

Öffentliche **Beschlussvorlage**

Vorlagen-Nr.:

V/0623/2010

Auskunft erteilt:

Herr Paal

Ruf:

492-7050

E-Mail:

Paal@stadt-muenster.de

Datum:

31.08.2010

Betrifft

Neuorganisation des SGB II

Hier: Empfehlung der Verwaltung für die Organisation der SGB II Aufgabenwahrnehmung ab 2012 in der Form des Optionsmodells

Beratungsfolge

15.09.2010	Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Arbeitsförderung	Vorberatung
21.09.2010	Ausschuss für Personal, Recht und Ordnung	Vorberatung
21.09.2010	Ausschuss für Schule und Weiterbildung	Vorberatung
28.09.2010	Ausschuss für Gleichstellung	Vorberatung
28.09.2010	Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften	Vorberatung
29.09.2010	Hauptausschuss	Vorberatung
29.09.2010	Rat	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Der Rat stellt fest, dass die Agentur für Arbeit und die Stadt Münster in der Arbeitsgemeinschaft Münster (AMS) erfolgreich und kundenorientiert zusammengearbeitet haben.
2. Der Rat bedauert, dass durch die gesetzgeberische Ausgestaltung der auf die ARGE folgenden gemeinsamen Einrichtung die Bedingungen der erfolgreichen Zusammenarbeit aus kommunaler Sicht verschlechtert werden.
3. Der Rat ist daher der Auffassung, dass in der kommunalen Trägerschaft („Option“) demgegenüber Potentiale einer verbesserten Aufgabenwahrnehmung liegen. Die Aufgabenwahrnehmung des SGB II soll daher ab dem 01.01.2012 in alleiniger kommunaler Trägerschaft umgesetzt werden.
 - 3.1. Die Verwaltung wird beauftragt, fristgerecht zum 31.12.2010 beim Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen einen Antrag zur alleinigen Aufgabenwahrnehmung des SGB II als zugelassener kommunaler Träger (zkT) zu stellen.

3.2. Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass die Antragsstellung eine große inhaltliche und zeitliche Herausforderung darstellt und nicht neben dem Alltagsgeschäft der Stadtverwaltung erfolgreich bewältigt werden kann. Es wird daher auf die Unterstützung eines externen Dienstleisters (GFA Public) zurückgegriffen werden. Die in der Begründung näher ausgeführten Ressourcen für die Antragstellung werden zur Verfügung gestellt.

II. Finanzielle Auswirkungen:

Teilergebnisplan					
	Nr.	Bezeichnung	Haush.- jahr	Betrag €	Bemerkungen
Produktgruppe	0501	Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II			
Zeile	11	Personalaufwendungen	2010	50.000	3 Vollzeitäquivalente für 3 Monate (Okt. – Dez. 2010)
	16	Sonstige ordentliche Aufwendungen	2010	30.000	Für die Beratung bei der Antragstellung durch die Fa. GFA Public

Den zur Finanzierung erforderlichen überplanmäßigen Aufwendungen wird nach § 83 GO zugestimmt. Deckung: Minderaufwendungen in der Produktgruppe 1601, Allgemeine Finanzwirtschaft, Zeile 20, Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen.

Begründung:

1. Anlass

Der Rat der Stadt Münster hat mit Beschluss vom 07.07.2010 (Vorlage V/0497/2010) die Verwaltung beauftragt, für die Sitzung des Rates am 29.09.2010 eine Empfehlung zur Neuorganisation der Aufgabenwahrnehmung im SGB II zu erarbeiten und dem Rat zur Beschlussfassung vorzulegen.¹ Gleichzeitig hat der Rat das Gutachten der GFA Public GmbH vom 11.06.2010 zum Thema „Bewertung der organisatorischen Alternativen zur künftigen Aufgabenwahrnehmung SGB II in der Stadt Münster“ zur Kenntnis genommen.

Mit dieser Vorlage kommt die Verwaltung dem Ratsauftrag nach und schlägt dem Rat vor, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitssuchende auf der Grundlage des SGB II **ab 2012** in alleiniger kommunaler Trägerschaft wahrgenommen werden.

¹ Zu dieser Thematik stehen folgende zeitlich vorausgegangene Beschlüsse des HA und des Rates in einem inhaltlichen Zusammenhang:

Beschluss des Rates vom 17.03.2010

zum Antrag der CDU Fraktion – A-R/0027/2010: „Arbeitsgemeinschaften oder Optionskommune? Informationen für eine sachgerechte Ratsentscheidung aufbereiten“

zum Antrag der SPD – Fraktion – A-R/0031/2010: „Die Zukunft städtischer Arbeitsmarktpolitik sichern und gestalten“

Beschluss des Hauptausschusses vom 28.04.2010 (Vorlage V/0249/2010)

zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen/ GAL „SGB II Leistungen weiter aus einer Hand sicherstellen!“

Die Verwaltung wird beauftragt, die Einzelanliegen des Antrags im Rahmen der Vorlage aufzubereiten, auf deren Basis der Rat vor der Sommerpause 2010 grundsätzlich entscheiden wird, ob die Stadt Münster die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II künftig in einer gemeinsamen Einrichtung wahrnehmen oder sich um die Zulassung bewerben soll, die Aufgaben allein wahrzunehmen.

2. Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende

2.1 Aktuelle Organisationsmodelle des SGB II

Das SGB II regelt seit 2005 die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Es enthält zum einen Aufgaben, für die die Bundesagentur für Arbeit (BA) der Leistungsträger ist (Regelleistungen, Eingliederung in Arbeit) und zum anderen enthält es Aufgaben, für die die Kommunen verantwortlich sind (Kosten der Unterkunft, kommunale Eingliederungsleistungen wie Tagesbetreuung für Kinder, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung und Suchtberatung).

Für die Organisation der Wahrnehmung dieser Aufgaben zweier Leistungsträger hat das SGB II drei unterschiedliche Organisationsmodelle für die 440 Grundsicherungsstellen in Deutschland angeboten:

- Das Modell der ARGE – Arbeitsgemeinschaft als Grundmodell:
Beide Leistungsträger sind zu gleichen Anteilen Träger dieser Einrichtung.
- Das Optionsmodell (als Experimentiermodell begrenzt auf 69 Grundsicherungsstellen)
Die Kommune ist alleiniger Träger der Option.
- Das Modell der getrennten Trägerschaft (als Ausnahme, wenn die anderen beiden Modelle nicht zum Tragen kommen konnten): Jeder Leistungsträger unterhält eine eigene Organisation für die Wahrnehmung seiner Aufgaben.

In Münster werden die Aufgaben des SGB II – auf der Grundlage des Ratsbeschlusses vom 17.11.2004 (V/0799/2004, V/0451/2004) – in dem Organisationsmodell der ARGE: Arbeitsgemeinschaft Münster (AMS) wahrgenommen. Die rechtliche Grundlage bildet der zwischen der Stadt Münster und der BA geschlossene Gründungsvertrag vom 25.11.2004 mit der im Juli 2007 geschlossenen Rahmenvereinbarung.

2.2 Ende des Organisationsmodells ARGE zum 31.12.2010

Mit Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.2007 wurde das Grundmodell der ARGE als unzulässige Mischverwaltung für verfassungswidrig erklärt. Dem Gesetzgeber wurde aufgegeben, eine verfassungskonforme Organisationslösung bis spätestens Ende 2010 zu schaffen.

Mit dem „Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende“ und dem „Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91 e)“ ist der Gesetzgeber mit dem Beschluss des Bundestages vom 17.06.2010 und dem Zustimmungsbeschluss des Bundesrates vom 09.07.2010 nachgekommen.

Die ARGEn wurden nicht verfassungsrechtlich abgesichert, so dass diese Organisationsform zum Ende des Jahres 2010 endet.

2.3 Organisationsmodelle des SGB II ab 2011

Durch die gesetzlichen Neuregelungen wird es mit Wirkung zum 01.01.2011 zwei unterschiedliche – verfassungsrechtlich abgesicherte – Organisationsmodelle geben, die beide ab 2011 als Jobcenter (JC) bezeichnet werden:

- Die gemeinsame Einrichtung (gE) und
- die zugelassenen kommunalen Träger (zkT oder „Option“).

Für alle 69 bisher als Option organisierten Grundsicherungsstellen ändert sich organisatorisch nichts, sie bleiben in alleiniger kommunaler Trägerschaft organisiert.

Für die bisher als ARGEen organisierten Grundsicherungsstellen (und damit auch für Münster) wird es einschneidende Änderungen geben. Die ab 01.01.2011 geltende Rechtslage enthält dazu folgende zwingende Eckpunkte:

2.3.1 Organisationsmodell in 2011

Alle zurzeit als ARGEen organisierte Grundsicherungsstellen bilden kraft Gesetzes in 2011 eine gemeinsame Einrichtung (gE). Für Münster bedeutet diese rechtlich zwingende Vorgabe, dass in 2011 die Aufgaben der Grundsicherung in der Form der gemeinsamen Einrichtung wahrgenommen werden müssen.

Einzelheiten zu der Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende in der gE in Münster für das Jahr 2011 sind der parallel zur Beratung anstehenden Vorlage V/0395/2010 zu entnehmen.

2.3.2 Organisationsmodell der Grundsicherung für Arbeitssuchende ab 2012

Für die dauerhafte Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende ab 2012 sieht das Gesetz ein beschränktes Wahlrecht für die Kommunen vor:

Die Kommunen können dauerhaft - auch über 2011 hinaus - die Aufgaben gemeinsam mit der BA in der gemeinsamen Einrichtung wahrnehmen.

