin stellt, könnte dies einen Verlust an Einfluss bedeuten. Die Durchsetzung kommunaler Interessen wird dann mehr denn je von der Kooperationswilligkeit des Partners BA abhängen. Demgegenüber kann die Kommune in der Option im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben über alle Fragen eigenständig entscheiden, die im Jobcenter durch die Träger beziehungsweise die Trägerversammlung entschieden werden. Auch die Stellung der Geschäftsführung ist in der Option von der Kommune im Rahmen der für die SGB II-Einheit gewählten Rechtsform frei gestaltbar. Unabhängig vom Organisationsmodell bietet die Neuorganisation des SGB II darüber hinaus der Stadt Münster die Möglichkeit, dem Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Arbeitsförderung wieder eine stärkere Rolle einzuräumen.

In der Summe dürfte sich die Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit der Optionskommunen gegenüber dem Status quo aufgrund der stärker reglementierten und reglementierenden Zielvereinbarungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen (→ RN 54) zwar leicht reduzieren, dennoch wird sie gegenüber dem Jobcenter erheblich größer sein. Die Frage der Kooperation beziehungsweise Rollen der Träger spricht insofern aus Sicht der Stadt Münster für die Option.

4.2.4 Zusammenarbeit mit Freien Trägern

33 Die Zusammenarbeit mit den Freien Trägern in der Stadt ist für Umsetzung des SGB II in zweierlei Hinsicht bedeutsam:

1. In der Option würde der Einkauf von Maßnahmen durch das Regionale Einkaufszentrum (REZ) der BA wegfallen. Die Stadt Münster müsste beziehungsweise könnte also eine eigene Maßnahmenplanung aufbauen und selbständig die Ausschreibung und die Vergabe der Maßnahmen durchfüh-

¹² Mit der Neufassung der Aufgaben bekommt die Trägerversammlung eine stark operative Ausrichtung. Aus einem aktuell eher politisch und strategisch ausgerichteten Gremium wird ein Verwaltungsgremium. Dieser Wandel wird auch Auswirkungen auf die Besetzung der Trägerversammlung haben. Die These ist plausibel, dass zukünftig der Einfluss der Träger auf die strategische Ausrichtung der Grundsicherungsstelle nicht mehr wie bisher direkt über die Trägerversammlung wahrgenommen werden kann.

ren. In der frühen Praxis des SGB II haben viele Optionskommunen in diesem Zusammenhang die Möglichkeiten des Zuwendungsrechts genutzt, um dabei verstärkt lokale Maßnahmeträger einzubinden und so die lokale Trägerlandschaft zu stärken. Eine solche Strategie erscheint jedoch aus heutiger Sicht weder möglich noch notwendig: Erstens würde eine Ausschreibung über das REZ nicht automatisch dazu führen, dass vermehrt überregionale Maßnahmeträger „eingekauft“ werden. Denn das REZ hat als Dienstleister die Vorgaben der ARGE beziehungsweise zukünftig des Jobcenters hinsichtlich der Regionalität zu beachten und – so zeigt die Praxis – tut dies auch. Zum anderen muss seit der Neuregelung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zum 01.01.2009 ein Großteil der aktiven Maßnahmen ausgeschrieben werden. Das Zuwendungsrecht kann damit nur noch in seltenen Fällen genutzt werden.

2. Der Kundenstamm der AMS verlangt unabhängig vom Organisationsmodell eine inhaltliche und fachpolitische Neuaufstellung in Richtung einer „arbeitsorientierten Sozialpolitik“ (→ RN 35), die auch soziale Stabilisierung als Teil des SGB II-Auftrags akzeptiert. Für die Verwirklichung einer solchen ganzheitlichen Betreuung und Unterstützung erwerbsfähiger Hilfebedürftigen sind insbesondere die sogenannten „flankierenden Leistungen“ nach § 16 a SGB II bedeutsam. Sie umfassen die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder, die häusliche Pflege von Angehörigen, die Schuldnerberatung, die psychosoziale Betreuung und die Suchtberatung. Verantwortlich für die Erbringung dieser Leistungen sind verschiedene Ämter der Stadt Münster, in der Praxis erfolgt sie aber vielfach durch lokale Freie Träger. Sie nehmen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips seit langer Zeit eine wichtige Rolle in der Stadt Münster wahr, beteiligen sich zum Teil auch durch Eigenmittel an den Kosten der Aufgabenwahrnehmung im Sozialbereich und stellen wichtige Knotenpunkte im städtischen Netzwerk dar.

Aus dieser Perspektive können die Freien Träger für den Fall einer stärker sozialpolitisch ausgerichteten Arbeitsmarktstrategie ein wichtiger Partner sein, um das Potenzial regionaler Netzwerke zu nutzen. Diese Netzwerke stehen prinzipiell beiden Organisationsmodellen offen. **Voraussetzung ist für beide Modelle eine bewusste und zielgerichtete Strategie zur Einbindung der lokalen Ressourcen sowie eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen der AMS-Nachfolgeorganisation und der städtischen Verwaltung** (→ Abschnitt 4.2.5).

4.2.5 Rolle der Stadtverwaltung

- 34 Neben der Kooperation der Träger der Grundsicherung stellt die Rolle der Stadtverwaltung den zweiten zentralen organisatorischen Einflussfaktor für die Grundsatzentscheidung dar. § 16a SGB II sieht ergänzende kommunale Eingliederungsleistungen vor, um den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen eine ganzheitliche und umfassende Betreuung und Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit zukommen zu lassen. Dies kann beispielsweise durch eine fachübergreifende Zusammenarbeit mit den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege, behörden- und fachübergreifende Hilfeplangespräche oder flexible Zugangsmöglichkeiten für Kunden erreicht werden.

