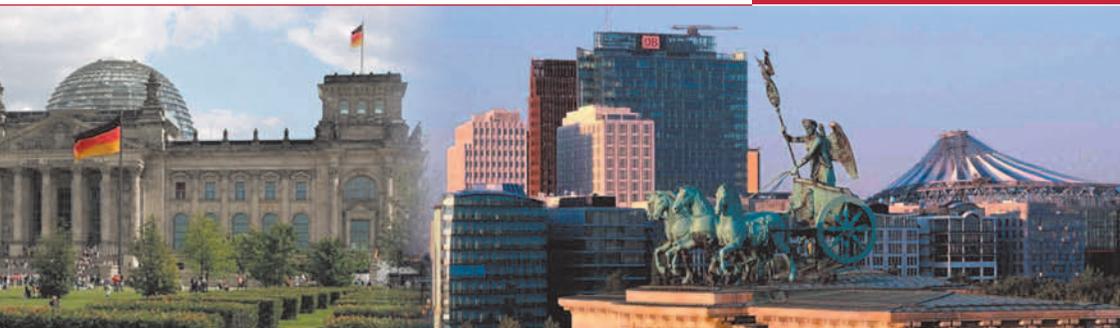




DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Hesse/Götz

Evaluation der
Aufgabenträgerschaft
nach dem SGB II
2005-2008



Schriften
des Deutschen
Landkreistages

Band 80
der Veröffentlichungen
des Vereins für Geschichte
der Deutschen Landkreise e.V.

Herausgeber:

Deutscher Landkreistag
Berlin

Redaktion:

DLT-Pressestelle

ISSN 0503-9185

Professor Dr. Dr. h.c. Joachim Jens Hesse und Alexander Götz

Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II 2005 – 2008

Abschlussbericht

Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages

unter Mitarbeit von
Ronald Rüdiger und Simon Schubert



Inhalt

Einleitung und Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse.....	V
Teil A Ergebnisse der Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in den Jahren 2005 – 2008	1
(1) Ansatz: Fragestellung und Methodik, Empirie und Untersuchungsablauf	3
(2) Trägerentscheidung und Trägerverhältnis: Beurteilung der Trägerform nach vier Jahren und nach dem BVerfG-Urteil.....	9
(3) Handlungssituation vor Ort: Lokale Gestaltungsmöglichkeiten und Wahr- nehmung der Kommunalpolitik	17
(4) Organisation: Äußere Struktur und Rechtsform, Binnenorganisation und Abläufe	25
(5) Schnittstellen: Kooperationspotenziale und institutionelle Lösungen	31
(6) Personal und Ressourcen: Beschäftigte, Personalentwicklung, Budget- gestaltung und technische Voraussetzungen.....	37
(7) Klientel und Leistung: Fallzahlen, Kundenstruktur und Maßnahmeneinsatz.....	45
(8) Flankierende Leistungen: Sozialintegrative Maßnahmen und soziale Daseinsvorsorge	59
(9) Steuerung und Aufsicht: Aufgaben- und Finanzverantwortung, örtliche und externe Steuerungsmöglichkeiten.....	63
(10) Modellvergleich: Beurteilungskriterien, Situation der drei Trägermodelle, Performanz von ARGen und Optionskommunen.....	71
(11) Schlussfolgerungen: Gesamtbilanz und Handlungsoptionen	81
(12) Empfehlungen: Pragmatische Lösungen für ein wettbewerbsfähiges Leistungssystem	85

Teil B Ergebnisse der flächendeckenden Erhebungen bei allen Landkreisen und Optionsstädten (2006 – 2008)	101
(1) Ansatz: Fragestellung und Methodik, Empirie und Untersuchungsablauf, Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse	103
(2) Trägerentscheidung und Trägerverhältnis: Beurteilung der Trägerform nach vier Jahren und nach dem BVerfG-Urteil.....	131
(3) Handlungssituation vor Ort: Lokale Gestaltungsmöglichkeiten und Wahrnehmung der Kommunalpolitik	147
(4) Organisation: Äußere Struktur und Rechtsform, Binnenorganisation und Abläufe	165
(5) Schnittstellen: Kooperationspotenziale und institutionelle Lösungen	195
(6) Personal und Ressourcen: Beschäftigte, Personalentwicklung, Budgetgestaltung und technische Voraussetzungen.....	209
(7) Klientel und Leistung: Fallzahlen, Kundenstruktur und Maßnahmeneinsatz.....	233
(8) Flankierende Leistungen: Sozialintegrative Maßnahmen und soziale Daseinsvorsorge	249
(9) Steuerung und Aufsicht: Aufgaben- und Finanzverantwortung, örtliche und externe Steuerungsmöglichkeiten.....	269
(10) Modellvergleich: Beurteilungskriterien, Situation der drei Trägermodelle, Performanz von ARGen und Optionskommunen.....	281
(11) Schlussfolgerungen: Gesamtbilanz und Handlungsoptionen	289
(12) Empfehlungen: Pragmatische Lösungen für ein wettbewerbsfähiges Leistungssystem	299

Einleitung

Das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und die Einführung des Zweiten Sozialgesetzbuchs (SGB II) markierte nicht nur eine tiefgreifende Veränderung des deutschen Sozialstaates, sondern beinhaltete auch eine für die Geschichte der Bundesrepublik in Teilen beispiellose Verwaltungsreform. Mit der flächendeckenden Bildung von Aufgabenträgern¹ der Grundsicherung für Arbeitssuchende sah sich der Bund, die ihm nachgeordnete Bundesagentur für Arbeit, in Teilen auch die Länder, vor allem aber die Kommunen vor grundlegende organisatorische Herausforderungen gestellt. Die Durchdringung der neuen Rechtsmaterie, die in ihrer gesetzlichen Ausgestaltung von Anfang an strittige und Ende 2007 durch das Bundesverfassungsgericht verworfene Zusammenarbeit² mit einer zentralen Bundeseinrichtung, die Einigung über örtliche Lösungen, der Aufbau arbeitsfähiger Kapazitäten sowie die Überführung von Anspruchsberechtigten und des dem zugrunde liegenden Datenbesatzes mussten parallel in kürzester Zeit vollzogen werden. Der aus Sicht der Leistungsempfänger weitgehend reibungslose Übergang in ein neues Hilfe- und Betreuungssystem zum 01.01.2005 ist insofern auch ein Ausweis der Reform- und Anpassungsfähigkeit der beteiligten Institutionen.

SGB II als umfassende Sozialstaats- und Verwaltungsreform

Zugleich verweist die organisationspolitische Dimension der Reform auf wesentliche Erfolgs- und Kontextbedingungen einer effektiven und effizienten Arbeitsmarktpolitik. Dies betrifft zunächst die administrativen Kapazitäten und Routinen vor Ort, die mindestens ebenso stark wie rechtlich begründete Instrumente und Anreizstrukturen die Wirkung des SGB II konditionieren dürften. So zeigen nicht zuletzt auch ausländische Erfahrungen, dass eine verbesserte Vermittlung und Integration von Langzeitarbeitslosen offenbar wesentlich vom personellen Einsatz und dem Maß an individueller Betreuung durch die zuständigen Einrichtungen abhängen. Damit verbindet sich keine pauschale Kritik an ggf. zu ausdifferenzierten und einem in der Vergangenheit häufig eher mechanischen Aktivierungsverständnis. Vielmehr sollte deutlich werden, dass allgemein zugängliche Dienstleistungen als Kernkompetenz der öffentlichen Hand personell untersetzt und kundenbezogen ausgerichtet werden müssen (um i. S. des SGB II zu wirken), hinter einer

Örtliche Organisationsgestaltung als (vermuteter) zentraler Erfolgsfaktor

¹ Gem. § 6 Abs. 1 SGB II sind die Bundesagentur für Arbeit sowie die Kreise und kreisfreien Städte Aufgabenträger der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Im Fall der Bildung von ARGEn nach §44b wurden diese (ungeachtet des zwischenzeitlich zur Ihrer Verfassungswidrigkeit ergangenen Urteils) zunächst nur zur einheitlichen Aufgabenwahrnehmung errichtet, womit sie nicht den Charakter von Aufgabenträgern im juristischen Sinne erhielten. Aus semantischen Gründen sowie mit Blick auf die sich in der Realität dem Profil einer eigenständigen Behörde annähernden Situation der ARGEn spricht der Gutachter aber auch in ihrem Fall von Aufgabenträgern, womit gleichwohl nicht die gesetzlichen Vorgaben und damit verbundene Rechtsverhältnisse in Abrede gestellt oder etwaige Änderungen präjudiziert werden sollen.

² BVerfGE 119, 331; vgl. dazu Henneke (Hrsg.), Wege zu einer verfassungskonformen SGB II-Organisation – BVerfG-Urteil, Reaktionen und Schlussfolgerungen im Schrifttum, erschienen als Band 79 der Schriftenreihe des Deutschen Landkreistages.

mittel- und langfristig erfolgreichen Umsetzung von Hartz IV also immer auch eine entsprechende Organisationsleistung der verantwortlichen Träger und Grundsicherungsstellen steht.

**Institutionelle
Rahmen-
bedingungen und
Auswirkungen**

Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Umsetzung des SGB II nicht losgelöst von den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen zu sehen ist. Bedeutung erlangen hier vor allem inhaltliche und funktionale Wechselwirkungen zwischen den Aufgaben und den spezifischen Kompetenzen der beteiligten Einrichtungen. Dies betrifft deren besondere Eignung ebenso wie die gegebene Leistungsfähigkeit in anderen Zuständigkeitsbereichen. In Anbetracht einer zunehmenden Entgrenzung als Konsequenz aus „Globalisierung“ und „Europäisierung“ sowie der anhaltenden Krise der öffentlichen Haushalte verbinden sich mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe deshalb nicht nur fachliche Chancen, sondern auch beträchtliche Belastungen, ggf. sogar Risiken. So sehen sich gerade die kommunalen Gebietskörperschaften einer erkennbar an Dynamik gewinnenden Diskussion von Funktional- und Strukturreformen auf Länderebene ausgesetzt, deren Folgen sie ebenfalls zu bewältigen haben. Blickt man auf die beiden Teile der Föderalismusreform sowie eine überfällige Aufgaben- und Organisationskritik auf Seiten des Bundes, gilt für diese Ebene und ihre Einrichtungen dem Grunde nach das Gleiche. Über die einbezogenen Träger dürfte das SGB II demnach auf die Konstitution und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors beträchtlichen Einfluss nehmen und für die betroffenen Gebietskörperschaften eine längerfristige Bewährungsprobe darstellen.

**Beauftragung durch
den DLT**

Aus den benannten Gründen beauftragte der Deutsche Landkreistag (DLT) das Internationale Institut für Staats- und Europawissenschaften (ISE), ergänzend zur Evaluation der Grundsicherung für Arbeitsuchende gemäß §§ 6c und 55 SGB II, mit einer gesonderten Untersuchung zu den administrativen, organisatorischen und staats- wie kommunalpolitischen Auswirkungen der unterschiedlichen Trägermodelle, deren nun vorliegender Endbericht die Ergebnisse einer Evaluation zusammenfasst. Sie deckt einen längeren Zeitraum ab und bezieht ihre Ergebnisse aus einer durchgehenden, insgesamt dreieinhalbjährigen Begleitung der Aufgabewahrnehmung. Einen Schwerpunkt bildet dabei die ungewöhnlich detaillierte und schrittweise ausdifferenzierte flächendeckende Befragung aller Landkreise und Optionsstädte sowie ihrer örtlichen Grundsicherungsstellen. Dies erklärt den in Teil (B) erneut ungewöhnlich umfangreichen Datenbestand, der in bewährter Form die Situation des Leistungssystems dokumentieren und dem Auftraggeber zugleich als Basis für eine themenbezogene Auswahl einzelner Gesichtspunkte dienen soll.

Dementsprechend gliedert sich der nachfolgende Bericht in zwei Teile, wobei die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst und die Datenanalysen vorgestellt werden³.

**Gliederung des
Endberichts**

Die beiden Teile des Untersuchungsberichts wurden identisch strukturiert, um eine Zuordnung der empirischen Erkenntnisse zu erleichtern. Hierbei geht der Gutachter jeweils in einem ersten Kapitel (A 2 bzw. B 2) auf die Trägerentscheidung und das Trägerverhältnis als gleichsam zusammenfassende Indikatoren für die Funktionalität des neuen Leistungssystems ein. Es folgen Betrachtungen zur Handlungssituation (A 3 bzw. B 3), zur äußeren Struktur, zur Binnen- und Prozessorganisation (A 4 bzw. B 4) sowie zu den Schnittstellen mit kommunalen und Agenturaufgaben (A 5 bzw. B 5). Der Personal- und Ressourceneinsatz im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende steht in den Kap. A 6 bzw. B 6 im Mittelpunkt, bevor sich die beiden folgenden Kapitel der Klientel- und Leistungsstruktur (A 7 bzw. B 7) sowie den sozialintegrativen Maßnahmen nach § 16a SGB II (neu – A 8 bzw. B 8) zuwenden. Die aus Sicht der beteiligten Träger – Bund und Kommunen – wichtigen Gesichtspunkte der Aufsicht und Steuerungsfähigkeit schließen daraufhin die empirische Bestandsaufnahme ab (A 9 bzw. B 9). Auf dieser Grundlage legt der Gutachter einen Modellvergleich im Rahmen des gesetzlich verfügbaren Systemwettbewerbs vor (A 10 bzw. B 10). Dessen Bilanzierung und die Bewertung von künftigen Trägervarianten durch die befragten Kommunen (A 11 bzw. B 11) führen ihn zu einer Reihe von Empfehlungen, die pragmatische Lösungen für ein (weiterhin) konkurrenzfähiges und wettbewerbsbasiertes System vorsehen (A 12 bzw. B 12).

Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse

(1) Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die Ergebnisse der § 6c-Evaluation: einseitige Diskussion im Vorfeld der politischen Entscheidung

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Unzulässigkeit der Mischverwaltung in den ARGEn nach § 44b SGB II und dem Abschluss der Wirkungsforschung zu den Trägermodellen gemäß § 6c SGB II steht der Gesetzgeber vor einer **Entscheidung zur Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende**. Dabei ist zu vermeiden, dass die Abwägung zwischen Vor- und Nachteilen alternativer Trägerformen erneut (wie schon 2004) durch spezifische Organisationsinteressen und parteipolitische Orientierungen überlagert wird, funktionsanalytische Er-

³ Der gesamte Untersuchungsbericht mit Anlagen erscheint in Kürze bei der Nomos Verlagsgesellschaft unter dem Titel *Hesse, J.J./Götz, A., Arbeits- und Sozialverwaltung im Bundesstaat. Notwendiger Wettbewerb im SGB II, Baden-Baden, 2009*. Die Literaturverweise in der hier vorliegenden, verkürzten Darstellung beziehen sich auf die Veröffentlichung des gesamten Untersuchungsberichts.

kenntnisse hingegen zurücktreten. Die Überlegung, mit den ARGEen eine in mehrfacher Hinsicht dysfunktionale Konstruktion nachträglich über eine Verfassungsänderung zu legitimieren, lässt jedoch genau das befürchten. Problematisch erscheint hieran vor allem die unterlassene **Würdigung praxisrelevanter wissenschaftlicher Erkenntnisse** dies- wie jenseits der offiziellen Wirkungsforschung. Dies gilt umso mehr, als die Bewertung der Evaluationsergebnisse von der Datenbasis und von politischen Kriterien abhängig bleibt. Deshalb ist vor voreiligen Schlüssen zu warnen, zumal eine erweiterte empirische Basis belegt, dass **für einseitige Trägerentscheidungen weder sachliche Gründe noch eine funktionale oder rechtliche Veranlassung** bestehen. Vielmehr bieten sich Lösungen an, die Bundes- wie kommunalen Interessen, vor allem aber den Ansprüchen der Hilfebedürftigen, gerecht werden.

(2) **Erfordernis einer erweiterten Perspektive – notwendiger Einbezug sozialpolitischer, funktionaler und staatspolitischer Kriterien**

Die aus der offiziellen (BMAS-)Evaluation abgeleitete These, in ARGEen würde besser in bedarfsdeckende Beschäftigung vermittelt und deshalb effizienter gearbeitet als in anderen Trägerformen, dürfte so nicht zu halten sein. Sie gründet mit einem einjährigen Zeitraum (2006/2007) auf einer entschieden zu **schmalen und mit Unschärfen behafteten Datenbasis**, die eine substantielle Betrachtung von Nachhaltigkeitseffekten ausschließt. Dies stellt nicht den statistischen Befund als solchen, aber seine Verallgemeinerungsfähigkeit in Frage. Zugleich werden jene **Vorteile der Optionskommunen**, die auch seitens der Wirkungsforschung im Auftrag des Bundes anerkannt werden, **systematisch unterschätzt**. Sie bestehen insbesondere in einer höheren Vermittlung in auch nicht vollständig bedarfsdeckende Beschäftigung sowie in einer besseren sozialen Stabilisierung der Hilfebedürftigen und ihres Umfelds. Hieran zeigt sich, dass die Bewertung des BMAS unverändert durch eine **einseitige Vermittlungsorientierung** geprägt ist, **Beschäftigungsfähigkeit und erweiterte soziale Integration** indes **vernachlässigt** werden. Dies erscheint nicht nur sozialpolitisch und volkswirtschaftlich fragwürdig, sondern geht auch an dem Bedarf einer zunehmend von schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen betroffenen Klientel vorbei. Hinzukommt, dass die auf der Basis eng geführter Beurteilungsmaßstäbe hergeleiteten ARGE-Vorteile institutionelle Kontexte ausblenden. So sollte im Rahmen der Bundes-Evaluation erkennbar geworden sein, dass die **Modellkonkurrenz** zwischen ARGEen, Optionskommunen und getrennter Aufgabenwahrnehmung **positive Wettbewerbseffekte in Form von Leistungsanreizen** auslöste und schon allein deshalb einseitige Trägerentscheidungen nicht zu begründen sind. Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse der SGB II-Evaluation des Internationalen Instituts für Staats- und Europawissenschaften (ISE) belegen für die Jahre 2005 bis 2008, dass mit Blick auf Klientel und Ge-

schäftspolitik sowie Schnittstellen und soziale Integration **Optionskommunen** mit ihrer Problemnähe und hohen Flexibilität **wesentliche Vorteile** besitzen; sie eröffnen im Ergebnis die Chance zu einer sinnvollen Beantwortung der strittigen Trägerschaftsfrage.

(3) Klientel und Geschäftspolitik – strukturelle Hilfebedürftigkeit als Argument für dezentrale Problemnähe

Auf der Basis einer dreimaligen flächendeckenden Befragung *aller* Landkreise und Optionsstädte sowie vertiefender Fallstudien in zahlreichen Optionskommunen und ARGE n stellte das ISE seit 2005 einen **besonders hohen Bestand an schwer Vermittelbaren** fest. Dieser Anteil hat sich bis heute deutlich vergrößert. Eine nachhaltige Integration von Hilfebedürftigen ist deshalb mehr denn je von **intensiver Förderung und zielgruppenorientierter Betreuung** abhängig. Allenfalls in strukturschwachen Regionen kommt einer überregionalen Vermittlung noch eine nennenswerte Bedeutung zu. Hinzutreten verstärkte Bemühungen um **präventive Ansätze** zur Vermeidung künftiger und der Verfestigung bestehender Hilfebedürftigkeit. In allen benannten Kategorien (individuelle Förderung, Zielgruppenorientierung, Prävention) schneiden die **Optionskommunen besser** als die anderen Trägerformen ab. Ihnen kommen ihre Flexibilität und Unabhängigkeit von der zentralen Organisation der Bundesagentur zugute. Beides gestattet eine deutlich problem- und klientelnähere Gestaltung von Abläufen und Eingliederungsstrategien. Insofern erweist sich der lokale Bezug als entscheidender Vorteil, während **bundesweite Vermittlungssysteme weniger bedeutend** erscheinen.

(4) Schnittstellen und soziale Integration – erneuter Vorteil einer dezentralen Ausrichtung und Vollzugsverantwortung in den Optionskommunen

Nach Einschätzung aller vom ISE befragten Praktiker ist der erfolgreiche Vollzug des SGB II auf die **Vernetzung mit parallelen Leistungssystemen** und anderen öffentlichen Aufgaben angewiesen. Dabei spielen kommunale Zuständigkeiten in den Bereichen **Soziales, Jugend, Schule, Gesundheit und Wirtschaft** eine herausgehobene Rolle. Hinzutritt die bedarfsgerechte **Erbringung flankierender Leistungen** (Sucht- und Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung). Aufgrund der ISE-Erhebungen und kontinuierlicher Anschauung vor Ort lässt sich dokumentieren, dass die **Optionskommunen** über eine deutlich problemnähere Sicht verfügen und stärker als andere Träger um eine operative Berücksichtigung von Schnittstellen und sozialintegrativen Leistungen bemüht sind. Dies erklärt sich vor allem aus dem generell höheren Stellenwert, den die zugelassenen Träger der sozialen Stabilisierung von erwerbslosen Hilfebedürftigen und ihren Bedarfsgemeinschaften beimessen. Zwar finden sich aner kennenswerte Routinen auch in den ARGE n, doch stehen dort entsprechenden Ansätzen nach wie vor die Beteiligung zweier

Träger und deren unterschiedliche Verwaltungskulturen entgegen. Hinzutritt die bereits angesprochene **Fixierung der BA-Systeme auf den bloß kurzfristigen Vermittlungserfolg**. Zwar können die ARGEN eine bessere institutionelle Anbindung an sonstige Agenturleistungen geltend machen (insbesondere zum SGB III und SGB IX), doch bestehen in diesen Bereichen (mit Ausnahme vor allem des Arbeitgeberservice) entsprechende **Kooperationen auch zwischen Optionskommunen und Agenturen**; sie dokumentieren erneut eine hohe Kooperationsbereitschaft der zugelassenen Träger.

(5) Trägerentscheidung und Handlungssituation – eindeutiges Votum für kommunale Verantwortung und lokale Spielräume

Im Ergebnis schätzen die **Optionskommunen** wie das ISE deren **operative Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten deutlich positiver** als die der anderen Träger ein. Hinzutreten die benannten **Leistungsanreize aus der Modellkonkurrenz**. Hiervon profitieren dem eigenen Vernehmen nach auch die ARGEN, sofern die beteiligten Kommunen mit Verweis auf eine mögliche eigene Trägerschaft dezentrale Spielräume erstreiten. Jene „**Option der Option**“ hängt selbstverständlich von der Glaubwürdigkeit des institutionellen Drohpotenzials ab. Dieses wirkte sich vor 2005 und zu Beginn des neuen Leistungssystems stärker als in den vergangenen zweieinhalb Jahren aus. Hier führten zuletzt Einflussnahmen des Bundes i. S. einer stärkeren Fach- und Regelsteuerung (Rahmenvereinbarung und sog. Rollenpapier als Beispiele) zu einer spürbaren Unzufriedenheit und Demotivierung der kommunalen Partner wie der operativ Verantwortlichen. Deshalb würde inzwischen eine **Mehrheit der in ARGEN engagierten Landkreise bei einer erneuten Trägerentscheidung optieren**. Ähnliches gilt für die Kommunen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung. Interessant ist hierbei, dass der Vollzug eines Wechsels der Trägerform vor allem dann zeitnah in Erwägung gezogen würde, wenn dies nur befristet und (erneut) für eine begrenzte Zahl von Kommunen gelten sollte. Bei einer vollständigen, also dauerhaften und unkontingierten Öffnung der Option hielten das deutlich weniger Kreise für unmittelbar erforderlich. Damit wird erkennbar, dass es den Betroffenen vor allem darum geht, **mehr Spielräume für eine dezentrale Vollzugsgestaltung** zu gewinnen; diese für den Integrationserfolg zentrale Handlungsbedingung ist in den ARGEN aufgrund ihrer bisherigen Konstruktion nicht in ausreichendem Maße gegeben.

(6) Institutioneller Nachteil der ARGEN als systemischer Vorteil der Option – Möglichkeit eines produktiven Kompromisses

Summiert man die Evaluationsergebnisse des ISE und bezieht dabei – soweit bekannt – die Erkenntnisse der Wirkungsforschung des Bundes mit ein, lässt sich

feststellen, dass über alle örtlichen Einrichtungen hinweg und in **jeder Trägerkategorie** sich sowohl **gute als auch weniger leistungsstarke Fälle** finden. Der Erfolg hängt vor allem von der örtlichen Organisationsgestaltung und Vollzugspraxis ab. Hierfür wiederum bringen die Optionskommunen deutlich bessere Voraussetzungen mit. Strebt man darüber hinaus eine **generelle Kennzeichnung der Trägermodelle** an, so sind den **ARGEn** gewisse Stärken im Hinblick auf die stellenorientierte Vermittlung und die Vernetzung mit dem SGB III-Bereich zu attestieren. Demgegenüber verfügen die **Optionskommunen** aber über die benannten systemischen Organisationsvorteile und können klare Erfolge bei der sozialintegrativen Einbettung der Integrationstätigkeit unter Einschluss präventiver Ansätze nachweisen. **Fälle mit getrennter Aufgabenwahrnehmung** wiederum erlauben eine separate Optimierung des Vollzugs von kommunalen und Agenturaufgaben, leiden aber entscheidend unter Schnittstellen und einem fehlenden gesamthaften Integrationsansatz. Mit Blick auf die auch bei veränderter Arbeitsmarktlage schwierigen Klientelanforderungen führt dies letztlich zu einem **Votum für die kommunale Trägerschaft**, insbesondere dann, wenn man eine nachhaltige Integration und Stabilisierung von Hilfebedürftigen als wenigstens ebenso wichtig wie den bloßen Vermittlungserfolg einschätzt.

(7) **Eine zukunftsfähige Kompromissvariante: Öffnung der Option und Fortschreibung des Modellwettbewerbs**

In der Konsequenz muss aber auch dieser Befund nicht notwendiger Weise zu einer flächendeckenden Zuständigkeit der Kommunen und (auf verfassungsgemäßem Wege) der Länder führen. Vielmehr belegt gerade das differenzierte Wahlverhalten der Kreise bei einer erneuten Optionsmöglichkeit, dass es vor allem um die dezentralen Entscheidungsspielräume und eine erweiterte Kooperationsfreiheit geht. Insofern erschien es ausreichend, eine **vollständige und dauerhafte Option** zu gestatten und die **ARGEn im SGB II nicht mehr als verbindliche Organisationsform** auszuweisen. Damit würde eine ohnehin unter rechtssystematischen Gesichtspunkten wenig überzeugende Verfassungsänderung obsolet und ließe sich der im Ergebnis positive **Modellwettbewerb fortschreiben**. Legitime Berichts- und Prüfansprüche des Bundes wären wie heute über bestehende Kontrollverfahren abzusichern. Die inhaltliche Steuerung des SGB II und seiner aktiven Hilfen scheinen über das SGB II hinreichend gewährleistet, ließen sich aber – wenn auch in eng zu setzenden Grenzen – erforderlichenfalls über untergesetzliche jährliche Verordnungen für alle Träger präzisieren. Schließlich sollte erwogen werden, Softwarestandards sowie die Festlegung von Erfolgsindikatoren und Statistikpflichten stärker als bislang abzustimmen und die kommunalen Träger hieran angemessen zu beteiligen.

Teil A

Ergebnisse der Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in den Jahren 2005 – 2008

(1) **Ansatz: Fragestellung und Methodik, Empirie und Untersuchungsablauf**

Die Fragestellung der hiermit vorgelegten Untersuchung zur Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II richtet sich auf den *organisatorischen und leistungsbezogenen Vergleich* zwischen den seit 2005 praktizierten Trägerformen (ARGE, Option und getrennte Aufgabenwahrnehmung). Gegenüber der offiziellen Wirkungsforschung nach § 6c SGB II geht es dabei vor allem darum, die komparative Analyse um grundsätzliche Fragestellungen zu erweitern, die sich den *aufgabenbezogenen, institutionellen und funktionalen Konsequenzen der Hartz IV-Reform* zuwenden. Ziel ist eine umfassende Bestandsaufnahme der bereits heute erkennbaren und künftig möglichen Konsequenzen für die Stellung der Kreise im Staatsaufbau und für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung insgesamt (auf der Kreisstufe und im kreisangehörigen Raum).

Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung

Mit Blick auf die Aufgabenerledigung tritt die Betrachtung der sie beeinflussenden *administrativen Kapazitäten* hinzu. Dies betrifft sowohl das gewählte Trägermodell (ARGE oder Option) als auch die organisatorische Ausgestaltung vor Ort und bezieht sich damit auf deren spezifische Konsequenzen für den Erfolg der Arbeitsmarktreform. Gefragt wird hier nach der *Effektivität und Effizienz der Aufgabenwahrnehmung in ihrem jeweiligen Vollzugskontext*. Erneut sind bei dieser Bilanzierung von Aufwand und Ertrag der Hartz-Reformen *weiter gefasste verwaltungspolitische Fragen* in Rechnung zu stellen. Das heißt, dass eine bei isolierter Betrachtung wirkungsvolle Maßnahme oder organisatorische Lösung nur dann als nachhaltig eingestuft werden kann, wenn sie sich in ihren institutionellen Gesamtzusammenhang einpasst und nicht zu anderweitigen Verwerfungen führt.

Abhängigkeit der Aufgabenerledigung von den administrativen Kapazitäten

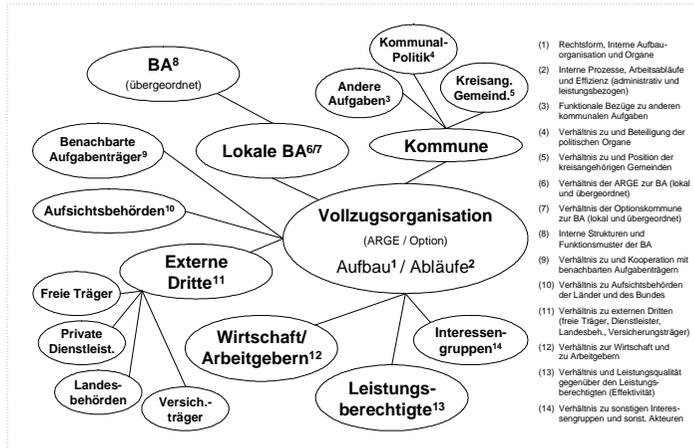
Neben der Betrachtung der Arbeitsweise der unterschiedlichen Trägermodelle i. e. S. (und ihrer organisatorischen Klassifizierung) sind daher weitere *Variablen der politisch-administrativen Rahmenbedingungen* einzubeziehen. Hierbei stehen nicht nur konkurrierende Interpretationen der Leistungsfähigkeit von Optionskommunen und ARGen im Vordergrund, sondern auch *praktische Empfehlungen zur Optimierung der gewählten Arbeitsformen auf verwaltungswissenschaftlicher Grundlage*. Darüber hinaus sind die angesprochenen *Folgen für die Kapazitäten und das künftige Funktionsprofil der kommunalen Kreisstufe* aufzuzeigen und erforderlichenfalls Vorschläge für eine sachgerechte Weiterentwicklung der finanziellen, institutionellen und regulativen Rahmenbedingungen der Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II zu formulieren.

Einbezug weiterer Variablen

Wirkungsorientierte Analyse der organisatorischen und institutionellen Kontexte

Die wirkungsorientierte Analyse der organisatorischen Lösungen und institutionellen Rahmenbedingungen der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II erfordert eine *umfassende empirische Grundlage*, die Aussagen zu effektivitäts- wie effizienzbezogenen Mechanismen zulässt.¹ Erklärende Größen sind hierbei neben den *gesetzlichen Vorgaben* die Zahl der *beteiligten Akteure und Einrichtungen*, ihre *formellen und informellen Beziehungen*, die *gegebenen Aufgaben und Zuständigkeiten*², die daraus und *aus ihrer Position im Staatsaufbau ableitbaren Interessen und Handlungsorientierungen* sowie die innere Ausgestaltung der durchführenden Einrichtungen vor Ort. Sie werden auf erkennbare Unterschiede in der Arbeitsweise, Differenzen in der Leistungsfähigkeit und Konsequenzen für die Handlungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften bezogen, um im Ergebnis zu institutionellen und funktional ausgerichteten Einschätzungen und Empfehlungen zu gelangen.

Untersuchungsfeld



Verlängerung der Untersuchung bis Ende 2008

Die Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages war *zunächst auf die Jahre 2005 und 2006 angelegt*, wurde aber *mit Blick auf aktuelle Ereignisse* (u. a. aufgrund des vor dem Bundesverfassungsgericht anhängigen Beschwerdeverfahrens und die parallel laufende Evaluation nach § 6c SGB II) *verlängert*. Hinzutrat

¹ Zu den im Rahmen einer Aufgaben- und Organisationsanalyse maßgeblichen Beurteilungskriterien vgl. die Ausführungen bei *Hesse, J.J., a.a.O., 2004b, 105ff.* und *Hesse J.J./Götz, A., a.a.O., 2005.*

² Zur Definition von Aufgaben und Zuständigkeiten als konstitutive Bestandteile einer organisations- und verwaltungswissenschaftlichen Analyse vgl. ebd.

die geforderte Anschlussfähigkeit an eine *zeitgleich durchgeführte Studie im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg*, die die Spezifika dieses Bundeslandes und seiner Aufgabenträger betrachten sollte.³ Die im Rahmen der letzten vier Jahre veröffentlichten Untersuchungsberichte und Präsentationen finden sich im Anhang dokumentiert (C 1).

Methodisch wählte der Gutachter einen *induktiven und in seinen wesentlichen Untersuchungsteilen deskriptiven Ansatz*. Dies entsprach dem Anliegen des Auftraggebers, nicht von vornherein mit fixierten Annahmen und Kriterien zu arbeiten, sondern zunächst funktionale wie materielle Aspekte der Aufgabenwahrnehmung im Prozess zu erfassen und wirkungsorientiert zu analysieren. Hierbei stützte sich das ISE auf *qualitative und quantitative Verfahren*. Erstere bezogen sich auf die Auswertung verfügbarer Unterlagen und Dokumente sowie auf die mehrfache Durchführung von halbstandardisierten vor Ort-Interviews in 20 Kommunen und Grundsicherungsstellen; partiell beinhaltete dies auch Gespräche in den örtlichen Agenturen für Arbeit. Die fakultativ vorgesehenen *Datenabgleiche mit Erhebungen im Rahmen der regulären Arbeitsmarktstatistik* mussten indes in den ersten Jahren der Beobachtung aufgrund vielfältiger Unschärfen und Unsicherheiten zurückgestellt werden. Auch erschien es zuletzt zweifelhaft, ob sich eine empirische Grundlage, der allenfalls konsolidierte Daten für ein Jahr zugrunde lagen, als ausreichend erweisen würde.

Induktiver Ansatz

Im Mittelpunkt der Evaluation standen deshalb bis auf Weiteres input-bezogene Analysen, soweit dies die eingesetzten Organisationsstrukturen, Verfahren und Ressourcen betraf. Hierfür konnten über Fallstudien und (nachfolgende) Umfragen systematische und flächendeckende Erkenntnisse generiert werden, die sich insbesondere in den in Teil (B) dieses Berichts dokumentierten Daten finden. Auf der *Wirkungsseite* und mit Blick auf jene Konsequenzen, die die kommunale Beteiligung für das neue Leistungssystem nach sich zog, musste der Gutachter aus den oben benannten Gründen auf *Indikatoren-Größen und letztlich plausibilitätsgestützte Ableitungen* zurückgreifen. Wie die bislang vorliegenden Ergebnisse der § 6c-Evaluation nahe legen, bestehen hier *keine grundlegenden Unterschiede zu den Erkenntnissen anderer relevanter Forschungseinrichtungen*. Wie allerdings im Verlauf und vor allem am Ende des Berichts deutlich werden wird, bestehen erhebliche Unterschiede in der Interpretation der Vollzugspraxis und der Klientelschwer-

Zunächst input-bezogene Analysen, darauf aufbauend plausibilitätsgestützte Wirkungsaussagen

³ In der benannten Untersuchung wurden ergänzend zur bundesweiten Evaluation alle fünf baden-württembergischen Optionskommunen (Landkreis Tuttlingen, Ortenaukreis, Landkreis Biberach, Landkreis Waldshut und Bodenseekreis), die beiden ARGEn Schwäbisch Hall und Breisgau-Hochschwarzwald sowie die getrennte Aufgabenwahrnehmung im Rhein-Neckar-Kreis über zwei Jahre begleitet und nach dem hier vorgestellten Schema evaluiert. Hinzutreten vergleichende Auswertungen der flächendeckenden Befragungen.

punkte der Grundsicherung sowie hinsichtlich der daraus abgeleiteten Konsequenzen.

**Empirie I: 12+8
Fallstudien;
Empirie II: Drei
flächendeckende
Befragungen**

Als *empirische Basis* griff der Gutachter zum einen auf *zwölf Fallstudien* zurück (ergänzt um weitere *acht Fälle für die parallele Untersuchung in Baden-Württemberg*), zum anderen kam es zu einer *dreimaligen flächendeckenden Befragung aller Landkreise und Optionsstädte* sowie der damit betroffenen operativen Einrichtungen (ohne die Jobcenter der Agenturen in Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung).

**Detaillierte
Fallstudien als
Basis für flächendeckende
Erhebungen**

Von zentraler Bedeutung für die fortlaufende Erfassung der organisatorischen und institutionellen Realität waren im Untersuchungsablauf *zunächst* die benannten *Fallstudien* (vgl. dazu das unten stehende Schaubild). Sie erhoben in ihrer Gesamtheit *keinen Anspruch auf umfassende Repräsentativität*. Allerdings basierte ihre Auswahl auf einer Reihe von geographischen, sozioökonomischen und organisationsbezogenen Kriterien. Wesentlich erschienen dabei eine ausgewogene Regionalverteilung sowie eine ausreichende Differenz, sowohl innerhalb der Gruppe der Optionskommunen als auch unter den ARGEn. Diese Vorgehensweise erlaubte zwar keine direkte Vergleichbarkeit innerhalb der Gruppe, aber doch die Ableitung von Fragestellungen und Hypothesen auf der Basis der hierzu erstellten und im Evaluationsprozess fortgeschriebenen Fallstudien, die anhand der Ergebnisse aus den flächendeckenden Befragungen substantiiert und i. T. auch getestet wurden.

Regionale Verteilung der zwölf Fallstudien für die Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages (Kreise/kreisfreie Städte)

	West	Ost
Nord (SH, MV, Bbg, Nds, NRW)	<ul style="list-style-type: none"> - Leer (K) – Nds - Dithmarschen (K) – SH - Steinfurt (K) – NRW - Gütersloh (K) – NRW - Vechta (K) – Nds 	<ul style="list-style-type: none"> - Oberhavel (K) – Bbg - Bad Doberan (K) – MV
Mitte (LSA, Sachs, Thü, He, Saar, RIP)	<ul style="list-style-type: none"> - Main-Kinzig (K) – He - Mayen-Koblenz (K) – RIP 	
Süd (Bay, BW)	<ul style="list-style-type: none"> - Erlangen (S) – Bay - Ingolstadt (S) – Bay - Tuttlingen (K) – BW 	

Legende: **Fett** = Optionskommune; *Kursiv* = ARGE; (K) = Kreis; (S) = kreisfreie Stadt.

**Gesamthafte
Befragungen in
drei Wellen**

Aufbauend auf den benannten Fällen erfolgten jeweils im Frühsommer 2006, 2007 und 2008 (Welle 1 bis 3) *flächendeckende Befragungen aller Landkreise und Op-*

tionsstädte sowie darüber hinaus auch der örtlichen Grundsicherungsstellen. Hieraus ergab sich eine Grundgesamtheit von 330 Einheiten (323 Kreise, sechs Optionsstädte sowie Stadt und ARGE Ingolstadt). Die Befragungen erstreckten sich jeweils auf etwa drei Monate: März bis Juni 2006 (Welle 1), April bis Juli 2007 (Welle 2) und April bis Juli 2008 (Welle 3); die dem zugrunde liegenden Fragebögen finden sich unter (C 3). Als Bezugszeitraum wurde neben aktuellen Situationsbeschreibungen und Einschätzungen das jeweilige Vorjahr gewählt (Welle 1: 2005; Welle 2: 2006; Welle 3: 2007).

Rücklauf der drei flächendeckenden Befragung aller Landkreise und Optionsstädte als Anteil an der Grundgesamtheit

	Welle 1 (März bis Juni 2006)	Welle 2 (April bis Juli 2007)	Welle 3* (April bis Juli 2008)
Insgesamt	71% (235 Fälle)	82% (271 Fälle)	82% (271 Fälle)
ARGE	66% (160 Fälle)	78% (191 Fälle)	78% (191 Fälle)
Option (zkT)	88% (59 Fälle)	94% (65 Fälle)	93% (64 Fälle)
Getrennte Aufgabenwahrn.	84% (16 Fälle)	79% (15 Fälle)	74% (14 Fälle)

* Zwecks Vergleichbarkeit zur vorangegangenen Welle einheitliche Bezugnahme auf die Angaben der Bundesagentur für Arbeit zur geographischen Zuordnung der SGB II-Träger (Stand 19.06.2007).

Der Rücklauf der Erhebungen lag zwischen 71 und 82% (vgl. dazu das voranstehende Schaubild) und umfasste bis zu 271 Kommunen mit ihren operativen Einrichtungen. Die Beantwortung der versandten Fragebögen schloss in den allermeisten Fällen Vertreter der operativen Einheiten (ARGEn, besondere Einrichtungen und Sozialämter) ein. Lediglich in 29 bzw. 15% der antwortenden ARGE-Kreise wurden keine Mitarbeiter der gemeinsamen Einrichtungen unmittelbar beteiligt, jedoch versicherten auch in diesen Fällen die betreffenden Kommunen, dass eine entsprechende Abstimmung zuvor stattgefunden habe.

Rücklauf und Beantwortung der Fragebögen

Die Evaluation begann mit einer umfassenden Bestandsaufnahme, erhob fortlaufend eigene empirische Grundlagen (über Fallstudien und flächendeckende Befragungen der Aufgabenträger), leitet hieraus deskriptive wie funktional ausgerichtete Analysekatogorien ab und „erhärtete“ diese Erkenntnisse auf der Ergebnisseite

Untersuchungsablauf

durch quantitative Daten, die im Wesentlichen durch die eigenen Erhebungen gewonnen wurden. Die *Abfolge der Untersuchungsschritte* gestaltet sich dabei wie folgt:

- **Bestandsaufnahme, Fall- und Indikatorenauswahl, Operationalisierung, Monitoring** (01 bis 06/2005; danach fortlaufend im Hinblick auf methodische Erfordernisse und in Reaktion auf aktuelle Entwicklungen)

Auswertung arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Evaluationsbemühungen – vor allem mit Blick auf Organisations- und Trägermodelle sowie deren Funktionalität; Identifikation der relevanten Variablen und Operationalisierung geeigneter Indikatoren für die qualitativen und quantitativen Untersuchungsteile; Entwicklung von Hypothesen sowie eines Fragen- und Analyserasters für die Feldphasen I-IV (halbstandardisierte Intensivinterviews als Einzel- und Gruppengespräche bei je sechs Optionskommunen und ARGEn) und die flächendeckenden Erhebungen (Wellen I-III; gleichfalls unter Einsatz halbstandardisierter Fragebögen); in Abstimmung mit dem Präsidium und der Geschäftsstelle des DLT Auswahl der intensiver zu untersuchenden Optionskommunen und ARGEn (6+6); kontinuierliche Begleitung der jeweiligen politisch-administrativen, ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen; fortlaufende Anpassung des Interview- und Befragungsansatzes.
- **Intensivbefragung von je sechs Optionskommunen und ARGEn** (Feldphasen I-IV: 07-10/2005, 4-7/2006, 7-10/2007, 4-8/2008)⁴

Bereisung und viermalige Befragung der ausgewählten Aufgabenträger (6+6); Durchführung von strukturierten und halbstandardisierten Intensivinterviews mit der Verwaltungsspitze wie der operativen Ebene der Aufgabenträger.
- **Flächendeckende Befragung aller Landkreise** (Wellen I-III: 3-6/2006, 4-7/2007, 4-7/2008)

Vollständige Befragung aller Landkreise und kreisfreien Städte zu ihren je spezifischen Erfahrungen mit der Aufgaben- und Leistungsträgerschaft sowie zu den Konsequenzen für den eigenen und den übertragenen Wirkungskreis (insbesondere im Hinblick auf die effektive Wahrnehmung der kreislichen Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion); hierzu Einsatz eines halbstandardisierten Fragebogens (wiederkehrende Fragenblöcke zur Generierung einer Zeitreihe, daneben aktuelle und erfahrungsbezogene Fragen im Zeitablauf).
- **Vier Berichte** (12/2005, 12/2006, 12/2007, 12/2008)

Zusammenfassung des bis zu dem jeweiligen Termin ermittelten Kenntnisstandes; Ausweis von ggf. darüber hinaus einzubeziehenden Untersuchungsgegenständen (unter Einschluss methodischer Weiterungen); zum Dezember 2007 Vorlage eines gesamthaften Abschlussberichtes unter Einschluss der strukturierten Untersuchungsergebnisse und handlungsorientierter Empfehlungen.⁵

⁴ Die benannten Feldphasen waren zu Beginn in engeren Abständen vorgesehen, wurden allerdings in Absprache mit dem DLT als Reaktion auf aktuelle Rahmenbedingungen auseinandergelöst. Außerdem kam es Ende 2008 noch einmal zu einer abschließenden Befragung einzelner Träger, um nicht zuletzt unter dem Eindruck der noch ausstehenden Einigung zwischen Bund und Ländern zur künftigen Vollzugsorganisation neuere Erkenntnisse einbeziehen zu können; in diesem Zusammenhang wurden mit den Grundsicherungsstellen auch Konsequenzen der sich seit Ende 2008 absehbar verschlechternden Wirtschaftslage angesprochen.