Sie haben aber auch die Möglichkeit, sich mit einer 2/3 Mehrheit in den zuständigen politischen Gremien für eine alleinige kommunale Trägerschaft ab 2012 auszusprechen. Dann müssen sie bis Ende 2010 einen Antrag auf Zulassung als Optionskommune stellen, über den das Land bis 31.03.2011 entscheidet. Wird dem Antrag entsprochen, kann die Kommune ab 2012 die Aufgaben des SGB II in alleiniger Trägerschaft wahrnehmen.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Zahl der Optionsmöglichkeiten bundesweit auf 41 begrenzt ist (8 Optionsmöglichkeiten davon kann das Land NRW vergeben). Die Begrenzung auf 41 leitet sich daraus ab, dass der Gesetzgeber für die Zukunft sicherstellen will, dass nicht mehr als 25 % aller Grundsicherungsstellen, das sind insgesamt 110 in Deutschland, das Optionsmodell realisieren können. Den seit 2005 bestehenden 69 Optionskommunen hat der Gesetzgeber Bestandschutz zukommen lassen, mit der Folge, dass das Optionsmodell noch für weitere 41 Kommunen mit Wirkung zum 01.01.2012 vergeben werden kann.

Das Bewerbungsverfahren um eine Optionszulassung erfolgt auf der Grundlage der Kommunalträger-Eignungsfeststellungsverordnung (KtEfV). Die Bewerbung, die zahlreiche qualitativ anspruchsvolle Aussagen zur Leistungsfähigkeit der Verwaltung und zum Nachweis der Fähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben und Ziele nach § 1 SGB II enthalten muss, hat bis zum 31.12.2010 zu erfolgen.

3. Entscheidungsbedarf vor Ort

Die Stadt Münster als derzeitiger ARGE-Standort hat demnach die Möglichkeit zu entscheiden, ob sie eine alleinige kommunale Trägerschaft der Aufgaben des SGB II ab 2012 anstrebt oder aber ob sie dauerhaft in gemeinsamer Trägerschaft mit der BA diese Aufgaben des SGB II vor Ort wahrnehmen will.

Der anstehende Beschluss ist keine bloße Entscheidung über organisatorische Alternativen. In ihrem Kern ist die Entscheidungsalternative auf die Fragestellung zurückzuführen, ob die Stadt Münster stärkeren Einfluss auf die Erreichung der Ziele des SGB II für rund 20.000 Münsteranerinnen und Münsteraner gewinnen will. Es ist die sozialpolitische Grundsatzentscheidung, die mit den zwei im GFA-Gutachten (V/0497/2010) formulierten Fragen umfasst werden kann:

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?

Die Tragweite dieser Entscheidung erfordert ein eindeutiges Bekenntnis des Rates der Stadt entweder zu einer zukünftigen alleinigen Aufgabenwahrnehmung des SGB II in kommunaler Eigenregie oder zu einer gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung in Zusammenarbeit mit der Agentur für Arbeit.

4. Entscheidungsvorschlag der Verwaltung und Begründung

Die Verwaltung schlägt vor, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dauerhaft die Aufgaben des SGB II in alleiniger kommunaler Trägerschaft ab 2012 wahrzunehmen.

Dieser Entscheidungsvorschlag wird hergeleitet aus

- der strategischen Bedeutung der SGB II Aufgabenwahrnehmung für die Zukunft der Sozial- und Gesellschaftspolitik in der Stadt Münster und einer
- Bewertung der Modelle Option und gE vor dem Hintergrund der kommunalen Zielsetzungen, Visionen und Strategien

Dabei wird Bezug genommen auf das Gutachten der GFA Public vom 11.06.2010, das dem Rat zur Sitzung am 07.07.2010 mit der Vorlage V/0497/2010 zugeleitet worden ist.

Die soziale Balance in der Stadtgesellschaft ist eine der wichtigen handlungsleitenden Maximen der Stadtpolitik. Ergänzt durch die Prinzipien von Solidarität und Subsidiarität entsteht der sozialpolitische Orientierungsrahmen, der auch den vorliegenden Entscheidungsvorschlag begründet. Ausgehend von einer auch in der gutachterlichen Untersuchung getroffenen Feststellung einer praktisch finanziellen Neutralität der Alternativen, ablauforganisatorischer und mitarbeiterbezogener Vorzüge der Option sind die sozialpolitischen Einflussnahmemöglichkeiten und damit die Voraussetzungen, den vorgenannten Orientierungsrahmen füllen und der Leitorientierung folgen zu können, bei einer kommunalen Trägerschaft gegenüber einer gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung deutlich verbessert. Gerade angesichts der Zusammensetzung der Gruppe der Hilfeempfänger mit einem eher marginalen Anteil sog. arbeitsmarktnaher Personen rücken Herangehensweisen und Instrumente aus dem kommunalen Handlungsportfolio und die Kompetenzen der örtlichen Trägerlandschaft in den Vordergrund. In gleichem Maße treten die spezifischen Ansätze und Erfahrungen der Agentur für Arbeit für die erfolgreiche Aufgabenerledigung zurück. Diese Gesichtspunkte werden durch die Potentiale der regionalen Zusammenarbeit mit den Optionskreisen im Münsterland noch gestärkt.