Zur Gestaltung dieser Schnittstellen hat die AMS eine Kooperationsvereinbarung mit den betroffenen städtischen Ämtern getroffen, die die Bereiche Kinderbetreuung, häusliche Pflege von Angehörigen, Schuldenproblematik,

psychosoziale Betreuung sowie Sucht- und Drogenproblematik umfasst. In der Praxis ist die Zusammenarbeit beziehungsweise Kompromissfindung zwischen der AMS und Ämtern allerdings oftmals dennoch schwierig. Die Kooperationsvereinbarung war ein erster Schritt, der aber auch aus Sicht der beteiligten Akteure nicht ausreicht. Dafür sind zwei Gründe zu benennen:

1. Die AMS genießt bei vielen städtischen Akteuren nur eine geringe Akzeptanz. Einerseits ist sie keine stadt eigene Einheit. Sie hat bis heute kein klares Profil entwickelt und ist ein Provisorium geblieben. Andererseits greift sie in die Leistungserbringung der Ämter ein und tritt dabei mitunter sehr fordernd auf. Die Erfüllung von §16a-Leistungen wird von vielen Ämtern als ungeliebte Pflichtaufgabe empfunden, die in - auch finanzieller - Konkurrenz zu den sonstigen freiwilligen Leistungen der Ämter steht. Im Ergebnis stellen die Ämter vor allem auf eine Sicherung ihrer Ressourcen ab und messen der Aufgabenwahrnehmung des SGB II in der Stadt einen geringen Stellenwert bei.
2. Die Ämter der Stadt Münster sind darüber hinaus mit großer Autonomie ausgestattet. Dies hat unter anderem zur Folge, dass sich einzelne Ämter teilweise stark voneinander abgrenzen und es keine ausgeprägte Kooperationskultur zwischen den Ämtern der Stadt gibt, die aber für eine Verzahnung von Leistungen - im SGB II genauso wie in anderen Feldern - notwendig wäre.

Für die zukünftige Umsetzung des SGB II in der Stadt Münster bedeutet dieser Befund zunächst, dass ein integriertes arbeitsmarkt- und sozialpolitisches Vorgehen hohe Hürden zu überwinden haben wird. Die Veränderung von Strukturen und die Etablierung von Kooperationen werden voraussichtlich mit einem längeren Aushandlungsprozess über Verantwortlichkeiten und die Bereitstellung von Ressourcen einher gehen. Dabei wird es - objektive und gefühlte - Gewinner und Verlierer geben, insbesondere wenn sich die Aufgabenzuschüsse einzelner Akteure beziehungsweise Institutionen verändern. Dies kann die städtischen Ämter grundsätzlich ebenso betreffen wie die AMS selbst. Die Bereitschaft der relevanten städtischen Akteure, aktiv an der Umsetzung des SGB II mitzuwirken und gegebenenfalls Einfluss und Entscheidungsbefugnisse abzugeben, wird in dieser Konstellation nicht von allein erwachsen, sondern eine klare politische Linie erfordern, die von einzelnen Führungspersonen gelebt und umgesetzt wird. Gleichzeitig herrscht in der Verwaltung weitgehende Einigkeit darüber, dass ein „weiter wie bisher“ nicht wünschenswert ist. **Die Kooperationsfrage stellt sich somit unabhängig von der Organisationsform und muss zügig sowohl im Jobcenter als auch in einer Option beantwortet werden.**

Ausgehend von den bisherigen Erfahrungen in der AMS (aber auch in anderen ARGEn) muss die Chance skeptisch bewertet werden, dass die Kooperation zwischen Grundsicherungsstelle und Stadtverwaltung bei einer Aufgabenwahrnehmung in einem Jobcenter deutlich verbessert werden kann. Zwar würde zukünftig rechtliche Sicherheit über den Status des Jobcenters herrschen. Sie wäre insofern kein Provisorium mehr. Das fundamentale Problem der zwei Träger bliebe aber bestehen. Dass das Jobcenter in dieser Konstellation nicht als „Fremdkörper“ gesehen würde, erscheint wenig realistisch - zumal sich auch an dem grundsätzlichen Spannungsverhältnis zwischen Stadt und BA (→ RN 32) nichts ändern würde. In

jedem Fall bedürfte es erheblicher Anstrengungen seitens der Verwaltungsspitze, um die Stadtverwaltung „zu mobilisieren“, denn es gibt keine objektiven Anreize, die eine Veränderung des Kooperationsverhaltens induzieren könnten. Vereinfacht gesagt: Im Jobcenter wird es nicht leichter als in der AMS, städtische Ziele und Strategien durchzusetzen. Die Möglichkeit, dass eine von der Stadt mit hohem Aufwand und kurzfristigen Opportunitätskosten verbundene Mobilisierung integrierter sozial-integrativer Planungsprozesse in der Praxis verfängt, bleibt ungewiss. **Diese Mobilisierung dürfte in der Option nicht leicht, aber dennoch leichter fallen.** Denn in diesem Fall wäre die Grundsicherungsstelle als kommunale Einrichtung einfacher in eine gesamtstädtische Sozialplanung zu integrieren, die die Interessen der verschiedenen Ämter ausgewogener berücksichtigen könnte. Zudem erzeugt die alleinige Aufgabenwahrnehmung des SGB II natürliche Anreize, das mit der Option verbundene sozialpolitische Versprechen gegenüber den Bürgern der Stadt auch einzulösen. Damit verbunden sind zwangsläufig abgestimmte Planungsprozesse und Aufgabenwahrnehmungen.

Aus dieser Perspektive gibt es realistischer Weise zwei Alternativen: Ein Jobcenter, das am Status quo weitgehend festhält, oder eine Option, die Strukturen und Verantwortlichkeiten ändert. Nimmt man die Notwendigkeit struktureller Veränderungen als gegeben hin, spricht die Kooperationsfrage für die Option.

4.3 Fachliche Einflussfaktoren

- 35 Für die zukünftige Aufgabenwahrnehmung des SGB II in der Stadt Münster spielen finanzielle und organisatorische Erwägungen eine wichtige Rolle. Nicht zuletzt sollte die zukünftige Organisationsform aber fachlich motiviert sein. Die unterschiedlichen Traditionen der beiden Träger BA und Stadt in der Betreuung und Beratung von Hilfeempfängern gibt Hinweise darauf, dass es verschiedene Hilfeansätze bei der Unterstützung ein und desselben Personenkreises geben kann. Die BA ist nach wie vor stark verhaftet in der Individualisierung von Arbeitslosigkeit während die Kommunen aus dem Erleben von mehreren Jahrzehnten Sozialhilfe mit am Einzelfall orientierten Strategien der Hilfe zur Arbeit speziell auch den strukturellen, gesamtgesellschaftlichen Kontext der Entstehung und Verfestigung von Arbeitslosigkeit in den Blick nehmen. Diese beiden unterschiedlichen Denkrichtungen möchte das SGB II zusammenführen.