⁵ Dies schloss diverse Sonderauswertungen und Präsentationen ein (vgl. dazu auch die Dokumentation unter C 1). Hinzutrat im Dezember 2008 auf Wunsch des DLT eine Vorabveröffentlichung wesentlicher Untersuchungsergebnisse.

(2) Trägerentscheidung und Trägerverhältnis: Beurteilung nach vier Jahren und nach dem BVerfG-Urteil

Die Ausführungen zur Trägerentscheidung und zum Trägerverhältnis summieren die *Erfahrungen der Kommunen und örtlichen Einrichtungen mit der Organisation der Aufgabenwahrnehmung* nach dem SGB II. Dabei bildet die Frage nach der hypothetischen *Wiederholung der im Jahr 2004 getroffenen Modellwahl* einen zentralen Indikator, mit dem sich die gegebene Vollzugssituation gesamthaft bewerten lässt (2.1). Dies schließt die jeweiligen *Entscheidungsgründe* vor vier Jahren und die Motivation für eine heute möglicherweise davon abweichende Präferenz ein (2.2). Das *Trägerverhältnis* stellt demgegenüber auf die gemeinsame Arbeitssituation von Kommunen und örtlichen Organen der Bundesagentur ab, differenziert mithin zwischen systemischen und operativen Aspekten der gesetzlich verfügbaren Zusammenarbeit (2.3). Insbesondere für die ARGEn und die darin engagierten Kreise sind zudem die *Kooperationspraxis nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts* zur Unzulässigkeit der Mischverwaltung (2.4) und die künftigen Optionen der Aufgabenwahrnehmung von Belang (2.5).

Summierung der Erfahrungen mit der Organisation des SGB II

(2.1) Trägerentscheidung. Befragt danach, ob die Verantwortungs- und Entscheidungsträger in den Kreisen und Optionsstädten aufgrund ihrer vierjährigen Erfahrung erneut die gleiche oder aber eine abweichende Trägerformwahl treffen würden, bestätigte eine *Mehrheit ihre damalige Präferenz* (Quelle: ISE-Erhebungen 2008). Getragen wird dieses positive Votum vor allem durch die zugelassenen kommunalen Träger, die sich zu 100% mit dem Status quo zufrieden zeigen. Demgegenüber geben *56% der ARGE-Kreise* an, sich bei einer wiederholten Wahl anders zu entscheiden und zwar zu *97% für die Option*. Bemerkenswert ist, dass sich die Quote der mit einer Arbeitsgemeinschaft unzufriedenen Kommunen in den vergangenen beiden Jahren um 13 Prozentpunkte merklich erhöht hat (2006: 43%; 2007: 52%; 2008: 56%; Quelle: ISE Erhebung 2006-2008). Ein ähnlicher Trend lässt sich für die *Fälle mit getrennter Aufgabenwahrnehmung* verzeichnen, wo nach 19% und 29% in 2006 und 2007 inzwischen 43% der Kreise diese Organisationsform ablehnen und stattdessen *geschlossen die Option* bevorzugen (ebd.).

Zunehmende Ablehnung der ARGE und der getrennten Aufgabenwahrnehmung

Vergleicht man diese dominante Meinungslage mit den Einschätzungen, die jene Kreise äußern, die unverändert an ihrer Beteiligung in einer Arbeitsgemeinschaft festhalten, so fällt auf, dass Letztere in direkten Interviews sehr häufig auf eine *von persönlichen Konstellationen geprägte positive Arbeitssituation* verweisen. Hinzutritt das Eingeständnis, dass man als Kommune zu Beginn des neuen Leistungssystems nicht im Mindesten über jene Erfahrun-

Gründe für das partielle Festhalten an ARGE und getrenntem Vollzug

gen verfügen konnte, die in der Agentur gegeben waren und für die Integration und Vermittlung von Arbeitsuchenden erforderlich sind. Damit korrespondieren auf der anderen Seite die von den meisten *Optionskommunen* geltend gemachten Kenntnisse, die sie im Jahr 2005 aus einem hohen *Engagement in der aktiven Sozialhilfe* bezogen. Der mit 57% nach wie vor hohe Anteil von Kreisen, die an einem bestehenden getrennten Vollzug festhalten, erklärt sich indes vor allem aus der fortbestehenden *Skepsis gegenüber der im Rahmen der geteilten Trägerschaft von Bund und Kommunen notwendigen Zusammenarbeit*, die man aus *funktionalen und finanziellen Gründen auf ein Minimum beschränken* will. Gleichwohl wurde auch hier in den vor Ort geführten Gesprächen deutlich, dass diese Haltung nicht mit einer grundsätzlichen Ablehnung einer aktiveren Rolle in der Arbeitsmarktpolitik gleichzusetzen ist.

Operative Probleme und anders als 2004 auch finanzielle Risiken als Gründe gegen die ARGE

(2.2) **Entscheidungsgründe.** Sucht man die Präferenzen der kommunalen Träger weiter zu differenzieren, empfehlen sich als *Vergleichsmaßstab* jene *Gründe, die für die Organisationswahl im Jahr 2004* angegeben wurden (Quelle: ISE-Erhebung 2006). Für die Beteiligung an einer ARGE sprachen dabei die *Begrenzung finanzieller Risiken* sowie rechtliche Unsicherheiten und der aus Sicht der betroffenen Kreise zu knapp bemessene Zeithorizont, um die Option umzusetzen. Demgegenüber verwiesen die Optionskommunen auf den *Erhalt lokaler Leistungsstrukturen* (Beschäftigungsgesellschaften und Kapazitäten aus der aktivierenden Sozialhilfe) sowie eine *direkte Ressourcenverantwortung und fachliche Steuerung*, während in Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung befürchtete *finanzielle Risiken*, die *Vermeidung einer Bundesaufsicht*, eine *kritische Haltung der Kommunalpolitik* und die *Belastung mit anderen Reformen* (etwa die zum 01.01.2005 in Baden-Württemberg in Kraft getretene Verwaltungsreform) die Trägerentscheidung prägten.¹

Argumente für ein heute abweichendes Votum

Argumente für ein heute davon abweichendes Votum sehen die ARGE-Kreise in einer *eigenständigen und ungeteilten Organisations-, Ressourcen-Fachverantwortung* (Quelle: ISE-Erhebung 2008). Ursächlich dafür sind nach Angaben der im Rahmen von Fallstudien interviewten Vertreter von Kommunen und Einrichtungen die negativen Erfahrungen aus der operativen Praxis. Ähnliches gilt für die Fälle mit getrenntem Vollzug, wobei hier das

¹ Bestätigt wird dieser Befund durch die regionale Differenzierung des Antwortverhaltens. So kam es in Bayern und Baden-Württemberg entgegen der ursprünglich erwarteten hohen Optionsquote zu zahlreichen ARGEn, da man hier in besonderem Maße finanzielle Einbußen befürchtete und bei den kreisangehörigen Gemeinden auf Ablehnung der eigenen Trägerschaft stieß. Demgegenüber votierte man in den neuen Ländern für die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung mit der Agentur vor allem deshalb, weil hier weniger eigene Leistungsstrukturen bestanden, um auf die schwierigere Arbeitsmarktlage angemessen reagieren zu können (Quelle: ISE-Erhebung 2006).

Problem fehlender Gestaltungsmöglichkeit umso schwerer wiegt, als sich die Rolle der Kommunen aufgrund der damit verbundenen Leistungsberechnung im Bereich der KdU auf eine *bloße Zahlfunktion ohne effektive Steuerungsoptionen* beschränkt. Wie bereits in den Vorjahren entspringt die Kritik am Status quo dabei nicht so sehr pauschalen Vorbehalten gegen die Organe der Bundesagentur für Arbeit. Die *wesentlichen Problemursachen* werden vielmehr in der bereits im SGB II festgelegten *Teilung von Zuständigkeiten und Finanzverantwortung* gesehen. Da aus Sicht der Kommunen der vom Gesetzgeber gewollte zusammenhängende Vollzug der Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht ohne den Anschluss an örtliche Leistungen der sozialen Daseinsvorsorge (Jugend, Bildung, Gesundheit usw.) stattfinden kann, tendiert man derzeit mehrheitlich zu einer *Übernahme der notwendigen Aufgaben in die kommunale Verantwortung*. Hinzutritt das angesprochene Problem der verknüpften Berechnungsverfahren für einheitliche Anspruchsvoraussetzungen bei den passiven Leistungen. Dies erklärt schließlich auch eine *grundlegende Veränderung des Meinungsbildes im Vergleich zur Situation 2004*, als gerade in den süddeutschen Ländern vermutete finanzielle Risiken zu einer vermehrten Ablehnung der Option führten. Heute sind es demgegenüber vor allem *haushalterische Erwägungen*, die die *eigene* (zugelassene) *Trägerschaft deutlich attraktiver* erscheinen lassen, um eine einheitliche Ressourcenbewirtschaftung und kommunale Ausgabenkontrolle zu gewährleisten (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 und 2008; vgl. dazu auch unter 2.5). Insofern kam es im Zuge der Vollzugspraxis der letzten Jahre zu einer *Umkehrung der gegebenen Einschätzungen*.

- (2.3) **Trägerverhältnis vor Ort.** Nach den seit 2006 dreimaligen Erhebungen des ISE berichten die Kommunen durchgehend und unabhängig von der Trägerform von einem *positiven Verhältnis zu den lokalen Organen der Bundesagentur für Arbeit*. Dies erscheint umso bemerkenswerter, wenn man diese Berichte der erheblichen Kritik an der operativen Arbeitssituation kontrastiert, die sich offenbar vor allem mit jenen *systemischen Vollzugsbedingungen* erklären lassen muss, die aus den angesprochenen gesetzlichen Regelungen zur geteilten Aufgabenträgerschaft und den hierarchischen Einflüssen der Bundesagentur als Gesamtorganisation resultieren. Entsprechend äußerten sich auch die vom Gutachter im Rahmen von Fallstudien befragten ARGE- und Kreisvertreter. Im Übrigen kam es *auch nach dem Urteil des Bun-*

**Insgesamt
unverändert
positives Arbeits-
verhältnis zwischen
Agenturen und
Kommunen**

desverfassungsgerichts (von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen²) zu *keiner nennenswerten Verschlechterung der lokalen Arbeitsbedingungen*, was den Unterschied zwischen institutionellen und operativen Problemen zu bestätigen scheint. Eine Ausnahme bilden hier allein die Fälle mit getrennter Aufgabenwahrnehmung, die überwiegend von einer Verschlechterung der örtlichen Situation berichteten (Quelle: ISE-Erhebung 2008).

Verfassungs-
gerichtsurtel
trotz neuer
Unsicherheit als
klärende Zäsur

(2.4) Situation in den ARGEn. In den zurückliegenden Jahren war die Arbeitssituation in den ARGEn durch eine Reihe von *operativen Problemen* gekennzeichnet, die zum einen personal- und haushaltswirtschaftliche Schwierigkeiten (vgl. dazu unter 6), zum anderen organisatorische Schnittstellen und Steuerungskonflikte betrafen (vgl. dazu 5 und 9). Insofern bildete das *Verfassungsgerichtsurtel* zur Unzulässigkeit der Mischverwaltung eine *klärende Zäsur*, die einen mehrheitlich als unbefriedigend empfundenen Zustand auch juristisch als unsachgemäß kennzeichnete. Gleichwohl erwuchs hieraus eine erhöhte *Unsicherheit*, die sich nach Darstellung der vom Gutachter vor Ort befragten Akteure derzeit vor allem *auf Seiten der Mitarbeiter* negativ auswirkt. So berichten einige Einrichtungen von einer zunehmenden Tendenz vor allem bislang nur befristet Beschäftigter, sich auf andere Stellen zu bewerben. Zwar will eine Reihe von ARGEn und Optionskommunen die mehrheitlich *für 2009 erhoffte gesetzliche Klarstellung* nutzen, um die eigene Personalstruktur und -zusammensetzung zu überprüfen, doch sieht man sich bis dahin vor nicht unerhebliche Risiken für die Gewährleistung geordneter Geschäftsabläufe gestellt.

Bei offenbar
örtlich und
personell bedingten
Unterschieden
bislang keine
Einschränkung
der Kooperations-
praxis

Ungeachtet dessen kam es nach Angaben von 97% der befragten *Kreise bislang zu keiner Einschränkung der gegebenen fachlichen Einwirkungsmöglichkeiten* in den ARGEn und bestätigen zwei Drittel der Kommunen, dass es in den Trägerversammlungen und auf der operativen Ebene nach wie vor zu einer *hinreichend ergebnisoffenen Diskussion* fachlicher Standards und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen komme (Quelle: ISE-Erhebung 2008). Erneut scheint es aber auch *lokal wie regional unterschiedliche Verfahrensweisen* seitens der Organe der Bundesagentur zu geben, da immerhin in jeder dritten ARGE die kommunalen Vertreter eine deutlich *abnehmende Bereitschaft der Agenturen* wahrnahmen, sie *an der Ausrichtung der Integrati-*

² So berichtet eine Reihe von Optionskommunen von einer verminderten Bereitschaft der lokalen Agenturen, gemeinsame Routinen, wie etwa eine abgestimmte Arbeitsmarktberichterstattung, aufzubauen oder fortzuführen. Demgegenüber scheint es gerade in jenen ARGEn zwischenzeitlich Konflikte gegeben zu haben, wo ein frühzeitigeres Auslaufen der Kooperationsvereinbarungen (in 2009) Neuverhandlungen oder Interimslösungen erforderlich machen (vgl. hierzu auch unter 2.4).

onspolitik zu beteiligen (Quelle: ebd.). Obgleich sich grundsätzliche Strukturmerkmale und Routinen der Zusammenarbeit wie auch ihre Defizite nach Angaben der bundesweit befragten Akteure ähneln, bestätigt diese Differenz doch den bereits in den Vorjahren erkennbaren Befund, dass es *zwischen den Agenturorganen und deren Entscheidungsträgern erhebliche Unterschiede* hinsichtlich ihrer Kooperationsbereitschaft gibt. Offenbar ist nur ein Teil der Agentur- und der aus der BA stammenden ARGE-Geschäftsführungen dazu bereit, Handlungsspielräume auszuschöpfen oder im Zweifelsfall gegen tradierte und eingetübte Verfahrensweisen zu entscheiden, mithin ein hierarchisch geprägtes System von unten her zu flexibilisieren. Betrachtet man dies aus der Warte übergeordneter Instanzen, könnte dies die Annahme bestätigen, dass derzeit hinreichend viele Flexibilitäten bestehen, um vor Ort auf besondere Bedarfe und Kooperationserfordernisse einzugehen. Dem allerdings widersprechen die nach Angaben der lokalen Vertreter *wenig kontinuierlichen Routinen in der Politik von BMAS und BA* sowie die *hohe Bedeutung persönlicher Konstellationen*. Letztere bilden danach unverändert die zentrale Voraussetzung, um systemische Defizite zu überbrücken. Insofern verweisen die angesprochenen Unterschiede eher auf die *Notwendigkeit, den örtlichen Organen mehr Gestaltungsspielräume in organisatorischen und fachlichen Fragen einzuräumen*. Dies gilt umso mehr, als das institutionell und leistungrechtlich erzwungene *joint venture* funktional von einer ausreichenden wechselseitigen Reagibilität und Responsivität abhängt und beide Eigenschaften gerade von den Agenturvertretern als integraler Bestandteil ihres Handlungsauftrags wahrgenommen werden müssten.

Hinsichtlich der nach dem BVerfG-Urteil notwendigen *Neustrukturierung der dezentralen Vollzugsorganisation* ist bis zum Frühsommer 2008 ebenfalls von einer sehr *uneinheitlichen Vorgehensweise* zu berichten. So gab es in 59% der ARGE-Kreise und 17% der Fälle mit getrennter Aufgabenwahrnehmung Angebote der Agenturseite, über die Bildung dauerhafter Arrangements zu verhandeln, die sich zunächst an dem Modell des kooperativen Jobcenters orientieren sollten, wie sie der Bundearbeitsminister Ende 2007 unmittelbar nach dem BVerfG-Urteil vorstellte (Quelle: ISE-Erhebung 2008). Nicht zuletzt aufgrund der seitdem wiederholt veränderten Diskussionslage und der nach wie vor offenen Situation in den ASMK³ reagierte man demgegenüber *seitens der Kommunen sehr zurückhaltend*: Nur 11% der

Nach dem BVerfG-Urteil erneut uneinheitliches Agieren der Agenturen

³ Eine weitere Unsicherheit erzeugte in diesem Zusammenhang auch der bayerische Vorschlag einer operativen Trennung von aktiven (Kommunen) und passiven Leistungen (Agenturen); sie wird allerdings von der Mehrzahl der Kreise und Optionsstädte abgelehnt (vgl. dazu unter 10).

Gefahr einer disparaten Situation aufgrund unterschiedlicher Rationalitäten und auslaufender ARGE-Verträge

ARGE-Kreise gaben an, bis zum Sommer 2008 konkrete Gespräche aufgenommen zu haben, während 49% (und 18% mit getrenntem Vollzug) dies erst für den Fall einer gesetzlichen Klärung planen und 40% (bzw. 82%) bis auf Weiteres ausschließen (Quelle: ebd.).

Damit aber droht bei einer im Wahljahr möglichen Verzögerung gesetzlicher Entscheidungen eine *disparate Situation*, sofern sich lokale Agenturvertreter genötigt sehen, die Verhandlungsposition des Bundes vor Ort (ggf. auch im Vollzug) umzusetzen, während die kommunalen Vertreter je nach Präferenz auf eine eigene Trägerschaft oder aber die Fortsetzung (und Renovierung) der Arbeitsgemeinschaften hoffen. Als erschwerender Faktor tritt *in jedem dritten Fall* hinzu, dass die *ARGE-Verträge 2009 bzw. Anfang 2010 auslaufen* (Quelle: ebd.), mithin eine Nichtverlängerung insbesondere die kommunale Seite in Bedrängnis bringt, da das in den gemeinsamen Einrichtungen tätige Personal zumeist deutlich zahlreicher ist, als es für eine getrennte Erledigung von KdU und einmaligen wie flankierenden Leistungen erforderlich wäre (vgl. dazu auch unter 6). Obgleich nicht davon auszugehen sein sollte, dass Bund und BA diesen Umstand als Verhandlungsmacht einsetzen, dürfte dies doch den Fortgang der Gespräche und letztlich auch die Arbeitsfähigkeit von *Organisation und Beschäftigten im SGB II* prägen. Umso mehr wäre es unabhängig von allen weiteren Überlegungen zur Neuordnung der Trägerstrukturen angezeigt, bis zum Zeitpunkt einer gesetzlichen Regelung *Interimslösungen für eine Fortführung bestehender ARGen zu fixieren*, die insbesondere eine mittelfristige Personalübernahme oder aber die Verstetigung von Abordnungen und Gestellungen vorsehen, sofern die kommunalen Beschäftigten (wie von den meisten Akteuren vor Ort angenommen) einen Wechsel zu einem anderen Dienstherrn ausschließen.

Hohes Interesse an gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung als Ansatzpunkt für eine konsensfähige Lösung nach Karlsruhe

(2.5) **Optionen nach Karlsruhe.** Ungeachtet der kurzfristig erforderlichen Klärungen zur Überführung der bisherigen ARGen stellt sich „nach Karlsruhe“ und der vom Verfassungsgericht formulierten Hinweise die Frage, *wie das Kompetenz- und Organisationsgefüge des SGB II dauerhaft strukturiert werden soll*. Aus Sicht der befragten Kommunen und örtlichen Einrichtungen steht dabei für 81% außer Zweifel, dass Auftrag und Klientel der Grundsicherung für Arbeitsuchende *auch künftig ein erhebliches Maß an Kooperation zwischen Bund sowie Städten und Kreisen notwendig* machen. Hierzu äußern sich im Übrigen mit 83 und 85% die Vertreter von Options- und ARGE-Kommunen übereinstimmend, während lediglich die Gemeindeverbände mit getrenntem Vollzug dies zu 58% nicht für zwingend erforderlich halten (Quelle: ISE-Erhebung 2008). Insofern könnte die eingetretene Situation auf

der Basis dieser Einschätzung dazu genutzt werden, *alte Konflikte zu überbrücken* und *eine beiden Seiten gerecht werdende Organisation und Zusammenarbeit* zu konstituieren, zumal Letztere auch von den zugelassenen Trägern als wünschenswert bezeichnet wird.

Geht man von den bisherigen Modellen aus, kommen dafür grundsätzlich *zwei Varianten* in Betracht: Ein *Öffnung der Option*, um mehr Kommunen als bislang einen eigenverantwortlichen Vollzug zu ermöglichen und einen allseits als positiv betrachteten Modellwettbewerb zu erhalten, sowie alternativ (oder ergänzend) dazu eine *Fortschreibung kooperativer Arbeitsformen*, um einerseits die auch von den Kommunen geltend gemachten Schnittstellen zu nutzen und andererseits jenen Konstellationen zu entsprechen, in denen (etwa im Osten und in strukturschwachen Regionen) ein Anschluss an zentrale Integrationssysteme der Bundesagentur notwendiger erscheint. Nach diesen Optionen befragt, erklärt jeweils *knapp die Hälfte der ARGE-Kreise*, dass sie *bei einer vollständigen*, also unbefristet und unkontingiert möglichen *Öffnung kurzfristig die eigene Trägerschaft wählen* bzw. sie ggf. mittelfristig in Betracht ziehen würde; Kommunen mit getrenntem Vollzug würden diesen Schritt offenbar deutlich schneller und zu einem größeren Anteil gehen; als Gründe werden entgegen ursprünglichen Überlegungen primär finanzielle Erwägungen benannt (Quelle: ISE-Erhebung 2008).

Interessant hieran ist, dass die *Quote wechselbereiter ARGE-Kreise erkennbar ansteigt* (auf immerhin 74%), sofern der Gesetzgeber das erneut *nur einer begrenzten Zahl von Kommunen in einem definierten Zeitraum* gestatten sollte (Quelle: ISE-Erhebung 2008). Daraus folgt, dass es bei der weiteren Diskussion der Reformoptionen für die Trägerorganisation des SGB II nicht mehr notwendiger Weise um die einseitige Konfrontation zwischen Bundesverantwortung und dezentraler Kompetenz gehen muss, sondern eher um den Erhalt jener *produktiven Effekte, die die bisherige Modellkonkurrenz erzeugte*. Obgleich bislang von der Bundesseite eher ablehnend betrachtet könnte sich deshalb die *vollständige Öffnung der Option als sinnvolle Perspektive* erweisen, da weniger Kreise als ggf. befürchtet die eigene Trägerschaft wählen würden. Zugleich gingen von der Möglichkeit des Wechsels *Reformimpulse für die Bundesagentur* aus, indem den örtlichen Organen im Vollzug und bei der Ausgestaltung kooperativer Strukturen ebenfalls mehr Freiheitsgrade eingeräumt werden müssten.

Demgegenüber ist die Skepsis der Kreise und Optionsstädte wesentlich größer, stellt man sie vor die hypothetischen *Alternativen einer ggf. auch verfassungsrechtlich abgesicherten Kooperation* (bzw. ARGE) *und der getrennten*

**Zwei Varianten:
Öffnung der Option
und Fortschreibung
kooperativer Strukturen**

**Vollständige
Öffnung der Option
als sinnvolle
Lösungsperspektive**

**Skepsis gegenüber
kooperativen
Trägerformen**

Aufgabenwahrnehmung. Zwar würden 60% die erste Variante vorziehen (vor allem im Interesse einer Leistungserbringung aus einer Hand und zwecks arbeitsmarktpolitischer Einflussnahmen), doch handelt es sich dabei vorwiegend um derzeit bereits an ARGEn beteiligte Kommunen und liegt unter ihnen der Anteil immer noch vergleichsweise hoch (29%), für den eine fortgesetzte Zusammenarbeit auch unter diesen Umständen nicht in Betracht kommt. Demgegenüber votieren die *Optionskommunen* zu 62% und die *Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung* zu 82% für die letztgenannte Trägerform (Quelle: ISE-Erhebung 2008). Im Vordergrund stehen dabei eine direkte Steuerung der eigenen Aufgaben und eine entsprechende Finanzkontrolle. Das aber wiederum heißt, dass man durchaus die *Notwendigkeit eines gemeinsamen oder zumindest abgestimmten Vollzugs* sieht, hierfür aber gesetzlich verpflichtende und institutionell suboptimale Organisationslösungen ablehnt und stattdessen eher auf eine lose Zusammenarbeit setzt, selbst wenn dies keine operative Einwirkungsmöglichkeiten beinhaltet.

(3) Handlungssituation vor Ort: Lokale Gestaltungsmöglichkeiten und Wahrnehmung der Kommunalpolitik

Im Anschluss an die zusammenfassenden Betrachtungen zur Trägerentscheidung und zum Trägerverhältnis (vgl. unter 2) dokumentieren die Einschätzungen zu den dezentralen Gestaltungsmöglichkeiten und zur Wahrnehmung der Kommunalpolitik die *örtlichen Handlungsspielräume beim materiellen Vollzug des SGB II*. Erneut geht es dabei *zunächst* um eine *gesamthafte Beschreibung* jener Möglichkeiten, die in Abhängigkeit von gesetzlichen Kompetenzen und der Trägerform gegeben sind (3.1). Es schließt sich eine *differenzierte Darstellung der Freiheitsgrade und Zwänge* an, denen sich die Geschäftsführungen der operativen Einrichtungen insgesamt und die Trägerversammlungen der Arbeitsgemeinschaften im Besonderen unterworfen sehen (3.2). Die Auswirkungen der Aufgabenwahrnehmung auf die Kreise und Optionsstädte richten sich auf einen weiteren Schwerpunkt der vorliegenden Untersuchung: die *Konsequenzen für die kommunale Selbstverwaltung* unter besonderer Berücksichtigung der auf der Kreisstufe angesiedelten Daseinsvorsorge sowie der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen (3.3). Dies verbindet sich mit der Betrachtung der *Intensität und der inhaltlichen Ausrichtung der Kommunalpolitik*, sowohl auf der kreislichen als auch auf der gemeindlichen Ebene (3.4).

Summierung der mit dem SGB II vor Ort gegebenen Gestaltungsmöglichkeiten

(3.1) Gesamtsituation. Nach Aussagen der Vertreter von Kommunen und operativen Einrichtungen bestehen derzeit *relevante Handlungsspielräume vor Ort* am ehesten bei der *dezentralen Organisation und der Gestaltung von Integrations- und Leistungsprozessen*. *Geringere Möglichkeiten* sieht man bei strategischen Fragen der *Arbeitsmarktpolitik* und bei der *Konstruktion von Instrumenten*; hinzutreten *Probleme im Personalbereich*, soweit dies Einstellungen und eine längerfristige Personalentwicklung betrifft (Quelle: ISE-Erhebungen 2008). Verfolgt man die Einschätzungen im Zeitvergleich der drei ISE-Befragungen (2006, 2007 und 2008), scheinen sich die dafür ursächlichen Strukturen und Routinen eher verfestigt zu haben. Während *positive Entwicklungen* vor allem bei der internen *Fort- und Weiterbildung*, im Rahmen des (operativen) *Personaleinsatzes* sowie bei der Nutzung *kommunaler Schnittstellen* zu verzeichnen sind, verweisen die Befragten auf *rückläufige Gestaltungsmöglichkeiten im Maßnahmenbereich und bei den strategischen Personalkompetenzen* (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008). Im Modellvergleich profitieren die Optionskommunen hierbei von den durchgehend als höher gekennzeichneten Gestaltungsmöglichkeiten und zwar sowohl im organisatorisch-operativen als auch im inhaltlich-planerischen Bereich. Als Ausdruck der indes vor allem innerhalb der ARGEn geltend gemachten

Spielräume vor allem im operativen und weniger im strategischen Bereich

Defizite kann in diesem Zusammenhang *der steigende Wunsch nach organisatorischer Verselbständigung* angesehen werden, wovon sich immerhin 77% der Befragten verbesserte Handlungsspielräume vor Ort erwarten (2006: 64%; 2007: 71%; Quelle: ebd.).

**Erhebliche
Rigiditäten im
Rahmen der
BA-Steuerung**

Die vorgetragenen Einschätzungen decken sich mit den im Rahmen der ISE-Fallstudien erfragten Bewertungen. Hervorgehoben wurden hierbei meist *personalbezogene Probleme* und die Kritik, *nach der regionale und lokale Besonderheiten seitens der Agenturen* (in den ARGEn) *immer weniger berücksichtigt* würden, da die abgeschlossenen Zielvereinbarungen und die Struktur des Controlling-Systems entsprechende Freiheiten nicht (mehr) zuließen. Erneut erkennt man zwar das vielfache Bemühen örtlicher Agenturgeschäftsführungen an, im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten auf kommunale Interessen einzugehen, doch bestehen hierzu aus Sicht der Kreisvertreter immer weniger Möglichkeiten. Nach dem BVerfG-Urteil kam es offenbar zu mehreren „Wellen“ *unterschiedlicher Eingriffs- und Regelungsformen* der Bundesagentur, die für eine Großorganisation mit hierarchischen Strukturen als charakteristisch gelten dürfen, wobei im Zeitverlauf insbesondere die kommunalen Akteure (Landräte, Dezernenten und Geschäftsführer) eher von einer Zu- als Abnahme bürokratischer Hemmnisse berichten, mithin die *für eine Verwaltung typischen Sklerotisierungstendenzen* offenbar auch im SGB II greifen (vgl. dazu auch unter 9).

**Unterschiedliche
Handlungspotenziale
in ARGEn und
Optionskommunen**

(3.2) Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Organe. Blickt man vor diesem Hintergrund auf die Gestaltungsspielräume der Geschäftsführungen bzw. Leitungen der dezentralen Einrichtungen, so bewerten diese nur 53% der *ARGE-Kreise* als hoch – gegenüber 92% in den Optionskommunen (Quelle: ISE-Erhebung 2008). An diesem Urteil hat sich im Übrigen in den vergangenen drei Jahren wenig geändert; tendenziell ist hier sogar aus Sicht der örtlichen Akteure *eher eine Verschlechterung* zu verzeichnen (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 und 2007). Relevante Handlungsmöglichkeiten bieten sich den *Geschäftsführern der Arbeitsgemeinschaften bislang vor allem in operativen Angelegenheiten*, etwa bei der internen Weiterbildung (86%), der Ablauforganisation und den Geschäftsprozessen (81%), der Maßnahmen- und Zielgruppenauswahl (75 bzw. 71%), der Ausgestaltung der Binnenorganisation (67%) und dem Personaleinsatz (66% – Quelle: ISE-Erhebung 2008). Damit sind *durchaus gewichtige Bereiche* angesprochen, sofern man davon ausgeht, dass der Handlungserfolg im SGB II wesentlich von der lokalen Betreuung und ihrer Organisation abhängt. Dies mag auch erklären, warum nach wie vor knapp die Hälfte der ARGE-Kreise bei funktionsfähigen perso-

nellen Konstellationen an der gegebenen Trägerform festhalten will. Gleichwohl stehen dem zum einen die *durchweg positiveren Beurteilungen seitens der Optionskommunen* gegenüber und erstrecken sich zum anderen die *relevanten Gestaltungsspielräume der ARGE-Leitungen weniger auf strategische Fragen*, wie die Ausrichtung der integrationspolitischen Ziele oder die Personalwirtschaft und entwicklung, ein Defizit, das auch durch die Zuständigkeiten der Trägerversammlungen nur begrenzt kompensiert wird, da in diesen Gremien die Agenturvertreter häufig übergeordnete Direktiven und Vorgaben exekutieren müssen (Quelle: ebd.).

Die geschilderte Ambivalenz kommt auch in den Äußerungen der vor Ort befragten Akteure zum Ausdruck (Quelle: ISE-Fallstudien). Erneut bescheinigt man den sowohl von der Kommune als auch aus der Agentur stammenden Geschäftsführern *meist ein erkennbares Bemühen, gegebene Spielräume auszuschoöpfen* und dabei auch Interessen von Städten und Kreisen zu berücksichtigen. Allerdings stehen dem nach Wahrnehmung der kommunalen Vertreter *asymmetrische Handlungsmöglichkeiten* gegenüber, die den Kreis oder eine Stadt weitgehend auf die Kontrolle des kommunalen Finanzierunganteils und der Kosten der Unterkunft beschränken, während sich das operative Geschäft und die sich damit verbindenden Flexibilitäten als *black box* erweisen. Das heißt, dass Landräte, Dezernenten und Bürgermeister häufig nicht vollständig einschätzen können, in welchem Umfang tatsächlich gesetzlich begründete, seitens der Agentur zwingend vorgegebene oder lediglich durch die Geschäftsführung präferierte Handlungsansätze verfolgt werden. In Verbindung mit den Routinen der BA, insbesondere den für eine Großorganisation erforderlichen Weisungssystemen und Vorgaben, verfestigt sich der Eindruck, die *ARGEn mutierten zu Dienststellen der Bundesagentur*, was durch im Ergebnis möglicherweise geringfügige, psychologisch jedoch sehr prägnante Vorgänge (etwa die Praxis bei der Bepreisung von Agenturdienstleistungen) gestützt wird. Obgleich auch die Bundesagentur in einem Auftrags- und Weisungszusammenhang steht, den etwa der Bundesrechnungshof mit Blick auf die Verwendung erheblicher Bundesmittel stets betont¹, erzeugt dies doch immer wieder den Eindruck von Willkür und richtet Vorbehalte ggf. auch zu Unrecht gegen eine Organisation, der in den vergangenen Jahren durchaus Reformanstrengungen und Handlungserfolge zu attestieren sind. Umso mehr stellt sich erneut die Frage, ob eine effektive Vermittlung,

**Ambivalente
Situation in den
Arbeitsgemein-
schaften**

¹ Vgl. dazu u. a. die erneute Stellungnahme im Rahmen der Dokumentation der Evaluationsergebnisse nach § 6c SGB II.

Integration und soziale Stabilisierung von fünf bis zehn Prozent der Gesamtbevölkerung eines derart gleichförmigen Vollzugs bedürfen, wie ihn die Agentur betreibt, oder ob nicht durch gesetzliche Weichenstellungen mehr dezentrale Freiheitsgrade gewährt werden sollten, die letztlich auch die Bundesseite und in ihrem Auftrag die Agentur entlasten könnten, während sich die Kommunen (und mit ihnen die Länder) inhaltlich wie politisch vermehrt in die Pflicht genommen sähen.

Unterschiedliche
Handlungs-
potenziale
in ARGEn und
Optionskommunen

(3.3) Kommunale Gestaltungsmöglichkeiten. Den primären Gesichtspunkt bei der Beurteilung der Zuständigkeitsverteilung nach dem SGB II bilden die inhaltlichen und funktionalen Kompetenzen der beteiligten Träger. Insofern dominieren hier fachliche Erwägungen. Hinzutreten müssen aus staatspolitischer Sicht jedoch auch die *Auswirkungen auf die institutionellen Kapazitäten der gebietskörperschaftlichen Ebenen*, da davon auszugehen ist, dass sich diese als Produkt ihrer Stellung, finanziellen Möglichkeiten und materiellen Aufgaben ergeben. Das ISE war deshalb von vornherein damit beauftragt, zusätzlich zur fachlichen Dimension die *Konsequenzen für die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten im Allgemeinen und für die Daseinsvorsorge auf der Kreisstufe im Besonderen* abzuschätzen. Seit Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist hierbei ein *gleichmäßiges Meinungsbild* zu verzeichnen. Jeweils etwa ein Drittel der Befragten spricht von erhöhten, verminderten und letztlich unveränderten Handlungsmöglichkeiten der Städte und Gemeindeverbände (Quelle: ISE-Erhebungen 2006-2008). Allerdings *differieren diese Angaben wiederum erheblich nach der Trägerform*. So sprechen nur 14% der ARGE-Kreise von erhöhten Potenzialen im Hinblick auf die kommunale Daseinsvorsorge, die durch die Beteiligung am Vollzug des SGB II entstehen. Weitere 40% kritisieren dagegen eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten, während 44% keine Veränderungen ausmachen (Quelle: ISE-Erhebung 2008). *Noch negativer* charakterisieren *Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung* die Situation: zwei Drittel verweisen auf eine gesunkene und ein Drittel auf eine gleich bleibende Gestaltungsmacht. *In scharfem Kontrast dazu* stehen *die zugelassenen Träger, die zu 90% erweiterte Handlungsansätze* geltend machen (Quelle: ebd.).

Konstellationen in
Optionskommunen,
Fällen mit
getrenntem Voll-
zug und ARGEn

Für die Optionskommunen und Konstellationen mit separatem Vollzug erklären sich diese Ergebnisse mit der im einen Fall *vollständigen Aufgabenverantwortung*, im anderen Fall mit den *auch im eigenen Wirkungskreis* (KdU, einmalige Leistungen und flankierende Maßnahmen) *beschränkten Einflussmöglichkeiten*. Interessanter stellt sich die Situation in den ARGEn dar. Wie aus den einzelnen Fallstudien abzuleiten war, gibt es hier durchaus

so etwas wie ein *trade off* zwischen den verlorenen Handlungspotenzialen im Rahmen der früheren (aktiven) Sozialhilfe und dem *heute über das SGB II quantitativ wie instrumentell erweiterten Zugriff auf die Arbeitsmarktpolitik*. Dass in dieser Gruppe dennoch vier von zehn Kreisen von verminderten Gestaltungsspielräumen sprechen, die sie im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge nutzen können, verweist auf die *Schwierigkeit, einen fachlichen und politischen Transfer zwischen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und den sonstigen Kreisaufgaben herzustellen*. Ursächlich dafür sind nach Einschätzung der vor Ort befragten Akteure nicht allein die Zwänge einer gemeinschaftlichen oder gemischten Verwaltung, sondern vor allem die *im gegebenen System angelegten funktionalen Verwerfungen*, die den alltäglichen Vollzug behindern bzw. seiner Bewerkstelligung den Großteil der Aufmerksamkeit zukommen lassen, sowie die fehlende Möglichkeit, dezentrale Schwerpunkte in Kombination mit lokaler und regionaler Sozial- und Strukturpolitik zu setzen.

Dementsprechend fällt auch die differenziertere Beurteilung der kommunalen Handlungssituation aus: *Nur jeder fünfte ARGE-Kreis und keine Kommune mit getrennter Aufgabenwahrnehmung* sehen aufgrund des SGB II *Vorteile für die* den Gemeindeverbänden zugewiesene *Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion* oder für die Funktion der sozialen Daseinsvorsorge (Quelle: ISE-Erhebungen 2006-2008). Demgegenüber kritisiert eine Mehrheit der in beiden Trägermodellen engagierten Kommunen die *erheblichen finanziellen und funktionalen Aufwendungen*, die zulasten der Ressourcen und Kapazitäten freiwilliger Selbstverwaltung gehen. Erneut fallen hier die Bewertungen der Optionskommunen mit 81 und 82% bzw. 20% gegensätzlich aus (Quelle: ebd.). Damit aber zeigt sich, dass das *SGB II erhebliche institutionenpolitische Auswirkungen auf die Funktion und Stellung der kommunalen Selbstverwaltung auf der Kreisstufe* hat. Diese sind bei einer getrennten Wahrnehmung offenbar primär negativ, während in ARGEn bzw. bei einer kooperativen Aufgabenwahrnehmung zumindest eine erhöhte Wahrscheinlichkeit besteht, dass dies zu einer Einschränkung kreislicher Kernfunktionen führt. Insofern spricht aus Sicht der Kommunen und Länder sowie im Hinblick auf die nicht zuletzt mit der Föderalismusreform (Stufe I) erneuerte Arbeitsteilung zwischen den staatlichen Ebenen viel für eine *Weiterentwicklung des SGB II, die die dezentralen Handlungsspielräume und die Vernetzung mit anderen Selbstverwaltungsaufgaben fördert*. Inwieweit dies in der Bilanz des neuen Leistungssystems zu einer ausschließlich kommunalen (oder Länder-) Trägerschaft führen muss, kann zunächst dahin gestellt bleiben (vgl. dazu

Erhebliche institutionelle Auswirkungen des SGB II mit einer negativen Bilanz in den ARGEn und vor allem in Kreisen mit getrenntem Vollzug

später auch unter 11 und 12). Stattdessen geht es hier um die unmittelbaren institutionellen Erfordernisse, soweit sie aus den gegebenen Regelungen zu den Trägermodellen und ihrer Verwaltungspraxis resultieren.

Unverändert
hohes Interesse
der Kommunal-
politik am Vollzug
des SGB II

(3.4) Interesse der Kommunalpolitik. Seit der Einführung des neuen Leistungssystems ist ein unverändert *hohes Interesse der kommunalen Vertretungskörperschaften* zu verzeichnen, das in Optionsstädten und -kreisen besonders stark ausgeprägt ist und offenbar auch infolge des Karlsruher Urteils in Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung anstieg. Die oben dargestellten Unterschiede im kommunalen Einfluss korrespondieren dabei mit den gegebenen *Interessenschwerpunkten*, die sich seit 2005 kaum verändert haben. So stehen für die Vertretungskörperschaften die *finanziellen Auswirkungen*, der *kreisliche bzw. städtische Einfluss* sowie der *sichere und sachgemäße Vollzug der Leistungen* im Vordergrund (Quelle: ISE-Erhebungen 2006-2008).

Erneut höhere
Aufmerksamkeit in
Optionskommunen

Erneut sind die *Werte in Optionskommunen deutlich höher*, das heißt, dass die Aufgabenwahrnehmung bei einer zugelassenen Trägerschaft in der Kommunalpolitik einen größeren Widerhall findet. Dies gilt insbesondere für die materiellen Aspekte des SGB II und die Begleitung der Integrationsmaßnahmen (Quelle: ebd.). Auch in den Fallstudien des ISE wurde deutlich, dass die Beteiligung hier intensiver ausgestaltet ist. Sie reicht von regelmäßigen Ausschuss- und Kreistagsbefassungen über Beiratsbeteiligungen bis hin zu entsprechenden Beschlussfassungen. Zwar finden sich solche Verfahren auch in *ARGE-Kreisen*, doch scheint es *dort deutlich seltener weniger stark* zu einer *inhaltlichen Befassung* zu kommen; es stehen eher informatorische Routinen im Vordergrund, die Einflussnahme erfolgt zuallererst über die Exekutive und die Trägerversammlung.