4.1 Strategische Bedeutung der SGB II Aufgabenwahrnehmung für die Zukunft der Stadtgesellschaft

Die Wahl der Organisationsform bei der Trägerschaft des SGB II ist eine für die Zukunft der Stadt Münster strategisch bedeutsame Entscheidung. Sie stellt die Weichen für die Chancen der sozialen Integration und des sozialen Zusammenhalts in der Stadt. Dem Faktor „Arbeit“ und „Beschäftigung“ kommt dabei eine Schlüsselfunktion für die Handlungsfelder Soziales, Kinder/Jugend/Familie und Bildung zu. Dies gilt zum Beispiel für die großen Herausforderungen der Sozialpolitik, der Bekämpfung von Altersarmut und Kinderarmut.

Je mehr SGB II Bezieher in Arbeit bzw. Beschäftigung gelangen, umso weniger werden sie von Altersarmut betroffen sein. Die Bedeutung des Faktors Arbeit und Beschäftigung spielt auch im Zusammenhang mit der Kinderarmut eine große Rolle: Es ist erwiesen, dass das Kinderarmutsrisi-

ko von Kindern von Erwerbslosen vierfach so hoch ist wie von Kindern, deren Eltern/Elternteil erwerbstätig sind. Es wird also für die Zukunft darauf ankommen, die richtigen Ziele und Strategien für eine arbeitsorientierte Sozialpolitik zu finden.

Was die richtigen Ziele und Strategien sind, hängt maßgeblich von der Analyse des SGB II-Kundenstamm ab.

Der Kundenstamm im SGB II hat sich in den letzten 6 Jahren stark verändert. Die arbeitsmarktnahen Kunden konnten in den letzten Jahren erfolgreich auf dem 1. Arbeitsmarkt vermittelt werden. Die Mehrheit der verbleibenden Kunden ist als arbeitsmarktfremd zu bezeichnen, sie sind wegen Vorliegens verschiedener Vermittlungshemmnisse nicht ad hoc auf dem 1. Arbeitsmarkt zu integrieren. Sie müssen sukzessive an Arbeit und Beschäftigung herangeführt werden. Das bedeutet, sie benötigen in einem ersten Schritt vor allem motivierende, stabilisierende, sozial unterstützende Hilfen².

Und genau hier liegt die Chance der Option: Während in der gemeinsamen Einrichtung der Bereich der Arbeitsvermittlung dem kommunalen Einfluss entzogen ist, kann in der Option in diesem Aufgabenbereich spezifisch kommunale Handlungskompetenz wirksam werden. Die bisher ungenutzten Potentiale der Arbeitsvermittlung, die aktive soziale Unterstützung im Einzelfall, durch bestehende bzw. zu schaffende kommunale Strukturen, kommunale Partner und Netzwerke können stärker in die Vermittlungsaktivitäten eingebracht werden. Die auch im Gutachten der GFA Public angesprochenen notwendigen Veränderungen in Steuerung und Organisation des städtischen Handelns im Aufgabenbereich des SGB II sind allerdings wesentliche Voraussetzung eines erfolgreichen Handelns als zugelassener kommunaler Träger. Diese Änderungen sind jedoch auch erforderlich, um in einer gemeinsamen Einrichtung ein starker Partner sein zu können (siehe V/0395/2010).

Dies setzt voraus, dass es gelingt, sowohl verwaltungsseitig die Ausrichtung auf ein gemeinsames ziel- und strategieorientiertes Handeln mit Blick auf die Zielsetzung des SGB II und eine arbeitsorientierte Sozialpolitik strukturell abzusichern und korrespondierende politische Steuerungsmechanismen zu implementieren.

4.2 Grundsätzliche Überlegungen zur Bewertung der Modelle

4.2.1 Bewertung des Managementsystems, das dem jeweiligen Modell zugrundeliegt

Jedes Unternehmen – und damit auch die Organisationseinheit, die das SGB II umsetzt – braucht zur Umsetzung der Ziele bzw. Erreichen der beabsichtigten Wirkungen ein taugliches Managementsystem. Es muss geeignet sein, die Unternehmensziele und Strategien systematisch zu unterstützen. Dafür ist erforderlich, ein durchgängiges Zielsystem zu formulieren und zu implementieren sowie eindeutige Verantwortlichkeiten zu begründen.

Ein funktionierendes Managementsystem muss somit mindestens folgende Anforderungen erfüllen:

- Eine eindeutige Ausrichtung des Unternehmens auf definierte Strategien und Ziele sowie
- eindeutige Verantwortlichkeiten für das Ergebnis/die Ergebnisse.