In der Praxis hat es in den letzten Jahren eher ein „entweder oder“ denn ein „sowohl als auch“ der beiden Handlungsansätze gegeben. Animiert durch die Zielsysteme des Bundes und den Fokus auf schnelle Vermittlungserfolge standen bei vielen Grundsicherungsstellen – unabhängig ob ARGE oder Optionskommune – arbeitsmarktnahe Kunden im Fokus. Für diese wurden und werden vornehmlich standardisierte Integrationsstrategien und Eingliederungsinstrumente eingesetzt. Dass dieses Vorgehen statistisch gesehen erfolgreich gewesen ist, zeigen die Entwicklungen der Arbeitslosenzahlen in den vergangenen 5 Jahren. Der positive Effekt waren also gute Vermittlungszahlen. Quasi als Produkt der guten Tat finden sich in den Grundsicherungsstellen immer weniger arbeitsmarktnahe Kunden. Für die arbeitsmarktfernen Kunden verfangen dagegen die standardisierten, auf direkte Vermittlung angelegten Integrationsinstrumente nicht. Für

viele dieser Kunden kann Vermittlung auf absehbare Zeit nicht aktiv angesteuert werden.

Es stellt sich zwangsläufig die Frage, ob nun die Zeit der „BSHG-Strategien“ für einen Großteil der SGB II-Kunden gekommen ist. Sollte sich ein solches Kundenbild mit immer weniger arbeitsmarktnahen ALG II-Empfängern auch in der AMS abzeichnen, ist die These begründet, dass ein solcher Kundenstamm von der Stadt Münster fachlich besser betreut werden kann, da die notwendigen Handlungsstrategien mehr deren Philosophie und Traditionen entspricht. Die BA als ein starker Partner im Trägerverbund eines Jobcenters wird, darauf deuten alle Vorerfahrungen inkl. des angekündigten Zielvereinbarungssystems für die Grundsicherungsstellen hin, an ihren Strategien für das SGB II festhalten. Die BA überträgt Handlungsansätze für SGB III-Kunden auf den Kundenstamm im Rechtskreis SGB II. Das zum 17.08.2009 eingeführte 4-Phasen-Modell zur Fallsteuerung in Agenturen für Arbeit (SGB III) und ARGE n (SGB II) manifestiert dieses Grundprinzip aktuell auch in den Unterstützungssystemen.

Mit Blick auf die fachliche Perspektive der Grundsatzentscheidung sind drei Einflussfaktoren zu berücksichtigen:

1. Die Zusammensetzung der aktuellen Kundenstamms der AMS
2. Die Rolle der überregionalen Arbeitsvermittlung
3. Die sozialpolitische Tradition und Erfahrung mit dem SGB II-Kundenstamm in der Stadt Münster

In der Summe lassen die fachlichen Einflussfaktoren kein eindeutiges Votum für eine bestimmte Form der Aufgabenwahrnehmung in der Stadt Münster zu. Der Kundenstamm der AMS ist durch eine verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit und einem Großteil arbeitsmarktferner Kunden gekennzeichnet. Für solche Kunden sind sozialintegrative Handlungsstrategien im regionalen Raum erfolgversprechender als überregionale Vermittlungsansätze. Die Rolle der überregionalen Arbeitsvermittlung lässt sich generell nicht als Ausschlusskriterium für eine Option heranzuführen; die geschätzten Zahlen minimieren die Notwendigkeit bundesweiter Vermittlungsanstrengungen. **Die sozialpolitische Tradition in der Stadt Münster ist dagegen ein Knackpunkt bei der alleinigen Aufgabenwahrnehmung. Seit 2005 wurden die kommunalen Mittel für arbeitsmarkt- und sozialpolitische Leistungen sukzessive reduziert und es gibt auch vor 2005 keine Tradition von Kooperationen der Ämter zur Erbringung integrierter sozialintegrativer Leistungen.**

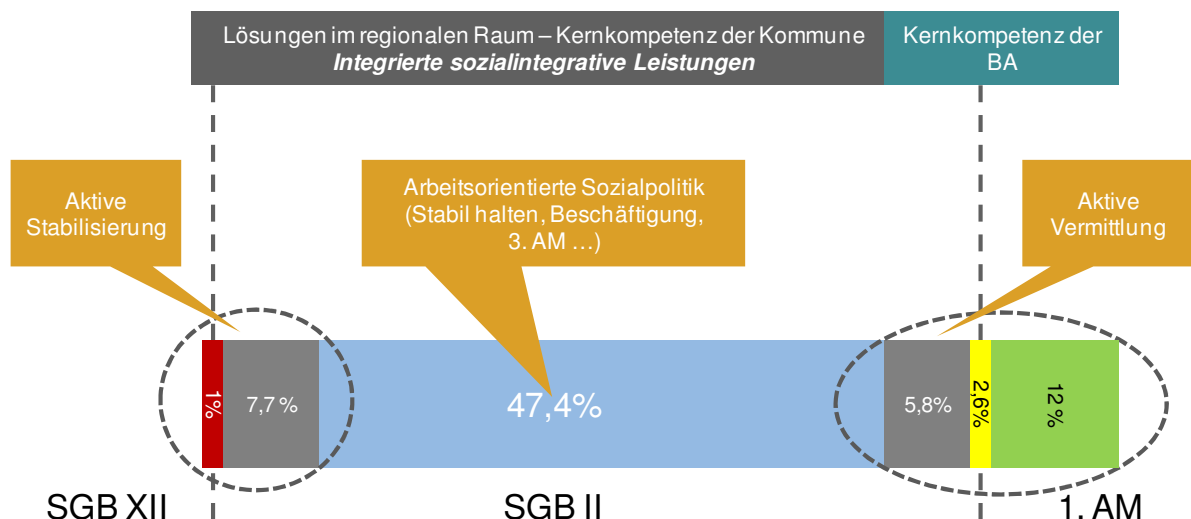
4.3.1 Kundenstamm der AMS

- 36 Die AMS verzeichnet in den arbeitsmarktnahen Profillagen mit Stand 04.05.2010 391 Kunden, das entspricht 2,6% aller Kunden. Dagegen werden 4.156 Kunden den arbeitsmarktfernen Profillagen zugeordnet (27,4%). In den Mittelkategorien findet sich ein überwiegend stabil hilfebedürftiger Personenstamm von annähernd 50%. Hinzu kommen ca. 12% an Hilfeempfängern, die aufstockende Leistungen in Ergänzung zu eigenem Einkommen beziehen. Die AMS-Nachfolgeorganisation wird mit einem Kundenstamm arbeiten, dessen Personen sukzessive an Arbeit und Beschäftigung herangeführt werden müssen. Die Vermittlung in Arbeit kann für die große Mehrheit der Kunden nicht aktiv angesteuert werden. Für diese Kun-

den müssen in einem ersten Schritt stabilisierende sozialintegrative Leistungen erbracht werden. Solche Leistungen werden in der Regel im lokalen Umfeld erbracht. Dies ist eine Kernkompetenz der Kommune. Gestützt werden diese Zahlen durch weitere Merkmale der ALG II-Empfänger. Die Kunden sind durchschnittlich 846 Tage arbeitssuchend.¹³ Bereinigt um statistische Effekte, bei denen kurzfristige Beschäftigungsaufnahme etc. eine Unterbrechung des Status arbeitssuchend zur Folge haben, ist davon auszugehen, dass die reale Dauer der Hilfebedürftigkeit noch einmal deutlich höher liegt. Exemplarisch hat die AMS im März dieses Jahres für die Kunden eines Modellprojekts für die Zielgruppe 50+ die Dauer der Arbeitslosigkeit bereinigt erfasst. Für die dort betreuten 100 Kunden beträgt die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit 9,57 Jahre.