Ähnliche Situation
auf der gemeindlichen
Ebene

Auf der Ebene der kreisangehörigen Städte und Gemeinden zeichnet sich ein *ähnliches Bild* ab (Quelle: ISE-Erhebungen 2006-2008): Erneut kommt es hier zu einer höheren Aufmerksamkeit in Optionskreisen. Im Fokus stehen ähnliche Themen, jedoch ergänzt um den *Erhalt örtlicher Strukturen und Standorte sowie den Verbleib desjenigen Personals*, das insbesondere aus örtlichen Sozialämtern *in die Jobcenter und besonderen Einrichtungen wechselte*. In der Summe kann man für die kommunale Wahrnehmung deshalb feststellen, dass das SGB II als Aufgabe angenommen wird, die Intensität der Begleitung und ihre thematischen Schwerpunkte aber mit den Einflussmöglichkeiten korrespondieren. Diese sind *in Optionskommunen am größten*, *in ARGE-Kreisen geringer* (und häufig von individuellen Konstellationen abhängig) sowie *bei einer getrennten Aufgabenwahrnehmung sehr begrenzt*.

Dementsprechend differiert auch die *Beteiligung der Kommunalpolitik*. Obgleich diese Aspekte in der Bundes-Evaluation nur am Rande – im Rahmen einer sog. *governance*-Analyse – behandelt werden und aus einer fachzentrierten Perspektive zunächst eher nebensächlich erscheinen mögen, sollte doch berücksichtigt werden, dass eine *hohe kommunalpolitische Aufmerksamkeit* für die Grundsicherung für Arbeitsuchende deren *gesellschaftlichen Stellenwert* prägt, mithin *politische Prioritätensetzungen ermöglicht*, die sich auf die erforderliche Akzeptanz stützen können. Hinzutritt das letztlich von keiner Seite ernstlich zu bestreitende *Erfordernis, aktive wie passive Hilfen nach dem SGB II in Abstimmung und vernetzt mit dem lokalen Umfeld zu erbringen*. Soweit dies die Mittelvergabe oder Allokationsentscheidungen der Kommunen berührt, benötigen die Grundsicherungsträger hierbei die Unterstützung sowohl der Kreistage als auch der über die Umlage und per Kreistagspräsenz beteiligten Gemeinden.

(4) **Organisation: Äußere Struktur und Rechtsform, Binnenorganisation und Abläufe**

Der erste vorwiegend deskriptive Teil der vorliegenden Untersuchung umfasst die *organisatorische Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung* durch die örtlichen Träger und Grundsicherungsstellen. Seine Ergebnisse bilden zugleich eine wesentliche Basis der in den beiden vorangegangenen Kapitel dargestellten Erfahrungen und (Selbst-)Einschätzungen der Aufgabenträger. Dabei geht es zunächst um die Darstellung der jeweils gewählten Rechtsform und der äußeren Struktur der operativen Einrichtungen (4.1). Es folgen zwei weitere Abschnitte zur Binnenorganisation (4.2) sowie zur Funktions- und Arbeitsteilung auf der Arbeitsebene (4.3), bevor der Gutachter auf die spezifische Organ- und Kompetenzstruktur in den ARGEn eingeht (4.4).

Äußere und innere Organisation als erster deskriptiver Teil

(4.1) Rechtsformen und äußere Organisationsstrukturen. Mit Blick auf die organisatorische Ausgestaltung der Aufgabenträgerschaft bevorzugen die *Optionskommunen* (ebenso wie die Kreise mit getrenntem Vollzug) eine *enge Anbindung an die Kreis- und Stadtverwaltungen*; 72% wählen hierzu den Weg einer Integration der besonderen Einrichtungen in die Mutterhäuser. *Teilversebständigungen* sind demgegenüber vor allem *in den ARGEn* der Regelfall, während eigene Rechtspersönlichkeiten (als Anstalten des öffentlichen Rechts oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung) bei allen Trägermodellen die Ausnahme bilden (Quelle: ISE-Erhebungen 2008). Hierbei kam es in den vergangenen Jahren zu nur wenigen Änderungen, die etwa die Umwandlung einzelner GmbHs in Anstalten des öffentlichen Rechts betrafen, vor allem mit Blick auf die Vergabe- und Umsatzsteuerproblematik. Wie bereits in Kap. 3 angesprochen, sieht man zwar vor allem in den ARGEn zunehmende Vorteile einer rechtlichen Versebständigung, doch rührt dieser Wunsch vor allem aus den derzeit schwierigen Personalverhältnissen und Eingriffen der Bundesagentur her. Eine generelle und vor allem auch von den kommunalen Trägern forcierte Strategie verbindet sich damit nicht, ebenso wenig eine über die letzten Jahre hinweg beobachtbare Organisationsentwicklung. Vielmehr verweist das Antwortverhalten der Optionskommunen darauf, dass man im Interesse einer hinreichenden Steuerung und Aufgabenverantwortung die besonderen Einrichtungen nah an der Kernverwaltung halten will (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008).

Überwiegend integrierte oder teilversebständigte Einrichtungen

Die *Beteiligung kommunaler Dienstleister* (etwa in Form von Beschäftigungsgesellschaften oder Vermittlungseinrichtungen) findet sich besonders häufig in Optionskommunen (42%), während diese Konstellationen in ARGEn eine deutlich geringere Rolle spielen (7% – Quelle: ISE-Erhebung

Einbezug kommunaler Dienstleister vor allem in Optionskommunen

2008). Wie weiter unten im Rahmen der internen Zuständigkeitsverteilung noch einmal detaillierter deutlich wird (7.2), erstreckt sich der Einsatz selbstständiger Einheiten durch die zugelassenen Träger vor allem auf den Bereich der aktiven Hilfen. Diese Strukturen bestanden größtenteils schon vor dem 01.01.2005 und bildeten meist die Basis für eine aktivierende Sozialhilfe. Der Erhalt entsprechender Einrichtungen bildete auch deshalb ein wesentliches Argument für die Optionsentscheidung.

**Beteiligung
der Städte und
Gemeinden primär
in Optionskreisen**

Die *Beteiligung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden* am Vollzug des SGB II ist nach wie vor *in Optionskommunen deutlich stärker ausgeprägt*: 42% der zugelassenen Träger wählen hierzu eine Heranziehung (oder andere, weniger formale Strukturen), lediglich 17% der ARGen und 29% der Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung beschreiten diesen Weg (Quelle: ISE-Erhebung 2008). Deutlich wird aber auch hier, dass die damit verbundene Dezentralität in den Optionskommunen nach deren Willen nicht zu einer Einschränkung der Handlungs- und Steuerungsfähigkeit führen soll, weshalb die vollständige Aufgabenübertragung (Heranziehung) nur von 17% realisiert wird, in anderen Konstellationen dagegen informelle Verfahren dominieren (Quelle: ebd.).

**Potenzieller
Rezentralisie-
rungstrend**

Wie in mehreren Fallstudien vor Ort deutlich wurde, führt die Beteiligung der Gemeinden nicht notwendiger Weise zu einem höheren Personaleinsatz, dennoch aber meist zu operativen Schnittstellen. Da in den dezentralen Dependancen vor allem Antragsabgabe und -entgegennahme sowie Teile der Eingangszone und Leistungssachbearbeitung beheimatet sind, ergeben sich mitunter *Koordinationsprobleme* und *Reibungsverluste* hinsichtlich des weiteren Kundenstroms und der immer wichtigeren Kategorisierung der betreuten Personen (vgl. dazu auch unter 7). Eine nicht unerhebliche Zahl jener Kreise, die die ihnen angehörigen Kommunen bislang umfassend (i. T. sogar unter Einschluss aktiver Leistungen) beteiligen, erwägen deshalb eine *Restrukturierung* entsprechender Prozesse, mit dem Ziel, in hohem Maße verflochtene und abstimmungsbedürftige *Arbeitsvorgänge zu bündeln*. Zwar lässt sich diese Tendenz noch nicht signifikant belegen, doch kam es gegenüber der flächendeckenden Befragung in 2007 bereits zu einem Rückgang der heranziehenden Kreise um neun Prozentpunkte von 26 auf 17% (Quelle: ISE-Erhebungen 2007 und 2008). Dies könnte auf die beschriebene Entwicklung hinweisen, wenngleich zu betonen ist, dass mit entsprechenden Veränderungen häufig erhebliche politische Konflikte einhergehen, die umso schärfer ausfallen, wenn Gemeindepolitiker in nennenswerter Zahl auch in den Kreistagen vertreten sind. Insofern bleibt abzuwarten, ob es auch beim

Vorliegen eines sachlichen Erfordernisses tatsächlich zu den beschriebenen Veränderungen kommt.

- (4.2) **Binnenorganisation.** Die Leitungs- und Organstruktur der operativen Einrichtungen entspricht den unter 4.1 dargestellten Gegebenheiten. In den ARGEn finden sich überall *Geschäftsführungen und Trägerversammlung*. In Konstellationen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung werden die kommunalen Zuständigkeiten von den *Sozialämtern* gesteuert, bei Optionskommunen dominiert mit 90% eine Konstruktion, in der die Leistung der besonderen Einrichtungen in den *Kernverwaltungen* angesiedelt ist; in lediglich 11% der Fälle liegt diese bei verselbständigten Einheiten oder wurden gänzlich andere Lösungen gewählt (Quelle: ISE-Erhebung 2008). Die Zusammensetzung der Geschäftsführungen in den ARGEn spiegelt demgegenüber die besonderen Erfordernisse einer gemeinsamen Trägerschaft wider, die in der Regel eine Beteiligung beider Seiten vorsieht. Hierbei besitzen 75% der gemeinsamen Einrichtungen einen hauptamtlichen Ersten und einen ebenfalls hierfür eingesetzten Stellvertretenden Geschäftsführer; sie repräsentieren meist Agentur und Kommune. Weitere 16% weisen statt einem hauptamtlichen zwei oder mehrere nebenamtliche Stellvertreter auf (Quelle: ebd.).

Ansiedlung der Leitungen in den Haupt- bzw. Kernverwaltungen

Beiräte zur inhaltlichen Begleitung der Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II haben unterdessen immerhin 62% der örtlichen Träger eingerichtet (Quelle: ISE-Erhebung 2008). Allerdings ist das mit 85% in *Optionskommunen deutlich häufiger* der Fall als in den ARGEn mit 56%. Die Zusammensetzung wiederum ähnelt sich und wird mit 88 und 73% durch Arbeitgeberwie Arbeitnehmervertreter und Wohlfahrtsverbände dominiert (Quelle: ebd.). In gut der Hälfte der Fälle finden sich Agenturangehörige und Mitglieder kreiskommunalen Vertretungskörperschaften einbezogen. Unterschiede zwischen den Trägermodellen bestehen dagegen vor allem im Hinblick auf die Zahl und den Umfang der Beteiligung von Gemeinden und Vertretern der Kreis- bzw. Stadtverwaltungen, die seitens der Optionskommunen häufiger als Beiratsmitglieder ausgewiesen werden (Quelle: ebd.).

In Optionskommunen häufiger Bildung von Beiräten

Um die Binnenorganisation der Grundsicherungsstellen vergleichbar zu machen und ggf. modellabhängige Trends zu dokumentieren hat der Gutachter seit 2006 Fragen zur *vertikalen und horizontalen Gliederung der örtlichen Einrichtungen* gestellt. Dies betraf zunächst die Zahl der Hierarchieebenen, einschließlich der Geschäftsführungen unterhalb der Agentur- und kommunalen Hauptorgane. Danach kommt ein Drittel der operativen Einheiten mit zwei und 46% mit drei Hierarchieebenen aus, während weitere 20% vier oder mehr Stufen aufweisen (Quelle: ISE-Erhebung 2007 und 2008). Auch

Vertikale und horizontale Bindendifferenzierung

unter Rückgriff auf die Informationen aus den Fallstudien sind hier bislang nur geringfügige Änderungen mit einem leichten Trend hin zu weiteren Ausdifferenzierungen erkennbar, die sich in horizontaler und funktionaler Perspektive deutlicher darstellen (Quelle: ebd.). Unterschieden nach den Trägermodellen weisen die Optionskommunen eine stärkere vertikale Gliederung auf: Immerhin 84% von ihnen besitzen drei oder mehr Organisationsebenen; unter den ARGEen liegt diese Quote nur bei 59% und in den Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung bei 67% (Quelle: ebd.). In horizontaler Perspektive werden zentrale Querschnittsfunktionen vorwiegend durch das Leitungspersonal, zugeordnete Stabsstellen und eigens eingerichtete Abteilungen wahrgenommen; auch hierbei sind in den vergangenen Jahren wenig Veränderungen und nur geringfügige Trägerunterschiede feststellbar (Quelle: ebd.). Allerdings sprechen Quoten von 51% (Stabsstellen) und 42% (separate Abteilungen – mit 59% vor allem in Optionskommunen) doch für die Tendenz, dass mit der Konsolidierung der örtlichen Einrichtungen verwaltungstypische Spezialisierungs- und Arbeitsteilungsprozesse eingesetzt haben; dies bestätigt eine Aufschlüsselung der Grundsicherungsstellen nach inhaltlichen und/oder räumlichen Binnendifferenzierungen.

Weiterhin Tendenz
zu einer Trennung
aktiver und
passiver Hilfen

(4.3) Funktionsteilung auf der Mitarbeiterebene. Die Gestaltung der *Funktionsprofile und Abläufe vor Ort* weisen zwar keine gravierenden Unterschiede auf (mehrheitlich getrennte Bearbeitung von aktiven und passiven Hilfen, mehrfache Zuständigkeitsdifferenzierung nach Funktion und örtlichen Einzugsbereichen), doch tendieren mehr *Optionskommunen* nach wie vor zu einer *ganzheitlichen Aufgabenwahrnehmung* (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008). Dies zeigt sich u. a. auch an der häufigeren Teambildung (identische Kundenzuständigkeit von Leistungssachbearbeitern und Vermittlern bzw. Fallmanagern), der selteneren funktionalen Differenzierung der Abteilungs- und Teamstrukturen sowie der gleichfalls in weniger Fällen vorgenommenen Trennung zwischen Vermittlung und Fallmanagement (generalisiert *versus* spezialisiert). Unabhängig von der Trägerform weist Letzteres, also die gesonderte Betreuung von Hilfebedürftige mit multiplen Vermittlungshemmnissen, in seiner konkreten Ausgestaltung vielfältige Schnittstellen mit der klassischen Vermittlung auf; Ausnahmen bilden hier die Stellenakquise, die Arbeitgeberbetreuung, das Profiling und die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt, womit der komplementäre Charakter dieser Dienstleistung sichtbar wird. Ungeachtet der stärkeren personellen Bündelung durch die zugelassenen kommunalen Träger tendieren auch diese – wie in Fallstudien-Gesprächen deutlich wurde – zunehmend zu einer Trennung von akti-

ven und passiven Hilfen; hinzutritt das Erfordernis, i. S. einer konkurrenzfähigen Arbeitgeberbetreuung und Stellenakquise auch hierfür spezialisierte Dienstkräfte vorzusehen.

Letztlich führt dies in der Zusammenschau personen- wie organisationsbezogener Gegebenheiten zu bestimmten *Schwerpunkten und Entwicklungstrends*, die sich u. a. dadurch auszeichnen, dass die formale Beteiligung kreisangehöriger Gemeinden eher abnimmt, die organisatorische Binnengliederung dagegen zunimmt und dabei Charakteristika sich konsolidierender (und verfestigender) Einrichtungen aufweist, und zuletzt eine inhaltliche Ausdifferenzierung festzustellen ist, die den besonderen Klientelbedarfen (vgl. dazu unter 7), aber auch funktionalen Erfordernissen folgt und zu einer Spezialisierung der Mitarbeiter in den Bereichen aktiver und passiver Hilfen führt.

Fazit: Steigende organisatorische, inhaltliche und funktionale Ausdifferenzierung

(4.4) Situation in de ARGEn. Zuletzt sollen noch einige detailliertere Informationen zur *Organstruktur der Arbeitsgemeinschaften* und zu der damit verbundenen *Kompetenzverteilung* dargestellt werden, die Aufschluss über die Funktionalität der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung geben sollen. Blickt man hierbei zunächst auf die Besetzung der wesentlichen Funktionen, so blieb es in den vergangenen Jahren bei der Dominanz der aus der Agentur stammenden Ersten Geschäftsführern (in ca. 60% der Fälle), wohingegen die Kreise in der Mehrzahl den Vorsitz in den Trägerversammlungen inne hatten (71% der Fälle – Quelle: ISE-Erhebungen 2008). Die letztbenannte Quote stieg in den vergangenen Jahren um ca. 10% an, womit die spiegelbildliche Amtsaufteilung in diesen Fällen verlassen wurde und nun offenbar jeweils die Kommunen (in ca. 10% der Fälle) beide Leitungspositionen ausüben – eine Folge der in den Jahren 2006 und 2007 virulenten Diskussion um die sog. Rahmenvereinbarung und das damit verbundene Angebot zur Übernahme der operativen Verantwortung in den ARGEn (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008).

Organstruktur und Kompetenzverteilung in den ARGEn

Befragt nach einer *qualitativen Bewertung* der leistungs- wie kommunalpolitischen Bedeutung *der Amtsbesetzungen* in den ARGEn, erkannte in den vergangenen Jahren eine stetig wachsende Zahl an Kreisen, dass die operative Leitungsposition in der Einrichtung die Einflussmöglichkeiten der Trägerversammlung und ihres Vorsitzes deutlich übersteigt (2006: 31%, 2007: 40%, 2008: 43% – Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008).¹ Die Kommunen

Erhöhte Bedeutung der operativen Verantwortung – Funktionsverlust der Trägerversammlungen

¹ Dafür sprechen im Übrigen auch die erweiterten Dienstaufsichtsbefugnisse, die den Geschäftsführungen (neben der fachlichen Leitung) inzwischen in deutlich mehr Fällen eingeräumt wurde: 46% (2007), 72% (2008) – Quelle: ebd.

korrigieren insoweit ihre ursprüngliche Einschätzung der Jahre 2005 und 2006, die sie dazu veranlasst hatte, häufiger den oben dokumentierten Zugriff auf die Vorsitzendenfunktion zu wählen. Zugleich verweist dies auf einen offenbar tendenziell voranschreitenden *Bedeutungsverlust der Trägerversammlung*, sofern ihre Leitung nach 37% im Jahr 2006 derzeit nur noch von 20% der Befragten für wesentlich gehalten wird (Quelle: ebd.). Als ausschlaggebende Gründe dürfen hier die zunehmenden Einschränkungen des SGB II-Vollzugs angenommen werden, die die Grundsicherungsstellen und Kreise geltend machen (vgl. dazu auch unter 2 und 9). Hinzutreten die Berichte der im Rahmen der Fallstudien befragten Akteure. So sprechen diese häufiger von einem *schematischen Diskussionsverhalten der Agenturvertreter*, da Letztere offenbar vermehrt in die Hierarchie der BA eingebunden seien und sich an die fachlichen Prärogative des Bundes halten müssten. Auch kommt es offenbar in einer Reihe von Fällen zu wesentlich weniger Sitzungen der Trägerversammlungen, die zudem materiell weniger ertragreich sind.

(5) Schnittstellen: Kooperationspotenziale und institutionelle Lösungen

Mit der Betrachtung von Schnittstellen und Kooperationspotenzialen wendet sich der Gutachter jenen Aspekten der Aufgabenwahrnehmung zu, die Verbindungen zu anderen Zuständigkeiten der Gundsicherungsträger (Bundesagentur und Kommunen) aufweisen. Dieser Aspekt betont die *hohe Bedeutung*, die ein *vernetzter Vollzug des SGB II für eine Klientel mit multiplen Bedarfen und Vermittlungshemmnissen* besitzt (vgl. dazu auch unter 7 und 8). In einem ersten Abschnitt geht es dabei um die Bewertung der gegebenen Schnittstellen und die Frage, welche materiellen und funktionalen Erfordernisse in den jeweiligen Bereichen – unterschieden nach aktiven und passiven Hilfen – für eine Kooperation und Abstimmung bestehen (5.1). Es folgt eine Dokumentation der institutionellen Lösungen, die die Grundsicherungsstellen in der Zusammenarbeit mit den Kommunen (5.2) und den Organen der Bundesagentur anwenden (5.3), eine Beurteilung der praktizierten Verfahren (5.4) sowie die Vorausschau auf weitere Planungen (5.5). Der Ausweis von Schnittstellen zu Landesaufgaben und die Beurteilung möglicher föderalstaatlicher Reformen, die der Verbesserung von Kooperationsroutinen dienen könnten, beschließen dieses Kapitel (5.6).

Externe
Anknüpfungspunkte des
SGB II-Vollzugs

(5.1) Bedeutung von kommunalen und Agenturschnittstellen. Als wichtigste Berührungspunkte zum kommunalen Bereich mit jeweils über 70% der Nennungen werden (über die vergangenen Jahre gleichbleibend) das *SGB XII, die Jugendhilfe, Schul- und Bildungsaufgaben, Ausländerangelegenheiten sowie organisationsbezogene Funktionen* (Personal und Finanzen) benannt (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008). Obgleich im Rahmen der Einführung des SGB II immer wieder angesprochen, sehen die Befragten die örtliche und regionale Wirtschaftsförderung in „nur“ 67% (2007: 62% - Quelle: ebd.) der Fälle als bedeutendes Kooperationsfeld an; Gründe dafür liegen – wie auch im Rahmen der Fallstudien erkennbar wurde – vor allem in sehr unterschiedlichen Routinen und der Schwierigkeit, Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen und Betriebe mit konkreten Vermittlungsinitiativen zu verbinden. Hierbei weisen ARGE- und Optionskommunen Unterschiede in der Schnittstellenbewertung auf: Letztere messen den übrigen Selbstverwaltungsaufgaben durchweg mehr Bedeutung bei; dies gilt insbesondere für den Schul- und Bildungsbereich, aber auch für die bereits angesprochene Wirtschaftspolitik, die 97% der zugelassenen Träger als wesentliche Schnittstelle charakterisieren (Quelle: ebd.). Noch weniger Aufmerksamkeit als die ARGEEn schenken die Kreise in getrennter Aufgabenwahrnehmung den kommunalen Kooperationspotenzialen, was bereits an dieser Stelle erkennen lässt,

Hohe Bedeutung
von kommunalen
Schnittstellen –
vor allem aus
Sicht der
zugelassenen
Träger

dass der separate Vollzug eine über das SGB II i. e. S. hinausgehende Vernetzung und abgestimmte Integrationstätigkeit kaum ermöglicht.

Bei Agenturaufgaben Konzentration auf SGB III, Reha, Berufsvorbereitung und Datentransfer

Bezüglich der Agenturaufgaben werden vor allem im Bereich des *SGB III*, der *Berufsberatung und -orientierung*, der *beruflichen Rehabilitation* und der *Datensammlung bzw. des Datentransfers* wichtige Kooperationspotenziale gesehen. Hierbei bestehen kaum Unterschiede zwischen den Einschätzungen in ARGE n und Optionskommunen. Weitere Anknüpfungspunkte bieten der psychologische Dienst, regionale Einkaufszentren und der Arbeitgeberservice, die für die Arbeitsgemeinschaften eine höhere Relevanz besitzen. Erneut fällt die Wahrnehmung in getrennten Konstellationen eher gering aus, da man sich hier (seitens der Kommunen) vor allem auf die Schnittstellen zum SGB III und den Datentransfer konzentriert.

Bedeutung von Schnittstellen für den Vollzug aktiver und passiver Hilfen

Inhaltlich erweisen sich *auf Seiten der Kommunen* für den *Bereich der aktiven Leistungen* vor allem die Jugend- und Gesundheitshilfe, Schul- und Bildungsangebote, der SGB XII-Vollzug, Ausländerangelegenheiten sowie die Wirtschaftsförderung als wichtig (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008). *Zuständigkeiten und Angebote der Agentur* erlangen im Fall der Berufsberatung und -orientierung, der beruflichen Rehabilitation (Reha), des SGB III-Vollzugs, der Ausbildungsstellenvermittlung, des Arbeitgeberservice sowie der Regionalen Einkaufszentren Bedeutung (Quelle: ebd.). Vergleicht man dies mit Anknüpfungspunkten im Bereich der Leistungssachbearbeitung (ALG II/KdU), spielen dort (kommunalseitig) das SGB XII, Wohngeld und materielle Leistungen der Jugendhilfe sowie unter den Aufgaben der BA Aufstockungstatbestände gegenüber dem SGB III (ALG I), Reha-Fragen und Statistik-Pflichten eine größere Rolle. Trägerbezogene Relevanzunterschiede sind hieraus zwar nur begrenzt abzuleiten, doch wird erkennbar, dass die kommunalen Aufgaben in der Summe offenbar häufigere und vielfältigere Anknüpfungspunkte bieten und dies insbesondere für den Bereich der passiven Hilfen gilt. Blickt man vor diesem Hintergrund auf die Einschätzungen von ARGE n, Optionkommunen und Kreisen in getrennter Aufgabenwahrnehmung, werden Schwerpunkte der notwendigen und relevanten Kooperation zwischen den Trägern ähnlich beurteilt, aber unterschiedlich häufig benannt. Danach bewerten die zugelassenen Träger die kommunalen Schnittstellen höher und zwar für aktive wie passive Hilfen. Ähnlich verhalten sich die ARGE n gegenüber Agenturzuständigkeiten, wobei hier auch Optionskommunen wichtige Anknüpfungspunkte sehen, sofern etwa Beauftragungsverhältnisse oder notwendige Abstimmungsbedarfe bestehen (Berufsvorbereitung, Ausbildungsstellenvermittlung und Reha als Beispiele).

(5.2) Ausgestaltung kommunaler Kooperationspotenziale. Institutionelle Bezüge zum kommunalen Bereich werden zunächst durch die *organisatorische Zuordnung der Verantwortung für das SGB II* innerhalb der Kreis- und Stadtverwaltungen geprägt (auf der Ebene der Dezernenten und Hauptverwaltungsbeamten). Es dominiert unverändert die parallele Zuständigkeit für das SGB XII (89% der Fälle) und übrigen Sozialaufgaben (78%) sowie für die Jugendhilfe (74% – Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008). Trotz der von den meisten Befragten gesehenen Zusammenhänge mit Schul- und Bildungsangelegenheiten findet sich nach wie vor eher selten eine entsprechende Kompetenzaufteilung innerhalb der örtlichen Verwaltungen; nach Angaben der durch das ISE im Rahmen seiner Fallstudien befragten Kreise und Städte sind hierfür vor allem kommunalpolitische Erwägungen sowie die interne Organisationsbalance maßgeblich.

Organisatorische Zuordnung in der Kreisverwaltung

Instrumentell dominieren nach wie vor eher *informelle und fallabhängige Routinen*: So betreiben 97% der befragten Kreise und Grundsicherungsstellen eine am konkreten Bedarf ausgerichtete Rücksprache, kommt es in 80% zu Abstimmungsrunden und greifen 77% auf Verfahren der Amtshilfe zurück (Quelle: ISE-Erhebung 2008). Detailliertere Regelungen wie Schnittstellenpapiere oder aber gemeinsame Projekte und Maßnahmen werden dagegen vor allem und am ehesten in Optionskommunen vorgesehen, die somit in besonderem Maße von der einheitlichen Trägerschaft profitieren. Dies gilt bei differenzierterer Betrachtung auch für materielle Schlüsselbereiche der Kooperation, wie etwa Jugend, Schule/Bildung und Wirtschaftsförderung; hier knüpfen die zugelassenen Träger an ihre bereits in den Vorjahren aktive Rolle an und sind entsprechende Verfahren erkennbar (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008).

Formalisierte und intensiviert Kooperationen vor allem in Optionskommunen

Blickt man vor diesem Hintergrund beispielhaft auf die Kooperationspraxis im Bereich der *Wirtschaftsförderung*, so ist auch diese vor allem durch informelle und von konkreten Anlässen abhängige Routinen geprägt (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008). Allerdings beschränken sich entsprechende Verfahren in den ARGEn nahezu ausschließlich auf bilaterale Rücksprachen im Einzelfall, während man in den Optionskommunen immerhin auch regelmäßige Abstimmungsrunden anstrebt und diverse Formen gemeinsamer Projekte initiiert – Letzteres im Übrigen mit leicht steigender Tendenz (Quelle: ebd.). Größere Bedeutung erlangt demgegenüber die direkte Zusammenarbeit mit der lokalen Wirtschaft selbst. Hier wurden in den vergangenen Jahren erhebliche Bemühungen auf Seiten aller Träger erkennbar. So geben inzwischen immerhin 52% der ARGEn und 78% der Optionskommunen

Verstärkte Bemühungen um eine Kooperation mit Unternehmen und Verbänden

nen an, dass sie bei der Akquise offener Stellen mit Unternehmen und Verbänden direkt kooperieren. Die Basis dafür bilden nach wie vor eher informelle Routinen und Vereinbarungen (Quelle: ebd.).

Auch im Bereich der Agenturaufgaben bislang eher informelle Verfahren – Ausnahme: konkreter Leistungsaustausch

(5.3) Ausgestaltung der Kooperationspotenziale mit Agenturaufgaben. Unabhängig von den gewählten Trägermodellen findet sich zu den *örtlichen Organen der Bundesagentur für Arbeit* ein *meist* und unverändert *positives Arbeitsverhältnis* (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008 – vgl. dazu außerdem unter 2). Erneut zeigen ARGEn und Optionskommunen mit Blick auf die erforderlichen Kooperationsverfahren ein höheres Interesse und Engagement, wobei Formen der informellen Abstimmung und Zusammenarbeit dominieren, institutionalisierte Lösungen und gemeinsame Aufgabenwahrnehmung indes auch hier die Ausnahme bilden. Anders als für die kommunalen Kooperationsfelder oben dargestellt, bauten die örtlichen Einrichtungen mit den Agenturen für einige Bereiche deutlich verbindlichere und formalisiertere Verfahren mit klar definiertem Leistungsaustausch und Auftragsverhältnis auf (Reha, Berufsvorbereitung und Einkaufszentren als Beispiele). Erwartungsgemäß kommt es hier in den ARGEn häufiger zu einer festen Kooperation, allerdings sind auch für Optionskommunen keine grundlegenden Defizite oder Auslassungen in der wechselseitigen Abstimmung zu verzeichnen (Quelle: ebd.).

Zufriedenheit mit den erreichten Kooperationsroutinen

(5.4) Beurteilung der gegenwärtigen Kooperationspraxis. Mit über 70% aller Nennungen erhalten insbesondere jene *Verfahren der Zusammenarbeit mit den kommunalen und Agenturstellen* eine positive Kennzeichnung, die für den SGB XII-Vollzug, die Jugendhilfe, Wohngeld- und Ausländerangelegenheiten, die berufliche Rehabilitation, die Berufsberatung, das SGB III und die Gesundheitsämter installiert wurden (Quelle: ISE-Erhebung 2008). Dies gilt im Übrigen sowohl für ARGEn als auch Optionskommunen; Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung berichten hier erneut von einer weniger guten, i. T. auch erkennbar suboptimalen Verwaltungspraxis. Unterschiedliche Einschätzungen zwischen den Trägermodellen ergeben sich dagegen in den Bereichen Schule und Bildung und bei anderen sozialen Aufgaben. Hier verweisen die Vertreter von Arbeitsgemeinschaften auf deutlich schlechtere Erfahrungen, die zugelassenen Träger demgegenüber auf eher positive Routinen. Letztere wiederum kritisieren häufiger die Kooperation und Qualität der Ausbildungsplatz- und Lehrstellenvermittlung mit bzw. durch die BA. Kritik zieht diese auch für die Arbeit der Hochschulteams auf sich, die ARGEn und Optionskommunen gleichermaßen bemängeln.

(5.5) Künftige Ausgestaltung der Kooperationspraxis. Für den kommunalen Bereich kündigen 82% der Grundsicherungsstellen, Kreise und Städte eine Intensivierung der *weiteren Zusammenarbeit mit der Jugendhilfe* an. Hier besteht, der Prioritätensetzung des SGB II zugunsten der Zielgruppe der unter 25-Jährigen folgend, ein Schwerpunkt der Tätigkeit von ARGen wie Optionskommunen (ISE-Erhebung 2008). Es folgen der Schul- und Bildungsbereich sowie der SGB XII-Vollzug. Erneut sind dabei die Überlegungen der zugelassenen Träger deutlich weitergehend, die zu 57% auch die Bemühungen im Zusammenhang mit der kommunalen Wirtschaftsförderung intensivieren wollen. Hinzutreten der Gesundheitsbereich, Ausländerbelange und technische Fragen (Personal, Finanzen usw.). Gegenüber der Bundesagentur und ihren Schnittstellen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende ist mit einer Verstärkung im Hinblick auf das SGB III und die berufliche Rehabilitation zu rechnen. Instrumentell will man sich in allen Trägerkonstellationen unverändert auf informelle Routinen konzentrieren, beabsichtigt daneben aber eine Intensivierung verbindlicher und institutionalisierter Formen der Abstimmung und Zusammenarbeit.

Auch künftig mehr Engagement der Optionskommunen erwartbar

Ein wiederholt geltend gemachter strategischer Nachteil der Optionskommunen (und Vorteil der ARGen) scheint sich indes im Hinblick auf die Zusammenarbeit an der *Schnittstelle zwischen SGB III und SGB II* zu bestätigen. So berichten die örtlichen Einrichtungen zwar in beiden Kategorien zu über 90% von der erforderlichen Rücksprache im Einzelfall, doch verbindet sich das nur bei zwei Dritteln der zugelassenen Träger (gegenüber 78% der Arbeitsgemeinschaften) mit einem regelmäßigen Datenaustausch. Obgleich dies längst nicht für alle ARGen gilt, praktizieren diese zudem eine häufigere, offenbar auch regelmäßige und stärker formalisierte Zusammenarbeit. Die zugelassenen Träger berichten demgegenüber zu 57% von Abstimmungsrunden und Fallkonferenzen auf der Arbeitsebene, in weniger als einem Drittel der Fälle folgen dem aber vertragliche Vereinbarungen oder gemeinsame Projekte.

Strategischer Vorteil der ARGen im Hinblick auf die SGB III-Schnittstelle

(5.6) Schnittstellen mit Landesaufgaben und föderalstaatlicher Handlungsebedarf. Aus Sicht der Kommunen und der örtlichen Einrichtungen ergeben sich relevante *Schnittstellen mit den Aufgaben der Bundesländer* am ehesten im Bereich der geförderten Beschäftigung und Vermittlung (einschließlich ESF-Projekte), der Qualifizierung und im Schul- wie Bildungssektor (Quelle: ISE-Erhebung 2008). Allerdings sind die Nennungen hier gegenüber den Vorjahren erkennbar rückläufig, was in Teilen auf eine verminderte Förderintensität und ggf. enttäuschte Hoffnungen auf eine erweiterte Zusammenar-

Geringe fachliche Schnittstellen mit den Ländern und Forderung nach verstärkter kommunaler Zuständigkeit

beit zurückzuführen sein dürfte (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008). Zumindest bestätigen zahlreiche Vertreter vor Ort im Rahmen der vom Gutachter durchgeführten Gespräche, dass das *Interesse der Landespolitik am SGB II* jenseits der institutionenpolitischen Unterstützung dezentraler Einflusspotenziale *eher abgenommen* habe. Dies könnte auch erklären, warum die örtlichen Einrichtungen und Vertreter der Kreise und Optionsstädte deutlich stärker als in den Vorjahren auf erweiterte kommunale Kompetenzen drängen, soweit diese mit dem SGB II bzw. seinen Schnittstellen in Verbindung stehen. So sollten nach Meinung von 61% der Befragten (gegenüber 22% in 2007) die mit der Föderalismusreform I in die Länderkompetenz gelangten Zuständigkeitsregelungen im Bereich der Jugendhilfe als Voraussetzung für die Bildung gemeinsamer Ämter und Einrichtungen (auch mit dem SGB II-Bereich) gelockert bzw. flexibilisiert werden (Quelle: ISE-Erhebungen 2007 und 2008). Außerdem fordern weitere 74% (2007: 28%), dass die fachlichen Zuständigkeiten der Kommunen im Bereich des Schulwesens, etwa durch die Übertragung der inneren Schulaufsicht, zu stärken seien (Quelle: ebd.).

(6) Personal und Ressourcen: Beschäftigte, Personalentwicklung, Budgetgestaltung und technische Voraussetzungen

Mit dem Personal- und Ressourceneinsatz wird neben dem organisatorischen und funktionalen der *materielle Einsatz/Input* des SGB II bilanziert. Dies betrifft mit den vor Ort beschäftigten Mitarbeitern die wesentliche Basis der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die sich jenseits der Verteilung von Transfereinkommen im Bereich der aktiven Hilfen als lokal disponible Dienstleistung darstellt. Die Bedeutung dieses Faktors lässt sich im Rückgriff auf Kap. 3 und 4 vor allem dadurch belegen, dass wesentliche Freiheitsgrade im Vollzug auf der Ebene der binnenorganisatorischen Struktur- und Prozessgestaltung bestehen, was wiederum die Bedeutung der Personalauswahl, von Einsatzentscheidungen und der Mitarbeiterführung unterstreicht. Hinzutreten Budgetfragen, soweit diese im Hinblick auf Etatumschichtungen ebenfalls in die Kompetenz der örtlichen Einrichtungen fallen. Umgekehrt verdeutlichen Restriktionen und Probleme in den benannten Bereichen, wo die Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II operativen wie systemischen Hindernissen unterliegt. Im Einzelnen wendet sich der Gutachter im folgenden Kapitel zunächst der von den Grundsicherungsstellen und Kommunen erbetenen Bewertung der Personalsituation und Arbeitspraxis vor Ort zu (6.1). Es schließen sich eine Dokumentation der bisherigen (6.2) sowie der künftigen Personalentwicklung (6.3) an. Die Budgetgestaltung (6.4) und Praktikabilität der eingesetzten Softwaresysteme (6.5) verweisen daraufhin auf finanzielle und technische Rahmenbedingungen, bevor mit Blick auf die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts notwendige Neuordnung der Trägerstruktur personalwirtschaftliche Auswirkungen einer Option und möglicherweise getrennten Aufgabenwahrnehmung dargestellt werden (6.6).

Wesentlicher Faktor im Rahmen der örtlichen Entscheidungskompetenzen

(6.1) Personalsituation und Arbeitspraxis vor Ort. Die örtlichen Einrichtungen sind mit der *Qualifikation der eingesetzten Mitarbeiter* meist sehr zufrieden. Dies gilt *auch* für die *operativen Funktionsbedingungen* (Liegenschaften, Raumsituation und Sachmittelausstattung) und ein *insgesamt positives Betriebsklima* (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008). Hieran hat sich in den zurückliegenden Jahren ebenso wenig geändert wie an den zwischen den Trägermodellen erkennbaren Unterschieden. So bewerten die Optionskommunen alle abgefragten Aspekte zu über 70% positiv – Ausnahmen bilden hier mit „nur“ 67 und 61% die Herstellung einer funktionsadäquaten und im Binnenverhältnis gerechten Tarif- und Besoldungsstruktur sowie die Realisierung leistungsgemessener Beförderungen und Stellenhebungen (Quelle: ISE-Erhebung 2008). Gleichwohl erweisen sich auch diese Einschätzungen als außergewöhnlich positiv, stellt man ihnen die in dieser Hinsicht *lediglich*

Unabhängig von der Trägerform große Zufriedenheit mit dem Personal, jedoch schwierige operative Rahmenbedingungen in den ARGE n

zu 18 und 12% zufriedenen ARGEn gegenüber. Hinzukommt *Kritik an Software-Mängeln* im Bereich der passiven Hilfen (A2LL – gegenüber einer mehrheitlichen Zufriedenheit mit dem Vermittlungssystem VerBIS) und einer fehlenden bzw. dysfunktionalen Personalvertretung. Im Modellvergleich bemerkenswert ist auch die mit 46% (2007: 41%) unverändert zurückhaltende Beurteilung der Qualifikation der Mitarbeiter im Bereich der Leistungen nach § 16a SGB II (neu). Offenbar besteht hier seitens der an den ARGEn beteiligten Kommunen Nachsteuerungsbedarf, der in der eigenen Verwaltung oder im Hinblick auf beauftragte Dritte zu realisieren ist (Quelle: ebd.).

**Wichtige
Maßnahmen
vor allem in
der Personal-
qualifizierung**

Befragt nach den Maßnahmen, die die örtlichen Geschäftsführungen und Amtsleitungen für besonders wichtig halten, um die Funktions- und Arbeitsfähigkeit ihrer Einrichtungen zu gewährleisten, betonen diese seit 2006 sämtlich die herausgehobene *Bedeutung der Qualifizierung* ihrer Mitarbeiter, eine leistungsgerechte Personalentwicklung und die Herstellung eines positiven Betriebsklimas und gemeinsamen Organisationsverständnisses (Quelle: ISE-Erhebung en 2006 bis 2008). Unterschiede treten allerdings auch hier zwischen den einzelnen Trägermodellen zu Tage. So messen deutlich mehr Optionskommunen der Fortbildung im Bereich des Fallmanagements und der Arbeitgeberbetreuung eine hohe Bedeutung zu; Ähnliches gilt für die Verbesserung von organisationsinternen Querschnittsfunktionen (Quelle: ebd.). Die ARGEn wiederum verweisen auf das Erfordernis, über Stellenhebungen und Einstellungen eine effektive Personalentwicklung betreiben zu können.

**Personalverteilung
in den örtlichen
Grundsicherungs-
stellen**

(6.2) Personalsituation und bisherige Stellenentwicklung. Die *Personalstruktur von ARGEn und Optionskommunen* weisen nach wie vor *keine gravierenden Unterschiede* auf: Mit einem Verhältnis von durchschnittlich etwa 8:2 überwiegt ganz deutlich die Quote jener Mitarbeiter, die in Tätigkeitsbereichen mit direktem Kundenkontakt eingesetzt werden (Empfang und Eingangszonen, Vermittlung und Fallmanagement, Leistungssach- und Widerspruchsbearbeitung); zwischen 12 (ARGEn) und 16% (Optionskommunen) der Kapazitäten entfallen auf Leitung und Geschäftsführung sowie Querschnittsfunktionen (Quelle: ISE-Erhebungen 2006-2008). Dabei dürfte sich der etwas höhere Anteil der zugelassenen Träger vor allem dadurch erklären, dass diese in geringerem Umfang als die ARGEn auf externe Dienstleistungen zurückgreifen können und Letztere gerade zu Anfang gehalten waren, möglichst wenige Stabsstellen und Einheiten für zentrale Aufgaben vorzusehen und stattdessen Dienstleistungen der Agenturen zu beziehen. Erwartungsgemäß fällt der in Kommunen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung für den Bereich der Leistungssachbearbeitung eingesetzte Personalanteil deutlich höher aus.

Nach Angaben der befragten Einrichtungen besitzt im Durchschnitt gut jeder vierte Mitarbeiter einen befristeten Vertrag, wobei eine für das Jahr 2007 zunächst (laut ISE-Befragung) geplante leichte Reduktion offenbar nicht bzw. nur i. T. zustande kam (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008). In den ARGEn verzeichnet man bis heute durchgehend einen (im Vergleich zu den Optionskommunen) deutlich geringeren Anteil entsprechender Arbeitsverhältnisse. Allerdings gaben in den diversen Fallstudiengesprächen viele zugelassene Träger an, dass sie die benannte Quote deutlich zurückführen wollten. Dies erscheint umso wichtiger, als spätestens mit dem Ende der Modellphase (2010) viele Befristungen enden, auf diesen Termin hin die *Unsicherheit unter den Beschäftigten* wächst und eine Personalabwanderung vor allem aus den Optionskommunen droht, was bei ihnen eine wesentlich höhere Zahl von Mitarbeitern betrifft. Eine gewisse Zurückhaltung setzte sich vor diesem Hintergrund wohl vor allem deshalb fort, weil man die im Anschluss an das BVerfG-Urteil notwendigen Organisationsentscheidungen abwarten will, bevor es zu einer veränderten Einstellungspolitik kommt. Außerdem sehen viele örtliche Einrichtungen (ARGEn wie Optionskommunen) in dem unverändert hohen Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse die Chance, ihre Personalstruktur anzupassen, also bestimmte Mitarbeiter nicht dauerhaft zu halten und stattdessen neue hinzuzugewinnen. Ungeachtet dessen stehen die Grund sicherungsstellen unter erheblichem Druck, da allein in 2009 und 2010 ca. 13% der Verträge von nicht dauerhaft Beschäftigten auslaufen und nach Angaben der örtlichen Einrichtungen auch nicht verlängert werden können.