Bei der Bewertung der möglichen Modelle der Aufgabenwahrnehmung des SGB II ist deshalb vorrangig der Fokus auf die Beantwortung der Frage zu legen, ob die Modelle in der gesetzlichen Ausprägung³ ein taugliches Managementsystem darstellen bzw. durch eine Weiterentwicklung vor Ort grundsätzlich darstellen können.

² vgl. IAB-Forschungsbericht 3/2010 „Armutsdynamik und Arbeitsmarkt * Entstehung, Verfestigung und Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei Erwerbsfähigen

³ In der AMS hat es in den zurückliegenden Jahren eine gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit der Träger gegeben. Diese ist allerdings personenabhängig und nicht struktureller Art. Für die Betrachtung der Zukunft muss allein auf strukturelle Aspekte abgestellt werden.

4.2.2 Bewertung des finanziellen Aufwands zur Einrichtung und Umsetzung des Modells

In den Fokus zu nehmen ist der finanzielle Aufwand, der entsteht, wenn das ein oder andere Modell umgesetzt wird.

Bei allen weiteren Faktoren, die bei der Bewertung der beiden Modelle herangezogen werden können – bspw. Personal, fachliche-inhaltliche Aspekt etc. – sind für gE und Option kurz- und mittelfristig keine grundsätzlich unterschiedlichen Einschätzungen zu treffen. Die ausführliche Begründung dafür findet sich im Gutachten der GFA Public wieder. Das inzwischen abgeschlossene Gesetzgebungsverfahren hat diese Bewertungen bestätigt. Aus diesem Grund erfolgt die entscheidende Modellabwägung auf Ebene der Steuerung und der Einflussmöglichkeiten der Stadt Münster auf die zukünftige Ausrichtung und Umsetzung des SGB II vor Ort.

4.3 Bewertung des Modells gE

Dieses Modell, das im Einzelnen in der Vorlage V/0395/2010 beschrieben ist, soll an dieser Stelle unter den oben genannten Kriterien bewertet werden.

4.3.1 Wie wird eine gE auf definierte Strategien und Ziele ausgerichtet? Welche Rolle können die kommunalen Strategien und Ziele in einer gE spielen?

a. Zielvereinbarungen

Anders als in der AMS werden die Zielvereinbarungen künftig nicht vor Ort in einem gemeinsamen Organ zusammengeführt. Die Geschäftsführung schließt auf der einen Seite eine Zielvereinbarung mit dem Träger Stadt, auf der anderen Seite mit dem Träger BA in Nürnberg. Die vereinbarten Ziele können sich damit nur auf die Aufgaben des jeweiligen Trägers beziehen. Die Stadt Münster kann mit der Geschäftsführung nur bezogen auf die Kosten (KdU) und die kommunalen Integrationsleistungen (Tagesbetreuung, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung und Suchtberatung) Vereinbarungen treffen.

Zielsetzungen, die sich insbesondere auf die trägerübergreifenden „Wirkungs-Zielsetzungen“ des SGB II beziehen (Hilfebedürftigkeit vermeiden, reduzieren, überwinden) und an denen in den vergangenen Jahren im Lenkungsausschuss gearbeitet wurde, können von der Kommune nicht formuliert werden, weil diese nicht in ihrem Aufgabenspektrum liegen.

Festzustellen ist somit:

- Ein Zielsystem für die gE vor Ort, das von den Organen der gE zu verantworten ist und das mehr ist als die Addition der Aufgaben der Träger, wird es nicht geben.
- Stattdessen gibt es ein zentrales Zielsystem der BA für den SGB II-Bereich, das sich auf die Aufgaben der BA im Schwerpunkt bezieht.
- Die Kompatibilität der Zielvereinbarungen der Geschäftsführung mit den beiden Trägern ist im Gesetz nicht geregelt, so dass noch ungeklärt ist, wie der Geschäftsführung und die Trägerversammlung mit sich widersprechenden Zielvereinbarungen der beiden Träger umgehen können und werden.

b. Formulierung einer örtlichen Strategie

Eine übergreifende örtliche Strategie kann vom Träger Stadt nicht formuliert und durchgesetzt werden, da das Zielsystem der gE nicht vor Ort – bezogen auf das SGB II – erarbeitet wird.

c. Controlling / Benchmark

An dieser Stelle ist noch zu ergänzen, dass die Datenhoheit in dem System der gE ausschließlich bei dem Träger BA liegt. Die Transparenz durch Berichte, das Berichtssystem der BA, ist stark ausgerichtet an den BA-Zielen. Eine Aufbereitung von Daten für kommunal interessierende Sachverhalte findet nur in geringem Maße oder gar nicht statt. So ist in Münster bereits mehrfach auf die nicht zufriedenstellende Bewertungsmöglichkeit für die Nachhaltigkeit von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten bzw. Integrationen vom kommunalen Träger hingewiesen worden.