Die aktuellen Zahlen der AMS zeigen: Im SGB II in der Stadt Münster geht es zukünftig überwiegend um arbeitsorientierte Sozialpolitik.

Abbildung 2: Kundenstamm der AMS¹⁴



Die Arbeit mit diesem Kundenstamm wird und muss in der großen Mehrheit in der Region Münster erfolgen. Wenn der These gefolgt wird, dass es bei der derzeitigen Zusammensetzung der AMS-Kunden darum geht, eine arbeitsorientierte Sozialpolitik mit entsprechenden, auf das Individuum bezogenen, zielorientierten Strategien umzusetzen, sollte die Kommune auch die alleinige Verantwortung für den Rechtskreis SGB II übernehmen. Die Strategien und Anreizsysteme der BA passen nicht zu Kunden mit den beschriebenen Merkmalen. In einem Jobcenter würden auch zukünftig die bestehenden Unterschiede im Zugang zu den Kunden bestehen bleiben. Vielmehr noch würde der Status quo dadurch festgeschrieben, dass der BA das Weisungsrecht für den Bereich Markt und Integration obliegt. Ausschlaggebend sind an dieser Stelle jedoch vor allem zwei münsterspezifische Aspekte: Erstens ist ein Strategiewechsel der Agentur für Arbeit in Münster für arbeitsmarktferne Kunden gegenwärtig nicht erkennbar. Zudem ist die personelle Verantwortlichkeit seitens der BA für die AMS-Nachfolgeorganisation aktuell ungeklärt. Zweitens bestehen nach Ein-

¹³ Quelle: AMS, Stand Februar 2010.

¹⁴ Daten der AMS zur Verteilung der Kunden auf die BA-Profillagen, Stand 04.05.2010. Fehlende Werte zu 100%: Keine Zuordnung zu Profillagen bisher erfolgt/notwendig.

schätzung unserer Gesprächspartner Zweifel, dass mit den gegenwärtigen Führungskräften im Bereich Markt und Integration in der AMS ein solcher aus dem Kundenstamm begründeter Wechsel in den Handlungsstrategien gelingen kann.

4.3.2 Überregionale Arbeitsvermittlung

37

Ein wichtiges Kriterium bei der Umsetzung des SGB II ist die Möglichkeit, SGB II Kunden überregional zu vermitteln. Die Hypothese ist plausibel, dass Münster aufgrund überdurchschnittlich vieler Studenten im Kundenstamm der AMS ein besonders großes Augenmerk auf Vermittlungen außerhalb der Region Münster legen sollte. Im Jobcenter könnte weiterhin der virtuelle Arbeitsmarkt der BA genutzt werden. In der Option müsste die Stadt eine Alternativlösung erarbeiten. Inwiefern der regionale Arbeitsmarkt wenig Chancen für die Vermittlung bestimmter Zielgruppen, zum Beispiel von Uni-Absolventen bietet, kann in diesem Gutachten nicht geklärt werden. Dies wäre auch nur eine Momentaufnahme. Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt, geht es aber bei der Grundsatzentscheidung der künftigen Organisationsform des SGB II in der Stadt Münster um eine Entscheidung von Dauer. Die Rahmendaten des Arbeitsmarktes können von einer Grundsicherungsstelle nicht beeinflusst werden und sind zudem sehr wechselhaft. Wir würden dem Argument, dass eine überregionale Arbeitsvermittlung notwendig ist, gerne mit belastbaren Erkenntnissen der letzten 5 Jahre begegnen. Solche Erkenntnisse liegen nicht vor; nicht für die AMS, und auch nicht stichprobenhaft für das Bundesgebiet. Die BA schlägt vor, als einen Indikator für die Bedeutung der überregionalen Vermittlung die Höhe der Mobilitätshilfen¹⁵ heranzuziehen. So schreibt sie bereits 2002: „Die Kostensteigerungen in diesem Bereich [gemeint sind die Mobilitätshilfen] sind ein Indiz, dass die arbeitslosen Arbeitnehmer bei einem sich deutlich verschlechternden Arbeitsmarkt ihre Arbeitsplatzsuche regional erweitern und auch größere Entfernungen zum Wohnort in Kauf nehmen.“¹⁶ Legt man diesen Indikator für die AMS zugrunde, so zeigt sich, dass die Höhe der Mobilitätshilfen in den Jahren 2006-2008 nicht gestiegen, sondern im letzten Jahr der Datenerhebung deutlich zurückgegangen und in der Summe ein relativ konstantes Niveau hat.

Inwiefern die absolute Zahl der mit Mobilitätshilfen geförderten Personen generell ein Merkmal für überregionale Arbeitsvermittlung ist, darüber gibt es keine belastbaren Erkenntnisse, da eine Aufteilung der Summen für die Mobilitätshilfen nach den einzelnen Kostenstellen (siehe Fußnote) nicht vorliegt. Daher kann es auch keine Hinweise darauf geben, welche Aussagekraft die absolute Zahl der mit Mobilitätshilfen geförderten Personen für die Frage der Bedeutung überregionaler Arbeitsvermittlung hat. Die Verlässlichkeit des Indikators halten die Autoren aus diesem Grund für nicht sehr hoch. In Ermangelung weiterer Zahlen und Daten greifen wir daher auf eine qualitative Schätzung der Mitarbeiter der AMS zurück. Der Anteil der über das Münsterland hinaus vermittelten beziehungsweise inte-

¹⁵ Die Mobilitätshilfen bei Aufnahme einer Beschäftigung umfassen: 1. Leistungen für den Lebensunterhalt bis zur ersten Arbeitsentgeltzahlung (Übergangsbeihilfe), 2. Leistungen für Arbeitskleidung und Arbeitsgerät (Ausrüstungsbeihilfe), 3. bei auswärtiger Arbeitsaufnahme die Übernahme der Kosten für a) die Fahrt zum Antritt einer Arbeitsstelle (Reisekostenbeihilfe), b) tägliche Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstelle (Fahrtkostenbeihilfe), c) eine getrennte Haushaltsführung (Trennungskostenbeihilfe), d) einen Umzug (Umzugskostenbeihilfe).