Unverändert hoher Anteil befristeter und bald auslaufender Beschäftigungsverhältnisse

In der *Leistungssachbearbeitung* setzen die meisten Grund sicherungsstellen Personal der kommunalen Träger ein; bevorzugte Verwendung finden außerdem Angehörige der Bundesagentur (vor allem in den ARGEn) sowie solche Personen, die vorher in anderen öffentlichen Verwaltungen tätig waren (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008). Daneben greifen insbesondere die Optionskommunen auf Berufseinsteiger zurück. Auch in der Bearbeitung von Widersprüchen ist vor allem kommunales und Agentur-Personal tätig, eher selten kommen dagegen Personen zum Einsatz, die vorher nicht in der öffentlichen Verwaltung tätig waren. Für die Aktivierung (einschließlich Stellenakquise und Arbeitgeberservice) sind erneut vor allem Mitarbeiter mit BA-Hintergrund sowie aus den kommunalen Sozialämtern und der Beschäftigungsförderung zuständig; auch finden sich in diesem Bereich deutlich häufiger Übernahmen von außerhalb der öffentlichen Verwaltung, wobei vor allem die Optionskommunen auf Personal aus der freien Wohlfahrtspflege und der Privatwirtschaft zurückgreifen (Quelle: ebd.).

Erfahrungshintergrund der eingesetzten Mitarbeiter

Weiterhin
Stellenaufwuchs –
bei aktiven wie
passiven Hilfen

(6.3) Personalentwicklung und Stellenbewertung. Mit Blick auf das Personalvolumen planten die örtlichen Einrichtungen im Berichtszeitraum eine *Erhöhung des Personalbesatzes* vor allem in der Eingliederung und Vermittlung sowie in der Leistungssachbearbeitung (Quelle: ISE-Erhebung 2008); hinzu traten die Widerspruchsbearbeitung und zentrale Aufgaben. Damit allerdings kam es (verglichen mit den Angaben in 2007) zu einer wohl vor allem mit Blick auf eine bessere Arbeitsmarktlage und bisherige Vermittlungserfolge erklärbare Reduktion des Personalaufwuchses (Quelle: ISE-Erhebungen 2007 und 2008).

In Optionskom-
munen Kapazitäts-
erhöhung bei
Widersprüchen
und zentralen
Aufgaben

Unterschiede in der Personalentwicklung der Trägermodelle sind vor allem in den zuletzt genannten Bereichen zu verzeichnen (zentrale und sonstige Aufgaben, Widersprüche), für den erneut deutlich mehr Optionskommunen eine Aufstockung vorsehen (Quelle: ebd.); dies gilt auch für das Fallmanagement i. e. S., wohingegen die ARGEn u. a. mehr in die Leistungssachbearbeitung investierten. Bei der Stellenbewertung werden unverändert meist vor Ort entwickelte Routinen und Konzepte eingesetzt; allerdings fordern insbesondere die ARGEn und an ihnen beteiligte Kommunen eine überörtliche Vereinheitlichung der geltenden Maßstäbe. Um schließlich eine aufgabenadäquate Personalentwicklung zu gewährleisten, wird in fast allen Einrichtungen die Bedeutung von Qualifizierungsmaßnahmen (mit Ausnahme der seltener genannten Voraussetzungen für den Vollzug der flankierenden Leistungen nach § 16a SGB II – neu), einer effektiven Personaldisposition und der Gestaltung des Umfeldes der Beschäftigten betont; hierbei weisen ARGEn und Optionskommunen ähnliche Maßnahmenswerpunkte auf.

Planmäßige
Etatausschöpfung,
weiterhin
Verlagerungen ins
Verwaltungsbudget

(6.4) Budgetgestaltung. Der *Mitteleinsatz* – insbesondere im Rahmen des Eingliederungstitels – hat sich nach anfänglichen Dispositions- und Einführungsproblemen *erkennbar normalisiert*. Wie bereits zum 31.12.2006 wurden auch in 2007 etwa 90% der Ressourcen planmäßig ausgeschöpft, wobei es zwischen Optionskommunen und ARGEn keine nennenswerten Unterschiede gibt (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008). Hinsichtlich der Budgetverteilung *zwischen Verwaltungs- und Eingliederungstitel* fanden in den Vorjahren in der Mehrzahl der Fälle *Verschiebungen* statt, die wiederum vor allem den Verwaltungshaushalt verstärkten und damit einen erweiterten Personaleinsatz ermöglichten. Diese Entwicklung hielt bislang an und dürfte sich nach den Prognosen der örtlichen Einrichtungen in 2009 wiederholen, wobei immerhin 15% der Grundsicherungsstellen inzwischen auch eine umgekehrte Mittelverlagerung, also zugunsten des Integrationsbudgets für möglich halten.

(6.5) Software-Einsatz. Da der Vollzug von komplexen Leistungsberechnungen und Maßnahmen auf entsprechend funktionale EDV-Systeme angewiesen ist, kommt im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende der Eignung und möglichen Probleme der eingesetzten *Software hohe Bedeutung* zu. Daneben muss im Interesse einer Gesamtsteuerung des SGB II sicher gestellt sein, dass die erforderlichen Daten objektiv und zeitnah zur Verfügung stehen. In beiderlei Hinsicht gab es in den zurückliegenden Jahren teilweise schwerwiegende Defizite, die Optionskommunen und ARGEn in unterschiedlicher Weise betrafen.

In den Arbeitsgemeinschaften richtet sich dabei *unverändert starke Kritik* auf das *Leistungssystem A2LL*. Problematisch sind hier die Bescheidgestaltung und die operativen Arbeitsbedingungen, nach wie vor notwendige Umgehungs-lösungen, fehlende individuelle Flexibilität, die Systemparallelität (zur Vermittlungssoftware VerBIS) sowie die Instabilität im Regelbetrieb (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008). Trotz der anhaltenden Defizite und entsprechender Initiativen rechnen kaum noch eine Einrichtung mit einer zeitnahen Behebung der gegebenen Probleme. Hieraus erwächst inzwischen bei der Mehrzahl der ARGEn (2008: 68%; 2007: 46%) der *Wunsch, das System zu wechseln*, sofern der Einsatz der erforderlichen Software freigestellt würde. Lediglich 32% der befragten Einheiten wollen an A2LL festhalten; sie führen dafür vor allem Umstellungsprobleme im Zusammenhang mit einem anderen System an (Datentransfer, Belastung für die Mitarbeiter) und begründen den Verbleib ausdrücklich nicht mit der Eignung der bisherigen Software (Quelle: ISE-Erhebungen 2007 und 2008). Demgegenüber zeigt sich die Mehrheit von 60% der ARGEn mit der Funktionalität des neuen Vermittlungssystems VerBIS zufrieden (2007: 52%), wobei allerdings neun von zehn der befragten Einrichtungen unverändert Nachbesserungsbedarf sehen, also auch in diesem Bereich für eine fortgesetzte Optimierung der Arbeitsbedingungen plädieren (Quelle: ebd.).

Die Mehrzahl der zugelassenen Träger berichtete für die Jahre 2005 und 2006 von *anhaltenden Problemen bei der Datenübermittlung* (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 und 2007). Hier kam es unter Zugrundelegung der vor Ort erhobenen Fallzahlen meist zu Überschreitungen der von der Statistik der Bundesagentur angegebenen Werte, was vor allem die Zahl der Bedarfsgemeinschaften und der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen betraf. Im Verlauf des Jahres 2007 verbesserten sich dann nach eigener Einschätzung die Erhebungs- und Übermittlungsroutinen von Kommunen und BA: 96% der Optionskommunen vermeldeten im Sommer 2007 übereinstimmende Arbeitslo-

Eingesetzte Software-Systeme als wesentliche Handlungsvoraussetzung

ARGEn: Unverändert starke Kritik an der Leistungssoftware A2LL und nachhaltiger Wunsch nach Systemwechsel

Optionskommunen: Verbesserte Übermittlungsroutinen und Weiterentwicklung der eingesetzten EDV-Systeme

senszahlen im Rechtskreis des SGB II, weitere 82% bzw. 79% ermittelten identische Bestände von Bedarfsgemeinschaften und erwerbslosen Hilfebedürftigen (Quelle: ebd.). Darüber hinaus rechneten die zugelassenen Träger inzwischen auch damit, zu einem korrekten Datentransfer für die tätigkeitsbezogenen Module der Leistungserbringung im Rahmen der aktiven Hilfen in der Lage zu sein. So verfügten nach eigenen Angaben in 2007 82% über eine voll funktions- und weitere 93% der Kommunen über eine übermittlungsfähige Fallmanagementsoftware – diese Quoten haben sich zuletzt noch einmal stabilisiert und erhöht (Quelle: ISE-Erhebung 2008). Ungeachtet dessen sehen nach wie vor 56% der zugelassenen Träger *weiteren Entwicklungsbedarf*, der sich zum einen mit Controlling-Möglichkeiten, zum anderen fachlich mit der Differenzierung nach Hilfearten und Maßnahmen- wie Bezugsbiographien verbindet. Insgesamt fordert man auch hier verbesserte Möglichkeiten zu einer individuellen Datenauswertung und -differenzierung. Entsprechende Bedarfe richten sich somit an die Anbieter, von denen die Optionskommunen derzeit ihre Software beziehen. Im Vergleich kann also auch unter Verweis auf die im Rahmen der ISE-Fallstudien gesammelten Erkenntnisse davon ausgegangen werden, dass sich die Software-Probleme im Optionsbereich als deutlich geringer und vor allem im Zeitverlauf als abnehmend darstellen, wohingegen von einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den ARGEn bislang keine Rede sein kann.

Notwendige
Personalaus-
einandersetzung im Fall
einer veränderten
Trägerform

(6.6) Personalwirtschaftliche Auswirkungen einer künftig möglicherweise veränderten Trägerform. Mit Blick auf die weiteren politischen und gesetzgeberischen Entscheidungen im Nachgang zum BVerfG-Urteil stellt sich insbesondere die Frage, wie personalseitig der *Übergang zu einer getrennten Aufgabenwahrnehmung* zu gestalten ist. Letzterem kämen alle jene Modelle gleich, in der zwar Abstimmungsroutinen, aber keine umfassenden gemeinsamen Einrichtungen mehr vorgesehen würden (Zentrum für Arbeit, kooperatives Jobcenter, gemeinsame Anlaufstellen usw.). Hinzutritte als weitere Möglichkeit die Option, sofern diese weiteren Kommunen gestattet würde. Von beiden Varianten wären wiederum jeweils vor allem die Arbeitsgemeinschaften und ihre Träger betroffen, die in solchen Fällen vor Personalaus-einandersetzen stünden.

Bei nachholender
Option grundsätz-
liche Bereitschaft
zur Personal-
übernahme

Nach den personalwirtschaftlichen Konsequenzen befragt, geben 7% der ARGE-Kreise an, *bei einer nachholenden Option* das gesamte bisherige (ARGE-)Personal übernehmen zu wollen; 84% bejahen diesen Bedarf entsprechend, für weitere 9% käme dies nur in Einzelfällen in Frage (Quelle: ISE-Erhebung 2008).

Umgekehrt ergibt sich als Problem, dass eine Trägerveränderung nicht notwendiger Weise vom Personal nachvollzogen werden muss. Käme es etwa zu einer künftig getrennten Aufgabenwahrnehmung und hätten die Kommunen – wie diese größtenteils bestätigen – nicht für ihr gesamtes bislang in den ARGEn tätiges Personal hinreichende Verwendungsmöglichkeit; so würde sie aller Voraussicht nach einen erheblichen Überhang an Mitarbeitern zu verkraften haben. Denn *lediglich ein Drittel der unbefristeten Kreisbediensteten* in den Arbeitsgemeinschaften wäre nach Einschätzung der Kommunen *zu einem Wechsel zur Bundesagentur bereit* (Quelle: ebd.). Zugleich gehen die Kreise davon aus, dass im Durchschnitt nur knapp 40% der kommunalen Mitarbeiter vom Kreis künftig benötigt würden, was im Übrigen bereits andere Verwendungsmöglichkeiten außerhalb der verbleibenden SGB II-Aufgaben einschließt. Folglich dürften aus einer veränderten Trägerform, die weder eine (dann verfassungsgemäße) Gemeinschaftseinrichtung noch die Option bzw. kommunale Zuständigkeit vorsieht, ganz erhebliche personelle und haushalterische Risiken für die Städte und Kreise folgen.

Erhebliche Risiken für die kommunale Seite im Fall einer künftig getrennten Aufgabenwahrnehmung

(7) Klientel und Leistung: Fallzahlen, Kundenstruktur und Maßnahmeneinsatz

Der Themenbereich *Klientel und Leistung* bezieht sich auf den Gegenstand des SGB II: die *Struktur der Hilfebedürftigen sowie jene Strategien und Maßnahmen*, die die Grundsicherungsträger ergreifen, um die Betroffenen zu integrieren. Wie bereits mehrfach angesprochen, geht es hier nicht ausschließlich um die direkte Vermittlung in den Ersten Arbeitsmarkt, sondern auch um die (vorgelagerte) Hebung der Beschäftigungsfähigkeit und die soziale Stabilisierung als wichtige Voraussetzungen für eine dauerhafte Eingliederung. In einem ersten Abschnitt wendet sich der Gutachter dem Aktivierungsbedarf und der auch überregionalen Vermittelbarkeit der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu (7.1). In einem weiteren Schritt geht es um die dabei angewandten Integrationsstrategien und Maßnahmen (7.2), die für ausgewählte Zielgruppen weiter differenziert werden (7.3). Es folgen Betrachtungen zur konkreten Kundenbetreuung (7.4) und zur Akquise offener Stellen (7.5). Obgleich mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente Letztere umfassend reformiert und dem Anspruch des Gesetzgebers nach auch vereinfacht wurden, soll dennoch in Kürze die bisherige Bedeutung sonstiger weiterer Leistungen nach § 16 Abs 2 Satz 1 (alte Fassung) dargestellt werden, da diese Maßnahmen und ihre Nutzung einen Eindruck davon vermitteln, welche Bedeutung individuelle und vor Ort gestaltete Ansätze bei der Integration von Langzeitarbeitslosen haben (7.6). Umfang und Art präventiver Strategien, die nach der Definition des Gutachters solche Instrumente umfassen, die sich an ein Klientel wenden, das derzeit nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen muss und/oder noch keine Leistungsansprüche nach dem SGB II besitzt, verdeutlichen darüber hinaus, inwieweit der unmittelbare Vollzug konsolidiert werden konnte und welche Personenkreise indirekt bzw. mittelfristig von den aktiven Hilfen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erfasst werden (7.7). Zu den bislang überwiegend retrospektiven Angaben der örtlichen Akteure treten Einschätzungen, mit welchen Auswirkungen vor Ort im Jahr 2008 aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise gerechnet wird (7.8); die Basis dafür bilden aktuelle Befragungen des ISE im Rahmen seiner 20 Fallstudien, die erneut zum Jahreswechsel 2007/2008 durchgeführt wurden. Umfrageergebnisse zu einzelnen klientel- und maßnahmenbezogenen Reformoptionen beschließen das vorliegende Kapitel (7.9).

Klientel, Vermittlungsfähigkeit und soziale Stabilisierung als zentrale Aspekte

(7.1) Aktivierungsbedarf und Vermittlungsfähigkeit. Um den Ressourcenbedarf und die erforderlichen Maßnahmenansätze im SGB II einschätzen zu können, bietet die *Vermittlungsfähigkeit* der im Bezug befindlichen Personen mit bzw. ohne vorherige Betreuung und aktivierende Maßnahmen einen *wesentlichen Indikator*. Hierbei ist als Ausfluss einer in den vergangenen Jah-

Steigender Aktivierungsbedarf als Ausweis der bisherigen Erfolge und einer spezifischen Klientelstruktur

ren durchaus erfolgreichen Integrationstätigkeit (und infolgedessen eines prozentualen Rückgangs arbeitsmarktnaher Kunden), aber auch aufgrund spezifischer Klientelmerkmale von einem steigenden Anteil jener Personen auszugehen, die sog. „multiple“ Vermittlungshemmnisse aufweisen, also sich durch persönliche Probleme und/oder einer erhebliche Arbeitsmarktferne auszeichnen. Häufig geht es daher in ihrem Fall zunächst einmal darum, wieder eine eingeübte Tagesstruktur zu errichten, die es ihnen ermöglicht, den Anforderungen täglicher Beschäftigung zu entsprechen. Nach Angaben der zwischen 2006 und 2008 befragten Grundsicherungsstellen ist diese Quote deutlich angestiegen: Nach 40% im Jahr 2005 und 45% im Jahr 2007 geben nun 59% der Kreise und örtlichen Einrichtungen an, dass weniger als 10% der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen letztlich in die benannten Kategorien fallen (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008). Dagegen sank von 51 über 43 auf 31% die Quote derer, die wenigstens noch bei bis zu einem Viertel der Betroffenen von einer zügigen, auch ohne vorherige Betreuung möglichen Integration in den Ersten Arbeitsmarkt ausgehen (Quelle: ebd.).

**Zunahme
problembehafteter
Personenkreise als
Erfolg und weiterer
Handlungsauftrag**

Die damit gekennzeichnete *Entwicklung* ist *grundsätzlich positiv* zu bewerten, blickt man auf die seit 2007 in der Regel rückläufigen Fallzahlen und die dahinter stehenden Bemühungen der Grundsicherungsträger. Gleichwohl handelt es sich bei den „zurückbleibenden“ *Personen* nicht um jenen hoffnungslosen Teil, für den nur noch eine bloße Alimentierung in Betracht kommt. Vielmehr bieten sich auch für diese Gruppen Perspektiven, die selbst erfahrene Sozial- und Arbeitsmarktexperten der Agenturen und Kommunen nach eigener Darstellung durchaus überraschen. Voraussetzung dafür ist allerdings eine längerfristige individuelle Betreuung und Stabilisierung, die in das soziale Umfeld der Betroffenen ausgreift. Berücksichtigt man die erheblichen Folgekosten von Bedürftigkeit und die „Vererbung“ entsprechender Biographien, scheint nicht nur der hierfür zu betreibende Aufwand gerechtfertigt, sondern stellt dies ebenso einen wesentlichen Ansatzpunkt dar, um die Zahl der Langzeitarbeitslosen dauerhaft zu senken. Wie die Erfahrungen der Träger belegen, resultiert deren Umfang weniger aus konjunkturellen Schwankungen, sondern ist Resultat eines deklassierten Bevölkerungsteils, für den das bundesdeutsche Bildungs- und Sozialsystem bislang zu wenig Angebote bereit hielt, sich gesellschaftlich zu reintegrieren. Mit anderen Worten: In dem Maße, wie es den Grundsicherungsstellen gelingt, den volatilen Teil der SGB II-Empfänger zu reduzieren, nähern sie sich dem eigentlichen Problem jener Personenkreise, die als soziale Schicht Bedürftigkeit verstetigen und weiterhin hervorbringen. Erst in dem Maße, in dem

es gelingt, diese Klientel nachhaltig zurückzuführen und individuell zu stabilisieren, dürfte es dauerhaft zu einer verbesserten Gesamtsituation kommen, in der jenseits angesprochener Konjunkturen annähernde Vollbeschäftigung realistisch ist und der Sozialstaat tatsächlich entlastet wird – *Prävention* im eingangs definierten Sinne spielt hierbei eine *zentrale Rolle* (vgl. dazu unten 7.7). Umso mehr darf allerdings auch im Lichte der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise nicht der Fehler begangen werden, entsprechende Handlungsansätze zugunsten einer (erneut) rein stellenorientierten Vermittlung aufzugeben und damit ein Problem fortzuschreiben und zu vergrößern, das letztlich das Fundament sozialstaatlicher Verwerfungen begründet („Prekariat“ als Stichwort) – hierauf wird unter 7.8 noch einmal detaillierter einzugehen sein.

Einen zusätzlichen Indikator für die charakteristischen Merkmale und Bedarfe des SGB II-Klientels bietet die Frage nach der *überregionalen Vermittlungsfähigkeit*. Damit wird betrachtet, ob die betroffenen Personen eine derart hohe Mobilität besitzen, um auch in einem weiteren Umkreis eine Beschäftigung aufnehmen zu können. Zugleich ist davon auszugehen, dass mit steigenden persönlichen Vermittlungshemmnissen und einer geringen Qualifikation entsprechende Möglichkeiten deutlich abnehmen. Für die vorliegende Untersuchung ist dieser Aspekt in zweifacher Hinsicht relevant: Zum einen geht es darum, ob selbst arbeitsmarktnähere SGB II-Kunden letztlich immer noch solchen *individuellen Beschränkungen* unterliegen, dass sie ohnehin nur im näheren Umkreis beschäftigungsfähig sind. Zum anderen wird erkennbar, ob ein kommunaler Träger der überwiegenden Zahl von Hilfebedürftigen hinreichend *effektive Angebote* machen kann, da diese im eigenen Territorialbezug und näheren Kontext naturgemäß größer, qualitativ anspruchsvoller und vielfältiger sein dürften. Hiernach befragt, geben 57% der örtlichen Einrichtungen an, dass offene Stellen außerhalb der eigenen Gebietskörperschaft durchaus eine hohe Vermittlungsrelevanz besitzen, nur 14% aber bestätigen dies auch für Arbeitsangebote, die außerhalb einer Tagespendler-Distanz liegen und somit einen Umzug der Betroffenen erforderlich machen würden (Quelle: ISE-Erhebung 2008). Aus dem Vergleich des Antwortverhaltens in verschiedenen Ländern zeigt sich, dass *auswärtige Angebote in kleinen Kreisen* sowie vor allem in *strukturschwächeren Regionen* eine offenbar höhere Bedeutung besitzen. Letzteres gilt erneut auch für die Frage nach offenen Stellen, die weiter als eine Tagesreise entfernt sind. Daraus aber folgt, dass einige Kreise (und Städte) auf sich allein gestellt eine effektive Vermittlung nur bei entsprechenden Aktivitäten oder Kooperationen im näheren angrenzenden Umfeld gewährleisten können; vieles hängt hier

Verminderte und nur im unmittelbaren Umfeld relevante Bedeutung überregionaler Vermittlung

von der Größe der betreffenden Gebietskörperschaft ab. Gleichwohl ist daraus nicht zu schließen, dass ein erfolgreicher Vollzug des SGB II von überregionalen Vermittlungszugängen abhängt, da bereits eine *Stellenakquise und Eingliederung außerhalb der Tagespendlerdistanz* nur vergleichsweise *geringe Bedeutung* besitzt, mithin das betreute Klientel offenbar generell verminderte Integrationschancen aufweist. Im Übrigen bestätigt dies das ähnliche Antwortverhalten der Grundsicherungsstellen in strukturschwächeren Ländern, wo lediglich in Sachsen (zu 63%), in Brandenburg (zu 50%) und in Mecklenburg-Vorpommern (zu 36%) von einer nennenswerten Bedeutung weiter entfernt liegender Jobmöglichkeiten ausgegangen wird (Quelle: ebd.).

**Zunahme
problembehafteter
Personenkreise als
Erfolg und weiterer
Handlungsauftrag**

Davon unabhängig stellt sich mit Blick auf die Klientelstruktur die Frage, ob die Annahme, eine *dreistündige Erwerbsfähigkeit pro Tag* nach § 8 Abs. 1 reiche aus, um sie im Leistungssystem des SGB II zu betreuen, sachgemäß ist. Die Alternative dazu bestünde darin, weitere Fälle in das SGB XII zu transferieren und die Grundsicherung für Arbeitsuchende jenem Personenkreis vorzubehalten, der eine höhere Chance auf eine reguläre Beschäftigung hat. Für den Vollzug des SGB II ergäbe sich dadurch möglicherweise der Vorteil, dass der Spagat zwischen Vermittlung und sozialer Integration geringer würde, mithin die Aufgabenwahrnehmung sich noch stärker an den Routinen des SGB III orientieren könnte. Einem entsprechenden Vorschlag stimmen indes 62% der Befragten nicht zu (Quelle: ISE-Erhebung 2008). Als Argument wurden dem Gutachter gegenüber auch in den vor Ort geführten Interviews geltend gemacht, dass der Bedarf an Betreuung und individueller Stabilisierung nicht so sehr, zumindest aber nicht allein von der in Stunden gemessenen Arbeitsfähigkeit abhängt, sondern für die allermeisten im Bezug befindlichen Personen gegeben sei. So seien viele, die seit Jahren ohne Beschäftigung lebten, zwar theoretisch, also physisch und gesundheitlich zu einer Tätigkeit von mehreren Stunden täglich in der Lage, verfügten aber meist nicht mehr über feste Tagesstrukturen, um die erforderliche Selbstdisziplin und -organisation aufzubringen. Diese Menschen wären *ohne* darauf gerichtete *sozialintegrative Leistungen* tatsächlich *nicht vermittlungsfähig*, könnten diesen Status allerdings bei einer entsprechenden Aktivierung durchaus wieder erlangen. Verlagerte man sie dagegen in das SGB XII, würde ihnen diese Chance genommen und produzierten sie für sich und ihr Umfeld mitunter erhebliche Folgekosten. Zugleich sähen sich viele Kommunen dazu veranlasst, auch für dieses Leistungssystem erneut Fallmanagement- und Vermittlungssysteme einzurichten, womit allerdings die mit

dem SGB II überwunden geglaubte Ausdifferenzierung der Sozialsysteme wiederholt würde. Insofern teilt der Gutachter die diesbezügliche Skepsis vieler Städte, Kreise und Einrichtungen und empfiehlt, entsprechende Überlegungen zurückzustellen.

(7.2) **Geschäftspolitische Strategien und Maßnahmen.** Betrachtet man die übergreifenden Handlungsansätze im Vergleich (Förder-, Vermittlungs-, Beschäftigungs- und Subventionsansatz – s. Schaubild)¹, so besitzen der *Förder- und der Vermittlungsansatz* nach wie vor die *höchste Relevanz*, wobei Optionskommunen hier häufiger Schwerpunkte setzen, während ARGEn eher gemischte Strategien wählen (Quelle: ISE-Erhebung 2006 bis 2008). Erkennbar ist auch, dass die individuelle und personalintensive Betreuung als Tätigkeitsfokus kaum abgenommen hat, i. T. sogar verstärkt wurde und zugelassene Träger dem Förderansatz (gegenüber einer primär stellenorientierten Vermittlung) eine höhere Bedeutung zumessen, als das in den ARGEn der Fall ist (Quelle: ebd.). Ungeachtet dessen dokumentieren die Vertreter beider Modelle, dass dem Oberziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt mit 44% (ARGEn) bzw. 50% (Optionskommunen) nach wie vor die höchste Aufmerksamkeit geschenkt wird. Im Vergleich dazu spielt die finanzierte Beschäftigung in Form öffentlicher oder subventionierter Stellen eine dem Vernehmen nach geringere Bedeutung, was allerdings insoweit zu relativieren ist, als etwa Zuschüsse und Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung unverändert eine sehr wichtige Maßnahmenform bilden (s. u.), wie 82 bzw. 79% der Befragten bestätigen (Quelle: ebd.).

Dominanz von Vermittlungs- und Förderansätzen

Vier idealtypische arbeitsmarktpolitische Strategien

	Personaleinsatz (Verwaltungsbudget)	Ressourceneinsatz (Eingliederungsbudget)
Bewerberorientierung	Förderansatz (intensive Betreuung durch eigene Mitarbeiter, Beseitigung von Vermittlungshemmnissen, Qualifizierung)	Beschäftigungsansatz (Einsatz von Arbeitsgelegenheiten, PSA sowie eigenen, tlw. sonderfinanzierten Beschäftigungsangeboten)
Stellenorientierung	Vermittlungsansatz (Konzentration auf Arbeitgeberbedarfe, operative Trennung zw. Betreuung und Vermittlung, verstärkte Kundenselektion)	Subventionsansatz (Nutzung von Lohnsubventionen wie Eingliederungs- und Einstellungszuschüssen – erhoffter „Klebeeffekt“)

¹ Vgl. hierzu Hesse, J.J./Götz, A., a.a.O., 2007, 78ff.

**In der Summe
erhöhte Bedeutung
der Bewerber-
orientierung**

Wie schon in 2007 ist also bei den *örtlichen Einrichtungen* eine *starke Bewerberorientierung* im Rahmen ihrer Integrationstätigkeit festzustellen. Diese Ausrichtung korrespondiert erkennbar mit der beschriebenen Marktlage und den gegebenen Kundenprofilen (sich verfestigender Bestand von Hilfebedürftigen mit multiplen Vermittlungshemmnissen, erhöhter Aktivierungsbedarf, reduzierte überregionale Vermittlungsfähigkeit). Ähnliches gilt für die Bemühungen um eine eigenständige Stellenakquise (vor allem in den Optionskommunen, jedoch auch bei zahlreichen ARGEn – vgl. dazu unter 7.5). Demzufolge eignen sich ALG II-Empfänger offenbar eher selten für bestimmte (meist höher qualifizierte) Tätigkeiten, was gerade die Zusammenarbeit mit dem Arbeiterservice der Agenturen ergänzungsbedürftig macht, da dieser eine stellorientierte Ausrichtung verfolgt, bei entsprechenden Job-Angeboten (mit höheren Anforderungen) ALG I-Empfängern und besser Ausgebildeten den Vorzug geben muss und sich deshalb in geringerem Maße auf die spezifischen Bedarfe von Langzeitarbeitslosen und schlechter Qualifizierten konzentrieren kann.

**Auch maßnahmen-
seitig Schwerpunkt
in der vor Ort kon-
zipierten personal-
intensiven Betreuung**

Die örtlichen Einrichtungen greifen, wie in den Vorjahren, bei der Betreuung ihrer Klienten vor allem *auf selbst erbrachte und vor Ort konzipierte Leistungen* (Eingliederungsvereinbarungen, Forderung und Nachweis von Eigenbemühungen, enge Kontaktdichte, Zielgruppenbetreuung usw.) zurück, vollziehen also ebenso maßnahmensseitig eine Individualisierung und Spezialisierung ihrer Tätigkeit. Unverändert hohe Bedeutung im Portfolio haben Arbeitsgelegenheiten sowie Lohnsubventionen (letztere auch aufgrund von § 16a SGB II in steigendem Maße), während Eingliederungsleistungen Dritter (einschließlich PSA) eher selten eingesetzt werden. *Zwischen den Trägermodellen* sind unverändert keine grundsätzlichen Unterschiede nachweisbar; gewisse *Schwerpunktsetzungen* lassen sich bei den ARGEn im Bereich von Trainingsmaßnahmen, Sanktionen, Lohnsubventionen und FbW-Maßnahmen feststellen, während Optionskommunen flankierenden, zielgruppenbezogenen Leistungen, betrieblichen Praktika, Bewerbungstraining und der Sprachförderung sowie der Beauftragung Dritter einen größeren Raum einräumen. Die *höchste Effektivität* sehen die örtlichen Einrichtungen bei *Lohnsubventionen* an Arbeitgeber und einer personengebundenen Betreuung (K Kontaktdichte, Eingliederungsvereinbarungen und Sanktionen); hinzutreten *Qualifizierungsmaßnahmen* i. w. S., wobei diese Einschätzungen mit den strategischen Dispositionen korrespondieren, die vermehrt auf Vermittlungs- und (zumindest seitens der ARGEn) auf Subventionsansätze ausgerichtet sind.

Entgegen der oben dargestellten strategischen Orientierungen und im Einklang mit der unverändert hohen Bedeutung von Arbeitsgelegenheiten schätzen die Grundsicherungsstellen und Kreise die *Wirkungsweise öffentlicher Beschäftigung* (unabhängig von der Trägerform) *grundsätzlich sehr positiv* ein: 45% (2007: 51%) der befragten Einheiten gehen davon aus, dass entsprechende Angebote und Instrumente die Integrations- und Beschäftigungsfähigkeit von erwerbslosen Hilfebedürftigen steigern; weitere 48% (2007: 37%) sehen darin zumindest eine Möglichkeit, sie längerfristig zu erhalten, mithin eine zunehmende Arbeitsmarktferne zu vermeiden (Quelle: ISE-Erhebungen 2007 und 2008). Insofern dürfte dem komplexeren Einsatz öffentlicher Beschäftigung auch *künftig große, ggf. sogar steigende Bedeutung* zukommen, zumal mit Blick auf die Markt- und Kundenentwicklung von einem gleich bleibend hohen Bestand an Leistungsbeziehern auszugehen ist, die für eine direkte Integration in den Ersten Arbeitsmarkt nur begrenzt in Frage kommen. Hinzutreten in 2009 und 2010 erwartbar mehr arbeitsmarktnähere Kunden, für die aufgrund der Wirtschaftslage (vgl. dazu auch unter 7.8) ggf. keine unmittelbaren Erwerbschancen bestehen, deren Beschäftigungsfähigkeit aber durch eine längere Untätigkeit nicht riskiert werden darf. Auch für diese Personenkreise bietet öffentliche Beschäftigung zusammen mit (fortgesetzten) Qualifizierungsbemühungen also durchaus eine wichtige *Übergangsperspektive*. Nach wie vor sollten im Übrigen von entsprechenden Instrumenten jene Regionen in besonderem Maße profitieren, in denen (korrespondierend mit einer allgemein guten oder besseren Arbeitsmarktlage) der Anteil von SGB II-Beziehern mit multiplen Vermittlungshemmnissen höher ausfällt (sog. „Baden-Württemberg-Paradox“). Die (ausweislich der weiter oben abgefragten Strategien) erkennbare Zurückhaltung beim Einsatz öffentlicher Beschäftigungsformen könnte sich vor diesem Hintergrund deshalb mit der ggf. suboptimalen Ausgestaltung der verfügbaren Instrumente (etwa mit Blick auf die zeitliche Beschränkung von Arbeitsgelegenheiten) und der im SGB II verankerten primären Vermittlungsorientierung erklären lassen, die auf eine Eingliederung in den Ersten Arbeitsmarkt zielen, individuelle Integrationsfortschritte „unterhalb“ einer Jobaufnahme aber noch immer zu wenig berücksichtigen.

Grundsätzlich positive Einschätzung öffentlicher Beschäftigung

(7.3) Zielgruppenschwerpunkte und –ansprache. Auch der vor Ort gewählte *Zielgruppenfokus* (neben den unter 25- vor allem die über 55-Jährigen) führt zu vergleichbaren Ergebnissen (weiter zunehmende Differenzierung im Interesse individueller und passgenauer Angebote – Quelle: ISE-Erhe-

Vergleichbare Zielgruppenschwerpunkte in Optionskommunen und ARGEn

bungen 2006 bis 2008), wobei in den Optionskommunen immer noch eine etwas höhere Bereitschaft zu ergänzenden Schwerpunkten festzustellen ist, die ARGEn aber erkennbar nachziehen (etwa mit Blick auf die Alleinerziehenden oder Personen mit Migrationshintergrund).

Klientelgerechter und differenzierter Maßnahmeninsatz – unverändert vor allem in Optionskommunen

Maßnahmensseitig bevorzugen alle Träger bei der Betreuung von U25-Kunden betriebsnahe *Trainings-, Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen* sowie Programme zur Erlangung von Schul-/Ausbildungsabschlüssen; außerdem kommt es in ihrem Fall zum gleichgewichtigen Einsatz von *Arbeitsgelegenheiten und Lohnsubventionen*. Die ARGEn greifen in diesem Zusammenhang erneut häufiger auf Standardinstrumente wie Trainingsmaßnahmen, Arbeitsgelegenheiten und Lohnsubventionen zurück, während Optionskommunen vor allem Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sowie Sonderprogramme nutzen (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008). Eine ähnliche Disposition lässt sich im Rahmen der Arbeit mit Alleinerziehenden und Frauen (hier jeweils mit einer stärkeren Akzentuierung zugunsten der Kinderbetreuung) sowie Migranten feststellen: zugelassene Träger operieren mit differenzierteren Ansätzen, ARGEn greifen häufiger auf routinetafliche Maßnahmen zurück. Konvergente Strategien verfolgt man in beiden Trägerformen dagegen bei der Eingliederung der über 55-Jährigen, die man vor allem über Lohnsubventionen (an Arbeitgeber) und Arbeitsgelegenheiten zu integrieren sucht (Quelle: ebd.).

Schrittweise (7.4) verbesserter Personaleinsatz mit besseren Betreuungsrelationen in Optionskommunen

Kundenbetreuung. Der Personaleinsatz der Grundsicherungsstellen je Bedarfsgemeinschaft und Hilfebedürftigen orientiert sich an den Maßstäben, die bundesweit vorgegeben bzw. als Richtwerte formuliert wurden. Aufgrund der immer wieder streitbehafteten Berechnungsmodi wählte der Gutachter im Rahmen seiner Erhebungen den Ansatz, die örtlichen Einrichtungen nach den *Betreuungsschlüsseln* zu befragen, die sie nach eigener Berechnung realisieren. Dies ergab für die Jahr 2005 bis 2008 im Mittel etwas höhere Relationen als die vom Gesetzgeber bzw. dem Bund angestrebten, allerdings entsprachen (und entsprechen) sie erkennbar jenen Prioritätensetzungen, die insbesondere zugunsten der unter 25-jährigen Kunden festgelegt wurden (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008). Zudem gelang es sowohl bei den aktiven als auch bei den passiven Hilfen, den Personaleinsatz zu erhöhen, wobei die Optionskommunen nach eigenen Angaben durchschnittlich bessere Betreuungsschlüssel erzielen.

Klientelgerechte Kundendifferenzierung

Den in den vorangegangenen Abschnitten beschriebenen Klientel- und Betreuungserfordernissen werden die Grundsicherungsstellen auch dadurch gerecht, dass sie überwiegend eine *Kundendifferenzierung nach*

Marktnähe und Beschäftigungsfähigkeit vornehmen (Quelle: ISE-Erhebungen 2006-2008). Instrumentell dominiert dabei das Betreuungsstufenkonzept der Bundesagentur, in den Optionskommunen greift man zumeist auf eigene Kategorien zurück. Nachdem beide Trägerformen in den Vorjahren noch Defizite bei der systematischen Erfassung von Integrationsfortschritten (oder -verschlechterungen) aufwiesen, die auch „unterhalb“ einer abschließenden Eingliederung in den Ersten Arbeitsmarkt Veränderungen in der Verfassung des betreuten Klientels dokumentieren, sind hier zuletzt *operative Verbesserungen* zu verzeichnen. Dies gilt ebenso für die inzwischen in der Mehrzahl der Fälle vorhandenen Konzepte für die einzelnen Betreuungsstufen, wobei die Optionskommunen nach wie vor führend sind (Quelle: ebd.).

- (7.5) **Stellenakquise.** Mit den besonderen Bedarfen der ALG II-Bezieher korrespondieren auch die erheblichen Bemühungen um eine *eigenständige Stellenakquise* – erneut vor allem in den Optionskommunen, jedoch ebenso bei knapp einem Drittel der ARGEn und weiteren 40%, die hier ergänzend tätig werden. Entsprechende Ansätze sollten bereits in 2006 und 2007 erkennbar ausgeweitet werden, was die Grundsicherungsstellen ebenso für 2008 und 2009 angeben (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008). Demzufolge eignen sich ALG II-Empfänger offenbar eher selten für bestimmte (meist höher qualifizierte) Tätigkeiten, was gerade die Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeberservice der Agenturen ergänzungsbedürftig macht, da dieser eine stellorientierte Ausrichtung verfolgt, bei entsprechenden Job-Angeboten (mit höheren Anforderungen) ALG I-Empfängern und besser Ausgebildeten den Vorzug geben muss und sich deshalb in geringerem Maße auf die spezifischen Bedarfe von Langzeitarbeitslosen und schlechter Qualifizierten konzentrieren kann. Dies verbindet sich mit der auch in vor Ort-Gespräche geäußerten Kritik, der *Vollzug der Grundsicherung* sei aufgrund der gesetzlichen Konzeption, vor allem aber hinsichtlich der Agenturroutinen im Rahmen der ARGEn *zu stark durch die Logik des SGB III geprägt*. Insofern ist es wenig überraschend, dass auch in den gemeinsamen Einrichtungen von Bund und Kommunen auf ein sehr differenziertes *set* von Arbeitsmarktzugängen zurückgegriffen wird und nur 36% der ARGEn angeben, sie nutzten vor allem den gemeinsamen Arbeitgeberservice; weitere 29% verweisen auf den virtuellen Stellenmarkt der Agentur (Quelle: ISE-Erhebung 2008).

**Intensivierte
Eigenakquise der
örtlichen Grund-
sicherungsstellen**

- (7.6) **Flexibilität des Eingliederungsinstrumentariums und die Bedeutung sonstiger weiterer Leistungen.** Beträchtlichen Auseinandersetzungen

**Hohe Bedeutung
von SWL-Maß-
nahmen**

unterlag bereits im Vorfeld des Gesetzes zur Neuausrichtung arbeitsmarkt-politischer Instrumente die *Auslegung der sonstigen weiteren Leistungen (SWL)* nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II (alte Fassung). In ihnen sahen ARGEn wie Optionskommunen einen wichtigen Ansatzpunkt, um die geforderten individuellen Betreuungsleistungen passgenau auszugestalten und auf die örtlichen Bedarfe zu beziehen. Im Durchschnitt – so die Angaben der befragten Einrichtungen – verwandten bislang die ARGEn 16% und die Optionskommunen 19% ihres Eingliederungstitels auf entsprechende Maßnahmen (Quelle: ISE-Erhebung 2008). Begründet wird dies mit der nach Meinung von 70% der Befragten zu *geringen Flexibilität des sonstigen, gesetzlich geregelten Eingliederungsinstrumentariums*. Folglich befürchteten zunächst fast alle Grundsicherungsstellen, dass es mit dem benannten Reformgesetz künftig nicht mehr möglich sein werde, die mit den sonstigen weiteren Leistungen abgedeckten Ansätze im Rahmen der Regelkonzepte zu substituieren (Quelle: ebd.). Allerdings rechnen die vom Gutachter zuletzt in Fallstudien interviewten Akteure damit, dass die Ende 2008 vorgenommenen Änderungen, insbesondere die quotalerhöhung der freien Förderung nach § 16f SGB II (neue Fassung) auf 10% des Integrationsbudgets, einen wesentlichen Teil des ansonsten verloren gegangenen Maßnahmenportfolios auffangen können.² Voraussetzung dafür ist freilich, dass BMAS und BA an die Anwendung nicht ähnlich restriktive Anforderungen knüpfen, wie in den Jahren 2007 und 2008 für den SWL-Bereich. Inhaltlich geht es dabei aus Sicht der Befragten, aber auch systematisch weniger um Umgehungs- oder Aufstockungstatbestände, die nach der Logik des SGB II nachvollziehbarer Weise ausgeschlossen werden müssen, als viel mehr um jene Maßnahmen, die *sozial stabilisierenden wie präventiven Ansätzen* dienen und damit ggf. die Grenzen zwischen kommunaler und bundesseitiger Zuständigkeit aufweichen, für die Hilfebedürftigen und deren Angehörige jedoch zentrale Bedeutung besitzen (Quelle: ISE-Fallstudien). Wird diesen Flexibilitätserfordernissen nicht entsprochen, droht der (bislang) von den Kommunen und örtlichen Einrichtungen nahezu einhellig befürchtete Verlust an Reaktions- und Innovationsfähigkeit (Quelle: ISE-Erhebung 2008).