Fazit:

Das Modell der gE hat vor Ort kein eigenes Zielsystem und keine eigene Strategie, da die Ziele und die Strategien maßgeblich an anderen Stellen, vor allem in der Zentrale der BA, formuliert werden. Dabei spielen Eigeninteressen der BA sowie Sachverhalte, die für die BA und deren Legitimation wichtig sind, zwangsläufig und nachvollziehbar eine wichtige Rolle.

4.3.2 Gibt es eindeutige Verantwortlichkeiten in der gE?

Die Geschäftsführung schließt mit beiden Trägern getrennt Zielvereinbarungen (seitens der BA im Sinne von Zielvorgaben, wie die letzten 5 Jahre gezeigt haben). Die Ergebnisse der gE werden von den Trägern (in der Praxis ausschließlich von der BA) identifiziert und über ein systematisches, periodisches Berichtswesen transparent gemacht. Die BA kann auf ein sehr differenziertes, in den letzten 5 Jahren aufgebautes Berichtswesen zurückgreifen. Die Ergebnisse jeder gE werden künftig – wie bisher bei den ARGEN – in einem Benchmark ins Verhältnis gesetzt zu den Ergebnissen anderer gE mit vergleichbaren Wirtschaftsstrukturdaten vor Ort.

Zu klären ist, wer die Gesamtverantwortung für die Ergebnisse in der gE übernehmen wird.

- Die Träger?
Sie werden sich darauf zurückziehen, dass sie lediglich für einen Teil des Gesamtspektrums der gE die Ziele vorgegeben haben und über Weisungen die fachlich korrekte Leistungserbringungen dieses Teils die Ergebnisse der gE beeinflussen. Im Übrigen treten sie in der gE als nach außen wahrnehmbar Handelnde vor Ort nicht auf (Organe sind: die Trägerversammlung und die Geschäftsführung; der Beirat berät).
- Im Besonderen: der Träger Stadt Münster?
Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass dem kommunalen Träger zwar 50 % der Trägeranteile zustehen, diese modellbezogene Ausgewogenheit sich in dem gelebten Modell allerdings nicht wiederfindet. Trotz der im Juli 2007 geschlossenen Rahmenvereinbarung, die eine Stärkung der ARGE und eine größere Zurückhaltung des Trägereinflusses beinhaltete, haben die Einflussnahmen des Partners Agentur durch seine starke und schlagkräftige Zentrale in Nürnberg angehalten und den kommunalen Partner zurückgedrängt. Zwar wird auch von der BA viel von „Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort“ gesprochen; durch die in den letzten Jahren immer stärker gewordene Weisungsstringenz der BA auch gegenüber den Vorsitzenden der Geschäftsführung vor Ort gab es diese Gestaltungsmöglichkeiten de facto nur sehr eingeschränkt.
- Die Trägerversammlung?
Hat der Lenkungsausschuss der AMS heute noch die strategischen Leitlinien der ARGE zu bestimmen und Zielvereinbarungen mit der Geschäftsführung zu schließen, ist die Trägerversammlung der gE kraft Gesetzes reduziert auf die Vereinheitlichung der Ausrichtung des Personal- und Organisationsmanagements. Diese neue Funktion der Trägerversammlung ist notwendige Folge der Tatsache, dass die gE keine Diensttherreneigenschaft hat. In der fachlich-inhaltlichen Ausrichtung der SGB II-Aufgabenwahrnehmung ist die Trägerversammlung beschränkt auf die Abstimmung des Arbeitsmarktprogramms unter Beachtung der Zielvorgaben der Träger. Eine Gesamtverantwortung für die gE und ihre Ergebnisse kann ihr damit nicht zugewiesen werden.

- Der Vorsitzende der Trägerversammlung?
Dem Vorsitzenden stehen keine Regelungskompetenzen zu, lediglich im Rahmen der Entscheidungskompetenz hat seine Stimme ein besonderes Gewicht: Sie ist maßgeblich bei einer Patt-Situation in dem paritätisch besetzten Gremium der Trägerversammlung (mit Ausnahme der Bestellung und Abberufung der Geschäftsführung und der Übertragung von Aufgaben). Eine Verantwortung für das Gesamtergebnis der gE ist damit aber nicht verbunden.
- Die Geschäftsführung?
Die Geschäftsführung kann die Verantwortung für das Gesamtergebnis der gE auch nicht übernehmen, da ihr die wichtigen Gestaltungsinstrumente, die für den Erfolg eines Unternehmens bzw. für die Zielerreichung wichtig sind, nicht zustehen. Dies gilt vorrangig für die Ressource Organisation, die bei dem Modell der gE in den Zuständigkeitskatalog der Trägerversammlung fällt. Dies gilt aber auch für die Einschränkungen im Bereich Personal, da die Geschäftsführung keine eigenen Arbeitsverträge abschließen kann. Sie ist von den Trägern abhängig, die wiederum an den von der Trägerversammlung beschlossenen Stellenplan, den sie genehmigen müssen, nicht gebunden sind. Stellen die Träger das Personal nicht ein, für das die Trägerversammlung die Finanzen beschlossen hat, ist die Geschäftsführung machtlos.
Im Übrigen ist die Schnittstelle im Bereich Personal keineswegs durch das Gesetz geregelt. Was letztendlich zum Grundverhältnis und damit in die Zuständigkeit der Träger und ihrer Personalräte gehört und was zur Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses und damit in die Zuständigkeit der Geschäftsführung und des eigenen gE-Personalrates gehört, ist offen und wird mit Sicherheit vor allem von dem Hauptpersonalrat der BA stark umkämpft werden. Bis es hier zu eindeutigen Schnittstellenregelungen kommt, wird viel Zeit vergehen, die der Geschäftsführung keinen gesicherten Handlungsrahmen im Bereich Personal geben wird.
Die Geschäftsführung hat keine Datenhoheit, sondern ist auf die vom Träger BA zentral zur Verfügung gestellten Daten angewiesen. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass von Seiten der Geschäftsführung häufig die Validität der Daten angezweifelt wurde. Notwendige Listen, die eine Datenüberprüfung ermöglicht hätten, wurden nicht immer zur Verfügung gestellt (vgl. Listen zu der Einhaltung der Mindeststandards).