¹⁶ Quelle: BA – Eingliederungsbilanz 2002.

grierten Kunden dürfte nach Schätzungen aus dem Bereich Markt und Integration insgesamt nicht mehr als 5 % betragen. Im Team Neukunden wurde der Anteil mit 8-10 % etwas höher geschätzt. Dieses Team betreut überdurchschnittlich viele Akademiker und Fach(hoch)schulabsolventen, die sich auch überregional orientieren. Eine Beispielrechnung soll Aufschluss geben, wie viele Personen geschätzt von der überregionalen Vermittlung aktuell in der AMS profitieren. Ausgehend von einer Größenordnung von 12.000 Kunden im aktiven Kundenkontakt und einer Zielgröße für die Integration in Arbeit und Ausbildung von 16,7%¹⁷, werden im Jahr 2010 2004 Personen integriert. 5% davon profitieren von einer überregionalen Vermittlung, das sind in der Summe 102 Personen. Davon sind laut Angaben der AMS überproportional viele Akademiker, die in vielen Fällen selber aktiv an ihrer (überregionalen) Vermittlung mitwirken. Ein Wert von 70 Personen, für die im Jahr 2010 seitens der AMS aktive und erfolgreiche Bemühungen für eine überregionale Vermittlung angestellt werden, scheint eine realistische Referenzgröße für die Beurteilung der Relevanz einer Arbeitsvermittlung außerhalb der Region Münster zu sein.

Tabelle 8: Entwicklung der Höhe der Mobilitätshilfen in der AMS im Vergleich¹⁸

	ARGE Münster			ARGE Freiburg			ARGE Groß-Gerau		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Mobilitätshilfen in 1.000 €	194 1,9%*	239 2,0%	206 1,6%	35 0,4%	82 0,9%	74 0,8%	37 0,7%	51 0,7%	143 1,6%
+/- gegen Vorjahr in (Summe der Bewilligungen)	283** +74,2%	349 +23,3%	291 -16,6%	68 +240%	51 -25%	103 +114,6	157 +207,8%	257 +63,7%	287 +12,5%
Geförderte Arbeitnehmer/-innen	283	349	291	68	51	103	157	257	287
Langzeitarbeitslose	-	38 21%	27 19,1%	-	9 17,6%	7 6,8%	-	38 14,8%	25 8,7%
Schwerbehinderte/ Gleichgestellte	-	5 7,2%	8 6,9%	-	- 2,0%	- 1,9%	-	- 0,4%	6 2,1%
50 Jahre und älter	11 3,9%	25 10,6%	32 13,6%	-	- 3,9%	11 10,7%	8 5,1%	24 9,3%	23 8,0%
Berufsrückkehrer/-innen	-	5 2,5%	5 2,4%	- 2,9%	- 3,9%	-	-	3 1,2%	6 2,1%
Geförderte Arbeitnehmer/-innen unter 25	29 10,2%	32 9,2%	20 6,9%	9 13,2%	3 5,9%	21 20,4%	32 20,4%	40 15,6%	28 9,8%

*: Anteil an gesamten Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

** : Jahressumme der Zugänge/Bewilligungen/Eintritte an geförderten Arbeitnehmer/-innen

Es wird deutlich: Hieraus lässt sich weder ein klarer Vorteil des Jobcenters ableiten noch ein eindeutiger Nachteil der Option. Die Stadt müsste aber in jedem Fall, dies verlangt bereits das Antragsverfahren zur Option (→ RN 57), für eine alleinige Aufgabenwahrnehmung ein plausibles Konzept entwickeln, wie zukünftig überregionale Arbeitsvermittlung organisiert wird. Dies sollte im Verbund mit anderen optierenden Kommunen (in der Region) und auf Basis erfolgreicher Modelle zum Beispiel aus Niedersachsen (Grafschaft Bentheim) erfolgen. Dabei kann die Zusammenarbeit mit anderen Grundsicherungsstellen in der Region Münsterland unter anderem wertvolle Synergieeffekte erzeugen, wenn es darum geht, Maßnahmen zielgruppengerecht zuzuschneiden.

¹⁷ Quelle: AMS – Arbeitsmarktprogramm 2010.

¹⁸ Quelle: Eingliederungsbilanzen nach § 54 SGB II - SGB II-Träger der Bundesagentur für Arbeit für die jeweiligen Kreise.

4.3.3 Sozialpolitische Tradition/Erfahrung

38

Wie der Blick auf die Kundenstruktur der AMS verdeutlicht, müssen für die Mehrheit der Kunden zukünftig vorrangig sozialintegrative Leistungen erbracht werden (→ RN 36). Die Frage, ob es sinnvoll ist, dass sich die Stadt Münster dieser Aufgabe widmet, ist auch eine Frage der sozialpolitischen Tradition und der Priorität der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im Vergleich zu anderen Politikfeldern. Dieser Aspekt hat eine doppelte Bedeutung: Erstens sind die kommunalen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Aktivitäten der letzten Jahre ein maßgebliches Kriterium im Bewerbungsverfahren für eine mögliche Option (→ RN 58). Zweitens bedarf es professioneller Rahmenbedingungen und Erfahrungen in der Stadt, um das normative Versprechen, die Gruppe der sozialintegrativ zu betreuenden SGB II-Kunden optimal zu unterstützen, auch einhalten zu können; sprich: Diesen Kundenstamm bedarfsgerechter und besser zu betreuen, als es ein Jobcenter könnte.