**Steigende Bedeutung
von präventiven
Ansätzen – in ARGEn
und Optionskommunen**

(7.7) Präventive Ansätze. Bislang erbringen die meisten örtlichen Einrichtungen (55%) nach wie vor keine Integrationsleistungen für Personenkreise,

² Hinzutreten Maßnahmen und Eingliederungsleistungen nach den §§ 45 und 46 SGB III. Inwieweit der § 16f SGB II vor diesem Hintergrund überhaupt zum Tragen kommt oder aber letztlich marginalisiert wird, hängt neben der Auslegung durch BMAS und BA vor allem von der strategischen Ausrichtung der Grundsicherungsstellen und zugelassenen kommunalen Träger ab.

die (noch bzw. zwischenzeitlich) keine Ansprüche und/oder Pflichten nach dem SGB II aufweisen (Quelle: ISE-Erhebungen 2007 und 2008). Allerdings ist auch hier eine Entwicklung erkennbar, die längst nicht nur die in diesem Bereich ohnehin aktivierten Optionskommunen betrifft, sondern inzwischen auch vier von zehn ARGEn erfasst hat. *Bevorzugte Zielgruppen* sind Leistungsbezieher nach dem SGB II, die derzeit dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen müssen, und Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften im Alter von unter 15 Jahren. Hinzutreten in verstärktem Maße junge Menschen bzw. Schüler mit schlechten Leistungen und reduzierten Abschluss- wie Berufschancen, die sich i. T. auch noch gar nicht im SGB II-Bezug befinden. Im Fall einer entsprechenden Änderung bzw. Ergänzung des SGB II zeigen inzwischen 69% der Befragten (2007: 43%) eine *erhöhte Bereitschaft, sich in der präventiven Kundenbetreuung zu engagieren*, wobei auch die ARGEn mit 60% (2007: 35%) mehrheitlich sehr offen reagieren (Optionskommunen: 68% in 2007, 93% in 2008 – Quelle: ISE-Erhebungen 2007 und 2008).

- (7.8) Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf das SGB II.** Im Zuge der abschließenden Fallstudiengespräche zum Jahreswechsel 2008/2009 befragte der Gutachter die Kreise und Grundsicherungsstellen aus aktuellem Anlass auch zu den erwarteten Auswirkungen der prospektiven konjunkturellen Lage. Hierbei wurde zunächst erkennbar, dass die *Mehrzahl der örtlichen Akteure noch unter dem Eindruck einer zuletzt erfreulichen Markt- und Integrationsentwicklung* stehen und eine deutliche Verschlechterung der Lage nur in den wenigsten Fällen antizipieren. Von Ausnahmen abgesehen, richten sie sich darauf offenbar noch nicht mit veränderten Maßnahmenansätzen ein. Dies begründet sich vor allem damit, dass man in 2009 zunächst noch keinen wesentlichen krisenbedingten Anstieg der Zahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger und von Bedarfsgemeinschaften erwartet, da die erhöhte Arbeitslosigkeit kurzfristig in erster Linie das SGB III betreffen dürfte. Entsprechende Effekte im eigenen Leistungssystem prognostiziert man deshalb erst für die zweite Jahreshälfte und/oder Ende 2009. Gleichwohl berichten einige Einrichtungen insofern bereits heute von Auswirkungen, als die Aufnahmefähigkeit des Ersten Arbeitsmarktes zuletzt erkennbar nachgelassen habe. Zwar kann hier zwischen saisonalen und konjunkturellen Gründen noch nicht unterschieden werden, doch spricht für Letztere vor allem der Umstand, dass die Vermittlung in die Zeitarbeit zuletzt einen wesentlichen Anteil an den Integrationen ausmachte. Genau hier aber steht zu befürchten, dass diese Perspektive künftig nicht mehr oder allenfalls sehr eingeschränkt verfügbar sein

**Zeitversetzte
Konsequenzen
für die Fallzahlen
im SGB II**

könnte und Mitarbeiter dieser Branche ohne ausreichende ALG I-Ansprüche kurz- und mittelfristig in das SGB II zurückkehren. Im Ergebnis besteht also derzeit offenbar kein unmittelbarer Anlass, von sich zügig erhöhenden Fallzahlen auszugehen, doch dürften die Vermittlungsquoten bereits frühzeitig rückläufig sein, da die Zahl an Jobangeboten für das SGB II-Klientel ebenfalls abnehmen wird. Zugleich bietet das SGB III bei einer anhaltenden Rezession keinen dauerhaften Schutzschirm und bestehen mit Auftockerregelungen ohnehin Verknüpfungen, die schneller als erwartet zu einer Beanspruchung der passiven und aktiven Grundsicherung führen können.

**Erwartbare
Doppelstrategie**

Insofern stellt sich die Frage, wie die örtlichen Einrichtungen und Träger auf diese Situation reagieren und welche Konsequenzen dies für die bislang diskutierten Strategien und Maßnahmenentwicklungen im SGB II hat. Denn auch wenn die Fallzahlen im Verlauf von 2009 und vor allem in 2010 wieder erkennbar ansteigen sollten, wird damit das *Problem einer hohen Anzahl dauerhaft und strukturell arbeitsmarktferner Personenkreise nicht obsolet*. Gleichzeitig ist darauf zu achten, das (erneute) *Absinken weiterer Zielgruppen zu verhindern*, also die Beschäftigungsfähigkeit neuer Kunden soweit als möglich zu erhalten. Nach eigenen Angaben wollen die dazu befragten 20 Grundsicherungsstellen zumeist mit einer Doppelstrategie reagieren, die vermehrt sozialintegrative und präventive Ansätze zwar nicht aufgibt, aber für zusätzliche Leistungsbezogener Qualifizierungsmaßnahmen sowie öffentliche und subventionierte Tätigkeiten anbietet. Gefordert wird auch in diesem Zusammenhang, die im SGB II nach wie vor gegebenen Handlungsspielräume personell und instrumentell zu erhalten sowie ggf. eine Flexibilisierung dahingehend vorzusehen, dass sich etwa Arbeitsgelegenheiten erweitern oder entfristen lassen und anspruchsvollere Beschäftigungsformen ebenfalls länger in öffentlicher Finanzierung befinden können.

- (7.9) **Reformvorschläge zur Optimierung der Integration von Langzeitarbeitslosen.** Die von ARGEn und Optionskommunen gleichermaßen befürworteten *Reformen des Eingliederungsinstrumentariums* nehmen unverändert vor allem auf die Notwendigkeit Bezug, einer problembehafteten Klientel mit individuellen Leistungen zu begegnen (Quelle: ISE-Erhebungen 2007 und 2008). So plädieren die befragten Akteure für eine größere *Flexibilität der Eingliederungsleistungen* (bisher auf der Basis von § 16 Abs. 2 Satz 1, künftig im Rahmen des § 16f SGB II) sowie für die bereits angesprochene *Entfristung von Arbeitsgelegenheiten* in der Mehraufwand- und Entgeltvariante. Große Unterstützung findet unverändert auch der ver-

schiedentlich diskutierte Vorschlag zu einer *Kapitalisierung passiver Leistungen im Rahmen von Lohnsubventionen und Kombilohnsystemen* (vor allem seitens der Optionskommunen); Ähnliches gilt für die gleiche Verfahrensweise zur Finanzierung öffentlicher Beschäftigung. Unentschieden reagieren die Träger nach wie vor auf die Möglichkeit zur *Einführung eines Präventionsgebots* zugunsten jener Personenkreise, die derzeit keine Leistungen nach dem SGB II in Anspruch nehmen können oder dem Arbeitsmarkt (noch oder zwischenzeitlich) nicht zur Verfügung stehen. Hierfür dürfte nach Ansicht der vom ISE vor Ort interviewten ARGEn und Optionskommunen vor allem die *Befürchtung* verantwortlich sein, mit einer solchen Verbreiterung des Leistungsauftrags den Vollzug zu überlasten bzw. andere Aufgabenträger (insbesondere die Länder sowie die Kommunen im Bereich der sonstigen sozialen Daseinsvorsorge) aus ihrer Verantwortung zu entlassen. Berücksichtigt man jedoch in diesem Kontext die gleichzeitig bestehenden kommunalen Zuständigkeiten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII), sollte eine entsprechende Arrondierung und Vervollständigung des Handlungsauftrags des SGB II im originären Interesse der Kreise und Städte selbst liegen. Sofern nämlich im Vorfeld und innerhalb des neuen Leistungssystems präventiv agiert werden kann und soll, begrenzt dies frühzeitig den Umfang jener Personenkreise, die langfristig und dauerhaft zu Leistungsbeziehern nach dem SGB XII werden. Ungeachtet dessen stößt die gleichfalls vorgetragene Forderung nach einer *Absicherung sozialpolitischer und -integrativer Handlungsansätze innerhalb des SGB II auf breite Zustimmung* (insbesondere seitens der Optionskommunen), zumal man sich hiervon eine Unterstützung jener Maßnahmen und Strategien erhofft, die nicht nur auf die abschließende Vermittlung einer ggf. kleineren Kundengruppe zielen, sondern auch die breite Hebung der Beschäftigungsfähigkeit und damit die Senkung gesellschaftlicher Folgekosten in den Blick nehmen.

(8) Flankierende Leistungen: Sozialintegrative Maßnahmen und soziale Daseinsvorsorge

Die *flankierenden Leistungen* nach § 16a SGB II (neu) bilden einen *wesentlichen Bestandteil der sozialintegrativen Dimension der Grundsicherung* für Arbeitsuchende. Der Gutachter hat hierzu in den vergangenen Jahren mehrfach abgefragt, wie sich der Versorgungsstand und ein möglicher Aufstockungsbedarf darstellte (8.1); dies gilt auch für die von den Kommunen für 2008 und 2009 prognostizierte Entwicklung (8.2). Hinzutreten detailliertere Angaben zur operativen Einbindung der betreffenden Maßnahmen in die sonstige Kundenbetreuung durch Vermittler und Fallmanager (8.3), bevor gesondert auf den Bereich der Kinderbetreuung eingegangen wird (8.4).

16a-Leistungen als wesentlicher Bestandteil der sozialintegrativen Dimension des SGB II

(8.1) Versorgungsstand und Auslastung. Die örtlichen Einrichtungen und kommunalen Träger berichten für die ersten vier Jahre des neuen Leistungssystems von *überwiegend ausreichenden Kapazitäten bei Suchtberatung, psychosozialer Betreuung und Schuldnerberatung*, mit einer leicht steigenden Tendenz in der Bedarfsabdeckung (Quelle: ISE-Erhebung 2006 bis 2008). In allen Einzelleistungen bestehen keine gravierenden Unterschiede zwischen den Trägermodellen, mit (nach eigener Einschätzung) i. T. geringfügigen Ausstattungsvorsprüngen in den Optionskommunen. In diesem Zusammenhang ist der häufig positiven (Selbst-)Einschätzung der Kommunen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung insofern mit einer gewissen Zurückhaltung zu begegnen, als hier regelmäßig von einer geringeren Abstimmungsintensität mit den örtlichen und im Leistungsprozess nach dem SGB II hauptverantwortlichen Agenturen für Arbeit auszugehen ist und letztere auch in geringerem Maße auf die entsprechenden Maßnahmen zurückgreifen (Quelle: ebd.).

Seit 2005 insgesamt ausreichende Kapazitäten

Die *Inanspruchnahme* der betreffenden Leistungen durch die örtlichen Einrichtungen hat in den vergangenen Jahren *deutlich zugenommen*, was zum einen auf die fortlaufende Konsolidierung und Professionalisierung der Hilfeprozesse verweist, zum anderen erneut (vgl. dazu Kap. 7) die besonderen Klientelanforderungen dokumentiert (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008). Gemessen an diesem Bedarfsindikator kommt der Schuldner- und Suchtberatung mit 92 und 86% die größte Bedeutung (psychosoziale Betreuung 79%). Unterschieden nach den drei Trägermodellen berichten die Optionskommunen nahezu einhellig in allen drei Kategorien von einer hohen Auslastung (für 2007 98% im Bereich der Schuldnerberatung, 92% bei der Suchtberatung und 90% für die psychosoziale Betreuung – Quelle: ebd.). Sie liegen damit unverändert vor den ARGEn, die aber im

Steigende Inanspruchnahme als Ausdruck von konsolidierten Prozessen und eines entsprechenden Bedarfs auf der Kundenseite

Vergleich zu den Vorjahren ebenfalls eine deutliche Erhöhung der Nachfrage und Angebotsnutzung vermelden (Beispiel Schuldnerberatung: 66% in 2005, 72% in 2006 und 92% in 2007). Demgegenüber verbleibt die Situation in Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung offenbar suboptimal, wiewohl es auch hier zu einer verbesserten bzw. häufigeren Auslastung kam (Beispiel Schuldnerberatung: 29% in 2005, 50% in 2006 und 62% in 2007 – Quelle: ebd.).

**Aufstockungen
erneut vor allem
in der Schuldner-
beratung und
häufiger in Options-
kommunen**

2005 und 2006 erfolgten aufgrund der insgesamt als ausreichend eingeschätzten Kapazitäten *nur in Ausnahmefällen nennenswerte Aufstockungen*, wobei die Schuldnerberatung (korrespondierend mit der hohen Bewertung ihrer Maßnahmeneffektivität – vgl. dazu auch unter 7) immerhin in 17 (2005) bzw. 38% (2006) der Fälle mit zusätzlichem Personal und Ressourcen ausgestattet wurde; darüber hinaus zeigten sich die Optionskommunen deutlich aktiver, auch was den Ausbau der Suchtberatung und der psychosozialen Betreuung anbetraf, da man diese Leistungen insgesamt als wichtiger einschätzte (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 und 2007). Diese Entwicklung wiederholte sich in 2007, wobei an ARGEn (24%) beteiligte und getrennt arbeitende Kreise (29%) häufiger ihr Schuldnerberatungsangebot erweiterten als Optionskommunen (19%), Letztere allerdings erneut öfter die Suchtberatung und die psychosoziale Betreuung aufstockten.

**Bedarfsgerechte (8.2)
Kapazitätsanpassung
auch in 2008 und
2009 erwartbar**

Situation und Planung für die Jahre 2008 und 2009. Für das Jahr 2008 wurden ebenfalls ausreichende Kapazitäten bei flankierenden und sozialintegrativen Leistungen gemeldet, mit gelegentlichen Defiziten vor allem im Bereich der besonders stark beanspruchten Schuldnerberatung. Hierbei zeigt die nach Trägermodellen differenzierte Darstellung der *Bedarfsabdeckung und Angebotsausweitung* ein ähnliches Bild wie in den Vorjahren (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008). Volumenmäßig wird es danach in nennenswertem Umfang vor allem in der Schuldner- und Suchtberatung zu einer Kapazitätserhöhung kommen. Für die betreffenden Kreise errechnen sich, bezogen auf die Ausgaben in 2007, jeweils durchschnittlich geplante Aufstockungen von 30% (Ausweitung der Schuldnerberatung in 2008) und 23% (Erweiterung der Suchtberatung in 2008 – Quelle: ISE-Erhebung 2008); für 2009 ergibt sich ein ähnliches Bild, wobei hier angesichts der geringen Fallzahl auf eine nur begrenzte Aussagekraft der Ergebnisse hinzuweisen ist.

Ungeachtet dessen machen die vorgetragenen Daten deutlich, dass es auf Seiten der kommunalen Träger seit 2005 zu einer *stetigen bedarfsorientierten Anpassung der flankierenden Leistungen* kam und Aufstockungen in erheblichem Umfang auch für 2008 und 2009 in Aussicht gestellt werden. Dabei spielen eine entsprechende Problemsensibilität und Nachfrage eine wesentliche Rolle, wie die Unterschiede zwischen ARGEn, Optionskommunen und Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung dokumentieren. Gelegentliche Kritiken und Vermutungen, die Städte und Kreise würden ihrer Verpflichtung zur auskömmlichen Bereitstellung von Kapazitäten nicht oder nur sehr selektiv nachkommen, lassen sich zumindest anhand der vom ISE erhobenen Empirie nicht bestätigen. Stattdessen erhärten die verfügbaren Daten die Vermutung, dass die *Inanspruchnahme und Ausstattung von der vor Ort geltend gemachten Nachfrage abhängen*, mithin die örtlichen Einrichtungen dazu aufgerufen sind, eine entsprechende Intensivierung sozialintegrativer Leistungen über die Einbindung in die Kundenbetreuung zu erwirken. Hierzu verwiesen die in den Fallstudien befragten Akteure häufig auch auf eine ihrer Erfahrung nach zu *geringe Sensibilität der Agenturen für die Erfordernisse der flankierenden Maßnahmen*. Dies ließ sich in den Vorjahren u. a. daran ablesen, dass es offenbar nur zu einer geringen Nutzung der präventiv wirksamen und unbeschränkt zugänglichen Leistungen durch ALG I-Empfänger kam (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 und 2007). Immerhin hat sich die Situation hier entspannt bzw. spürbar verbessert, da inzwischen eine Mehrzahl der Kreise von einer entsprechenden Nachfrage und Inanspruchnahme berichtet (Quelle: ISE-Erhebung 2008).

Nachfrage der operativen Einrichtungen als Voraussetzung für eine bedarfsgerechte Ausstattung

- (8.3) Operative Einbindung.** Mehr als in allen anderen Leistungsbereichen des SGB II kommt es bei der Erbringung sozialintegrativer Maßnahmen nach § 16a Nr. 2-4 unverändert zu einer *intensiven Beteiligung beauftragter Dritter* (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008). Im Geschäftsprozess erfolgt meist eine Weiterleitung der Hilfebedürftigen durch die operativen Einrichtungen, wobei jedoch nur i. T. ein nachfolgender Informationsaustausch und eher selten eine aktive Einbindung in die übrige Hilfe- und Maßnahmenplanung stattfindet (Quelle: ebd.). Dieses Defizit fällt in den *Optionskommunen* nach wie vor geringer aus, da man hier zumindest auf einen *kommunikativen Austausch* und zunehmend auf eine *gemeinsame Aufgabenerledigung* Wert legt, obgleich die hierzu vor Ort befragten Akteure einräumen, dass in der Vernetzung von Fallmanagement und flankierenden Leistungen nach wie vor erheblicher Verbesserungsbedarf besteht.

Unverändert verstärkter Vernetzungsbedarf – Vorteile der Optionskommunen

Nach eigener (8.4)
Einschätzung
ausreichende
Kapazitäten

Bedarfsabdeckung und Finanzierung der Kinderbetreuung. Neben den insgesamt als ausreichend eingeschätzten Betreuungskapazitäten berichtet die Mehrzahl der Kommunen und örtlichen Einrichtungen über Planungen oder spezielle Maßnahmen für Angebote, die auf die Bedürfnisse des SGB II-Klientels ausgerichtet sind (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008). Letzteres gilt vor allem für die Optionskommunen, die nach eigenen Angaben besonders häufig *zusätzliche und spezielle Betreuungsmöglichkeiten für Kinder von ALG II-Beziehern* schaffen wollen oder bereits anbieten (Quelle: ebd.). Ähnliches findet sich bei der Finanzierung entsprechender Kapazitäten; so stellen die Optionskommunen öfter Mittel für gesonderte Maßnahmen nach § 16a Nr. 1 SGB II (neu) zur Verfügung (Quelle: ebd.). Ein *Ausbau der Betreuungseinrichtungen* aufgrund eines erhöhten oder speziellen Bedarfs von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach dem SGB II findet dagegen sowohl in Options- als auch ARGE-Kommunen sowie in Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung *weiterhin nur vereinzelt* statt, allerdings erhöhte sich die Quote der zugelassenen Träger, die dies erwägen, für 2007/2008 auf immerhin 25% (Quelle: ISE-Erhebung 2008). – Ungeachtet dessen verweisen die vor Ort befragten Vertreter der Kommunen und der Länderebene auf den derzeit laufenden Diskussionsprozess und die ihm nachfolgenden Anstrengungen, die entsprechenden Kapazitäten deutlich auszubauen, was dann auch wiederum dem SGB II-Klientel zugute kommt.

(9) Steuerung und Aufsicht: Aufgaben- und Finanzverantwortung, örtliche und externe Steuerungsmöglichkeiten

Im vorliegenden Kapitel werden wesentliche Aspekte der Steuerung und Aufsicht im Rahmen des SGB II-Vollzugs betrachtet. Den Ausgangspunkt bildet zunächst eine *Einschätzung der Handlungs- und Gestaltungsspielräume des Bundes* sowie des *Verhältnisses zu den Ländern* – jeweils aus Sicht der örtlichen Einrichtungen und Kommunen (9.1). Hinzutreten in Ergänzung zu den bereits in Kap. (3) diskutierten Aspekten weitere Gesichtspunkte der *dezentralen Steuerungsfähigkeit*, die insbesondere örtliche Ermessensspielräume, Weisungsintensitäten seitens der Bundesagentur und Gestaltungspotenziale der Kommunen betreffen (9.2). Detaillierte Betrachtungen schließen sich zur Frage der *Wirtschaftlichkeitskontrolle* in den örtlichen Einrichtungen an (9.3), bevor eine *Projektion unterschiedlicher Trägervarianten* Aufschluss darüber gibt, in welchem Umfang bei einer Reform mit Transaktionskosten zu rechnen sein wird, die vor allem von der institutionellen Komplexität der Organisationsstrukturen abhängen (9.4).

Zentrale und dezentrale Potenziale, Wirtschaftlichkeitskontrolle und Projektion des Aufsichtsgefüges

(9.1) Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit des Bundes, Verhältnis zu den Ländern. Aus Sicht der örtlichen Einrichtungen und Kommunen verfügt der *Bund* mit dem SGB II über gewichtige Handlungsmöglichkeiten, um sozial- und strukturpolitische Zielsetzungen zu verfolgen (Quelle: ISE-Erhebung 2008). Diese Potenziale sind nicht allgemeiner Natur, sondern lassen sich auch im Vollzug des Leistungssystems realisieren, was unter anderem daran abzulesen ist, dass nach Einschätzung der Befragten gegenüber den vor Ort eigenverantwortlichen Optionskommunen eine ausreichende Mittelkontrolle besteht und die *fachliche Gestaltungsfähigkeit* des Bundes *durch die zugelassenen Träger nicht in nennenswertem Umfang eingeschränkt* wird (Quelle: ebd.). Darüber hinaus scheint sich diese Einschätzung zu stabilisieren, wie an den Ergebnissen im Zeitverlauf zu erkennen ist (Quelle: ISE-Erhebung 2007 und 2008). Freilich wird man diese Bewertungen insoweit als einseitige Betrachtung ansehen können, als sie nicht die Einschätzung von Bundesorganen wiedergeben. Gleichwohl erscheint es für das Trägerverhältnis durchaus aufschlussreich, wie der Partner oder Gegenüber gesehen wird. Danach spiegelt sich auch in dieser Frage ein offenbar gestiegenes Gewicht der Bundesseite wider, das ebenso bei anderen Themen zu Tage tritt.

Stabiles und offenbar in der Tendenz steigendes Gewicht des Bundes

Das Verhältnis zu den *Bundesländern* ist nach wie vor durch die *Forderung nach politischer Unterstützung und der Zurückhaltung im Vollzug* gekennzeichnet (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008). Letzteres fordern vor allem die ARGE-Kreise, Ersteres loben die zugelassenen Träger, wengleich hier eine gewisse Ernüchterung festzustellen ist, da selbst

Vor Ort Wunsch nach Unterstützung, aber Ablehnung einer fachlichen Aufsicht durch die Länder

jene Länder, die 2004 und 2005 für die Option eintraten, nunmehr einer vollständige Übernahme der SGB II-Zuständigkeiten sehr zurückhaltend gegenüberstehen. Immerhin – auch das wird anerkennend hervorgehoben – sehen sich die Optionskommunen hinreichend bei der Verteidigung ihres Bestandes unterstützt. Auf einhellige *Ablehnung* stoßen dagegen vor Ort jene Überlegungen, die auf eine *Vereinheitlichung der Aufgabenwahrnehmung im Landesmaßstab mittels Fachaufsicht* zielen (Quelle: ebd.). Grundsätzlich präferiert man unverändert ein System, das den Ländern die Organisationsaufsicht zuweist, ihnen allerdings keine oder nur sehr begrenzte inhaltliche Einflüsse gewährt. Einzig ein verstärktes Engagement bei komplementären Maßnahmenförderungen und vor allem bei der Finanzierung der in erhöhtem Maße vermittlungsrelevanten Kinderbetreuung wird von den örtlichen Akteuren ausdrücklich gewünscht. Insofern erhofft man sich von den Ländern eine unterstützende und dotierende, aber eben keine stetige fachpolitische Rolle, die über die Verteidigung föderaler Positionen hinausgeht (Quelle: ebd.).

Flexibilität und Dezentralität als Voraussetzungen eines erfolgreichen SGB II-Vollzugs (9.2)

Dezentrale Steuerungsmöglichkeiten. Im Rahmen der über vier Jahre hinweg geführten Interviews sowie als Ergebnis der dreimaligen flächendeckenden Erhebungen des ISE wurde erkennbar, dass insbesondere die örtlichen Akteure, also die Vertreter der Kommunen und operativen Einrichtungen, i. T. aber auch die der lokalen Agenturen, *in der Anpassung auf die jeweiligen Klientelbedürfnisse* eine, wenn nicht sogar die *zentrale Integrationsleistung* sehen. Dies verbindet sich mit intensiven Personaldienstleistungen (Leistungssachbearbeitung, Vermittlung und Fallmanagement) sowie einer möglichst individuellen Maßnahmenauswahl und -gestaltung. Hinzutritt ein zumeist und (mit zunehmenden Vermittlungserfolgen) je Hilfebedürftigem ansteigender Zeitaufwand, um Betroffene an den Ersten Arbeitsmarkt heranzuführen sowie schließlich auch in Beschäftigung zu vermitteln.

Kritik an der übernommenen SGB III-Logik der Bundesagentur

Solche scheinbar allgemeingültigen Aussagen zum SGB II werden allerdings im Vollzug vor allem dann nicht identisch interpretiert, wenn Bund und Kommunen zusammenwirken bzw. die volle Hierarchie der Bundesagentur beteiligt ist. So bestätigen in vor-Ort-Gesprächen auch ARGE-Geschäftsführer mit BA-Hintergrund, dass sich seit 2005 das Problem ergebe, dass man *agenturseitig die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach der Logik des SGB III* und damit im Hinblick auf die Bedarfe und Fähigkeit arbeitsmarktnäherer Kunden zu gestalten versuche. Dies belegen nicht nur die diversen Ansätze, den Vollzug des SGB II zu durchformen und

sehr detailliert zu programmieren, sondern auch die verpflichtende Anwendung von Maßnahmen, technischen Systemen und Kundenkategorien, die sämtlich dem Instrumentarium des ALG I entlehnt seien. Gefordert wird deshalb vielfach, SGB II und SGB III auch gesetzestechnisch zu entkoppeln, die vorgesehenen Integrationsmaßnahmen also abschließend im SGB II selbst auszuweisen und dort auf besondere Klientelbedürfnisse anzupassen (Quelle: ISE-Fallstudien).

Will man diese Kritikpunkte anhand der flächendeckenden Erhebung nachzeichnen, so bietet sich hierfür u. a. die Frage nach dem *Status und der Entwicklung des operativen SGB II-Vollzugs* an. So geben seit mehreren Jahren etwa drei Viertel der Vertreter von Kreisen, Optionsstädten und örtlichen Einrichtungen an, dass sich der anfängliche und letztlich erfolgsentscheidende *Vorteil einer weitgehend erlassfreien Verwaltung zunehmend eingeschränkt* findet (Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008). Als wesentliche Gründe werden dafür *Steuerungsansprüche des Bundes* benannt, die dieser zunächst über diverse gesetzliche und verordnungstechnische Nachsteuerungen umzusetzen sucht. Hinzutritt das *Regime der Bundesagentur*, das im Fall der ARGEn neun von zehn der örtlichen Einrichtungen für die zunehmende Einengung des Vollzugs verantwortlich machen. Die Auswirkungen sich verfestigender Routinen vor Ort sowie kommunaler Steuerungsansprüche werden mit Blick auf die Identität der Befragten naturgemäß geringer eingeschätzt, allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die ARGEn mit 13% weniger unzufrieden sind als die Optionskommunen, wo immerhin jede Fünfte offenbar Anlass zur Selbstkritik sieht, mithin die dezentralen Akteure nicht nur den Beschränkungen ihrer Binnensicht zu unterliegen scheinen (Quelle: ISE-Erhebung 2008).

**Zunehmende
Einschränkung
einer flexiblen
und erlassfreien
Verwaltung
durch Bund
und BA**

Interessant ist vor diesem Hintergrund im Übrigen auch, dass sich die *ARGEn und ihre Mitarbeiter* zu etwa drei Vierteln an *Vorgaben und fachliche Hinweise der Bundesagentur hierarchisch gebunden* fühlen und auch weniger verbindliche Formen der Steuerung vorrangig berücksichtigen (Quelle: ebd.). Dies ist vor allem deshalb bemerkenswert, als mit Blick auf die entsprechenden Verfahren hiermit sehr detailliert auf den SGB II-Vollzug Einfluss genommen wird, wodurch die Handlungs- und Steuerungskompetenzen der Trägerversammlungen als Organe der gemeinsamen Aufgabewahrnehmung zumindest erheblich tangiert, i. T. sogar schlicht konterkariert werden (vgl. dazu unter 3 und 4). Sofern dies seitens des Bundes und der BA als in der Sache begründet und für einen reibungslosen Vollzug unverzichtbar erklärt wird, kann dem entgegen gehalten werden, dass trotz

**Umfassende
Berücksichtigung
von BA-Hin-
weisen und
-vorgaben**

der für sie fehlenden Verbindlichkeit eine Vielzahl von Optionskommunen die fachlichen Hinweise der Bundesagentur nutzt. Insofern stellt sich der *Frage, ob es der i. T. strikt hierarchischen Routinen und Verhaltensweisen tatsächlich bedarf*, um seitens des Bundes unterhalb der gesetzlichen Steuerungsmöglichkeiten effektiven Einfluss auf den Vollzug des SGB II zu nehmen.

Deutlich eingeschränkte Steuerungsmöglichkeiten bei eigenen kommunalen Aufgaben

Dies gilt umso mehr, als eine Vielzahl der betroffenen *Kreise*, die mit der BA in einer ARGE oder auch bei getrenntem Vollzug zusammenarbeiten müssen, über eine *fehlende Steuerungsfähigkeit* nicht nur im Hinblick auf die gesamte Geschäfts- und Arbeitsmarktpolitik klagen, sondern sich auch in ihrem *eigenen Wirkungskreis* (KdU, einmalige Leistungen und flankierende Leistungen) *eingeschränkt* sehen. So geben lediglich 11% der ARGE-Kreise und 15% der Gemeindeverbände mit separater Aufgabenwahrnehmung an, dass sie in vollem Umfang die kommunalen Zuständigkeiten steuern können (Quelle: ISE-Erhebung 2008). Zwei Drittel bzw. 38% bejahen dies lediglich eingeschränkt und zwar im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen, während 23 bzw. 48% solche Möglichkeiten nicht erkennen (Quelle: ebd.).

Breite Anwendung (9.3) verfügbarer Verfahren der Wirtschaftlichkeitskontrolle

Wirtschaftlichkeitskontrolle. Da Bund und Kommunen erhebliche Ausgaben im SGB II tätigen, ist für beide Seiten die *Ressourcenkontrolle von hoher Bedeutung*. Hierbei wird erkennbar, dass sowohl kommunale als auch bundesweite Verfahren zur Anwendung kommen und im Zeitverlauf einzelne *Routinen* offenbar *verstärkt* wurden (Quelle: ISE-Erhebungen 2006-2008). Zu nennen sind insbesondere das interne Controlling der Kreise und örtlichen Einrichtungen sowie Prüfungen durch die Bundesagentur und durch den Bundesrechnungshof. Differenziert man hier nach den Trägermodellen, so berichten sowohl ARGEn als auch Optionskommunen (wie im Übrigen die Kreise mit getrenntem Vollzug) von sehr *umfassenden und mehrschichtigen Prüf- und Kontrollverfahren*. Die zugelassenen Träger verweisen auf eine breitere Palette paralleler Systeme; außerdem lassen die Umfragewerte des ISE hier erneut auf eine leichte Zunahme der Intensität schließen (Quelle: ebd.).

Umfassende und äquivalente Prüfkriterien

Hinsichtlich der angewandten Kriterien kommt es nach eigenen Angaben der befragten Einrichtungen zu einer umfassenden und äquivalenten Anwendung relevanter Rechtsvorschriften und Gesichtspunkte. Im Zeitverlauf ist dabei eine seit 2007 offenbar *gestiegene Bedeutung der Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung* zu verzeichnen. Erneut lassen die Antworten der Optionskommunen auf ein tendenziell breiteres *set* an Prüf- und Kontroll-

kriterien schließen; auch verweisen die zugelassenen Träger auf eine für sie gestiegene Bedeutung der BHO (Quelle: ebd.). Hinzukommt, dass nach Berichten der im Rahmen von Fallstudien vor Ort befragten Kommunen die Aktivitäten der Prüfgruppe des BMAS zwar häufig Konflikte und Meinungsunterschiede hervorrufen, man allerdings hierdurch angehalten werde, auf entsprechende Systeme und Kriterien zurückzugreifen. Perspektivisch gehen die allermeisten der betroffenen Kreise und Städte davon aus, dass sich die betreffenden Verfahren einspielen und dauerhaft ohne die gegenwärtig auch aus der ungeklärten Trägerfrage abgeleiteten Probleme funktionsfähig sein werden.

Ungeachtet dieser konstruktiven und gegenüber den legitimen Steuerungsinteressen des Bundes offenen Haltung mahnen die kommunalen Träger eine *Beschränkung der angesprochenen Prüfroutinen auf die haushalterische Mittelverwendung* an. Dies gilt insbesondere für die Optionskreise und -städte. Ausgeschlossen werden muss danach eine Praxis, die nachlaufend zum Vollzug gleichsam *ex post* eine Rechts- und i. T. Fachaufsicht konstituiert, wozu der Bund weder nach dem SGB II noch im Rahmen der föderalstaatlichen Ordnung befugt ist. Insbesondere zuletzt aufgetretene Streitfälle um Nachforderungen an Optionskommune ließen sich bei einer entsprechenden *Klarstellung und Fokussierung der Tätigkeit der Prüfgruppe des BMAS* künftig vermeiden. Schließlich sollte in diesem Kontext darauf geachtet werden, die bundesseitigen Verfahren besser zu koordinieren und möglichst auch mit der Tätigkeit von Krankenkassen und Rentenversicherungsträgern abzustimmen, um eine *Dauerbelastung der Grundsicherungsstellen durch externe Kontrollen* zu vermeiden.

In der *Summe* berichten etwa acht von zehn Grundsicherungsstellen und Kommunen von *zufriedenstellenden Prüf- und Kontrollverfahren*, die die *notwendige Qualität und Exaktheit* aufweisen (Quelle: ISE-Erhebung 2008). Ein Anstieg von insgesamt acht Prozentpunkten gegenüber 2007 erklärt sich dabei aus den offenbar vor allem in den ARGEn verbesserten Routinen, von denen 2008 inzwischen 78% (gegenüber 62% in 2007) diese Verfahren als positiv kennzeichnen.

- (9.4) Aufsichtsgefüge und Interaktionsbeziehungen.** Für die *Steuerungsfähigkeit* der Träger im SGB II sind die *geltenden Organisationsregelungen* und die sich hieraus ergebenden *Aufsichts- und Interaktionsbezüge wesentlich*. Derzeit bestehen hier mehrfache Verbindungen, für die aus der Praxis der letzten vier Jahre, aber auch mit Blick auf die Erfahrungen aus anderen Bereichen von nicht unerheblichen Transaktionskosten ausgegangen wer-

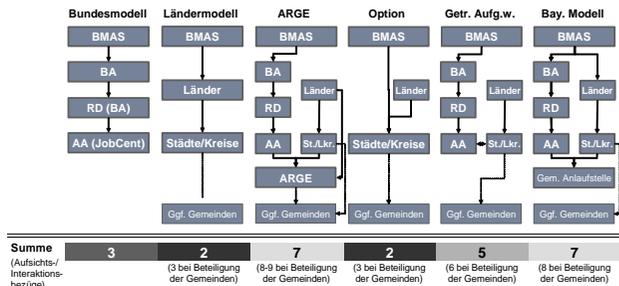
Notwendige Fokussierung der vom Bund eingesetzten Prüfverfahren

Insgesamt zufriedenstellende Prüf- und Kontrollprozesse

Erhöhte Bedeutung der institutionellen Struktur aufgrund daraus resultierender Transaktionskosten

den muss. Als *Beispiel* aus dem Bereich der Grundsicherung sei hierfür die Konstellation *der getrennten Aufgabenwahrnehmung* angeführt, für die zwar zumindest formal und juristisch eine saubere Differenzierung der Fach- und Finanzverantwortung realisiert werden kann, die aber im Vollzug dennoch nicht ohne stetige und i. T. sehr aufwendige Abstimmungs- und Korrekturverfahren zwischen Agentur und Kommune auskommt, während jeder beteiligte Träger zusätzlich seine eigenen Hierarchien mitbringt bzw. parallel dazu „bedienen“ muss. Lässt man das zusätzliche *Problem doppelter Verwaltungsstrukturen* auch für die Erbringung von Querschnittsfunktionen außer Acht, kommt es bereits aufgrund der notwendigen Kontakte und wechselseitigen Informationsbedarfe zu einem *Zeitaufwand, der deutlich über die materiellen Vollzugserfordernisse hinausgeht*, wie sie im gleichen Bereich von einem einheitlichen Träger oder einer gemeinsamen Einrichtungen zu erbringen sind. Mit anderen Worten: Es spricht viel dafür, dass sich mit der Erhöhung der institutionellen Komplexität eines Trägermodells (gemessen an der Zahl der in ihm angelegten vertikalen wie horizontalen Interaktionsbeziehungen) die Transaktionskosten erhöhen, was letztlich auch Budgetrelevanz erlangt, wenngleich solche Positionen nicht eigens ausgewiesen werden, sondern versunkene Kosten darstellen.

Projektion unterschiedlicher Trägermodelle¹



¹ *Bundesmodell* = Einheitliche Trägerschaft des SGB II und zusammenhängender Vollzug durch Bundesagentur; *Ländermodell* = Vollzug des SGB II über die Länder als eigene Angelegenheit (sowie in deren Auftrag durch die Kommunen); *ARGE-Modell* = Nach einer Verfassungsänderung und mit Aufsichtsbeteiligung der Länder – s. ASMK-Beschlüsse); *Optionsmodell* = Wie bisher als alternative und parallele Trägerform zur ARGE und getrennten Aufgabenwahrnehmung; *Trennmodell* = Getrennte Aufgabenwahrnehmung wie bisher; *Bayerisches Auftragsmodell* = Vollzug der aktiven Hilfen durch die BA und der passiven Hilfen durch die Kommunen (einschließlich des Leistungsanteil des Bundes auf dem Wege der Auftragsverwaltung), daneben Abstimmung im Rahmen gemeinsamer Anlaufstellen.

Als Entscheidungsgrundlage für die nach dem Karlsruher Urteil notwendige Reform der Trägerorganisation sollte deshalb auch eine *vergleichende Projektion der künftigen Interaktionsstruktur* dienen, wobei an dieser Stelle zunächst von einer Äquivalenz der erforderlichen Bezüge und dem Ziel ihrer Minimierung ausgegangen wird; die voranstehende Übersicht veranschaulicht dies für die *gegenwärtig diskutierten Trägermodelle*.

**Projektion anhand
von sechs Modellen**

Danach besitzen *Modelle mit einer einheitlichen Trägerstruktur* (also das Bundesmodell mit einer alleinigen BA-Zuständigkeit und das Ländermodell mit der Ausführung des SGB II als eigene Zuständigkeit) die *grundsätzlich einfachsten Entscheidungssysteme* und somit die *sparsamsten Organisationsformen*. Im *Vorteil* sind dabei tendenziell das Ländermodell und vor allem die Option, was aber im erstgenannten Fall voraussetzt, dass die Länder keine zusätzlichen und komplexen Aufsichtsgefüge errichten oder sich sogar einen eigenen Aufgabenanteil vorbehalten. Als *problematisch* erweisen sich indes jene Varianten, in denen *Doppelstrukturen* (ARGen, separater Vollzug und bayerisches Auftragsmodell) durch die gleichermaßen am operativen Vollzug beteiligten Bundes- und kommunalen Organe entstehen. Im Einklang mit der Selbsteinschätzung der Kreise, die bislang eine getrennte Aufgabenwahrnehmung praktizieren, fällt die Transaktionskostenbilanz hier zwar etwas besser aus, wird aber letztlich durch einen Verzicht auf eigene Steuerungsmöglichkeiten (vgl. dazu oben unter 9.2.) erkauft. Im Ergebnis führt dies den Gutachter zu der Einschätzung, dass zumindest *im Vollzug eine möglichst einheitliche und miteinander verbundene Organisationsstruktur* gefunden werden sollte, die allerdings *ohne sich überschneidende Aufsichtskompetenzen* auskommt. Inwiefern dies auch nach den bisherigen *ASMK-Beschlüssen* möglich sein soll, muss dahingestellt bleiben. Zwar ist der Wunsch der Kommunen und Länder nachvollziehbar, verfassungsfeste Kooperationsformen mit eigenem Einrichtungscharakter organisationsrechtlich in die Länder einzubinden, doch führt dies ebenfalls zu einer *Verkomplizierung der gegebenen Strukturen* und letztlich zu einer *Erhöhung von Transaktionskosten*. Umgekehrt bestätigen diese Betrachtungen, dass es *vorzugswürdig* erscheint, bei einer politisch wahrscheinlichen Ablehnung einheitlicher Trägerschaften (Bund oder Länder bzw. Kommunen) zumindest *operativ konzentrierte Zuständigkeiten zu gewährleisten*, die – wie in diesem Bericht mehrfach gezeigt – am ehesten in den Optionskommunen hergestellt werden können.

**Modelle mit
einheitlicher Träger-
schaft und/oder
operativer Gesamt-
verantwortung
im Vorteil**

(10) Modellvergleich: Beurteilungskriterien, Situation der drei Trägermodelle, Performanz von ARGEn und Optionskommunen

Als Ausfluss der vorangestellten Einzelbetrachtungen kommt es im folgenden Kapitel zu einem *zusammenfassenden Vergleich der Performanz der gegenwärtigen Trägermodelle*. Als Ergebnis der vorliegenden Evaluation steht dabei unverändert die *örtliche Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit als zentraler Erfolgsfaktor* im Mittelpunkt (10.1). Dies ist sowohl für *Optionskommunen* (10.2) *als auch ARGEn* (10.3) *im Hinblick auf deren spezifische Stärken und Schwächen* nachweisbar. Hinzutritt die *gesonderte Situation getrennter Aufgabenwahrnehmung*, der im Nachgang zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts (zumindest zwischenzeitlich) erhöhte Aufmerksamkeit zukam (10.4). Die *Bedeutung der angelegten Kriterien und deren politische Dimension* (10.5) verweist auf die Notwendigkeit, *Strategien und Methoden der Erfolgsmessung* bei der Dokumentation des Modellvergleichs mitzudenken (10.6). Schließlich sucht der Gutachter in einer *gesamthaften Bewertung* die aus seiner Sicht wesentlichen Gesichtspunkte *der zu bilanzierenden Systemkonkurrenz* darzustellen und mögliche wie erwartbare Unterschiede zur offiziellen Evaluation des Bundes nach § 6c SGB II zu benennen (10.7).

Modellvergleich als Leistungsvergleich - anzulegende Kriterien

(10.1) Örtliche Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit als Erfolgsfaktor. Wie die zu den Einzelthemen dargestellten Ergebnisse zeigen, erweist sich die *lokale Flexibilität und Reaktionsfähigkeit als entscheidende Voraussetzung für einen effektiven Vollzug des SGB II*. Dies folgt unmittelbar aus den Eigenschaften der zu betreuenden Klientel, für das eine allein auf den Ersten Arbeitsmarkt hin orientierte Vermittlungstätigkeit ausscheidet. Dabei sollen *maßgeschneiderte und meist niederschwellige Beschäftigungsangebote in örtlichen und regionalen Kontexten* gefunden werden, was sich mit *erhöhten Anforderungen an eine sozialintegrative Flankierung und bildungsbezogene Absicherung* der Hilfen verbindet. Beides führt vor allem *im aktiven Bereich* zu einer zunehmenden *Spezialisierung und Individualisierung der gewährten Leistungen* (hinzutritt die notwendige Verknüpfung mit übrigen kommunalen Aufgaben – etwa in der Jugendhilfe und im Bildungswesen) und *erfordert* einen *qualifizierten Personaleinsatz*, mit dem auf die gebotene Differenzierung angemessen reagiert bzw. diese umgesetzt werden kann.