4.3.3 Finanzielle Auswirkungen der Implementierung der gE

Ein zusätzlicher finanzieller Aufwand wird bei der technischen Umsetzung des SGB II für die Stadt nicht verbunden sein. Er kann dann entstehen, wenn die Zielerreichung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Arbeit nicht oder nicht im möglichen Umfang gelingt. Tritt dieser Fall ein, stellt sich auch im Organisationsmodell der gE die Frage, inwiefern die Stadt Münster die Defizite der Aufgabenwahrnehmung der gE dadurch zu kompensieren versucht, dass zusätzliche Programme für die SGB II-Hilfeempfänger aus kommunalen Mitteln finanziert werden. Es ist zu erwarten, dass unabhängig vom Organisationsmodell zukünftig Politiken für eine arbeitsorientierte Sozialpolitik in der Stadt Münster erforderlich sind (siehe Gutachten GFA Public). Sofern die BA-Weisungen für den Bereich Markt und Integration, für den die BA verantwortlich zeichnet, diesen Bedarf nicht bedienen, muss der Rat der Stadt Münster bewerten, ob aus der sozialpolitischen Verantwortung konkrete kommunale Handlungen folgen. Die Verantwortungsfrage stellt sich auch in der gE, jedoch ohne die Möglichkeit, an entscheidender Stelle für die gE einen Strategiewechsel durchsetzen zu können. Es müssten ggf. Parallelstrukturen geschaffen werden, um einen objektiven Handlungsbedarf zu bedienen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass dem kostenneutralen Modell der gE kein taugliches Managementsystem zugrunde liegt, da es für die gE keine einheitliche Strategie und kein durchgängiges Zielsystem geben wird. Zudem ist der Einfluss der Stadt auf die Ausrichtung der maßgeblichen strategischen Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitiken der gE nicht gegeben. Dieser Bereich liegt in der alleinigen Verantwortung der BA. Eine jenseits der Statistiken und Benchmarks nachhaltige und erfolgreiche Arbeit ist der gE strukturell zumindest erschwert.

In der gE können die kommunalen Interessen, auch zur nachhaltigen Senkung der Unterkunftskosten, nicht hinreichend verfolgt werden, da die kommunalen Akteure im System der gE weder Macht haben noch auf Instrumente zurückgreifen können, mit denen sie die kommunalen Interessen in einer gE durchsetzen könnten. Gegenüber dem derzeitigen System der ARGE stellt die gE eine spürbare Verschlechterung für die kommunale Seite dar.

4.4 Bewertung des Modells Option

Im Modell der Option liegt die SGB II-Aufgabenwahrnehmung in der alleinigen kommunalen Verantwortung. Die politischen Gremien haben die Möglichkeit, eine einheitliche Strategie zu formulieren und ein durchgängiges SGB II-Zielsystem zu beschließen. Damit sind die Voraussetzungen für ein funktionierendes Managementsystem gegeben: Eine eindeutige Ausrichtung des Unternehmens auf definierte Strategien und Ziele sowie eindeutige Verantwortlichkeiten für das Ergebnis/die Ergebnisse. Die Stadt Münster hat maximalen Handlungs- und Gestaltungsspielraum und kann eigenständig Strategien, Ziele und Aktivitäten für die Bedienung der relevanten SGB II-Ziele festlegen. Es gibt in der Option maximalen Einfluss auf das zentrale Handlungsfeld der Arbeits- und Sozialpolitik, das wesentlich ist für die Bürgergesellschaft der Stadt Münster und die Frage, wie zukünftig bei uns in der Stadt miteinander gelebt und umgegangen wird. Nachteilige Folgen, wie beispielsweise ein erhöhter Zuzug von Hilfeempfängern, die die Leistungen einer Optionskommune zur Stabilisierung und Aktivierung in Anspruch nehmen wollen, sind nicht zu besorgen. Weder in der Sozialberichterstattung des Landes (zuletzt vom 09. Juni 2010, http://www.mags.nrw.de/04_Soziales/sozialberichte/sozialberichterstattung_nrw/kurzanalysen/Kurzanalyse_10_1_Wohnen_und_Armut.pdf) noch in anderen Quellen konnten Hinweise darauf gefunden werden. Für die sog. SGB II-Dichte sind eher Faktoren wie Ballungsgebiete/ländlicher Raum, Ruhrgebiet und Rheinschiene prägend. Schließlich läge Münster im Falle einer erfolgreichen Option in einer „Optionsregion“, in der sich gute Perspektiven der Zusammenarbeit (regionaler Arbeitsmarkt) auftun.