In der Wahrnehmung der Stadtverwaltung und relevanter Umfeldakteure hat die Sozialpolitik in der Stadt Münster seit 2005 an Ansehen und Einfluss verloren. Die Verantwortung für aktivierende Leistungen wurde sehr stark auf die Träger des SGB II und des SGB III verlagert. Unter den derzeit herrschenden rechtlichen Rahmenbedingungen hat die Stadt Münster ihre eigene Rolle als sozialpolitischer Akteure nicht in ein ganzheitliches Handlungskonzept integriert. **Sozialpolitik in der Stadt Münster ist gegenwärtig die Summe der rechtlich zu erbringenden kommunalen Leistungen.** Bildungspolitik, Wirtschaftspolitik und Fragen der Regionalentwicklung stehen auf der politischen Agenda höher als die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Diese Entwicklung lässt sich auch an den sinkenden Budgets für kommunale sozialintegrative Leistungen in Ergänzung zum Aufgabenspektrum der AMS – exemplarisch sehr gut am Beispiel AiM – ablesen. Die Unterhaltung der AMS ist faktisch mit Einsparungen für dieses Handlungsfeld einhergegangen.¹⁹ Dieser Trend senkte folgerichtig das Bewusstsein für die Bedeutung kommunaler Arbeitsmarktpolitik. Im Ergebnis gibt es gegenwärtig kein klares sozialpolitisches Leitbild der Stadt, in das sich eine kommunale Aufgabenwahrnehmung des SGB II symbiotisch einfügt. Soll sich dies zukünftig ändern, bedarf es der Vision einer sozialverantwortlichen Stadt, in der die Unterhaltung einer Option in den Kontext bestehender Schwerpunkte (Jugendliche, Ältere, Integration und Inklusion) eingebettet wird.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass professionelle Rahmenbedingungen zur Erbringung integrierter sozialintegrativer Leistungen eines Höchstmaßes an Kooperation zwischen Ämtern und Grundsicherungsstelle bedürfen. Diese Form der Kooperation gibt es aktuell nicht in der notwendigen Intensität und Verbindlichkeit (→ RN 34).²⁰ Alle Ämter agieren mit eigenem Planungsstab aus der Perspektive und Logik ihrer eigenen Rolle und Funktion heraus. Es gibt keinen ganzheitlichen Blick auf die Schnittstellen zwischen den Rechtskreisen, keine harmonisierten Ziele und Strategien. Die Notwendigkeit, an dieser Stelle Weiterentwicklungen anzustoßen besteht, unabhängig von der zukünftigen Organisationsform bei der

¹⁹ Quelle: Amt für Schule und Weiterbildung: Aufwendungen der Stadt Münster für Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen von 2002 bis 2010, Stand 30.04.2010.

²⁰ Einhellige Einschätzung von über 90% der befragten Personen aus der Verwaltung der Stadt Münster.

Aufgabenwahrnehmung des SGB II. Im Optionsmodell wird der Handlungsdruck jedoch ungleich höher sein als im Jobcenter, da sich die Frage der besseren Betreuung von SGB II-Kunden auch daran entscheiden wird, inwiefern eine bessere Verzahnung bestehender Beratungs- und Unterstützungsangebote gelingt und vorgehaltene Mittel zielgerichteter und effizienter eingesetzt werden.

5 ECKPUNKTE DES GESETZESENTWURFS

- 39 Mit der Neuregelung des SGB II werden die Rahmenbedingungen sowohl für die bisherigen ARGen/Jobcenter als auch für die Optionskommunen deutlich expliziter im Gesetz festgelegt. Wie sehen die Eckpunkte des Gesetzesentwurfs²¹ im Einzelnen aus und was bedeuten sie für die beiden Alternativen Jobcenter und Option?

5.1 Für Jobcenter und Optionskommunen geltende Regelungen

Die folgenden Ausführungen zum Örtlichen Beirat und zu den Beauftragen für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt betreffen Jobcenter und Optionskommunen gleichermaßen. Der ebenfalls hier behandelte Kooperationsausschuss ist als Koordinationsgremium für die Umsetzung des SGB II grundsätzlich auch für beide Modelle relevant. Inwiefern über diese allgemeine Zuständigkeit für alle Grundsicherungsstellen hinaus einzelne im Gesetzesentwurf genannte Aufgaben des Kooperationsausschusses auch für die Optionskommunen gelten, ist zurzeit noch unklar.

- 40 **Kooperationsausschuss**
Die zuständige oberste Landesbehörde und das BMAS bilden einen Kooperationsausschuss, der die Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Landesebene koordiniert. Bund und Land stellen je drei Mitglieder. Bei Uneinigkeit über den Vorsitz wechselt dieser alle zwei Jahre zwischen Bund und Land, beginnend mit dem Bund. Der Kooperationsausschuss
- vereinbart Ziele und Schwerpunkte der Integrations- und Arbeitsmarktpolitik auf Landesebene
 - berät die Trägerversammlung bei der Bestellung und Abberufung eines Geschäftsführers
 - schlichtet bei Meinungsverschiedenheiten über die Weisungszuständigkeit
 - gibt in den Fällen einer Weisung in grundsätzlichen Angelegenheiten eine Empfehlung ab.
- 41 **Örtlicher Beirat**
Bei jeder Grundsicherungsstelle wird ein örtlicher Beirat gebildet, der die Einrichtung bei der Auswahl und Gestaltung der Eingliederungsinstrumente und –maßnahmen berät. Damit wird die bisherige Praxis formalisiert. Verantwortlich für die Berufung des örtlichen Beirats in den Jobcentern ist die Trägerversammlung. Sie beruft die Mitglieder auf Vorschlag der Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes. Mögliche Mitglieder sind etwa die Träger der freien Wohlfahrtspflege, Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie Kammern und berufsständische Organisationen. Vertreter von Beteiligten

²¹ Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP vom 04.05.2010 – Bundestags-Drucksache 17/155 – Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende; Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91e) - Bundesrat-Drucksache 186/10

des örtlichen Arbeitsmarktes, die Eingliederungsleistungen im SGB II anbieten, dürfen nicht Mitglied des Beirats sein.

42 Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt

Jobcenter und Optionskommunen bestellen Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt aus dem Kreis ihrer Mitarbeiter. Sie sind unmittelbar dem jeweiligen Geschäftsführer zugeordnet und unterstützen und beraten diesen in Fragen der Gleichstellung von Frauen und Männern in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, der Frauenförderung sowie der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei beiden Geschlechtern. Sie sind bei der Erarbeitung des örtlichen Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramms der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie bei der geschlechter- und familiengerechten fachlichen Aufgabenerledigung des Jobcenters zu beteiligen.

Darüber hinaus unterstützen und beraten sie erwerbsfähige Hilfebedürftige und die mit diesen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen, Arbeitgeber sowie Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen, arbeiten mit den in Fragen der Gleichstellung im Erwerbsleben tätigen Stellen im Zuständigkeitsbereich der Grundsicherungsstelle zusammen und vertreten die Grundsicherungsstelle in den Sitzungen kommunaler Gremien zu Themen, die ihren Aufgabenbereich betreffen.

5.2 Regelungen für Jobcenter

43 Organisation

Das Jobcenter nimmt die Aufgaben der Träger wahr; die Trägerschaft bleibt unberührt. Die Träger haben in ihrem Aufgabenbereich (außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Trägerversammlung) ein Weisungsrecht, d. h. das Jobcenter ist bei der Aufgabenwahrnehmung an die Auffassung der Träger gebunden.