Lokale Anpassung und Flexibilität im Interesse des problembehafteten SGB II-Klientels

(10.2) Systematischer Gestaltungsvorteil der Optionskommunen. Wie im Rahmen des vorliegenden Berichts nachgewiesen, suchen alle Träger und örtlichen Einrichtungen diesen Rahmenbedingungen in der beschriebenen Weise zu entsprechen. Zugleich verdeutlichen die gegebenen und durchaus

Option: Größere Reaktions- und Anpassungsfähigkeit, Problem- und Klientelnähe

systematischen Unterschiede die nicht identischen Möglichkeiten, dies auch in vollem Umfang zu verwirklichen. Insofern erscheinen *Organisation und Organisationshoheit als wesentliche Faktoren*, um die Grundsi- cherung für Arbeitsuchende wirkungsvoll durchzuführen, wobei der *dezen- tralen Reaktions- und Anpassungsfähigkeit eine erhöhte Bedeutung* zu- kommt. Diese wiederum ist ausweislich der hier präsentierten Ergebnisse *in Optionskommunen erkennbar höher ausgeprägt*, was sich an der Ausge- staltung der Organisationsstrukturen und Abläufe, einer eigenständigen (und flexibleren) Personal- und Ressourcenbewirtschaftung, den Maßnah- menportfolios und zielgruppenbezogenen Instrumenten, der nach wie vor intensiveren Nutzung von Schnittstellen und Kooperationspotenzialen so- wie dem ebenfalls stärkeren Einbezug von flankierenden und sozialintegra- tiven Leistungen nachvollziehen lässt.

ARGEn: (10.3)
Defizite als Folge
der geteilten
Trägerschaft und
inkompatiblen
Handlungsmuster

Institutionell bedingte Nachteile der ARGEn. Demgegenüber verweisen die operativen Gegebenheiten in den ARGEn *nicht* auf eine *grundsätzlich geringere Performanz*, aber auf eine *deutlich eingeschränkte Fähigkeit, in- dividuelle Organisations- und Geschäftslösungen zu erarbeiten*. Verant- wortlich sind dafür zum einen die *Einflussnahmen der Bundesagentur*, die aus ihrer Trägerfunktion und den Verpflichtungen gegenüber dem Bund abgeleitet werden, zum anderen die *Restriktionen*, die sich *aus der Koope- ration zweier Träger* ergeben. Ganz unmittelbar folgen hieraus *häufigere „Kompromiss“-Lösungen*, die naturgemäß nicht allein den operativen An- forderungen genügen können, sondern auch die Möglichkeiten der beteilig- ten Träger berücksichtigen müssen (etwa im Hinblick auf die Personalwirt- schaft). Ungeachtet etwaiger Konflikte zwischen Agenturen und Kreisen (bzw. Städten) führt dies zu einer *eklatanten Benachteiligung der ARGE- Geschäftsführungen und ihrer Verantwortung für das operative Geschäft* (gegenüber ihren Pendanten in Optionskommunen). Am sichtbarsten wird dies anhand der beklagten (und in der lokalen Wahrnehmung auch domi- nanten) Software- und Personalentwicklungsprobleme; hinzutreten die be- reits angesprochenen und nach Darstellung der örtlichen Akteure über die vergangenen vier Jahre erkennbar zunehmenden Einflussnahmen der Bun- desagentur. Hieraus resultieren aufgrund von Schnittstellen, Steuerungs- konflikten und Unterschieden in der Verwaltungskultur *höhere „Abnut- zungserscheinungen“ beim Leitungs- und operativen Personal der ARGEn*, wobei Spannungen vor allem in solchen Einrichtungen evident sind, die von kommunalen Geschäftsführern geleitet werden. Als Konsequenz strebt die überwiegende und eine zudem wachsende Zahl der Beteiligten eine

organisatorische oder sogar trägerbezogene Vereinheitlichung der Aufgabenverantwortung an. Seitens der ARGEN spiegelt sich dies in der *Forderung nach einer rechtlichen Verselbständigung und eigenen Dienstherrenschaft* (zwecks Einstellung eigenen Personals und der Gestaltung einer souveränen Personalpolitik) wider. Die an den ARGEN beteiligten Kommunen wiederum erkennen in zunehmendem Maße, dass nicht nur die Besetzung der operativ verantwortlichen Position des Geschäftsführers, sondern auch die Verbindung mit dem Vorsitz in der Trägerversammlung erforderlich ist, um eigene Interessen zu wahren und einen vernetzten Vollzug herzustellen. Demgegenüber lehnt die große Mehrheit eine operative Trennung der Trägerkompetenzen ab, und zwar sowohl in einer grundsätzlichen, der separaten Aufgabenwahrnehmung nachempfunden Form als auch innerhalb der ARGEN, wie dies vom Bund wiederholt und mit dem sog. „Rollenpapier“ auch bereits vor der Karlsruher Entscheidung in die Diskussion gebracht wurde. Insofern richtet sich die kommunale Kritik nicht gegen einen einheitlichen und nur i. T. gegen einen gemeinsamen oder abgestimmten Vollzug, sondern vor allem gegen die derzeitige Ausgestaltung der Mischverwaltung und gegebenen Kompetenzverteilung.

- (10.4) Getrennte Aufgabenwahrnehmung als Ausweilösung mit erheblichen Vollzugsrisiken.** Gerade mit Blick auf den weithin als vordringlich betrachteten *Funktionszusammenhang zwischen den im SGB II auf Bund und Kommunen aufgeteilten Zuständigkeiten* erscheint die *getrennte Aufgabenwahrnehmung allenfalls vordergründig als Alternative zu einer konflikthaften ARGE-Bildung oder der als zu riskant eingeschätzten Optionsentscheidung*. In nahezu allen vom ISE erhobenen Fragekomplexen, in die entsprechende Kommunen einbezogen werden konnten, wurde 2007 und 2008 eine im Vergleich zu ARGEN und Optionskommunen *verminderte Abstimmungsintensität* festgestellt (etwa bei Schnittstellen und flankierenden Leistungen). Damit aber finden sich *zwei wesentliche Anforderungen* an die Grundsicherung für Arbeitsuchende *in Frage gestellt*: die angestrebte *Hilfegewährung aus einer Hand* sowie die *Vernetzung* von nicht in gemeinsamer Verantwortung befindlichen Leistungen (insbesondere aus dem kommunalen Bereich). *Lediglich* die unmittelbaren *Anknüpfungspunkte einer abgestimmten Berechnung und Auszahlung des Arbeitslosengeldes* mit seinen bundesseitigen und kommunalen Bestandteilen konnten *bislang vergleichsweise pragmatisch ausgestaltet* werden. Dabei allerdings verbleiben den Kommunen im Regelfall nur der Nachvollzug und die Umsetzung der seitens der Agentur ermittelten Leistungsansprüche, da es anderenfalls zu

Keine
hinreichenden
Gestaltungs- und
Steuerungsmöglichkeiten –
auch im eigenen
Wirkungskreis

einem widersprüchlichen Verwaltungshandeln der Träger käme. Eine darüber hinausgehende Kooperation, die organisatorische Verflechtungsprobleme der ARGEn (etwa im Personalbereich) vermeidet, jedoch wie in diesen oder den Optionskommunen zu einer ähnlichen Kompetenzbündelung gelangt, ließ sich nicht nachweisen. Diese Defizite werden auch nicht dadurch relativiert, dass nach Darstellung von BMAS und BA die Jobcenter bzw. Agenturen bei separatem Vollzug vergleichsweise gute Vermittlungszahlen aufweisen. Denn erneut ist diese Bewertung Ausdruck einer *Zielfixierung ohne hinreichende Berücksichtigung der sozialintegrativen Dimension des SGB II*.

**Zusammenhang
zwischen Vor-
und Nachteils-
konstellationen
und den dabei
angelegten
Kriterien**

- (10.5) Bedeutung und politische Dimension der Bewertungskriterien.** Die *einseitige Programmierung des SGB II erschwert* grundsätzlich eine *Messung der Leistungsfähigkeit*, wobei die in hohem Maße kontextabhängige Vermittlung als eher zufälliges Kriterium erscheint, vergleicht man dies mit dem Anspruch, nicht nur die Arbeitslosenzahlen, sondern vor allem die gesamtgesellschaftlichen Lasten und Folgewirkungen der Langzeitarbeitslosigkeit zu senken. Die *Entscheidung der Trägerfrage* droht deshalb bei unveränderten Rahmenbedingungen erneut zu einem reinen *Politikum* zu werden, dessen Beantwortung sich nur sehr bedingt mit belastbaren Evaluationsergebnissen absichern lässt, wenn deren adäquate Interpretation eine *normative bzw. ordnungspolitische Prioritätensetzung* voraussetzt. Dabei geht es erneut vor allem um die Frage, ob mittels des SGB II zunächst und vor allem die *Zahl der Erwerbslosen und Anspruchsberechtigten reduziert* werden soll (so die Schwerpunktsetzung bislang) oder ob zumindest zu gleichen Teilen die *Ursachen*, also die im Klientel selbst angelegten Voraussetzungen *dauerhafter Hilfebedürftigkeit und deren Ausmaß zu bekämpfen* sind. Ersteres würde die bereits festgestellten Tendenzen einer zunehmenden Kundenselektion befördern (vgl. dazu unter 7) und dürfte sich mit Blick auf die gegebene BA-Anbindung eher *zugunsten der ARGEn* (insbesondere in strukturschwachen Regionen, großen Städten und den neuen Ländern) auswirken, sofern es den Optionskommunen (vor allem in Ländern mit besserer Arbeitsmarktlage und anteilig höherer Klientel mit verfestigten Vermittlungshemmnissen) nicht gelingt, durch ortsgebundene und maßgeschneiderte Angebote die ggf. besseren überregionalen Zugänge der ARGEn zu kompensieren. Umgekehrt müssten die *Optionskommunen bei einer sozialintegrativ ausgerichteten Anpassung bzw. Konkretisierung des Handlungsauftrags nach dem SGB II* sehr viel mehr als die ARGEn dazu in der Lage sein, die Eingliederung von Hilfebedürftigen und deren

Angehörigen in mehreren Stufen und dabei sehr viel breiter anzulegen, selbst wenn dies weniger häufig zu einer kurzfristigen Vermittlung in eine bedarfsdeckende Beschäftigung auf dem Ersten Arbeitsmarkt führen würde.

- (10.6) Daten, Strategien und Methoden der Erfolgsmessung.** Die Erhebung von *Daten zur Sozioökonomie* im Allgemeinen *sowie zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik* im Besonderen genießt einen *hohen politischen Stellenwert*. Deshalb spiegeln sich (jenseits konkreter Steuerungsbedarfe) in Auseinandersetzungen um Zahlen und Messkonzepte regelmäßig ordnungspolitische Orientierungen wider, was naturgemäß nicht den unmittelbaren Interessen operativer Einrichtungen entspricht. Insofern erweist es sich als außerordentlich *schwierig, im Kontext des SGB II Prämissen für eine möglichst bedarfsorientierte und objektive Statistik zu formulieren*, die dann wiederum die Basis für eine aussagefähige Erfolgsmessung bilden könnten.

Politische Bedeutung und Überlagerung von Statistikfragen im SGB II

Dies gilt umso mehr, als der *bisherige Verlauf des neuen Leistungssystems durch schwerwiegende Datenprobleme gekennzeichnet* war. Ausgehend von dem Statistikskandal bei der Bundesanstalt für Arbeit, der den Auslöser der sog. „Hartz“-Reformen bildete, kam es im Zuge der Einführung des SGB II in 2005 und 2006 zu einem regelrechten *Fallzahlenschock*, der auf unterschätzte Problemlagen und Bedarfe, leistungsrechtlich bedingte Fehlansätze und eine problematische Wirtschaftslage zurückzuführen war. Hinzutraten *operative Probleme beim Aufbau von Melde-, Statistik- und EDV-Systemen*, die bis in das Jahr 2007 vor allem die Optionskommunen, mit Blick auf die Leistungssoftware A2LL aber ebenso die ARGEN betrafen. Zugleich bestehen bis heute bei Kommunen und örtlichen Einrichtungen erhebliche *Zweifel*, ob die verwandten Indikatoren und Kennzahlen einem *zu schematischen Messkonzept* folgen und damit letztlich *an den Erfordernissen des Arbeitsmarktes vorbeigehen*. Dies verband sich von Beginn an mit beträchtlichen *Konflikten um problemadäquate Messgrößen* wie Arbeitslosigkeit, Zahl der Arbeitsuchenden, Quantität der Bedarfsgemeinschaften und erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Im Ergebnis führte dies zu *divergenten Mess- und Evaluationsstrategien* der kommunalen und agenturseitigen Grundsicherungsträger, die erneut den *Widerstreit zwischen primärer Vermittlungs- und erweiterter Integrationsorientierung* dokumentieren.

Einführung des SGB II durch Datenprobleme gekennzeichnet

Im Rahmen seiner Fallstudien hat der Gutachter auch zu diesen Themenstellungen 20 Grundsicherungsträger in den vergangenen vier Jahren regelmäßig befragt. Dabei wurde erkennbar, dass es dem Gesetzauftrag folgend in allen Fällen zu einer *prioritären Erfassung und handlungsleitenden*

Wesentliche Orientierungen der örtlichen Einrichtungen

den Bewertung von Integrationen in den Ersten Arbeitsmarkt kommt. Ein weiteres (gemeinsames) Interesse besteht in der Entwicklung der Höhe passiver Leistungen, was aus Sicht der Städte und Kreise insbesondere die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft betrifft. Spezifische, aber nach wie vor modellunabhängige Prioritäten bestehen beim Nachvollzug geeigneter Indikatoren für die Erfassung von Erfolgen in der Arbeit mit schwer Vermittelbaren (etwa über die regelmäßige Beachtung der Senkung der Zahl von Arbeitslosen mit einem Bezug von länger als 24 Monaten). Hinzutreten diverse „händisch“ durchgeführte Analysen – etwa zur Rolle der jeweiligen Einrichtung im Integrationsprozess, also zur Frage, ob sich Erwerbslose vor allem durch Eigeninitiative oder durch wesentlichen Beitrag des Grundsicherungsträgers integrieren konnten. Ähnliches gilt für die Messung des spezifischen Maßnahmenerfolges anhand von Fallauswertungen oder Zählung von Abbrecherquoten.

Unterschiede zwischen den Trägermodellen

Unterschiede zwischen den Trägermodellen bestehen indes vor allem darin, dass die *Optionskommunen* intern wie auch gegenüber der Kommunalpolitik *verstärkt übergreifende Quoten* zur Entwicklung der Zahlen von Bedarfsgemeinschaften, erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Leistungsbeziehern nutzbar machen. Außerdem achten *zugelassene Träger* offenbar häufiger auf *erfasste Fortschritte im Integrationsstatus*, obgleich man auch hier Messprobleme konzidiert und allenfalls von einer „endogenen“ Objektivität ohne weitergehende Vergleichbarkeit ausgehen kann, sofern etwa die Kundenklassifikation nach Arbeitsmarktnähe unmittelbare Verteilfunktionen im internen Geschäftsgang erfüllt. Eine *komparative und damit verallgemeinerfähige Bewertungsbasis* steht hierbei auch für die Gruppe der *Optionskommunen* nicht zur Verfügung, zumal die einzelnen Einrichtungen sehr unterschiedlichen Systemen folgen (vgl. dazu auch unter 7). Zwar scheinen immer mehr ARGEn diesem Aspekt – nicht zuletzt im Gefolge der VerBis-Einführung – ebenfalls höhere Bedeutung beizumessen, doch werden die hierüber generierbaren Informationen derzeit nach Angaben der vor Ort befragten Akteure kaum oder sehr wenig genutzt.

Spezifische Gegebenheiten in den ARGEn

Demgegenüber greift man in den ARGEn häufiger auf die in den *BA-Controlling und Benchmarkberichten* enthaltenen Größen zurück, obgleich vielerorts eine erhebliche Skepsis gegenüber der zugrunde liegenden Datenbasis besteht. Gleichwohl erweist sich die Orientierung an diesen Indikatoren meist als alternativlos, da seitens der Agentur entsprechende Größen im Zielvereinbarungsprozess und in den daran ansetzenden „Nachhalte“-Verfahren dezidiert abgefragt werden. Damit einhergeht eine höhere

Aufmerksamkeit für betriebswirtschaftliche Input-Faktoren, wie etwa die Verwaltungskosten je erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Hinzutreten prozessbezogene Teildaten, wie etwa Zeiträume zwischen Erstberatung und Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung, u. ä. m.

Auf *einheitliche Kritik* stoßen dagegen die insgesamt *noch nicht hinreichenden Aussagen zu einer belastbaren Verbleibstatistik*, die neben den unmittelbaren Vermittlungserfolgen auch deren Nachhaltigkeit dokumentiert. Problematisiert werden zudem die seitens der BA verwandten *Vergleichscluster*, da man hierüber die notwendige Berücksichtigung institutioneller, sozialer wie ökonomischer Rahmenbedingungen und Unterschiede für nicht adäquat abgebildet hält. Freilich sind ähnliche Defizite auch für kommunale Eigenlösungen kennzeichnend, sofern etwa *Vergleichsringe aufgrund fehlender Beteiligung und Vollständigkeit* weder für die Betroffenen selbst noch für die politische Auseinandersetzung nutzbar sind.

Kritikpunkte

Im Ergebnis führt dies den Gutachter zu der Einschätzung, dass sich jenseits der pflichtigen Statistikmeldungen nach dem SGB II eine *einheitliche Bewertungs- und Steuerungspraxis auf der Basis differenzierter Vollzugs- und Erfolgsdaten noch nicht herausgebildet* hat. Daraus wiederum folgt, dass die Bewertung dessen, was eine effektive Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II ausmacht, ebenfalls erheblich differiert. In der Mehrzahl konzentriert sich dieser Unterschied im Vergleich von ARGEn und Optionskommunen auf den *Widerstreit zwischen sozialintegrativer und vermittlungsorientierter Ausrichtung*, wobei die Arbeitsgemeinschaften die letztgenannte Perspektive vor allem aufgrund jener Ziel- und Controllingssysteme wählen, denen sie im Rahmen der Weisungen und Vorgaben der Bundesagentur und des BMAS unterliegen. Befragt nach den *Erfordernissen einer umfeldorientierten und stabilisierenden präventiven Prioritätensetzung* schätzen ihre Vertreter diese nicht grundsätzlich geringer ein, als das für Optionskommunen festzustellen ist (vgl. hierzu unter 7 – Quelle: ISE-Erhebungen 2006 bis 2008). Insofern sind es in ihrem Fall vor allem die institutionellen Rahmenbedingungen, konkret vor allem die SGB III-zentrierte Steuerungs- und Handlungslogik der Bundesagentur, die ihre gegenwärtigen Vorgehensweisen prägen, während die Optionskommunen diesbezüglich bereits heute wesentlich stärker von ihren Freiheiten Gebrauch machen.

Uneinheitliche Erfolgsbegriffe und Bewertungen

- (10.7.) Zusammenfassende Bewertung.** Auf der Basis seiner vierjährigen Evaluation gelangt der Gutachter zu einer abschließenden Beurteilung der von ihm zu untersuchenden Trägermodelle, die im Folgenden erläutert wird.

Abschließende Beurteilung, empirische Grenzen

Dabei ist allerdings zu betonen, dass die dargestellten Ergebnisse einen *direkten statistischen Zusammenhang mit den Resultaten und der Performanz der Grundsicherungsträger nicht enthalten* und für diese Fragen deshalb auf *qualitative, analytische und plausibilitätsgestützte Erwägungen* zurückgegriffen werden muss. Hieraus wiederum ergibt sich freilich *kein Nachteil gegenüber der § 6c-Evaluation im Auftrag des Bundes*, die solche quantitativen Aussagen zu treffen sucht. Denn auch diese Untersuchung unterliegt den unterschiedlichen Kriterien und ordnungspolitischen Orientierungen (vgl. dazu 10.5 und 10.6). Vor allem aber muss die hierfür genutzte Datenbasis als außerordentlich schmal eingeschätzt werden. So waren sowohl in ARGEn als auch in Optionskommunen bis 2006/2007 *unverändert Konsolidierungsprozesse zu verzeichnen* und kann deshalb überhaupt erst für das Jahr 2007 von einer *weithin routinisierten Aufgabenerledigung vor Ort* ausgegangen werden. Gerade den zugelassenen kommunalen Trägern war diese Zeit einzuräumen, um ihnen den Aufbau jener Kapazitäten und Routinen zu ermöglichen (etwa im Bereich der Stellenvermittlung und des Arbeitgeberservice sowie bei Controlling- und Softwaresystemen), auf die man innerhalb der ARGEn durch die Beteiligung der Bundesagentur sofort zurückgreifen konnte. Folglich müsste man schon aus methodischen Gründen die Jahre 2007 und 2008 *abwarten und in die Evaluation vollständig miteinbeziehen*, um die benannten etwaigen Verzerrungen zu nivellieren. Vor diesem Hintergrund lassen sich nach den Erkenntnissen der ISE-Evaluation die *drei Trägermodelle* wie folgt kennzeichnen:

**Kennzeichnung
der drei Modelle**

ARGEn:
Systemische
Defizite mit
gewissen Stärken
in der stellen-
orientierten
Vermittlung

Option:
Organisatorische
Vorteile und
nachhaltigere
Ansätze

**Getrennter
Vollzug ohne
gesamthafte
Integrations-
politik**

- Die ARGEn weisen *erhebliche Systemdefizite* vor allem im organisatorischen (vgl. dazu 3, 4, 5) und personalwirtschaftlichen (vgl. dazu 6) Bereich auf, womit sie sich in einer zentralen Handlungsressource – der dezentralen Ausgestaltung von Integrations- und Betreuungsprozessen – deutlich eingeschränkt sehen. Dem stehen gewisse *Stärken* im Hinblick auf *stellenorientierte Vermittlungsroutinen* und die *Vernetzung mit dem SGB III* gegenüber.
- Die *Optionskommunen* genießen – allerdings gleichsam diametral entgegen gesetzt – ähnliche *organisatorische Vorteile* aufgrund einer einheitlichen Personal- und Ressourcenbewirtschaftung sowie der erheblichen Freiheitsgrade bei der Konzipierung von Aufbau- und Ablaufstrukturen. Hinzutreten klare Erfolge *bei der sozialintegrativen Einbettung der Integrationstätigkeit*, was (weiterhin) zunehmend und stärker als bei anderen Trägermodellen *präventive Ansätze* einschließt.
- *Fälle mit getrennter Aufgabenwahrnehmung* können zwar auf eine *separate Optimierung* der jeweiligen Verantwortlichkeiten verweisen, doch unterliegt der Vollzug von Agentur- und kommunalen Aufgaben *ungelösten Schnittstellenproblemen*, kommt es in der Regel zu einer *schlechteren Einbindung flankierender Leistungen*, bleiben die *kommunalen Einwirkungsmöglichkeiten* auf die Geschäftspolitik und

damit auch die Steuerungspotenziale (etwa hinsichtlich der Kosten der Unterkunft) *tatsächlich gering* und findet die Formulierung eines gesamthaften Integrationsansatzes im Kontext arbeitsmarkt- wie sozialpolitischer Orientierungen nicht statt.

Stellt man dem nun die mutmaßlichen bzw. absehbaren *Ergebnisse der offiziellen § 6c-Evaluation* gegenüber, so dürfte sich daraus im Einzelnen kein grundsätzlicher Widerspruch zu den vorgetragenen Einschätzungen ergeben. Vielmehr wird erneut deutlich, dass die Bewertung des Modellwettbewerbs nahezu ausschließlich von den angelegten Maßstäben abhängig ist, vor allem wenn man berücksichtigt, dass es selbst bei statistisch nachweisbaren Unterschieden immer noch eine relevante Zahl von *good* oder *best practice*-Fällen in jeder Vergleichsgruppe gibt. Erwartbar sind hierbei seitens der Bundes-Evaluation etwa die folgenden Aussagen:

- In den *ARGEn* und in den Jobcentern bei getrennter Aufgabenwahrnehmung kommt es zu einer zielgemäßen Konzentration auf die *stellenorientierte Vermittlung* sowie in der Summe (monetär) zu *besseren Ergebnissen bei der Absenkung der Hilfebedürftigkeit* und damit auch im Hinblick auf die *fiskalische Effizienz*.
- Die *Optionskommunen* setzen Schwerpunkte in der *Bewerberorientierung* (fördernder Ansatz) mit größeren Fortschritten bei der Hebung der *Beschäftigungsfähigkeit* und mehr Erfolg bei der *Vermittlung in eine (auch) nicht bedarfsdeckende Beschäftigung*.

Keine wesentlichen oder unerwarteten Unterschiede zur § 6c-Evaluation

ARGEn: Erfolgreiche Vermittlung und fiskalische Effizienz

Option: Bewerber- und sozial-integrative Orientierung

Berücksichtigt man die weiter oben angesprochene und vermutlich eher *begrenzte Signifikanz der 6c-Ergebnisse* sowie die Unterschiede bei der Auswahl von Bewertungsmaßstäben ist für die nach der Karlsruher Entscheidung notwendig gewordene Reform der Trägerstruktur eine *partei politisch geprägte Entscheidung erneut nicht unwahrscheinlich*. Umso mehr bedarf es neben den fachspezifischen auch weitergehender Gesichtspunkte, die ggf. dazu beitragen können, den anstehenden Prozess zu versachlichen und seine Ergebnisse auf eine breitere Grundlage zu stellen. Hierbei erscheint das BVerfG-Urteil insoweit als hilfreich, als es auf die Bedeutung staats- und verfassungspolitischer Erwägungen im Zusammenhang mit Themen der Föderalismusreform hingewiesen und somit wesentliche *Anknüpfungspunkte* benannt hat. Danach sollte es bei der Organisationsgestaltung des mit Abstand größten sozialen Leistungssystems des Landes darauf ankommen,

Erweiterte Kriterien für eine versachlichte Entscheidung

- die Grundsätze des *subsidiären Verwaltungsföderalismus* einzuhalten,
- *koordinative und kooperative Verfahren* bei gleichzeitig *entflochtenen Kompetenzen* zu stärken,
- neue *effizienz- wie effektivitätsfördernde Rahmenbedingungen und Anreizstrukturen* zu fördern (Stichwort Wettbewerbsföderalismus) sowie

- *Nachhaltigkeitsgesichtspunkte* auch im institutionellen wie sozialpolitischen Bereich zu beachten.

**Fazit:
Systemischer
Vorteil der
Option**

Als *Fazit* dieser Betrachtungen lässt sich festhalten, dass *die Option* und damit eine weitgehende kommunale Vollzugsverantwortung im Lichte der in diesem Bericht dokumentierten Evaluations-Ergebnisse und unter Berücksichtigung der vorgenannten Kriterien eine Trägerform mit *deutlich systemischen Vorteilen* darstellt und somit *als Modell der ARGE und einer getrennten Aufgabenwahrnehmung dauerhaft überlegen* sein sollte.

(11) Schlussfolgerungen: Gesamtbilanz und Handlungsoptionen

Die im Rahmen dieses Berichts dokumentierte Leistungsfähigkeit/Performance der Trägerstrukturen im SGB II führt im Lichte des Karlsruher Urteils zu einer Reihe von *Handlungsoptionen*, die die *materiellen und funktionalen Erfordernisse* des neuen Leistungssystems aufnehmen (11.1). Diese Gestaltungsvarianten suchen die institutionell möglichen und derzeit auch politisch diskutierten *Lösungsansätze* zu *systematisieren* (11.2), wobei im Folgenden die *Grundfrage* nach einer *einheitlichen* (11.3) *oder (weiterhin) geteilten Trägerschaft* des SGB II den Ausgangspunkt bildet (11.4). Dies schließt drei bislang eher hypothetische, jedoch in der gegenwärtigen Diskussion durchaus vertretene Szenarien ein, die sich mit einer *Bundesauftragsverwaltung* und/oder einem *veränderten Leistungsrecht* verbinden. Eine gesamthafte Dokumentation der kommunalen Präferenzen erfolgt am Ende dieses Kapitels (11.5).

Gestaltungsvarianten im Kontext der gesamtstaatlichen Reformagenda

(11.1) Materielle und funktionale Erfordernisse des SGB II. Eine zentrale gesetzliche Vorgabe der Grundsicherung für Arbeitsuchende besteht in der notwendiger Weise *personengebundenen Betreuung und Aktivierung von Langzeitarbeitslosen*, deren aktive und passive Leistungen *aus einer Hand* erbracht werden sollten. Auch wenn sich der dabei erforderliche sozialintegrative Ansatz des SGB II in dem Hinweis erschöpft, dass Maßnahmen zum Erhalt der Erwerbsfähigkeit bzw. zur Vermeidung von Hilfebedürftigkeit ergriffen werden sollen, erscheint von daher die *individuelle und langfristige Betreuung in weiten Teilen problembehafteter Zielgruppen* (Dauerarbeitslosigkeit verbunden mit multiplen Vermittlungs- und sozialstrukturellen Integrationshemmnissen) *mindestens ebenso wichtig wie die Optimierung der reinen Vermittlungstätigkeit*. Die Verbesserung der *Beschäftigungsfähigkeit sowie soziale Stabilisierung und Integration* bilden somit zu Recht wesentliche Gesichtspunkte für die Beurteilung der Effektivität des neuen Leistungssystems. Hierbei wiederum kommt dem *Einbezug unterschiedlichster flankierender Instrumente* sowie dem *Vollzug im Kontext und lokalen Netzwerk sozialer Daseinsvorsorge* eine besondere Bedeutung zu. Die entsprechend personalintensiven Dienst- und Transferleistungen sind gerade unter erschwerten Klientelbedingungen von *klaren Zielen und Aufträgen* abhängig; sie erfordern zudem *vor Ort störungsfreie Abläufe, klare und individuell gestaltbare Ziele* sowie eine *erhöhte Mitarbeitermotivation*. Deshalb ist der *Vollzug des SGB II* weit mehr als viele andere öffentliche Aufgaben *von einer funktionsadäquaten Organisation* auf der Basis zusammenhängender, *möglichst einheitlicher Trägerzuständigkeiten* abhängig.

Einheitlicher Vollzug und funktionsadäquate Organisation als Erfolgsfaktoren

Systematische
Grundfragen und
Optionen

(11.2) Optionen nach dem BVerfG-Urteil. Für die Weiterentwicklung des SGB II nach der Karlsruher Entscheidung gilt es einige *grundlegende Fragen* zu beantworten. Hierzu zählt zunächst die nach der *Trägerschaft i. e. S.*, ob also die Grundsicherung für Arbeitsuchende weiterhin *durch mehrere* (Bund und Kommunen sowie indirekt die Länder) *oder künftig nur noch durch einen Träger* (Bund oder Kommunen bzw. Länder) wahrgenommen werden soll. Bei einer alleinigen Bundesträgerschaft bestünde ferner die (ergänzende) Möglichkeit des *Aufgabenausgleichs zugunsten der Kommunen und Länder* über eine Gewichtsverlagerung zwischen SGB II und SGB XII auf der Basis angepasster Erwerbsfähigkeitsregelungen. Komplexer stellt sich demgegenüber die *Situation bei einer geteilten Trägerschaft* dar. Hier wäre zunächst zu klären, ob es *nur noch ein Modell* (etwa eine Kooperation zwischen Bund und Kommunen, der getrennte Vollzug oder die kommunale Durchführung) *oder weiterhin verschiedene Varianten* nebeneinander geben kann (Optionskommunen und ARGEN als Beispiel). Hinzutritt die Frage, wie eine *Trägerform* ausgestaltet wird, *in der Bund und Kommunen erneut kooperativ zusammenwirken* sollen. Des Weiteren muss die *Zukunft und der Umgang mit dem Optionsmodell* geklärt werden, wofür letztlich *drei Alternativen* bestehen: die bloße *Fortschreibung* der bestehenden zugelassenen Träger, die *zeitlich befristete und/oder zahlenmäßig beschränkte Öffnung* oder aber die *vollständige*, also weder terminierte noch kontingentierte *Ermöglichung kommunaler Verantwortungsübernahme*. Schließlich kämen *Zwischenvarianten* in Betracht, wie etwa die operative Vereinheitlichung des Vollzugs über eine vollständige oder teilweise *Auftragsverwaltung des Bundes*; denkbar wäre ferner eine *Entflechtung des Leistungsbereichs* durch eine Abkoppelung der Wohn- und Unterkunftskosten im Rahmen einer eigenständigen vom ALG II unabhängigen Transferleistung.

Klares
Plädoyer für
eine einheitliche
Trägerschaft der
Kommunen
(bzw. Länder)

(11.3) Möglichkeit und Zuordnung einer einheitlichen Trägerschaft. Befragt nach der *künftigen Kompetenzordnung* im SGB II *lehnen neun von zehn Kommunen die bestehende geteilte Trägerschaft ab* und zwar unabhängig von der heutigen Trägerform (Quelle: ISE-Erhebung 2008). Zwar hält man unter den gegebenen Umständen eine Kooperation und Abstimmung zwischen Bund, Kommunen und Ländern für unverzichtbar (vgl. unter 2.5), doch leitet sich dieses Erfordernis zu einem wesentlichen Teil aus den gesetzlichen Zuständigkeiten ab. Hinzutritt die Überzeugung, dass man den wünschenswerten Kompetenztransfer zwischen Bund und Kommunen auch auf dem Wege loser Kooperationsformen realisieren könne. Deshalb plädieren *95% der befragten Kommunen für eine einheitliche Trägerschaft*

der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch die Länder bzw. durch die Kommunen – darunter 94% der in ARGEen engagierten Kreise, 100% der Optionsstädte und -kreise sowie 82% der Fälle mit getrennter Aufgabenwahrnehmung (Quelle: ebd.). Sollte es im Gegensatz zu diesem Votum dennoch zu einer alleinigen Bundesträgerschaft kommen, plädieren die Befragten im Übrigen erneut für eine einheitliche Zuständigkeit – dann in der Verantwortung des Bundesagentur. So findet insbesondere der seitens einiger heute noch getrennt arbeitender Träger formulierte *Vorschlag*, die *Erwerbsfähigkeitsregelung* so zu verändern, dass das SGB XII aufwache und damit eine Kompensation zugunsten der kommunalen Zuständigkeit herstelle, *keine Mehrheit*: Dies lehnen 80% der ARGE-Kreise, 90% der Optionskommunen und immerhin 71% der Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung ab (Quelle: ebd.).

- (11.4) Ausgestaltung einer weiterhin geteilten Trägerschaft.** Für dieses Szenario präferieren 85% der befragten Kommunen (81% der ARGE-Kreise, 100% der Optionskommunen und 67% der Kreise mit getrennter Trägerschaft) das *dauerhafte Nebeneinander unterschiedlicher Trägermodelle* (Quelle: ISE-Erhebung 2008). Dies sollte nach Überzeugung nahezu aller Befragten die *Option* einschließen, wobei 87% deren *vollständige*, also *eine unbefristete, jederzeit mögliche und unkontingente Öffnung* fordern (Quelle: ebd.). Für diejenigen Kommunen, die die eigene Vollzugsverantwortung nicht anstreben, spricht man sich unterdessen für eine (erneuerte) *Kooperation mit der Bundesagentur* aus, die auf verbindlichen Regelungen und Verfahren beruhen muss und möglichst die bestehenden Probleme im Personalbereich durch eine eigene Diensttherrenschaft überwinden soll. Dagegen hält man eine *getrennte Aufgabenwahrnehmung* mit freiwilligen Kooperationsvereinbarungen wie auch feste Koordinationsverfahren und Kooperationsangebote für *nicht ausreichend*, um beides – einen sachgemäßen und die kommunalen Interessen wahrenen Vollzug – sicherzustellen (Quelle: ebd.).

Würde sich der Gesetzgeber hingegen bei geteilter Trägerschaft für ein *einheitliches Trägermodell* entscheiden, schlösse dies die optionale kommunale Trägerschaft aus. Erneut verbliebe dann nur die *Möglichkeit eines getrennten Vollzugs* mit mehr oder minder verbindlichen Koordinationsverfahren und Kooperationsangeboten seitens der BA im Bereich aktiver Hilfen - *oder aber eine erneuerte ARGE bzw. obligatorische Zusammenarbeit*, was wiederum eine Verfassungsänderung erforderlich machen würde. In der Tendenz dürfte das letztgenannte Modell eine Mehrheit der Kommunen bevorzugen, da man aus der Praxis heraus die materiellen und funk-

Varianten bei geteilter Trägerschaft und einheitlichem Organisationsmodell

tionalen Erfordernisse einer einheitlichen Kundenbetreuung insgesamt höher bewertet (Quelle: ISE-Erhebung 2008). Interessant ist in diesem Zusammenhang die *Einschätzung von Varianten*, die bei geteilter Trägerschaft eine operative *Zusammenführung der Vollzugskompetenzen über eine Bundesauftragsverwaltung* vorsehen. Das ISE hat diese Alternative bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt als zwar nicht vorzugswürdige, aber in eine Erörterung einzubeziehende Lösung formuliert, sofern eine einheitliche Trägerschaft oder die Fortschreibung und Öffnung der Option nicht gelingen sollte. Unter entsprechenden Umständen fände ein solches Konzept *bei immerhin 55% der befragten Kommunen Zustimmung*, setzte allerdings voraus, dass der *Bund seine gesamten Kompetenzen überträgt* und nicht nur (wie zuletzt von der bayerischen Staatsregierung vorgeschlagen¹) seine Zuständigkeiten im Bereich der passiven Hilfen verlagert (Quelle: ebd.). Auf eine erneut klare Ablehnung stößt hingegen die Abkoppelung der Wohn- und Unterkunftskosten vom ALG II, um auf diese Weise die Nachrangigkeit des kommunalen Anteils und die operativen Verbindungen zwischen beiden Transferleistungen zu beseitigen.

Plädoyer für eine grundlegende Reform der Trägerschaft unter Wahrung des kommunalen Anteils

(11.5) Zusammenfassendes Votum der Kommunen. Die Kreise und Optionsstädte halten eine *grundlegende Organisationsreform des SGB II* für erforderlich und votieren dabei für den Übergang zu einer *einheitlichen Trägerschaft von Ländern bzw. Kommunen*. Sollte es stattdessen bei geteilten Zuständigkeiten bleiben, plädieren sie für eine *Fortsetzung des Systemwettbewerbs*, was die Fortschreibung und vollständige Öffnung der Option sowie die Erneuerung einer kooperativen Organisationsform beinhaltet. Käme es entgegen dem kommunalen Votum zu einem (bei geteilter Trägerschaft) einheitlichen Organisationsmodell, würde man in der Tendenz eine *verbundene Aufgabenwahrnehmung* bevorzugen, die erforderlichenfalls über eine Verfassungsänderung zu ermöglichen wäre. Andere Lösungen werden skeptisch bis ablehnend betrachtet, so etwa die Überlegung, die Gewichte zwischen SGB II und SGB XII über eine veränderte Erwerbsfähigkeitsregelung zu verschieben, oder aber die Möglichkeit, Schnittstellen mit einer Abkoppelung der KdU vom ALG II zu beseitigen. Dies gilt auch für eine Bundesauftragsverwaltung im Bereich der passiven Hilfen nach dem bayerischen Modell. Lediglich eine *vollständige Beauftragung auch mit dem aktiven Leistungsanteil des Bundes* (Vermittlung und Integration) fände bei einer Mehrheit der Kommunen die erforderliche Zustimmung.

¹ *Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen*: Neuorganisation des SGB II. Eckpunkte einer Kooperation von BA und Kommunen bei Übertragung der Geldleistungen auf die Kommunen (Stand: 05.12.2008), München, 2008.

(12) Empfehlungen: Pragmatische Lösungen für ein wettbewerbsfähiges Leistungssystem

Die nachfolgenden *institutionellen und leistungspolitischen Empfehlungen* beziehen die *Ergebnisse der dreijährigen ISE-Evaluation* (12.1) wie die *aktuelle politische Diskussion* mit ein. Dies führt den Gutachter zunächst zu der Schlussfolgerung, dass für einen weiterhin erfolgreichen und reibungslosen Vollzug des SGB II *zügig verlässliche Rahmenbedingungen* geschaffen werden müssen (12.2). Aus funktionalen und systematischen Erwägungen, aber auch mit Blick auf materielle Vorteilskonstellationen und nicht belegbare Defizite wird dabei das Modell einer *flächendeckenden kommunalen Zuständigkeit grundsätzlich präferiert* (12.3). Allerdings sprechen aktuelle politische Entscheidungsprobleme auf der Bundesebene und insbesondere die Schwierigkeit, eine verfassungsgemäße Lösung über eine Gesetzesausführung durch die Länder (bzw. durch die Kommunen) finanziell abzusichern, für einen *pragmatischeren Handlungsansatz*, der zudem die Vorteile des bestehenden Systemwettbewerbs fortschreibt (12.4). Da dies eine *Öffnung der Option* sowie verstärkte *dezentrale Gestaltungsspielräume für die ARGEn und örtlichen Agenturgeschäftsführungen* einschließen sollte (12.5), sind Verfahren vorzusehen, die dem Bund eine *hinreichende Mittelkontrolle und fachliche Rahmensteuerung* für seinen Leistungsanteil gestatten (12.6). Zu den vorgenannten organisatorischen Veränderungen sollten leistungsrechtliche Anpassungen treten, die auch unter den Bedingungen einer verschlechterten Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage den hohen Anteil von schwer Vermittelbaren berücksichtigen und deshalb *präventive wie sozialintegrative Handlungsansätze stärken* (12.7). Damit verbindet sich das Erfordernis, die bisherigen *Controllingsysteme und Verfahren der Erfolgsmessung* im SGB II *weiter zu entwickeln*, um neben der bloßen Vermittlung und Kosteneffizienz auch die Nachhaltigkeit der Maßnahmen und die unterhalb einer Beschäftigung auf dem Ersten Arbeitsmarkt erfolgenden Integrationsfortschritte adäquat abzubilden (12.8). Schließlich sollen aus aktuellem Anlass jene *Einschätzungen und Handlungsoptionen* angesprochen werden, die im Rahmen der Fallstudien von örtlichen Akteuren *mit Blick auf die gegenwärtige Wirtschafts- und Finanzkrise* geltend gemacht werden (12.9), bevor eine summarische Erörterung des *Zusammenhangs zwischen SGB II und gesamtstaatlicher Modernisierungsagenda* verdeutlicht, dass die verfassungsgemäße Ausgestaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende gleichsam das „*Werkstück*“ einer (fortgesetzten) *Föderalismusreform* (auch) in der kommenden Legislaturperiode, also ab Herbst 2009, bilden könnte.

Einbezug der ISE-Ergebnisse und der aktuellen politischen Rahmenbedingungen

(12.1) Schlussfolgerungen der ISE-Evaluation zur Trägerfrage. Die im Rahmen des vorliegenden Untersuchungsberichts dokumentierten Ergebnisse der Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II lassen *keine*

Keine grundsätzlichen und signifikanten Nachteile der Option

**Vorteile der ARGEn
aus eher betriebs-
wirtschaftlicher und
der Option aus volks-
wirtschaftlicher Sicht**

grundsätzlichen und signifikanten Nachteilskonstellationen zulasten der Option erkennen.

Dies gilt im Übrigen auch, wenn man die Kriterien der *gesetzlichen § 6c-Evaluation* zugrunde legt. Soweit deren Ergebnisse bislang kommuniziert wurden, deuten sie auf *keine elementaren und durchgehenden Defizite einer bestimmten Trägerform* hin. Vielmehr ergibt sich ein gewisser *Vorteil der ARGEn* vor allem deshalb, weil man die *Integration in eine möglichst bedarfsdeckende Erwerbstätigkeit* und die hierauf bezogene *Effizienz des Ressourceneinsatzes* als letztlich zentrale Indikatoren ansieht. Einschränkung ist aber zu diesem Befund anzumerken, dass seine *Datengrundlage lediglich einen Jahreszeitraum (2006/2007)* umfasst und sich *zahlreiche Optionskommunen* finden, die ähnlich effektiv oder sogar *deutlich erfolgreicher als der Durchschnitt* aller Grundsicherungsträger arbeiten, so dass ein *systematisches Defizit nur schwer zu begründen* ist. Hinzukommen die offenbar auch in der offiziellen Wirkungsforschung erkennbaren – und durch die ISE-Evaluation bestätigten – *Vorsprünge der zugelassenen kommunalen Träger im Bereich sozialintegrativer und präventiver Handlungsansätze*. Somit lässt sich die Differenz zwischen den gegebenen Trägerformen derzeit wohl am besten dadurch charakterisieren, dass die *ARGEn aus einer eher betriebswirtschaftlichen Logik heraus Stärken* aufweisen, die *Optionsstädte und -kreise dagegen vor allem im Hinblick auf ein volkswirtschaftlich und sozialpolitisch nachhaltiges Vorgehen* besser abschneiden. Eine Beurteilungsbasis für eine abschließende und dauerhafte Trägerentscheidung bietet dieses Ergebnis jedoch kaum und bleibt im Wesentlichen davon abhängig, welche Kriterien man bei der Bewertung der bisher erbrachten Leistungen der Grundsicherung anlegt.