Um die verwaltungsweite Ausrichtung auf eine integrierte SGB II-Strategie und -Zielsetzung zu ermöglichen, sollte eine Organisation der SGB II-Aufgabenwahrnehmung innerhalb der Organisation der Stadtverwaltung angestrebt werden bzw. sollte eine Organisation im Konzern Stadt (z. B. als AöR) nur dann verfolgt werden, wenn zwingende Gründe dafür sprechen.

In finanzieller Hinsicht hat die Entscheidung für eine Option folgende Konsequenzen:

- Es ist bis Ende des Jahres 2010 ein Antrag auf Zulassung nach der Kommunalträger-Eignungsfeststellungsverordnung (KtEfV) zu stellen. Die Zeit für die Bewerbung ist mit 3 Monaten sehr knapp bemessen, um die Anforderungen der Verordnung zu erfüllen. Sicherzustellen ist eine sehr gute Qualität, um im Wettbewerb mit den anderen Bewerbungen bestehen zu können. Aus diesem Grunde schlägt die Verwaltung vor, das Beratungsunternehmen GFA Public mit der Bearbeitung der Bewerbung zu beauftragen. Durch die Erstellung des Gutachtens zu den Organisationsmodellen ist GFA Public mit der Ausgangslage in Münster gut vertraut und kann die Bearbeitung des Antragsverfahrens darauf aufbauen. Dafür werden Kosten in einer Größenordnung von rund 30.000 € auf die Stadt Münster zukommen. Darüber hinaus muss die Stadt 3 Vollzeitstellen für die 3 Monate bereitstellen, die die Informationsbeschaffung für die Bearbeitung der Antragsvoraussetzungen sicherstellen. (Kosten rund 50.000 €).

- Bei einer Entscheidung für die Option ist eine neue IT anzuschaffen. Die Anschaffungskosten werden von der citeq nicht gesondert erhoben, sondern über die laufende Nutzungsgebühr mit abgerechnet.
Dieses Verfahren praktiziert die citeq bereits mit den Optionskommunen Kreis Coesfeld und Stadt Hamm, die die Nutzungsgebühren in der von der citeq in Rechnung gestellten Höhe gegenüber dem Bund auf der Grundlage der Kommunalträger-Abrechnungsverwaltungsvorschrift (KoA-VV) abrechnen. Es bleibt auch hier ein kommunaler Anteil von 12,6 % zu tragen. Dies entspricht dem Anteil der Stadt an der IT in der gE, sodass im Fall der Option kein Mehraufwand entsteht.
- Mit der IT-Umstellung wird auch eine Datenmigration von den in der gE genutzten Fachverfahren in die der Optionskommune erforderlich. Während ein Teil der Daten (personenbezogene Daten und Leistungsdaten) über Schnittstellen in die neue Software übertragen werden können, ist dies für die Vermittlungsdaten nicht möglich. Um unnötigen Aufwand und damit Kosten zu vermeiden, empfiehlt es sich, die Datenmigration im laufenden Vermittlungsgeschäft zu erledigen. Der Mehraufwand ist dann zu vernachlässigen.

4.5 Zusammenfassende Bewertung

Die Neugestaltung der Aufgabenwahrnehmung im SGB II in dem Organisationsmodell gemeinsame Einrichtung stellt für die Stadt Münster gegenüber der derzeitigen Aufgabenwahrnehmung in der Arbeitsgemeinschaft Münster eine deutliche Verschlechterung dar. Demgegenüber bietet die Aufgabenwahrnehmung in alleiniger kommunaler Trägerschaft („Option“) Potentiale einer verbesserten Aufgabenerfüllung. Wegen der großen Bedeutung der Aufgabenwahrnehmung des SGB II, angesichts der in einer Option liegenden Chancen und der Perspektive einer münsterlandweiten engagierten kommunalen Zusammenarbeit empfiehlt die Verwaltung den politischen Gremien die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass ab 2012 die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende in alleiniger kommunaler Trägerschaft wahrgenommen werden.

In Vertretung

gez.
Thomas Paal
Stadtrat