44 Haushalt

Der Haushalt wird durch die Trägerversammlung erstellt. Die BA überträgt dem Jobcenter die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln des Bundes. Der kommunale Träger kann dies für seine Mittel ebenfalls tun. Der Geschäftsführer bestellt einen Beauftragten für den Haushalt. Geschäftsführung und Trägerversammlung haben diesen an allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung zu beteiligen. Der augenblicklich geltende Anteil des Bundes am Verwaltungsbudget (87,4%) wird für alle Grundsicherungsstellen per Gesetz festgeschrieben.

45 Personalkörper

Die Träger weisen das bestehende Personal dem Jobcenter für mind. fünf Jahre zu. Das Jobcenter verfügt über kein eigenes Personal, hat aber die Personalhoheit, sofern nicht das dienst- oder arbeitsrechtliche Grundverhältnis betroffen ist. Es wird eine Personalvertretung eingerichtet. Die Rechte der Personalvertretungen der Träger bleiben unberührt, soweit ihre Entscheidungsbefugnisse betroffen sind.

46 Aufsicht

Das BMAS führt die Rechtsaufsicht über die Trägerversammlung (im Einvernehmen mit der obersten Landesbehörde), sowie die Rechts- und Fachaufsicht über die durch die BA erbrachten Leistungen des Jobcenters.

Die Länder haben die Fachaufsicht über den kommunalen Teil der Leistungen des Jobcenters.

47 Trägerversammlung

BA und Kommune entsenden je drei Vertreter in die Trägerversammlung. Der Vorsitz wechselt bei Nicht-Einigung alle zwei Jahre, beginnend mit der BA. Die Trägerversammlung agiert als übergeordnete Dienststelle und oberste Dienstbehörde in Streitfragen zwischen Personalvertretung und Geschäftsführer. Zudem wird in der Trägerversammlung das örtliche Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm der Grundsicherung für Arbeitsuchende abgestimmt. Die Trägerversammlung berät zu gemeinsamen Betreuungsschlüsseln und stellt einheitliche Grundsätze der Qualifizierungsplanung und Personalentwicklung auf. Darüber hinaus entscheidet sie über weitere organisatorische, personalwirtschaftliche, personalrechtliche und personalvertretungsrechtliche Angelegenheiten. Dies sind insbesondere:

1. Die Bestellung und Abberufung des Geschäftsführers,
2. der Verwaltungsablauf und die Organisation,
3. die Änderung des Standorts,
4. die Wahrnehmung einzelner Aufgaben durch die Träger oder durch Dritte
5. die Regelung der Ordnung in der Dienststelle und des Verhaltens der Beschäftigten,
6. die Arbeitsplatzgestaltung,
7. die Genehmigung von Dienstvereinbarungen mit der Personalvertretung,
8. die Aufstellung des Stellenplans und der Richtlinien zur Stellenbewirtschaftung,
9. die grundsätzlichen Regelungen der innerdienstlichen, sozialen und persönlichen Angelegenheiten der Beschäftigten.

48 Geschäftsführung

Der Geschäftsführer wird für fünf Jahre bestellt. Bei Uneinigkeit in der Trägerversammlung wechselt der Geschäftsführer alle 2 ½ Jahre. Die BA stellt dann den ersten GF. Der Geschäftsführer ist Beschäftigter eines Trägers und untersteht dessen Dienstaufsicht. Er übt die dienst-, personal- und arbeitsrechtlichen Befugnisse der BA und des kommunalen Trägers und die Dienstvorgesetzten- und Vorgesetztenfunktion aus, mit Ausnahme der Befugnisse zur Begründung und Beendigung der mit den Beamten und Arbeitnehmern bestehenden Rechtsverhältnisse. Er ist Leiter der Dienststelle im personalvertretungsrechtlichen Sinne des Arbeitsschutzgesetzes. Bei personalrechtlichen Entscheidungen, die in der Zuständigkeit der Träger liegen, hat der Geschäftsführer ein Anhörungs- und Vorschlagsrecht.

49 Zielvereinbarungen

Für die Jobcenter wird weitgehend an der bisherigen Praxis festgehalten. Danach schließt das BMAS im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen Zielvereinbarungen mit der BA ab, die letztere gemeinsam mit dem jeweiligen kommunalen Träger konkretisiert und in eine Zielvereinbarung mit den Geschäftsführern des Jobcenters überführt. Neu hinzu kommt, dass das Land und der Bund jährlich die Ziele und Schwerpunkte der Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik in der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Landesebene im Kooperationsausschuss vereinbaren. Dieses Verfahren wird mit dem o. g. Verfahren abgestimmt.

5.3 Regelungen für zugelassene kommunale Träger

50 Organisation

Die Optionskommunen müssen „besondere Einrichtungen“ errichten, die von den anderen Organisationseinheiten einer Kommune klar abgegrenzt sind. Dies setzt einen eigenen Bestand an sachlichen Mitteln und in der Einrichtung tätigen Personen sowie entsprechend eigene, von der übrigen kommunalen Verwaltung unabhängige Strukturen voraus.

51 Haushalt

Die Optionskommunen verfügen über einen eigenen Haushalts- und Stellenplan. Auch für sie wird der Anteil des Bundes am Verwaltungsbudget per Gesetz auf 12,6% festgeschrieben.

52 Personalkörper

Die Optionskommunen verfügen über eigene Personalkörper. Sie sind verpflichtet mind. 90% des BA-Personals zu übernehmen, das 24 Monate vor dem Zulassungszeitpunkt in der ARGE tätig war. Das Personal der BA folgt der Aufgabe und geht über in die Option. Dem Personal ist eine gleichwertige Aufgabe zuzuteilen oder ggf. eine Ausgleichszulage zu zahlen. Für Angestellte gelten die tarifrechtlichen Regeln des neuen Arbeitgebers

53 Aufsicht

Die Aufsicht über die Optionskommunen obliegt den zuständigen obersten Landesbehörden. Die Rechtsaufsicht über die Länder führt das BMAS.