**Kein *obligo* der
Optionskommunen –
zumal bei Einbezug
funktionaler und
staatspolitischer
Erwägungen**

Umso mehr erscheint eine *Diskussion irreführend*, die bereits in einer wenig ausgewogenen und in Teilbereichen eingeschränkten Bilanz der zugelassenen Träger eine hinreichende Begründung zu erblicken glaubt, um die *Option gänzlich abzulehnen*. So existiert weder eine gesetzliche noch eine empirische Basis, aus der sich ein solches *obligo* der Kreise und Städte herleiten ließe. Demgegenüber bestehen die vom ISE erkannten und von zahlreichen Beobachtern bestätigten *systematischen Vorteile der kommunalen Trägerschaft und ein erhöhtes Gewicht funktionaler wie letztlich auch staatspolitischer Erwägungen*. Dies berührt zunächst die durch das Verfassungsgericht festgestellte *Unzulässigkeit der Mischverwaltung*, wobei die Richter in ihrer Begründung erfreulicher Weise nicht nur normative, sondern auch institutionelle und funktionsorientierte Betrachtungen be-

rücksichtigten. Hinzutreten die selbst vom Bund und seinen Evaluatoren anerkannten *Vorteile einer Wettbewerbssituation* zwischen ARGEn, Optionskommunen und Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung, die eine innovationsfördernde Anreizkonstellation für alle Grundsicherungsträger darstellt und entsprechende Dynamiken auslöst. Schließlich bieten im Kontext rechtlicher Vorgaben der bundesstaatlichen Ordnung die Besonderheiten des SGB II einen interessanten *Ansatz, um an die Zielvorstellungen der Föderalismusreform II anzuknüpfen* bzw. diese wiederzubeleben.

Im Ergebnis spricht deshalb wenig für eine voreilige und einseitige Trägerentscheidung und viel für ein *besonnenes Vorgehen*, das systematische Aspekte des Trägervergleichs herausarbeitet, sorgfältig gewichtet und letztlich zu einem Beschluss des Gesetzgebers führt, der den Anforderungen von Klientel und Leistungssystem gerecht wird. Hierzu gilt es, den *bestehenden föderalstaatlichen Rahmen* zu nutzen, mithin darauf zu verzichten, ihn entgegen der Föderalismusreform I und dem bestehenden Verwaltungsgefüge eigens für das SGB II anzupassen. Dies muss (wie vom Gutachter bereits in seinen vorangegangenen Berichten angemahnt) immer auch eine *verlässliche Perspektive für die örtlichen Einrichtungen* einschließen, also bereits während der Entscheidungsphase Interims- und Übergangslösungen beinhalten, um eine *kontinuierliche Arbeitsfähigkeit* zu gewährleisten.

**Plädoyer für
besonnenes
Vorgehen unter
Berücksichtigung
der Arbeitsfähig-
keit der örtlichen
Einrichtungen**

- (12.2) Verlässliche Rahmenbedingungen.** Hier gilt unverändert, dass es für die weitere Entwicklung des 2005 eingeführten Leistungssystems im Interesse der Planbarkeit seitens der Träger und der Sicherheit ihrer Mitarbeiter notwendig ist, *zu einem möglichst frühen Zeitpunkt abschließende Organisations- und Trägerentscheidungen zu treffen*. Anderenfalls droht aufgrund von Stellenbefristungen und den damit verbundenen Unsicherheiten eine Verstetigung der unter (6) dargestellten Probleme. Dies spricht grundsätzlich für eine *Festlegung möglichst vor 2010*. Andererseits ist mit Blick auf die Bundestagswahl 2009 sowie im Interesse einer seriösen Bewertung der (bislang) vorliegenden Evaluationsergebnisse und der rechtlichen Implikationen des Karlsruher Urteils eine zügige *Entscheidung ggf. nicht realistisch*. In jedem Fall setzt sie auf allen Seiten die Bereitschaft voraus, an einer konstruktiven Lösung (so im Rahmen der in jedem Fall erforderlichen Personalüberführungen) mitzuwirken. Erneut würde das vor allem für die Vielzahl jener Beschäftigten einen Vorteil darstellen, deren Arbeitsverhältnis bislang auf das Ende der Experimentierphase befristet ist. Ihnen eine entsprechende Sicherheit zu bieten, würde verhindern, dass es in den kom-

**Grundsätzliches
Erfordernis einer
zügigen Klärung
der künftigen
Trägerform**

menden Monaten zu einer verstärkten Abwanderung qualifizierten Personals kommt.

**Notwendige
Interims- und
Übergangs-
regelungen**

In Abwägung einer fundierten Entscheidung einerseits und der zügigen Klarstellung der organisatorischen Rahmenbedingungen andererseits plädiert der Gutachter für ein *zweigleisiges Vorgehen*: Zunächst sollte vermieden werden, dass es auf der Grundlage einer *äußerst schmalen Datenbasis*, wie im Fall der § 6c-Evaluation, zu einer *vorschnellen und/oder einseitigen Trägerentscheidung* kommt. Dies gilt umso mehr, als sich bereits anhand der bis dato bekannt gewordenen Ergebnisse eine eindeutige Modellpräferenz kaum begründen lässt. Andererseits muss für die Optionskommunen und ARGE n sowie für die Jobcenter in Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung garantiert sein, dass vorhandenes *Personal von den künftig zuständigen Einrichtungen zumindest ein Übernahmeangebot* erhält, soweit es nicht ohnehin ein Rückkehrrecht zu ihrem Dienstherrn besitzt. Darüber hinaus bedarf es einer *Regelung für die große Zahl befristeter Beschäftigungsverhältnisse*. Hier verbieten arbeitsrechtliche Sachzwänge häufig eine Verlängerung der entsprechenden Verträge, weshalb das von verschiedenen Trägern bereits praktizierte Verfahren fortzusetzen wäre, immerhin einem Teil der betroffenen Personen *dauerhafte Stellen anzubieten*. Berücksichtigt man, dass in den kommenden beiden Jahren aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise nicht mit weiter sinkenden, sondern mittelfristig deutlich ansteigenden Fallzahlen zu rechnen ist, sollte dies unter *betriebs- wie personalwirtschaftlichen Gesichtspunkten vertretbar* sein.

**Umsetzung als
gemeinsame Verein-
barung von Bund
und kommunalen
Spitzenverbänden**

Die damit angesprochene Interims- bzw. Übergangslösung wäre als *gemeinsame Vereinbarung von Bund und kommunalen Spitzenverbänden* vorstellbar. Sie sollte für eine abschließende Trägerentscheidung anschlussfähig sein bzw. in diese übergeleitet werden, sofern etwa einzelne Mitarbeiter den Dienstherrn (noch) nicht wechseln möchten und/oder die betreffenden Träger für sie keine unmittelbare Verwendung haben. In solchen Fällen wären die geltenden Abordnungs- und Gestellungsverfahren zu verlängern, bis sich die Situation über entsprechende Vereinbarungen zwischen Bund und Kommunen sowie mit den einzelnen Mitarbeitern konsolidiert hat.

**Automatische
Verlängerung der
ARGE-Verträge
bis zu einer
Entscheidung des
Gesetzgebers**

Ähnliches gilt für die *Vertragsdauer der ARGE n*. Diesbezüglich sollte geregelt werden, dass Agenturen und beteiligte Städte wie Kreise bei einem Auslaufen ihrer Kooperationsverträge eine *automatische Verlängerung* zu unveränderten Konditionen praktizieren, bis aufgrund von Entscheidungen des Gesetzgebers klare Rahmenbedingungen geschaffen werden.

(12.3) Grundsätzliches Plädoyer für eine einheitliche örtliche Trägerschaft.

Die im Rahmen dieses Berichts dokumentierten *Klientel- und funktionalen Leistungserfordernisse* sprechen aus Sicht des ISE unverändert für eine *zusammenhängende und deshalb auch möglichst einheitliche Trägerschaft* unter Berücksichtigung der maßgeblichen leistungs- und integrationspezifischen Schnittstellen zur sozialen Daseinsvorsorge (insbesondere in den Bereichen Jugend und Bildung). Dies führt trotz der unbestreitbaren Kompetenzen und Kapazitäten der Bundesagentur für Arbeit zu einem grundsätzlichen *Votum für die flächendeckende Umsetzung der kommunalen Trägerschaft*, da der Schwerpunkt der Betreuung von Langzeitarbeitslosen *nicht allein* in ihrer *Vermittlung, sondern ebenso* sehr in ihrer *sozialen Stabilisierung* zu sehen ist. Dies gilt umso mehr, als die Erfahrungen der zurückliegenden Jahre zeigen, dass es die Grundsicherungsträger auf absehbare Zeit (auch bei veränderter Wirtschaftslage) mit einem *überproportional hohen Anteil schwer Vermittelbarer* zu tun haben, deren Beschäftigungsfähigkeit von ihrer individuellen Stabilisierung und der ihres Umfeldes abhängt. Im Interesse einer nicht nur kurzfristigen Arbeitsmarktwirkung, sondern vor allem mit Blick auf *gesamtgemeinschaftliche Integrationseffekte und volkswirtschaftliche Kostenerwägungen* steht daher die *individuelle Betreuung* und die *Hebung der Arbeitsmarktnähe* möglichst vieler *Leistungsbezieher* im Vordergrund. Genau diese strategische Ausrichtung aber ist auf den engen Schulterchluss mit anderen sozialen Dienst- wie Transferleistungen angewiesen, die von den Kommunen verantwortet werden und für deren Vollzug sie die erforderliche Problem- und Klientel-nähe mitbringen.

Aus funktionalen und materiellen Erwägungen grundsätzliches Plädoyer für eine flächendeckende kommunale Zuständigkeit

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Hürden einer Kompetenzzuweisung an die Kommunen durch den Bundesgesetzgeber müsste hierbei erforderlichenfalls der Weg einer *Ausführung des SGB II als eigene Angelegenheit bzw. Auftragsverwaltung der Länder* beschritten werden, was mit einer aufkommensbezogenen Anpassung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sowie Ländern und Kommunen zu verbinden wäre; insbesondere sollte sichergestellt werden, dass eine *quotale Lösung Dynamisierungsprozesse* vorsieht, die in kurzen Abständen wiederkehrende Verhandlungen über pauschale Ausgleichsbeträge weitgehend obsolet machen. Schließlich wären die *Länder* anzuhalten, sich im Fall einer solcher Lösung *nicht* – wie heute die Bundesagentur – *detailliert in den materiellen Vollzug einzuschalten*, da ansonsten Vorteile, die eine eigenständige Aufgabenwahrnehmung vor Ort bieten, in einer den ARGEn vergleichbaren Form konterkariert würden.

Verfassungsgemäße Lösung über die Länder

Aus politischen, aber auch funktionalen Gründen Übergang zu einem offenen System

(12.4) Pragmatische Lösung über eine Öffnung der Option. Obgleich der Gutachter eine *Konstruktion* wie unter (12.3) dargestellt aus normativen wie systematischen Gründen für *vorzugswürdig* hält, sprechen doch *staatspolitische, fiskalische wie funktionale Erwägungen* doch für *einen Mittelweg* bzw. ein kompromissorientiertes Vorgehen. So ist zunächst auch als Ergebnis der hier vorgelegten Evaluation nicht zu bestreiten, dass *zahlreiche ARGen erfolgreich und professionell arbeiten*, insbesondere dann, wenn ihnen die erforderlichen dezentralen Freiheiten gewährt werden und sich personelle Konstellationen herausgebildet haben, die institutionelle Hemmnisse überbrücken. Hinzutritt in *strukturschwachen Regionen und Großstädten* die zwar nicht zwangsläufige, aber doch nachvollziehbare Erwägung, nach der der Problemumfang bei zugleich schwierigen Arbeitsmarktbedingungen die Kommune überfordern könnte, wenn sich der Bund nicht mehr in einer aktiv gestaltenden Mitverantwortung sieht. Zudem erscheint es politisch außerordentlich zweifelhaft, dass die Länder ihre seit dem Karlsruher Urteil auf der A- wie B-Seite erkennbare *Zurückhaltung gegenüber einer fiskalischen Umschichtung* aufgeben und auch der Bund dem zu seinen Lasten zustimmt. Schließlich sind die *positiven Effekte der Modellkonkurrenz* zu beachten, die sich durch den Wettbewerb reiner Agentur-, kooperativer und allein kommunaler Lösungen ergeben haben. Sowohl auf Agentur- als auch auf Kreis- wie städtischer Seite führte der permanente Vergleich zu einer erhöhten Motivation und Innovationsdynamik, die im deutschen Kontext so am ehesten im kommunalen Bereich und i. T. zwischen den Ländern anzutreffen ist. Mit anderen Worten: Gerade die *Experimentierphase mit unterschiedlichen Organisationsmodellen* dürfte *entscheidend zu der positiven Bilanz des neuen Leistungssystem beigetragen* haben. Somit erscheint es auch aus funktionalen Gründen gerechtfertigt, die gegebenen Systemvorteile mit den unter (12.3) benannten Vorzügen einer dezentralen Zuständigkeit zu verbinden.

Vollständige Öffnung der Option als Kernstück

Der Gutachter plädiert deshalb für ein *Konzept*, das möglicherweise *ohne Verfassungsänderung* auskommt, die *örtlichen Trägerstrukturen absichert* (bzw. funktional optimiert) und die angesprochenen *Wettbewerbsvorteile gewährleistet*. Die Basis hierfür bildet die *vollständige Öffnung der Option*, während die Bildung einer *ARGE* im SGB II für die kommunale Seite *als Kann-Regelung* ausgestaltet wird. Dies hätte zur Folge, dass weitere Kommunen die zugelassene Trägerschaft wählen könnten. Um auch der weiterhin verpflichteten Agentur bzw. Bundeseite in dieser Konstellation hinreichende Planungssicherheit zu gewähren, sollte der Modellwechsel

mit terminlichen und personalwirtschaftlichen Konditionen verbunden werden. So wäre die *Option* nach dem bislang geltenden Zulassungs- und Genehmigungsverfahren zu „ziehen“ und *wenigstens für einen bestimmten Zeitraum* von etwa vier bis fünf Jahren auszuüben. Ähnliches gälte für die Bildung einer ARGE (in Form einer abzuschließenden Vereinbarung) oder die getrennte Aufgabenwahrnehmung. Demnach stünden die Kommunen in der Pflicht, für eine *definierte Konzessionsphase* zu entscheiden, ob sie den Vollzug des SGB II in eigener Verantwortung übernehmen, gemeinsam mit der Agentur erledigen oder aber hiervon nur ihre gesetzlichen Trägerfunktionen erfüllen wollen.¹ Dabei gilt unverändert, dass Modellwechsel die bereits unter 12.2 angesprochenen Personalverpflichtungen nach sich ziehen müssten, also die übernehmenden Einrichtungen den bislang im Bereich Beschäftigten eine Tätigkeit anzubieten hätten und dies (fortgesetzte) Abordnungen oder Personalgestellungen einschließen könnte.

Der angestrebte *Wettbewerbseffekt*, den ein solches System auslösen würde, sollte sich *in dreifacher Hinsicht* einstellen: Zunächst dürfte der permanente Vergleich zwischen den unterschiedlichen Modellen die geschilderten *positiven Anreizwirkungen verstetigen*, zudem fände sich die *kommunale Stellung in den ARGEN oder in getrennten Konstellationen gestärkt*, da zumindest perspektivisch die eigene Trägerschaft als Alternative zur Verfügung stünde, und käme es schließlich zu einem *Dezentralisierungsschub innerhalb der Agenturen*, da diese fortan nur dann adäquat auf ihre kommunalen Verhandlungspartner reagieren können, wenn sie über eigenverantwortlich wahrzunehmende Gestaltungsspielräume verfügen.

Hinzutreten sollte im Interesse einer Stabilisierung der ARGEN die Möglichkeit einer *eigenen Dienstherrenschaft der gemeinsamen Einrichtungen*. Dies würde endlich jene Planungssicherheit und Entwicklungsfähigkeit ermöglichen, der die getrennten Personalkörper bislang entgegenstehen. Die zugrunde liegenden Vereinbarungen zur Gründung dieser neuen ARGEN müssten Regelungen für den Fall beinhalten, dass die Einrichtungen (nach einem Modellwechsel) zu einem späteren Zeitpunkt nicht als koope-

Damit Erhalt eines dreifachen Wettbewerbsvorteils

Renovierung der ARGEN – eigene Dienstherrenschaft und ggf. separater SGB II-Strang in der BA

¹ Ergänzend wäre (gleichsam als Kompromisslinie) denkbar, die Zahl der Optionskommunen auf maximal (oder weniger als) die Hälfte der Städte und Kreise zu begrenzen, um einerseits den Charakter der Option als Ausnahmetatbestand aufrecht zu erhalten und andererseits dem Bund und der BA eine volumenmäßige Planungssicherheit für die im SGB II einzusetzenden Verwaltungs- und Personalmittel zu geben. Sollte dieses Kontingent erschöpft sein, wären neuerliche Optionen erst dann möglich, wenn bestehende zurückgegeben würden oder infolge von Gebietsreformen wegfielen. Wie ausgeführt, hält der Gutachter diese Lösung nur für eine *second best*-Variante, die aber der politischen Kompromissfindung dienen könnte, zumal die bereits weiter oben empfohlene Übergangs- bzw. Interimsvereinbarung dauerhaft vermeiden sollte, dass Trägerentscheidungen einseitige finanzielle Lasten beim Bund oder den Kommunen auslösen.

rative Einheit fortgeführt werden sollen. *Innerhalb der Bundesagentur* wäre ferner zu erwägen, ob die *Zuständigkeit für das SGB II als eigener durchgängiger Organisationsstrang zu etablieren* wäre. Dies würde zumindest in Fällen mit ARGEN oder bei getrenntem Vollzug eigene örtliche SGB II-Geschäftsführer und auf regionaler Ebene entsprechende Direktionsvertreter erfordern.

Erhöhung der organisatorischen, leistungsrechtlichen und finanziellen Flexibilität

(12.5) Erhöhung der dezentralen Gestaltungsmöglichkeiten. Unabhängig von der Trägerfrage (vgl. dazu oben 12.2 bis 12.4) und einer inhaltlichen Erweiterung des SGB II (vgl. dazu unten 12.7) sollte es den *örtlichen Einrichtungen in erheblichem Maße gestattet* sein, *eigene Eingliederungsinstrumente* zu entwickeln und auf die jeweiligen Klientelbedürfnisse anzupassen. Bis zu der Festlegung restriktiverer Vorgaben für die sonstigen weiteren Leistungen in den Jahren 2007 und 2008 durch das BMAS und die BA bot hierfür vor allem der §16 Abs. 2 Satz 1 grundsätzlich ausreichende Möglichkeiten. Das Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente könnte die entstandene Lücke schließen, sofern nicht der Vollzug erneut sehr engen Regeln unterworfen wird – was als Aufforderung an den Bund zu richten wäre. Darüber hinaus würde es sich in Ergänzung zu den §§ 16d (früher § 16 Abs. 3) und 16e (früher § 16a) anbieten, die *Nutzung von Kapitalisierungsvarianten für passive Hilfen* im Rahmen von öffentlicher Beschäftigung, Kombilohnsystemen und Subventionsformen zu ermöglichen und ggf. die Grenzen zwischen Eingliederungs-, Verwaltungs- und Leistungsbudgets generell zu lockern bzw. aufzuheben.

Verlässliche Budgetzusagen und effektive Personalwirtschaft

Hinzutreten müssten schließlich längerfristig verlässliche Budgetzusagen des Bundes und die Übertragbarkeit der im abgelaufenen Jahr ungenutzten Mittel. Speziell für die Situation der ARGEN wäre zu empfehlen, den *örtlichen Agenturgeschäftsführungen mehr operative Zuständigkeiten und Spielräume bei der Wahrnehmung der Trägerfunktion* einzuräumen, da auf diese Weise Spannungen im Verhältnis zur Kommune abgebaut und die dezentrale Beweglichkeit im Vollzug erhöht werden könnten – dies korrespondiert mit der unter 12.4 beschriebenen Verstetigung des Systemwettbewerbs infolge einer Öffnung der Option. Darüber hinaus sollten Bundesagentur und Kommunen die schwierigen *Personalkonstellationen in den ARGEN mittels einer angenäherten Besoldungs- und Tarifstruktur zu überwinden* suchen. Dies gilt erneut auch für die bislang beschränkte Personalentwicklung und die infolgedessen reduzierte Attraktivität einer Arbeit in den Jobcentern. Insbesondere dann, wenn man sich im Zuge einer Re-

form der Trägerstrukturen nicht auf die oben vorgeschlagene Möglichkeit einer eigenen Dienstherrenfähigkeit der ARGEen einigen sollten, wäre es zumindest erforderlich, seitens der BA und der beteiligten Kommunen den Geschäftsführungen *Personalentwicklungskontingente* in Form von Hebung- und Beförderungsmöglichkeiten einzuräumen.

- (12.6) Steuerungsinteressen des Bundes.** Die vom ISE vorgetragenen Empfehlungen zielen auf eine *Dezentralisierung und Flexibilisierung der Vollzugsverantwortung im SGB II*. Insbesondere dann, wenn es nicht zu der systematisch vorzugswürdigen Lösung einer Verwaltung als Ländersache kommt (vgl. dazu 12.3), sondern der pragmatische Weg eines verstetigten Systemwettbewerbs beschritten wird (vgl. dazu 12.4), bliebe es jedoch dem Grunde nach bei der gegenwärtigen Aufgaben- und Finanzierungsträgerschaft. Das heißt, dass *weiterhin der Bund für einen übergroßen Ausgabenanteil aufzukommen* hat, der wiederum eine wesentliche Quote des gesamten Staatshaushaltes ausmacht. Es muss von daher als Selbstverständlichkeit gelten, dass hierüber eine *angemessene Kontrolle* auszuüben ist. Dies gebietet bereits das Haushaltsrecht und lässt sich auch verfassungssystematisch begründen. Hinzutreten politische Erfordernisse, da eine gebietskörperschaftliche Ebene und ihre Entscheider nicht darauf verzichten können, die mit entsprechenden Finanzmitteln verbundenen Einflusspotenziale zu nutzen, zumal sie (über weniger populäre Einnahme- und Verteilungsentscheidungen) die dafür notwendigen Ressourcen mobilisieren müssen. Insofern erweisen sich die *vom Bund* (und in seinem Namen vom BMAS und von der Bundesagentur für Arbeit) *geltend gemachten Steuerungsansprüche* nicht nur als nicht abwegig, sondern *im Kern als berechtigt und kaum bestreitbar*.

Berechtigte Ansprüche des Bundes aufgrund haushalterischer und politischer Erwägungen

Gleichwohl bestehen mit Blick auf die bisherige Verwaltungspraxis im neuen Leistungssystem offenbar *sehr unterschiedliche Einschätzungen*, welche Form und Intensität zentralstaatlicher Steuerung der Gesetzgeber für das SGB II vorsieht bzw. vorsehen sollte. Zwar ist die *Differenzierung zwischen strategischer und operativer Verantwortung* allenthalben anerkannt und fehlt sie in keiner Darstellung auch des Bundes, doch erscheinen seine Vorstellungen und die der kommunalen Partner zur operativen Umsetzung dieser Steuerungsphilosophie sehr uneinheitlich, in weiten Teilen sogar gegensätzlich. Auch stellt sich die Frage, *inwieweit bestehende Routinen und Instrumente überhaupt dazu geeignet* sind, strategische Steuerung und ein Mindestmaß an (bundes-)haushaltsrelevanter Kontrolle auszuüben, und ob hierzu neben den regulären Gesetzes-, Verordnungs- und

Unklares Verständnis von strategischer und operativer Steuerung

Aufsichtsmitteln ausdifferenzierte Weisungssysteme und Prüfverfahren erforderlich und zulässig sind. Schließlich muss vor diesem Hintergrund befunden werden, welche Veränderungen notwendig sind, um die *materiell gebotene Dezentralisierung* (i. S. einer klientel- und problemnahen Stabilisierung bzw. Integration von Langzeitarbeitslosen) mit der notwendigen *Rahmensteuerung und Ressourcenkontrolle* (als Ausfluss der Gesetzgebungskompetenz und der Finanzierungspflicht des Bundes) *funktionsfähig zu verbinden*.

**Gesetzgebungs-
kompetenz des
Bundes als effektive
Steuerungsressource**

Zunächst gilt für die Ausgestaltung einer zentralen Rahmen- und örtlichen Umsetzungsverantwortung, dass *auf beiden Seiten nennenswerte Gestaltungsspielräume* bestehen müssen. Hinzutritt – zumal in dem vom Gutachter empfohlenen System – die Berücksichtigung der besonderen Handlungsmuster der beteiligten Partner. *Strategische Vorgaben* sind demnach *auf der Zielebene* anzusiedeln, mit der Möglichkeit, sie regional wie lokal unterschiedlich zu erfüllen und in diesem Rahmen eigene Schwerpunkte zu setzen. Kommunaler Selbstverwaltung ist eine solche Vorgehensweise auch unter den Bedingungen des übertragenen Wirkungskreises inhärent, wobei die Einzelweisung seitens übergeordneter Instanzen den Einzelfall bilden soll. Entsprechende *Zielsetzungen* hat der Bund *im SGB II klar formuliert*. Mit dem vorliegenden Bericht wurde nicht zuletzt deshalb angeregt, diese Orientierung um eine verstärkte Rolle von sozialer Integration und Prävention zu ergänzen. Einer solchen Empfehlung zu entsprechen oder aber am bestehenden Vermittlungsprimat festzuhalten, wäre demnach ein *Beispiel für die Ausübung der strategischen Steuerungskompetenz des Bundes*. Sie schließt darüber hinaus aber auch die *Prioritätensetzungen zugunsten bestimmter Zielgruppen* ein (U25 und Ü55 als Beispiele), die wiederum über Mittelentscheidungen und das Instrumentendesign weiter konkretisiert werden. Insbesondere Letzteres stellt eine wesentliche, bereits heute sehr weit *ausdifferenzierte Möglichkeit zur Ausrichtung der Grundsicherung im Bereich aktiver Hilfen* dar, was mit dem *Gesetz zur Reform arbeitsmarktpolitischer Instrumente* bestätigt wurde. Insofern verfügt der Bund als Gesetzgeber bereits über entscheidende Stellschrauben, mit denen er das Leistungssystem steuern kann.

**Problem
differenzierter
Vorgaben und
Vollzugseingriffe**

Darüber hinaus beansprucht er allerdings *gerade in den ARGen weitergehende Weisungskompetenzen*, die in seinem Auftrag die Bundesagentur exekutiert. Blickt man etwa auf die zuletzt veröffentlichten Vorgaben zu den Stellenschlüsseln, dürfen diese als außerordentlich weitgehend und in einem personalgebundenen Dienstleistungsbetrieb auch als essentiell für die *Ausgestaltung dezentraler Organisationsstrukturen und Abläufe* bezeichnet

werden. Hier von einer unverändert bestehenden Handlungsautonomie vor Ort zu sprechen, erscheint im Lichte solcher Direktiven wenig nachvollziehbar. Insofern ist damit beispielhaft ein Punkt benannt, an dem *zentrale und dezentrale Verantwortungsbereiche kollidieren* und in einem System dezentralen Wettbewerbs notwendige Grenzen überschritten werden. Binnenorganisation und Personaleinsatz sollten danach von Mindeststandards abgesehen (etwa als Korridore für die Betreuungsrelationen für bestimmte Zielgruppen und Grundparameter) in der alleinigen Verantwortung der örtlichen Einrichtungen liegen. Dies gilt – wie in 12.5 ausgeführt – auch für die *Budgetgestaltung und den Instrumenteneinsatz*. Gerade wenn der letztgenannte Bereich über differenzierte Vorgaben im Gesetz hinaus weiter reglementiert wird, stellt sich nicht nur die Frage, inwieweit die *örtlichen Ermessensspielräume zunehmend einer fachrechtlichen Kombinatorik und Exegese weichen*, sondern ob *Systeme mit Zielvereinbarungen überhaupt noch geeignete Handlungsformen* darstellen oder letztlich ein weisungsgebundenes Verhältnis lediglich überformen, ggf. sogar weiter verkomplizieren.² Mit anderen Worten: Will man *dezentrale Vollzugsautonomie im Rahmen strategischer Ziele* erhalten, muss man sich seitens der *zentralen Steuerungsinstanz zurücknehmen*. Anderenfalls erscheint ein *klar und vollständig hierarchisches Modell vernünftiger*, da es den Schwankungen im Führungsstil und somit Unsicherheiten für den Vollzug vermeidet. Genau Letzteres ist vor allem in den ARGEn als verbreiteter Eindruck feststellbar (vgl. dazu auch unter 3 und 9). Den materiellen Erfordernissen des SGB II und auch den Aussagen der politisch Verantwortlichen entspricht dies nicht.

Für das hier empfohlene System eines fortgesetzten Modellwettbewerbs erscheint es daher dringend erforderlich, die *Steuerungsmittel des Bundes auf herkömmliche*, vor allem *klar interpretierbare und sinnvoll anwendbare Handlungsformen zu konzentrieren*. Hierzu steht zunächst das seit seiner Einführung wiederholt angepasste SGB II selbst zur Verfügung. Wie auch im Rahmen der vorliegenden Evaluation nachvollziehbar ist, erwies sich das *Sozialgesetzbuch II als durchaus steuerungsstark*, kam es doch tatsächlich zu einer bevorzugten Betreuung von U25-Kunden, wurde flächendeckend ein Fallmanagement eingeführt und dem Primärziel einer Vermitt-

Konzentration der Rahmensteuerung auf das SGB II und ggf. ergänzende VO-Ermächtigung

² Zu der häufig sehr ambivalenten Funktion und Wirkung von Zielvereinbarungen vgl. auch die Ausführungen bei Hesse, J.J./Götz, A.: Gesetz zur Weiterentwicklung der Verwaltungsstrukturreform (VRWG) in Baden-Württemberg. Gutachterliche Stellungnahme, Berlin, 2008.

lung in den Ersten Arbeitsmarkt (bei aller Kritikwürdigkeit der einseitigen Fixierung auf dieses Ziel) erkennbar höchste Priorität eingeräumt (vgl. dazu auch unter 7). Umso mehr erscheint es gerade im Vergleich von ARGEn und Optionskommunen *wenig überzeugend*, wenn jenseits personeller Kapazitäten und routinebehafteter Strukturen die *Übersteuerung durch die Bundesagentur als wesentlicher Beitrag zum Handlungserfolg* gemeinsamer Einrichtungen angesehen wird. Stattdessen wäre es zu bevorzugen, die *Anzahl an Vorgaben und Geschäftsanweisungen innerhalb der BA erkennbar zurückzuführen* und an transparente wie strenge Kriterien zu binden. Zugleich sollten unbedingt notwendige Konkretisierungen des SGB II allgemeinverbindlich für alle Träger und Grundsicherungsstellen über eine *jährliche Ausführungsverordnung des BMAS* realisiert werden (erforderlichenfalls mit (Teil-)Zustimmungspflicht des Bundesrats). Zwar ist der diesbezügliche Handlungsbedarf grundsätzlich als begrenzt einzuschätzen, doch dürfte es sich bereits *systematisch und funktional als Vorteil* erweisen, wenn sich *entsprechende Vorgaben formal und zeitlich in einem Regelungsinstrument zusammenfassen* ließen. Im Übrigen könnte dies dann auch das *Verhältnis zwischen BMAS und den* (nach den Vorschlägen dieses Gutachters künftig zahlreicheren) *Optionskommunen rationalisieren* und Auseinandersetzungen über nachholende Vollzugs- und Finanzkontrollen vermindern, diese ggf. sogar im bisherigen Umfang überflüssig machen.

Notwendige Prüf- und Kontrollverfahren auch gegenüber den Optionskommunen

Gleichwohl bildet der letztgenannte Aspekt der *Mittel- und Verwendungskontrolle* ein weiteres *berechtigtes Bundesinteresse*, das alle Beteiligten – auch die zugelassenen Träger – zu berücksichtigen haben. In diesem Kontext sind die heute seitens der *Prüfgruppe des BMAS* bestehenden Kompetenzen *im Kern nicht zu beanstanden*. Gelegentliche *Friktionen und Konflikte* dürften sich in den betreffenden Verfahren im Übrigen vor allem dann *reduzieren* lassen, *wenn der Gesetzgeber eine klarstellende Entscheidung zur künftigen Trägerstruktur getroffen hat*. Ungeachtet dessen bleibt es dabei, dass die gegebenen Berichts- und Prüfansprüche (und -pflichten) des Bundes legitim und notwendig sind. Dies gilt im Übrigen auch für gemeinsame Standards, Statistikpflichten und Controllingverfahren, worauf unter 12.8 noch einmal gesondert eingegangen wird.

Mehr Investitionen in einen vorsorgenden Sozialstaat als wirksamste Strategie zur Vermeidung von Hilfebedürftigkeit (12.7)

Präventive und sozialintegrative Konkretisierung des SGB II. Unverändert erforderlich erscheint die leistungsseitige Absicherung der empfohlenen Reformen über die *Einführung und vor allem Konkretisierung eines präventiven und sozialintegrativen Handlungsauftrages* in das SGB II. Dies entspräche der inzwischen von allen großen Parteien geforderten Ad-

justierung des deutschen Sozialstaats, der künftig weniger nach- und in stärkerem Maße vorsorgend tätig werden sollte. Hierzu bedürfte es der *Verpflichtung der örtlichen Träger, neben der Vermittlung und Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit den Abbau individueller Hemmnisse und Problemlagen* auch dann zu betreiben, wenn keine kurz- oder mittelfristigen Aussichten bestehen, die betreffenden Klienten in eine reguläre Beschäftigung auf dem Ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Zugleich müssten im Rahmen der bestehenden (oder entsprechend erweiterten) Budgets die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, um *Mittel zugunsten solcher Personenkreise einzusetzen, die perspektivisch von Hilfebedürftigkeit betroffen sein können*. Beides – die sozialintegrative Profilierung und auch präventive Ausrichtung des SGB II – dürfte sich *mittel- und langfristig als wirksamere Strategie bei der Reduzierung von Leistungsempfängern und Erwerbslosen* sowie der mit ihnen verbundenen Folgekosten erweisen als reine Vermittlungsansätze, selbst wenn hierfür zunächst höhere Transferausgaben und Eingliederungsmittel vorzusehen wären. Schließlich sind die Grundsicherungsträger aufgerufen, auch über die Grenzen von SGB III und SGB II hinweg stärker zusammenzuarbeiten. So könnten ARGen wie Kommunen Betreuungskunden im ALG I-Bezug (ohne ergänzende Leistungsansprüche nach dem SGB II) bereits sehr viel früher übernehmen und damit von der Agentur beauftragt werden. Auf diese Weise würden eine höhere Kontinuität bei der Betreuung gewährleistet und Ruhephasen vermieden.

(12.8) Statistik und Erfolgsmessung. Die angesprochene sozialintegrative und präventive Erweiterung der materiellen Zielsetzungen des SGB II muss sich in den *Systemen zur Statistik und Erfolgsmessung* wieder finden. Dabei sind – wie bereits unter 12.6 erläutert – ein *gemeinsamer Rahmen und verbindliche Verfahren* allein schon deshalb *unverzichtbar*, um die Fremdverwaltung von erheblichen Ressourcen durch die Kommunen im Fall der Option abzusichern. Im Übrigen sprechen dafür aber *auch ordnungspolitische Gründe*, da Informationen über den Stand der Aktivitäten der Grundsicherung wie insbesondere über deren Wirkung zentrale Grundlagen einer *Rahmensteuerung durch den Bund* und der *wettbewerbsnotwendigen Vergleichsfähigkeit* zwischen den örtlichen Einrichtungen darstellen. Umso wichtiger erscheint deshalb vor dem Hintergrund der geltend gemachten sozialpolitischen Ergänzungsbedarfe die Installation eines Systems, das verlässlich *auch längerfristig Integrationsfortschritte unterhalb der Vermittlungsschwelle in den Ersten Arbeitsmarkt abbildet und die Beständigkeit einer Beschäftigungsaufnahme misst*.

Notwendigkeit einer differenzierten Erfolgsmessung

**Externe
Unterstützung
und erweitertes
Indikatorenset**

Berücksichtigt man die Schwierigkeiten, die sich hierbei mit Blick auf die *Objektivität individueller Angaben auf Sachbearbeiter- wie Fallmanagement-Ebene* ergeben, wird dies eine *dauerhafte externe Unterstützung* erforderlich machen, die neben statistischen Methoden ggf. auch qualitative Ansätze einbezieht. Hinzutritt das Erfordernis, die erweiterte Zielstellung des SGB II über ein gleichermaßen *arrondiertes set an äquivalenten Kennzahlen und Indikatoren* zu dokumentieren, also etwa neben Vermittlungen und Kosten pro Integration auch SGB II-Quoten, differenzierte kommunale Ausgabenanteile und ehB-Zahlen sowie Veränderungen bei der Summe der Leistungsempfänger aufzunehmen und diese mit handlungsleitenden Prioritäten zu versehen.

**Unabhängigkeit
von Statistik- und
Monitoringsystemen**

Für die künftige Ausgestaltung im Rahmen eines dezentralisierten Vollzugs und verstetigten Modellwettbewerbs folgt daraus, dass *Statistikpflichten gesetzlich fixiert* bleiben müssen, während *Identität und Auswahl von Indikatoren* durch *gemeinsame Gremien von Bund, Ländern und Kommunen* verantwortet und weiterentwickelt werden sollten. Hinzutritte notwendiger Weise eine *externe* und – im Interesse wechselseitiger Akzeptanz – auch *unabhängige Begleitung der statistischen und qualitativen Erfolgsmessung*. Dies könnte die gesamte Arbeitslosenstatistik einbeziehen, zumal hier unverändert Vorbehalte erkennbar sind, auch wenn sich Skandale, wie vor dem Umbau der Bundesagentur, bislang nicht wiederholt haben – eine Option böte etwa die Ansiedlung beim Statistischen Bundesamt. Gleichwohl erscheint dieser umfassende und die Agentur in einem ihrer Kernbereiche berührende Schritt nicht so notwendig wie die zuvor benannte externe Erfolgsmessung im Kontext einer anspruchsvolleren Bewertung des SGB II-Vollzugs und seiner Auswirkungen.

**Empfehlung:
Gemeinsamer
Norm- und Standard-
ausschuss sowie
dauerhafte externe
Begleitung**

Deshalb empfiehlt der Gutachter zunächst die Bildung eines *Gemeinsamen Norm- und Standardausschusses von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden* sowie die *dauerhafte Beauftragung externer Sachverständiger*, die auf der Basis von BA- und selbst erhobenen Daten sowie unter Nutzung von örtlichen Informationen der einzelnen Grundsicherungsstellen ein für das Controlling geeignetes Monitoring aufbauem, um Integrationserfolge i. w. S. und deren Ressourceneffizienz zu dokumentieren. Der damit verbundene *Aufwand wäre zwar erheblich, doch ein vor dem Hintergrund der hohen politischen Bedeutung akzeptabler Preis*, zumal auf diesem Wege bestehende Konflikte zu vermeiden wären und man zu einem letztlich objektiveren Verfahren gelangen könnte.

**Mehr Qualifizierung (12.9)
und öffentliche
Beschäftigung**

Reaktion auf die internationale Wirtschafts- und Finanzkrise. Wie die im Kapitel 7 dokumentierten Einschätzungen der vor Ort befragten Grund-

sicherungsträger ergaben, rechnen die handelnden Akteure vor Ort *im kommenden Jahr noch nicht mit einem wesentlichen Anstieg der Fallzahlen*. Gleichwohl wird es etwa in der Gruppe der Aufstocker und bei Personen mit kurzen ALG I-Bezugsrechten möglicherweise schneller als erwartet zu einer Zunahme kommen. Insofern muss sich auch der SGB II-Bereich auf entsprechende Probleme einstellen, zumal sich die *Aufnahmefähigkeit des Ersten Arbeitsmarktes im Jahresverlauf 2009 und wohl ebenso in 2010 reduzieren* dürfte. Reaktionsmöglichkeiten bestehen hier in der auch bereits von der BA formulierten Priorität, *Qualifizierung und Weiterbildung voranzutreiben*. Hinzutritt das Erfordernis, *schwer Vermittelbare nicht „abzuhängen“*, mithin an den auch in diesem Bericht formulierten Empfehlungen zu einer verstärkten sozialintegrativen Orientierung festzuhalten, da diese jene *Umfeldstabilisierung* ermöglichen, die mittel- und langfristig den Anteil problembehafteter Personen zu reduzieren hilft. Darüber hinaus gilt es, für neu oder erneut in das Hilfesystem gelangende Menschen ein *Absinken der Arbeitsmarktnähe und der Beschäftigungsfähigkeit während des Leistungsbezugs zu vermeiden*. Gerade aber wenn die Nachfrage nach dieser Klientel vorerst geringer ausfällt, dürfte es sich als unvermeidlich erweisen, *ergänzend zu den benannten Qualifizierungsmaßnahmen öffentliche Beschäftigungsansätze zu verstärken*. So könnte eine Möglichkeit darin bestehen, *für einen zunächst begrenzten Zeitraum den Einsatz von Arbeitsgelegenheiten auf zwei Jahre zu verlängern*. Freilich wäre hierbei seitens der Grundsicherungsträger darauf zu achten, dass sich die Tätigkeit als „Ein-Euro-Jobber“ mit einer intensiven Begleitung durch das Fallmanagement oder beauftragte Dritter verbindet. Inwieweit ferner ein dauerhaft zu installierender öffentlicher Beschäftigungssektor angezeigt ist, muss derzeit nach Einschätzung des Gutachters noch nicht entschieden werden, sofern man sich auf einen erweiterten, ggf. auch befristeten Einsatz der vorliegenden Instrumente verständigt; die Maßnahmen nach § 16e (früher § 16a) bieten zusätzliche Möglichkeiten.

- (12.10) Modernisierung des SGB II als Teil der gesamtstaatlichen Reformagenda.** Eine nach den Grundsätzen der Prävention, sozialen Integration sowie Orts- und Problemnähe vorgenommene *Weiterentwicklung des SGB II würde* in mehrfacher Hinsicht *zur gesamtstaatlichen Modernisierung beitragen*, zumal nach der ersten Stufe der Föderalismusreform in einem zweiten oder auch weiteren Schritten verwaltungsorganisatorische und finanz(verfassungs)rechtliche Fragen der künftigen bundesstaatlichen Ord-

SGB II als „Gelenk- und Werkstück“ im Kontext einer fortgesetzten Föderalismusreform

nung erörtert werden müssen.³ Materiell verbände sich dies zunächst mit einer *größeren gesellschaftspolitischen Nachhaltigkeit*, die aus einer verbesserten Familien- und Kinderförderung, der Aufhebung bzw. Verringerung herkunftsabhängiger Bildungs- und Berufschancen und der Vermeidung finanziell wie individuell problematischer Folgekosten durch vermehrte Investition in Lernfähigkeit und Qualifikation resultierte. Hinzuträte eine *sozialpolitische Stabilisierung* aufgrund der Umsteuerung des bislang primär passiven und nachsorgenden Hilfeansatzes hin zu einer vorsorgenden, Betroffene integrierenden und aktivierenden Leistungspolitik des Sozialstaates. Schließlich käme es im Gefolge der skizzierten Veränderungen zu einer *staatspolitischen Modernisierung*, da zumindest sektoral (also im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik) eine *Entflechtung der gebietskörperschaftlichen Ebenen* sowie eine *fachspezifische Deregulierung und Entbürokratisierung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung* erreicht würden. Dies mündete ein erwartbar *positives Beispiel für innerföderalen wie intersektoralen Wettbewerb*. Aufgrund der großen politischen und öffentlichen Wahrnehmung des SGB II, des erheblichen Finanzvolumens der damit verbundenen Leistungen sowie der Verknüpfung unterschiedlicher Reformthemen könnte die Modernisierung der Grundsicherung für Arbeitssuchende somit auch in dieser Hinsicht als „*Gelenk- und Werkstück*“ einer *zeitgemäßen Weiterentwicklung sozialer Leistungssysteme und der bundesstaatlichen Ordnung* dienen, zumal gerade letztere im Spannungsfeld zwischen zentral- und gliedstaatlichen Interessen einmal mehr zu scheitern oder doch nur kleinteilig auszufallen droht.