54 Zielvereinbarungen

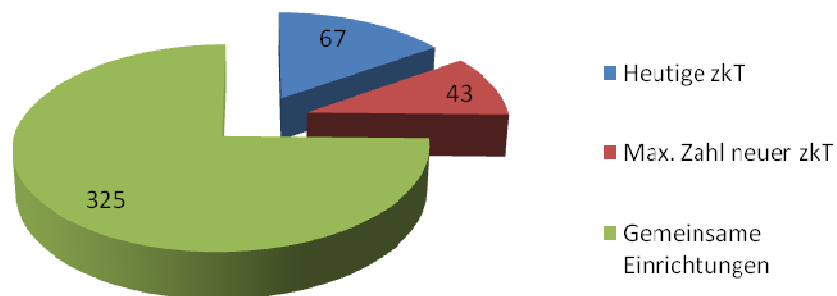
Die Optionskommunen schließen Zielvereinbarungen mit dem Land ab. Diese sollen sich an der Zielvereinbarung zwischen dem BMAS und den Ländern orientieren und werden entsprechend erst im Anschluss an die Zielvereinbarung zwischen dem BMAS und den Ländern abgeschlossen. Um Kennzahlenvergleiche zwischen allen Grundsicherungsstellen zu ermöglichen, werden die Zielvereinbarungen auf der Grundlage im Wesentlichen übereinstimmender Kennzahlen getroffen. Damit wird erstmals ein bundeseinheitliches System von Zielvereinbarungen und Kennzahlenvergleichen geschaffen.

5.4 Zulassung weiterer kommunaler Träger

Die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung durch BA und Kommune wird im neuen Artikel 91e des Grundgesetzes als Regelmodell festgeschrieben. Gleichzeitig wird die Zahl der zugelassenen kommunalen Träger auf maximal ein Viertel aller Grundsicherungsstellen begrenzt. Damit können maximal 43 weitere Kommunen als kommunale Träger zugelassen werden.²² Das BMAS wird ermächtigt, die Voraussetzungen der Eignung und deren Feststellung durch eine Rechtsverordnung zu regeln. Die zuständigen obersten Landesbehörden legen unter Berücksichtigung der Höchstgrenze von 43 Optionskommunen einvernehmlich fest, wie viele kommunale Träger in einem Land jeweils zugelassen werden können.

²² Die Zahl der zugelassenen kommunalen Träger betrug ursprünglich 69, hat sich jedoch durch Gebietsreformen auf 67 reduziert.

Abbildung 3: Voraussichtliche Anzahl von Jobcentern und Optionskommunen ab 2012



Der Entwurf der BMAS-Rechtsverordnung sieht die folgenden Regelungen für Zulassungsvoraussetzungen und -verfahren vor.²³

55 Zulassungsvoraussetzungen

Zusätzliche kommunale Träger können zugelassen werden, wenn sie geeignet sind, die Aufgaben zu erfüllen und sich verpflichten,

1. eine besondere Einrichtung zu schaffen,
2. mindestens 90 Prozent der Beamten und Arbeitnehmer der Bundesagentur, die zum Zeitpunkt der Zulassung mindestens seit 24 Monaten im Bereich des SGB II tätig waren, vom Zeitpunkt der Zulassung an dauerhaft zu beschäftigen
3. mit der zuständigen Landesbehörde eine Zielvereinbarung abzuschließen und
4. die relevanten Daten zu erheben und an die BA zu übermitteln, um eine bundeseinheitliche Datenerfassung, Ergebnisberichterstattung, Wirkungsforschung und Leistungsvergleiche zu ermöglichen.

Der Antrag bedarf in den dafür zuständigen Vertretungskörperschaften der kommunalen Träger einer $\frac{2}{3}$ -Mehrheit sowie der Zustimmung der zuständigen obersten Landesbehörde.

56 Zulassungsverfahren

Das vorgesehene Zulassungsverfahren beinhaltet die folgenden vier Schritte:

1. Festlegung der Höchstgrenze: Die zuständigen obersten Landesbehörden legen unter Berücksichtigung der Höchstgrenze fest, wie viele kommunale Träger in einem Land jeweils zugelassen werden können.
2. Antrag: Kommunen reichen ein Konzept zur alleinigen Aufgabewahrnehmung bei der zuständigen obersten Landesbehörde ein. Der Antrag muss zu folgenden Bereichen Angaben enthalten:
 - a. Infrastrukturelle Voraussetzungen,
 - b. Personalqualifizierung,
 - c. Aktenführung und Rechnungslegung,
 - d. Bestehende und geplante Verwaltungskooperationen sowie Kooperationen mit Dritten.

²³ Verordnung über das Verfahren zur Feststellung der Eignung als zugelassener kommunaler Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende - Bundesrat-Drucksache 237/10

3. Ranking: Die obersten Landesbehörden erstellen eine Bewertungsmatrix. Der kommunale Träger muss bei jedem Kriterium eine festzulegende Mindestpunktzahl erzielen. Die summierten Einzelwerte müssen ihrerseits eine zu bestimmende Mindestpunktzahl ergeben. Anhand der erreichten Punktzahl erstellt die oberste Landesbehörde ein Ranking.
4. Zulassung: Das BMAS lässt die jeweils am höchsten gereihten kommunalen Träger entsprechend dem Verteilungsschlüssel zu.

57 **Inhalte des Zulassungsantrags**

Die zum 31. Dezember 2010 einzureichenden Anträge müssen die folgenden Ausführungen enthalten:

1. Nachweis der Fähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben und Ziele des SGB II
2. Konzept für eine überregionale Arbeitsvermittlung
3. Konzept für ein transparentes internes System zur Kontrolle der recht- und zweckmäßigen Leistungserbringung und Mittelverwendung
4. Konzept für den Übergang der in seinem Gebiet bestehenden Aufgabenwahrnehmung in die zugelassene kommunale Trägerschaft, inkl. Arbeits- und Zeitplan
 - zur rechtlichen und tatsächlichen Abwicklung der bestehenden Trägerform sowie
 - zur Überführung des Daten- und Aktenbestandes und des Eigentums in die zugelassene kommunale Trägerschaft.

58 **Eignungskriterien**

Der kommunale Träger stellt zum Nachweis seiner Fähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben und Ziele des SGB II dar

1. mit welchem Konzept und mit welchem Erfolg er sich seit 2005 arbeitsmarktpolitisch engagiert hat und wie dieses Engagement künftig ausgestaltet werden soll,
2. nach welchen Grundsätzen und in welchem Umfang er seit 2005 kommunale Eingliederungsleistungen erbracht hat und wie die Erbringung kommunaler Eingliederungsleistungen künftig ausgestaltet werden soll,
3. wie die kommunalen Eingliederungsleistungen bisher mit Leistungen der Agenturen für Arbeit verknüpft wurden und zukünftig verknüpft werden sollen,
4. nach welchen Zweckmäßigkeitserwägungen die arbeitsmarktpolitischen Leistungen erbracht werden sollen,
5. wie das Eingliederungsbudget verwendet und eine bürgerfreundliche und wirksame Arbeitsvermittlung aufgebaut werden sollen.