³ Vgl. hierzu die Stellungnahme des Gutachters im Rahmen der 8. Sitzung der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismusreform II – Anhörung vom 08. November 2007); Hesse, J.J.: Stellungnahme im Rahmen der Sachverständigen-Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Berlin, 2008

Teil B

Ergebnisse der flächendeckenden Erhebungen bei allen Landkreisen und Optionsstädten (2006 – 2008)

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
<h1>(1) Ansatz</h1> <p>Fragestellung und Methodik, Empirie und Untersuchungsablauf, Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse</p>				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
<h1>Fragestellung und Ansatz, Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse</h1> <p>Endbericht und Ergebnisse der dritten flächendeckenden Erhebung zur Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II</p> <p>Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages Professor Dr. Dr. h.c. Joachim Jens Hesse / Alexander Götz</p> <p>Berlin, Dezember 2008</p>				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
---------------	--------	---------	---------------------	-----------------

Inhalt

- **Fragestellung:** Modellvergleich und Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung
- **Ansatz:** Induktive Vorgehensweise und deskriptiver Einstieg, qualitative und quantitative Analysen
- **Empirie:** Fallstudien und flächendeckende Erhebungen
- **Untersuchungsablauf:** Arbeitsschritte und Empirie-Aufnahme in den Jahren 2005 bis 2008
- **Zusammenfassung:** Gesammelte Untersuchungsergebnisse

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
---------------	--------	---------	---------------------	-----------------

Fragestellung der Evaluation durch das ISE

- Organisatorische, leistungsbezogene u. staats- wie kommunalpolitische Auswirkungen der **Option im Vergleich zu ARGE**n (und getrennter Aufgabenwahrnehmung):
 - **Bestandsaufnahme** und **Systematisierung** der örtlichen Organisations-/Leistungsstrukturen
 - Erfassung und **Einschätzung administrativer Leistungen** und institutioneller **Probleme**
 - **Auswirkungen der Trägermodelle** auf **Effektivität** und **Effizienz** (Vergleich)
 - **Materielle Verteilungswirkungen** (regional, trägerbezogen, Klientelbezogen)
 - Konsequenzen für die **Stellung der kommunalen Selbstverwaltung**
- Dabei: Berücksichtigung der **rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen**

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
<h3>Untersuchungsansatz</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Wirkungsorientierte Analyse der organisatorischen und institutionellen Kontexte • Induktiver und zunächst deskriptiver Ansatz unter Verwendung qualitativer wie quantitativer Methoden • Auf der Basis der erhobenen Empirie primär input-bezogene Analyse mit plausibilitäts-gestützten Wirkungseinschätzungen • Erklärungsgrößen für die verwaltungspolitischen und materiellen Auswirkungen: <ul style="list-style-type: none"> – Gesetzliche Vorgaben und institutioneller Rahmen – Aufgaben und Zuständigkeiten – Zahl und innere Verfassung der beteiligten Akteure und Einrichtungen – Position im Staatsaufbau sowie daraus ableitbare Handlungsorientierungen – Formelle und informelle Beziehungen – Innere Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung vor Ort 				

© ISE 2008

Folie (1)-5

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
<h3>Untersuchungsfeld</h3> <ol style="list-style-type: none"> (1) Rechtsform, interne Aufbauorganisation und Organe (2) Interne Prozesse, Arbeitsabläufe und Effizienz (administrativ und leistungstechnisch) (3) Funktionale Bezüge zu anderen kommunalen Aufgaben (4) Verhältnis zu und Beteiligung der politischen Organe (5) Verhältnis zu und Position der kreisangehörigen Gemeinden (6) Verhältnis der ARGE zur BA (lokal und übergeordnet) (7) Verhältnis der Optionskommune zur BA (lokal und übergeordnet) (8) Interne Strukturen und Funktionsmuster der BA (9) Verhältnis zu und Kooperation mit benachbarten Aufgabenträgern (10) Verhältnis zu Aufsichtsbehörden der Länder und des Bundes (11) Verhältnis zu externen Dritten (freie Träger, Dienstleister, Landesbeh., Versicherungsträger) (12) Verhältnis zur Wirtschaft und zu Arbeitgebern (13) Verhältnis und Leistungsqualität gegenüber den Leistungsberechtigten (Ertektivität) (14) Verhältnis zu sonstigen Interessensgruppen und sonst. Akteuren 				

© ISE 2008

Folie (1)-6

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
---------------	--------	----------------	---------------------	-----------------

Empirische Basis

- Bestandsaufnahme, Fall- und Indikatorenauswahl (in Abstimmung mit DLT), Operationalisierung, lfd. Monitoring der einschlägiger Untersuchungen
- Jährliche Intensivbefragungen (Feldphasen I-IV) von je sechs Optionskommunen und ARGen (Referenzfälle)
- Auswertung von Organisations-, Leistungs- und Geschäftsdaten der zwölf Referenzfälle, fortlaufende Darstellung in strukturierten Fallstudien
- Durchführung von drei flächendeckenden Befragungen (Wellen I-III)
- Heranziehung von externen Daten der Träger und der BA

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
---------------	--------	----------------	---------------------	-----------------

Empirie I: Fallstudien der Untersuchung für den DLT

	West	Ost
Nord (SH, MV, Bbg, Nds, NRW)	<ul style="list-style-type: none"> - Leer (K) – Nds - Dithmarschen (K) – SH - Steinfurt (K) – NRW - Gütersloh (K) – NRW - Vechta (K) – Nds 	<ul style="list-style-type: none"> - Oberhavel (K) – Bbg - Bad Doberan (K) – MV
Mitte (LSA, Sachs, Thü, He, Saar, RIP)	<ul style="list-style-type: none"> - Main-Kinzig (K) – He - Mayen-Koblenz (K) – RIP 	
Süd (Bay, BW)	<ul style="list-style-type: none"> - Erlangen (S) – Bay - Ingolstadt (S) – Bay - Tuttlingen (K) - BW 	

Fett = Optionskommune; *Kursiv* = ARGE; (K) = Kreis; (S) = kreisfreie Stadt

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
Empirie II: Fallstudien der Untersuchung für den LKT BW				
Optionskommunen		ARGEn	Getr. Wahrnehmung	
<ul style="list-style-type: none"> - Landkreis Biberach - Bodenseekreis - Ortenaukreis - Landkreis Tuttlingen - Landkreis Waldshut 		<ul style="list-style-type: none"> - Schwäbisch Hall - Breisgau-Hochschwarzwald 	<ul style="list-style-type: none"> - Rhein-Neckar-Kreis (AA Heidelberg und Mannheim) 	

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
Empirie III: Dritte flächendeckende Befragung				
<ul style="list-style-type: none"> • Grundgesamtheit: 330 (323 Landkreise, 6 Optionsstädte, Ingolstadt [ARGE])*; Erhebung: Mai-Juli 2008 • Rücklauf insgesamt: 82% (269)**, davon <ul style="list-style-type: none"> - 191 ARGEn (73% aller Antworten) - 64 Optionskommunen (24% aller Antworten) - 14 Fälle mit getrennter Aufgabenwahrnehmung (5% aller Antworten) • Rücklauf ARGEn: 74% aller ARGEn mit mehrheitlicher Landkreisbeteiligung*** • Rücklauf Optionskommunen: 93% aller Optionskommunen (Kreise und Städte)*** 				
<p>* Gebietsstand zum 01.01.2007 ohne Berücksichtigung der im laufenden Jahr vollzogenen Gebietsreformen (Sachsen-Anhalt)</p> <p>** Rücklauf der ersten Befragung im Jahr 2006: 71% (235), im Jahr 2007: 82% (271)</p> <p>*** Zwecks Vergleichbarkeit zu den beiden ersten Wellen erneut Angaben der Bundesagentur für Arbeit zur geographischen Zuordnung der SGB II-Träger (Stand: 19.06.2007) als Bezugsgröße</p>				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
<p>(Forts.)</p> <p>Rücklaufquote der Kreise und Optionsstädte nach Bundesländern:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Baden-Württemberg: 97% (34 von 35) • Bayern: 74% (54 von 73) • Brandenburg: 93% (13 von 14) • Hessen: 82% (18 von 22) • Mecklenburg-Vorpommern: 100% (12 von 12) • Niedersachsen: 89% (33 von 37) • Nordrhein-Westfalen: 94% (31 von 33) • Rheinland-Pfalz: 88% (21 von 24) • Saarland: 83% (5 von 6) • Sachsen: 86% (19 von 22 – Stand vor der Kreisgebietsreform) • Sachsen-Anhalt: 62% (13 von 21 – Stand vor der Kreisgebietsreform) • Schleswig-Holstein: 36% (4 von 11) • Thüringen: 67% (12 von 18) 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
<p>Schritte der Evaluation (2005 bis 2008)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bestandsaufnahme, Fall- und Indikatorenauswahl, Operationalisierung, Monitoring (01 bis 06/2005; danach fortlaufend im Hinblick auf methodische Erfordernisse und in Reaktion auf aktuelle Entwicklungen) • Intensivbefragung von je sechs Optionskommunen und ARGEN (Feldphasen I-IV: 07-10/2005, 4-7/2006, 7-10/2007, 4-8/2008) • Flächendeckende Befragung aller Landkreise (Wellen I-III: 3-6/2006, 4-7/2007, 4-7/2008) • Vier Berichte (12/2005, 12/2006, 12/2007, 12/2008) 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Trägerentscheidung
<h3>Trägerentscheidung und Trägerverhältnis nach Karlsruhe</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Unverändert hohe Unzufriedenheit mit der 2004 getroffenen Trägerentscheidung in ARGE-Kommunen – i. T. auch bei getrennter Aufgabenwahrnehmung • Dagegen nach wie vor 100-prozentige Zufriedenheit in Optionskommunen • Bei einer nachholend anderen Trägerentscheidung von Kommunen in ARGE_n und mit getrennter Aufgabenwahrnehmung klare Präferenz für die Option • Veränderte Einschätzung von Risiken und fachlichen Erfordernissen als ausschlaggebende Gründe: <ul style="list-style-type: none"> – 2004 befürchtete finanzielle Nachteile und organisatorisch-technische Vorbehalte als Argumente gegen Option und für die ARGE (nur i. T. fachliche Gründe) – heute dagegen vor allem fachlich-gestaltende und neuerdings auch finanzielle Motive für die kommunale Trägerschaft (damit offenbar grundsätzlich revidierte Beurteilung haushalterischer Risiken für die Kreise) 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Trägerentscheidung
<p>(Forts.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aus Sicht der Kommunen positives Verhältnis zur Agentur (unabhängig von der Trägerform und ungeachtet des BVerfG-Urteils zur Mischverwaltung) • Auch innerhalb der ARGE_n keine wesentlichen Veränderungen – nur in einem Drittel der Fälle Berichte von einer abnehmenden Kooperations- und Diskussionsbereitschaft der Agenturvertreter • Bis zum Frühjahr 2008 seitens der Agentur nur gut der Hälfte der potenziell betroffenen Kommunen (ARGE-Kommunen und Fälle mit getrennter Aufgabenwahrnehmung) Gespräche zur Bildung kooperativer Jobcenter angeboten; in Reaktion darauf unverändert große Zurückhaltung der befragten Kreise • Allerdings in jeder vierten Kreis-ARGE erhöhte Unsicherheit aufgrund bis Ende 2009 auslaufender Verträge – Erfordernis einer zumindest bis zur gesetzlichen Neuregelung tragenden Interimslösung 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Trägerentscheidung
<p>(Forts.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Klares Votum der Kommunen für eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung – unabhängig von der Fortführung und Ausgestaltung der geteilten bzw. gem. Trägerschaft • Bei einer Wahl zwischen getrennter Aufgabenwahrnehmung und fortgesetzter Zusammenarbeit mit der BA vor allem seitens der ARGE-Kommunen Präferenz für Kooperation, dagegen Ablehnung durch zugelassene Träger und Kommunen mit getr. Aufgabenwahrnehmung • Tatsächlicher und kurzfristiger Wechsel von der gegenwärtigen Trägerform und den dafür geltenden Rahmenbedingungen abhängig: <ul style="list-style-type: none"> – bei vollständiger Öffnung nachholende Option vor allem in Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung (nur in der Hälfte der ARGEN) – bei zeitlich und kontingenter Option deutlich höhere Tendenz zum Trägerform-Wechsel auch in ARGE-Kommunen <p>Schlussfolgerung: Nach wie vor hohe Bedeutung der „Option der Option“ als Stärkung der Kommunen in den ARGEN, Vollzug nur bei begrenzter Option</p>				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Handlungssituation
<p>Handlungssituation vor Ort</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erhöhte Handlungs- und Gestaltungsspielräume bei operativen Fragen der Organisation und der Integrations-/Leistungsprozesse – weniger Möglichkeiten bei strategischen Fragen und grundlegenden Personalangelegenheiten, jedoch offenbar positive Entwicklung bei interner Qualifizierung und der Nutzung kommunaler Kooperationspotenziale • Lokale Handlungs- und Gestaltungsspielräume im Zeitvergleich (2006-2008): <ul style="list-style-type: none"> – Im Vergleich zu Weiterbildung und Schnittstellen in der Tendenz rückläufige Gestaltungsspielräume bei der Maßnahmengestaltung – Im Zeitverlauf offenbar flexibilisierter Personaleinsatz, jedoch eher abnehmende strategische Personalkompetenzen – Reduzierte Controllingmöglichkeiten und Organisationsspielräume, gleichbleibend geringe Ansätze zur ortsbezogenen Gestaltung des Arbeitsverhältnisses zur Bundesagentur 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Handlungssituation
<p>(Forts.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Im Modellvergleich durchgehend deutlich höhere Gestaltungsmöglichkeiten der Optionskommunen und zwar sowohl im organisatorisch-operativen als auch im strategischen Bereich • Innerhalb der ARGEn erhöhte Spielräume der Geschäftsführungen in operativen Fragen, jedoch unverändert erkennbar geringer ausgeprägt als in den Optionskommunen (vor allem im Personalbereich und bei strategischen Entscheidungen) • In den ARGEn Kompensation fehlender GF-Kompetenzen durch Trägerversammlung, jedoch auch auf dieser Ebene nur begrenzte strategische Gestaltungsmöglichkeiten • Vorteile des SGB II für die kommunale Gestaltungsfähigkeit vor allem aus Sicht der Optionskommunen; in ARGE-Kreisen funktionale und finanzielle Belastungen im Vordergrund; durchweg negative Bilanz der Kommunen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung • Unverändert hohes Interesse der kommunalen Vertretungskörperschaften an der Aufgabenwahrnehmung (vor allem in Optionskommunen und stärker als 2006 auch in Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung) 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Handlungssituation
<p>(Forts.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gegenüber 2005 und 2006 unveränderte Interessenschwerpunkte seitens der Vertretungskörperschaften (Finanzen, kommunaler Einfluss sowie erfolgreicher und sachgemäßer Vollzug aktiver wie passiver Hilfen) • Unabhängig von der Trägerform hohes Interesse der Vertretungskörperschaften an der Finanzierung der Aufgabenwahrnehmung (v. a. in Fällen mit getr. Vollzug); daneben höhere Aufmerksamkeit für die materiellen Aspekte des SGB II in Optionskommunen • Nach wie vor deutlich geringeres Interesse der kreisangehörigen Städte und Gemeinden (vor allem in den ARGE-Kommunen); sehr hohe Aufmerksamkeit dagegen in den Optionskommunen • Ähnlich gelagerte Interessen der kreisangehörigen Kommunen (zusätzlich Erhalt örtlicher Anlaufstellen und Standorte) • Erneut ähnliche Interessenschwerpunkte der Gemeinden wie der Vertretungskörperschaften auf der Kreisstufe mit einer wiederum deutlich höheren Aufmerksamkeit für die materiellen Schwerpunkte des SGB II in Optionskommunen 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Organisation
<h3>Organisation</h3> <ul style="list-style-type: none"> • In Optionskommunen und bei getrennter Aufgabenwahrnehmung enge Anbindung der operativen Einrichtungen an Kernverwaltung – dennoch organisatorische Differenzierung vor allem bei zugelassenen Trägern (in Form unterstützender verselbständigter Einrichtungen) • Vollzug des SGB II in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle ohne umfassende Beteiligung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden (Ausklammerung vor allem in ARGE-Kreisen; in Optionskommunen die häufigste, aber offenbar auch eher rückläufige dezentrale Beteiligung) • Arbeitsteilung zwischen Grundsicherungsstellen, Aufgabenträgern und Dritten: <ul style="list-style-type: none"> – Antragsangelegenheiten: in den ARGEen in eigener Verantwortung; auch in Optionskommunen primär in eigener Zuständigkeit, häufig bei den Gemeinden und in wenigen Fällen bei verselbständigten Einrichtungen; bei getrenntem Vollzug Aufgabenteilung zwischen BA, Kreis und Gemeinden – Passive Hilfen/Leistungssachbearbeitung: Überwiegend eigenständiger Vollzug in den ARGEen; auch in den Optionskommunen überwiegend Eigen erledigung, i. T. Delegation auf kreisangehörige Kommunen und verselbständigte Einrichtungen 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Organisation
<h3>(Forts.)</h3> <ul style="list-style-type: none"> – Aktive Hilfen/Vermittlung und Fallmanagement: in den ARGEen stärkerer Einbezug der BA (Arbeitsgeberservice, Ausbildungsplatzvermittlung), in Optionskommunen neben eigenem Vollzug Rückgriff auf Dritte (jedoch insgesamt eher rückläufig) – Arbeitsgelegenheiten: bei der Schaffung u. Trägerschaft von Arbeitsgelegenheiten in ARGEen wie Optionskommunen verstärkter Einbezug von verselbständigten Einrichtungen, Gemeinden und Dritten – Flankierende Leistungen: in den ARGEen, bei zugelassenen Trägern und in getrennter Aufgabenwahrnehmung hoher Anteil des kommunalen Eigenvollzugs sowie der Beauftragung Dritter (Letzteres vor allem in Optionskommunen) • Leistungsstruktur der Grundsicherungsstellen: <ul style="list-style-type: none"> – ARGEen: zumeist Beschränkung auf einen hauptamtlichen ersten und einen hauptamtlichen stellvertretenden Geschäftsführer – Optionskommunen: in neun von zehn Fällen Leitung der besonderen Einrichtungen und des operativen SGB II-Vollzugs innerhalb der städtischen oder kreislichen Kernverwaltung angesiedelt – Getrennte Aufgabenwahrnehmung: Leitung der kommunalen Aufgaben durch die Kreisverwaltung 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Organisation
(Forts.)				
<ul style="list-style-type: none"> • In Optionskommunen deutlich häufiger Bildung von Beiräten zur Begleitung des SGB II-Vollzugs und zur Zusammenarbeit mit regionalen Akteuren • In den Beiräten vor allem Beteiligung von Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbänden (in Optionskommunen mehr Stadtrats-/Kreistags- und Gemeindevertreter) • Vertikale und horizontale Differenzierung der Binnenorganisation: <ul style="list-style-type: none"> – Deutlich mehr Hierarchieebenen der zugelassenen Träger (unterhalb der Hauptorgane) – Etablierung von Stabsstellen und Z-Abteilungen als Ausdruck der organisatorischen Konsolidierung (mit separaten Strukturen eher in Optionskommunen) – In fast der Hälfte aller Fälle doppelte Differenzierung der Arbeitsebene: nach Funktionen (Vermittlung, Fallmanagement usw.) und räumlicher Zuständigkeit (Nord, Süd usw.) – In ARGEn häufiger separater Ausweis der U25-Betreuung, in Optionskommunen öfter eigenes Fallmanagement und gesonderte Betreuung anderer Zielgruppen 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Organisation
(Forts.)				
<ul style="list-style-type: none"> • Funktionale Differenzierung auf der Mitarbeiterebene: <ul style="list-style-type: none"> – Unverändert (sowohl in ARGEn als auch in Optionskommunen) überwiegend separate Bearbeitung von aktiven und passiven Hilfen (letztere mit leicht steigender Tendenz) – Dabei vor allem in den Optionskommunen Herstellung einer stärkeren personellen Verknüpfung von Leistungssachbearbeitung und Vermittlung (Teambildung) – In ARGEn überwiegend Ausweis gesonderter Fallmanager, in Optionskommunen dagegen häufiger einheitliches Personal-/Funktionsprofil (jedoch mit leicht abnehmender Tendenz) – Im Fallmanagement vielfältige Überschneidungen mit der regulären Vermittlung (am wenigsten bei Stellenakquise und Arbeitgeberbetreuung sowie Profiling) • Besondere Situation in den ARGEn: <ul style="list-style-type: none"> – Vorsitz in den Trägerversammlungen überwiegend bei den Kommunen (im Zeitverlauf Übernahme dieser Position durch weitere Kreise) – Unverändert in den meisten Fällen Geschäftsführer mit Agentur-Hintergrund ohne nennenswerte Fluktuation in den ersten vier Jahren – Aus kommunaler Sicht gestiegene Bedeutung der operativen und einheitlichen GF-Verantwortung 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Schnittstellen
<h2>Kooperationsbereiche und Schnittstellen</h2> <ul style="list-style-type: none"> • Gegenüber dem kommunalen Bereich unverändert hohe Kooperationsrelevanz des Sozial-, Jugend-, Schul-, und Gesundheitsbereichs • Dabei nach wie vor höhere Sensibilität auf Seiten der Optionskommunen – vor allem für Schnittstellen zu Gesundheits-, Schul-, Personal- und Wirtschaftsaufgaben • Im Verhältnis zu den Arbeitsagenturen herausgehobene Bedeutung der beruflichen Rehabilitation, des SGB III, der Berufsberatung und der Statistik • Hier vergleichbare Schnittstellensensibilität von ARGEN u. Optionskommunen (Psychologischer Dienst, REZ und Arbeitgeberservice als Ausnahmen) • Im kommunalen Bereich Kooperationen bei Jugend-, Schul- und Bildungsaufgaben für die Erbringung aktiver Hilfen besonders wichtig – hier durchweg höhere Prioritäten der Optionskommunen 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Schnittstellen
<p>(Forts.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Für den Vollzug passiver Hilfen Schnittstellen mit parallelen und alternativen Leistungsansprüchen in kommunaler Zuständigkeit von besonderer Bedeutung (Jugendhilfe, Wohngeld und SGB XII als Beispiele) • Agenturseitig relevante Kooperationsbezüge für den Vollzug aktiver Hilfen im Rahmen der Berufsvorbereitung, der beruflichen Rehabilitation und des SGB III (Übergänge) – hier aufgrund gegebener Zusammenarbeit höhere Sensibilität der ARGEN in allen Bereich, auf Seiten der Optionskommunen zumindest in den materiell bedeutsamen Kompetenzfeldern • Bei passiven Hilfen insgesamt reduzierte Relevanz von Agenturaufgaben (Ausnahme SGB III – Aufstocker/Übergänge) mit einer nicht signifikant geringeren Sensibilität der Optionskommunen 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Schnittstellen
<p>(Forts.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • In Kernbereichen der Agenturaufgaben auch aus Sicht der Optionskommunen gute Zusammenarbeit (Ausnahme: Ausbildungsplatzvermittlung) – seitens der ARGEn Verweis auf Defizite oder nach wie vor zu gering ausgeprägte Kooperationsroutinen mit dem kommunalen Bereich • Zur Realisierung von Kooperationspotenzialen mit Kreisaufgaben in Optionskommunen insgesamt intensivere Nutzung von entsprechenden Verfahren und dabei öfter Rückgriff auf verbindliche Arbeitsformen • Gegenüber den Agenturzuständigkeiten etwas häufigere und intensivere Kooperationsroutinen seitens der ARGEn, jedoch ohne grundsätzliche Fehlstellen der Optionskommunen • Seit 2005/2006 deutlich verstärkte Bemühungen um eine Kooperation mit der örtlichen Wirtschaft (auch in den ARGEn), dabei aber unverändert stärkeres Engagement der zugelassenen kommunalen Träger 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Personal & Ressourcen
<p>Personal und Ressourcen</p> <ul style="list-style-type: none"> • In den Einrichtungen vor Ort insgesamt hohe Zufriedenheit mit der Mitarbeiterqualifikation und den internen Funktionsbedingungen (Ausnahme: Personalvertretung); Kritik an Software-Mängeln, ungleicher Tarifierung und fehlenden Möglichkeiten einer individuellen Personalentwicklung • In den Optionskommunen durchgängig höhere Zufriedenheit mit den operativen Arbeitsbedingungen; Kritik in den ARGEn vor allem an Software- und personalwirtschaftlichen Dispositionsproblemen • Nach wie vor mehr als jeder vierte Mitarbeiter mit befristetem Vertrag und für mehr als jeden zehnten davon keine Verlängerungsmöglichkeit (Erfordernis zur Schaffung dauerhafter Stellen) • Beruflicher Hintergrund der Mitarbeiter vor Ort: <ul style="list-style-type: none"> – Leistungssachbearbeitung: in den meisten örtlichen Einrichtungen Mitarbeiter von kommunalen Trägern, der Bundesagentur und anderen öffentlichen Verwaltungen 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Personal & Ressourcen
(Forts.)				
<p>Nahezu alle ARGEN mit Agentur-Mitarbeitern, überdurchschnittlich viele Optionskommunen mit Berufseinsteigern; kaum oder kein Personal mit BA-Hintergrund, aus der Arbeitslosigkeit und der freien Wohlfahrtspflege in Kommunen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Widerspruchs- und Unterhaltsbearbeitung: in den meisten Einrichtungen vor allem Mitarbeiter aus der kommunalen Sozialverwaltung und von der Bundesagentur <p>Dominanz von kommunalen Mitarbeitern bei allen Trägermodellen, in den Agenturen häufiger Einsatz von Mitarbeitern mit BA-Hintergrund; selten Einsatz von Personal ohne Verwaltungserfahrung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aktivierung/Integration: in deutlich mehr örtlichen Einrichtungen Einsatz von Personal mit BA-Hintergrund, gefolgt von Mitarbeitern der kommunalen Sozialämter und Beschäftigungsförderung – häufiger Übernahmen aus dem privaten Bereich <p>In ARGEN Dominanz der BA-Mitarbeiter; in deutlich mehr Optionskommunen Übernahmen aus der freien Wohlfahrtspflege (inkl. Beschäftigungsträger) und dem privatwirtschaftlichen Bereich</p>				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Personal & Ressourcen
(Forts.)				
<ul style="list-style-type: none"> - Stellenorientierte Vermittlung: in den meisten Fällen Einsatz von Mitarbeitern mit BA-Hintergrund, deutlich weniger Personal aus den Kommunen, erneut höherer Anteil aus dem privatwirtschaftlichen Bereich <p>Vor allem in Optionskommunen Einsatz von Personal aus dem privatwirtschaftlichen Bereich und der freien Wohlfahrtspflege (inkl. Beschäftigungsträger)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zwischen 2007 und 2009 Stellenausweitungen vor allem im Bereich der aktiven Hilfen sowie in der Leistungs- und Widerspruchsachbearbeitung; in Optionskommunen häufigere Aufstockungen bei zentralen/sonstigen Aufgaben • In ARGEN wie Optionskommunen in 2007 weitgehende Budgetausschöpfung (mit erneut etwas höherem Realisierungsstand bei den zugelassenen Trägern) • Seit 2006 wie auch künftig in der Mehrzahl der Fälle Umschichtungen aus dem Eingliederungs- in das Verwaltungsbudget – in jeder fünften Optionskommune Verlagerungen in umgekehrter Richtung – dabei durchschnittlich höhere Budget- 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Personal & Ressourcen
<p>(Forts.)</p> <p>verlagerungen zwischen Verwaltungs- und Eingliederungsbudgets (in Optionskommunen etwas umfangreichere Umschichtungen)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unverändert starke Kritik an der Bescheidgestaltung und den operativen Arbeitsbedingungen von A2LL (Umgehungslösungen, keine individuelle Flexibilität, Systemparallelität, Instabilität) • Aufgrund der unveränderten Probleme (weiterhin) wachsender Wunsch nach einem Systemwechsel (für den Fall einer Freistellung des Software-Einsatzes) • Demgegenüber Mehrheit der befragten ARGE n mit dem Vermittlungssystem VerBIS zufrieden; gleichwohl noch i. T. erheblicher Nachbesserungsbedarf • Im Jahr 2006 in den meisten Optionskommunen noch erhebliche Datenübermittlungsprobleme (meist deutlich höhere Fallzahlen der vor Ort ermittelten Zahlen) 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Personal & Ressourcen
<p>(Forts.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deutliche Verbesserung und Angleichung der Statistiken sowie der Erhebungs- und Übermittlungsroutinen von Optionskommunen und Bundesagentur • In den allermeisten Optionskommunen inzwischen eine für die örtliche Aufgabenwahrnehmung voll funktions- und übermittlungsfähige Vermittlungssoftware vorhanden • Personalwirtschaftliche Konsequenzen einer (nach Karlsruhe) veränderten Trägerform: <ul style="list-style-type: none"> – Bei einer nachholenden Option von heutigen ARGE-Kreisen hohe Übernahmebereitschaft gegenüber dem BA-Personal erwartbar – Generell geringe Wechselbereitschaft seitens der kommunalen Kernbelegschaft, jedoch im Durchschnitt nur für rund 40% des Personals weiterer Verwendungsbedarf 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Klientel & Leistung
<h2>Klientel und geschäftspolitische Ansätze</h2> <ul style="list-style-type: none"> Nach einhelliger Einschätzung der Akteure vor Ort Zunahme von schwer Vermittelbaren als Ausweis bisheriger Vermittlungserfolge und einer sich aufgrund der Marktlage verändernden Klientelstruktur Für die überregionale Vermittlung relativ hohe Bedeutung von Angeboten in Nachbarkommunen (vor allem in kleineren Kreisen, im Norden und Osten), jedoch nicht außerhalb einer Tagespendler-Distanz (erneut am ehesten im Norden und Osten) In der Integrationsstrategie gegenüber den Vorjahren erkennbare Verstärkung von klientelgerechten Förderansätzen (auch in den ARGEn) sowie der diversen Vermittlungsbemühungen (explizit in den Optionskommunen, eher geringer Zuwachs in den ARGEn) 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Klientel & Leistung
<h2>(Forts.)</h2> <ul style="list-style-type: none"> Fortgesetzte Zielgruppendifferenzierung als Ergebnis einer zunehmenden Konsolidierung bei den Fallzahlen und einer voranschreitenden Professionalisierung Erwartbare Zielgruppendifferenzierung auch in den ARGEn, für spezifische Klientel erneut vor allem in den Optionskommunen (wie bereits 2006 und 2007) Im Hinblick auf das Eingliederungsinstrumentarium unveränderte Dominanz von eher wenigen Standardmaßnahmen (Lohnsubventionen, MAEs usw.) – hier bei Übereinstimmungen im Grundinstrumentarium differenzierterer Einsatz in den Optionskommunen Unabhängig von der Trägerform mehrheitlicher Einsatz einer markt-/integrationsbezogenen Differenzierung der Klientel: In ARGEn Nutzung von BA-Konzepten, in Optionskommunen Einführung eigener Systematiken (Letztere auch häufiger mit speziellen Maßnahmen und Handlungskonzepten) 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Klientel & Leistung
<p>(Forts.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zunehmender Einsatz präventiver Integrationsleistungen für Personenkreise ohne Ansprüche und Pflichten nach dem SGB II – hier unverändert deutlich aktivere Rolle der Optionskommunen • In den ARGEn bei Prävention Konzentration auf Leistungsbezieher, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen müssen, und junge BG-Mitglieder – in Optionskommunen generell breitere Ansprache diverser Gruppen • Unabhängig von der Trägerform Kritik an der mangelnden Flexibilität des gegebenen Eingliederungsinstrumentariums • Mit Ausnahme der Leistungssachbearbeitung erneut Verbesserung der Betreuungsschlüssel mit einem durchgehend höheren Personaleinsatz der Optionskommunen • Im Durchschnitt etwas höherer Einsatz von SWL in Optionskommunen, jedoch keine signifikant geringere Nutzung in ARGEn; nach einhelliger Meinungen keine adäquaten Ersatzmöglichkeiten bei einem Wegfall von SWL, stattdessen Befürchtung des Verlusts der notwendigen Flexibilität, Reaktions- und Innovationsfähigkeit 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Flankierende Leistungen
<p>Flankierende Leistungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Versorgungsstand und Auslastung in den Jahren 2005 und 2006 <ul style="list-style-type: none"> – Nach eigener Einschätzung insgesamt ausreichende Kapazitäten – In der Schuldnerberatung vergleichbare Angebotssituation mit einer deutlichen Verbesserung in den Optionskommunen im Jahr 2006 sowie erneut sehr positiver Einschätzung in Fällen getr. Aufgabenwahrnehmung – In der psychosozialen Betreuung keine gravierenden Trägerunterschiede (bessere Versorgungslage in Optionskommunen) – In der Suchtberatung keine wesentlichen Trägerunterschiede; auffällig positive Einschätzung von Kommunen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung • Kapazitätsaufstockung in den Jahren 2005 und 2006 <ul style="list-style-type: none"> – Nachholbedarf und Angebotsausweitung offenbar am ehesten im Bereich der Schuldnerberatung – In allen drei Bereichen (Schuldner- und Suchtberatung, psychosoziale Betreuung) in den Optionskommunen häufigste Kapazitätsaufstockungen 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Flankierende Leistungen
(Forts.)				
<ul style="list-style-type: none"> • Inanspruchnahme in den Jahren 2005 und 2006 <ul style="list-style-type: none"> – Trotz noch bestehender Defizite insgesamt zunehmender Einbezug von 16 II-Leistungen – Starke Nutzung der Schuldnerberatung in Optionskommunen, Nachholbedarf i. T. der ARGEn, vor allem aber erneut in Fällen mit getr. Aufgabenwahrnehmung (trotz erheblicher Fortschritte in 2005 zu 2006) – Auch in der psychosozialen Betreuung erneut höhere Inanspruchnahme in Optionskommunen und geringere Nutzung in Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung – Schrittweise stärkerer Einbezug der Suchtberatung in ARGEn und vor allem in Optionskommunen, dagegen unverändert geringe Nutzung bei getrennter Aufgabenwahrnehmung • Versorgungsstand, Aufstockungen und Inanspruchnahme im Jahr 2007 <ul style="list-style-type: none"> – In allen Bereichen zumeist ausreichende Kapazitäten mit Nachholbedarf am ehesten in der stark in Anspruch genommenen Schuldnerberatung – keine signifikanten Trägerunterschiede – Kapazitätsausweitungen erneut vor allem in der Schuldnerberatung – seitens der Optionskommunen weitere Schwerpunkte in der psychosozialen Betreuung und Suchtberatung 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Flankierende Leistungen
(Forts.)				
<ul style="list-style-type: none"> – Ausreichende Inanspruchnahme der flankierenden Leistungen vor allem in Optionskommunen und zumeist auch in ARGEn – Defizite dagegen in Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung • Situation im Jahr 2008, Planungen für 2009 <ul style="list-style-type: none"> – Erneut in der Schuldnerberatung der prospektiv größte Aufstockungsbedarf – Gegenüber den Vorjahren verstärkte Inanspruchnahme flankierender Leistungen auch durch ALG I-Empfänger (v. a. Schuldnerberatung, Nachholbedarf unverändert bei psychosozialer Betreuung) – 2008 und 2009 Kapazitätsausweitungen vor allem in der Schuldnerberatung (stärkeres Engagement der ARGEn in der Schuldnerberatung und der Optionskommunen in der psychosozialen Betreuung) – In Fällen mit Aufstockungsbedarf i. T. erhebliche zusätzliche Finanzmittel (durchschnittliche Budgetzuwächse von 30% in der Schuldnerberatung, von 23% in der Suchtberatung und 8% in der psychosozialen Betreuung) 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Flankierende Leistungen
(Forts.)				
<ul style="list-style-type: none"> • Operative Einbindung der flankierenden Leistungen <ul style="list-style-type: none"> – Insgesamt in mehr als der Hälfte der Fälle Informationsaustausch zwischen Grundsicherungsstellen und Anbietern flankierender Leistungen – Vor allem in den Optionskommunen und auch in vielen ARGEn intensivere Einbindung der Schuldnerberatung in den Leistungsprozess – deutliche Probleme dagegen bei getr. Aufgabenwahrnehmung – Erneut vor allem in den Optionskommunen und in vielen ARGEn stärkere Beteiligung der psychosozialen Betreuung am Integrations- und Leistungsprozess – weiterhin Defizite bei getr. Aufgabenwahrnehmung – Vergleichbare Situation in der Suchtberatung mit allerdings stärkerer Einbindung bei den ARGEn und in Teilen sehr intensiver Abstimmung in Optionskommunen • Kapazitäten und Finanzierung der Kinderbetreuung <ul style="list-style-type: none"> – Neben insgesamt ausreichenden und weiter verstärkten Grundkapazitäten in der Tendenz Zunahme spezieller SGB II-Angebote und individueller Betreuungsleistungen – spezielle Kapazitäten für das SGB II-Klientel unverändert vor allem in Optionskommunen 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Flankierende Leistungen
(Forts.)				
<ul style="list-style-type: none"> – Finanzierung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten vorwiegend über das SGB VIII und nur ergänzend über § 16a Nr. 1 SGB II (neu) – am häufigsten in Optionskommunen – Auch in 2008 eher selten Ausbau kommunaler Kinderbetreuungsmöglichkeiten aufgrund eines entsprechenden Bedarfs von Leistungsberechtigten nach dem SGB II; deutlichste Zunahme in den Optionskommunen <ul style="list-style-type: none"> • Insgesamt hohe materielle Beanspruchung der Kapazitäten für sozialintegrative Leistungen durch Hilfebedürftige und Anspruchsberechtigte nach dem SGB II (in der Regel über 50% des eingesetzten Budgets) 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Steuerung und Aufsicht
<h3>Steuerung und Aufsicht</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Aus Sicht von Kommunen und örtlichen Einrichtungen ausreichende und eher steigende Steuerungspotenziale des Bundes (Urteil wie bereits 2007 unabhängig von der Trägerform) • In ARGEn wie Optionskommunen Kritik an einer gestiegenen Reglementierung des SGB II-Vollzugs (dagegen keine Klagen in Kreisen mit getrenntem Vollzug) • Unabhängig von der Trägerform Abwehr der vermehrten inhaltlichen Vorgaben von Gesetzgeber, BMAS und BA (in ARGEn vor allem mit Blick auf operative Agentur-Weisungen) • Hohe Bedeutung der Hinweise der BA in den ARGEn (als Weisungen und Empfehlungen), jedoch auch informatorische Nutzung in vielen Optionskommunen • Nur in jedem zehnten Fall befriedigende Steuerungsmöglichkeiten für die kommunalen Aufgaben, ansonsten dominante Restriktionen durch den geltenden gesetzlichen Rahmen mit negativen Konsequenzen vor allem bei getrenntem Vollzug 				

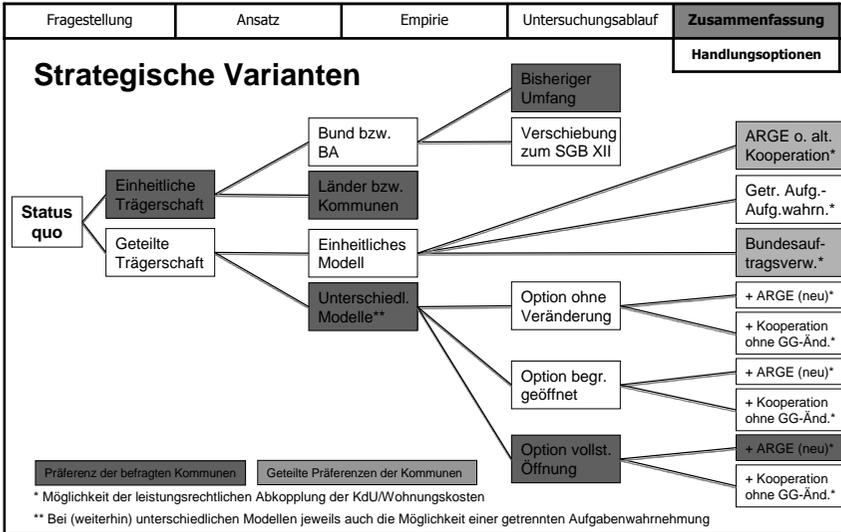
Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Steuerung und Aufsicht
<h3>(Forts.)</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Hohe Bedeutung der kommunalen Prüfroutinen, deutliche Verstärkung der örtlichen Eigensysteme und leichte Verstärkung der Prüffintensität seitens der Bundesagentur • Nach eigener Darstellung umfassende Prüf- und Kontrollverfahren in ARGEn wie Optionskommunen • Auf Seiten der Optionskommunen breitere Palette aber auch parallele Systeme; außerdem im Zeitverlauf leichte Zunahme bei externen und internen Routinen • Umfassende und äquivalente Anwendung relevanter Rechtsvorgaben und Kriterien; offenbar insgesamt leicht steigende Gewichtung der BHO • In Optionskommunen tendenziell breiteres Set an Prüf- und Kontrollkriterien – hier auch deutlichste Zunahme der Bedeutung der BHO • Zufrieden stellende Praxis der eingesetzten Prüfkriterien und -verfahren; gestiegene Performanz offenbar vor allem in den ARGEn • Geringste Komplexität und davon abhängige Transaktionskosten bei einheitlicher Trägerschaft und im Optionsmodell 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Modellvergleich
<h3>Modellvergleich: Zusammenfassende Bewertung</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Auf der Basis der ISE-Evaluation folgende Kennzeichnung der drei Trägermodelle: <ul style="list-style-type: none"> – ARGE mit erheblichen Systemdefiziten, jedoch gewissen Stärken im Hinblick auf stellenorientierte Vermittlungsroutinen und die Vernetzung mit dem SGB III-Bereich – Optionskommunen mit organisatorischen Vorteilen und klaren Erfolgen bei der sozialintegrativen Einbettung der Integrationstätigkeit unter Einschluss präventiver Ansätze – Getrennte Aufgabenwahrnehmung mit separater Optimierung des Vollzugs von Agentur- und kommunalen Aufgaben, jedoch mit ungelösten Schnittstellenproblemen zulasten eines gesamthaften Integrationsansatzes • Absehbare Ergebnisse der § 6c-Evaluation im Auftrag des Bundes: <ul style="list-style-type: none"> – Konzentration der ARGEn (und i. T. der gA) auf stellenorientierte Vermittlung mit bessern Ergebnissen bei der Absenkung der Hilfebedürftigkeit und damit auch im Hinblick auf die fiskalische Effizienz – Schwerpunkt der Optionskommunen im Bereich der Bewerberorientierung (fördernder Ansatz) mit größeren Fortschritten bei der Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und ungeförderter Beschäftigung – Bewertung bei geringeren Unterschieden als erwartet vor allem von den angelegten Maßstäben abhängig – dabei Berücksichtigung der Existenz von <i>best practice</i> in beiden Gruppen 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Modellvergleich
<p>(Forts.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausgehend von der mutmaßlich geringen Signifikanz der § 6c-Evaluation und in Anbetracht einer erwartbar politischen Entscheidung Erfordernis ergänzender Entscheidungskriterien • Dabei nach Karlsruhe hohe Bedeutung staats- und verfassungspolitischer Erwägungen im Zusammenhang mit der Föderalismuskommission I und II <ul style="list-style-type: none"> – Erhalt eines subsidiären Verwaltungsföderalismus – Stärkung von koordinativen und kooperativen Verfahren bei gleichzeitig entflochtenen Kompetenzen – Setzung von effizienz- wie effektivitätsfördernden Rahmenbedingungen (kooperativer Wettbewerbsföderalismus) – Beachtung von Nachhaltigkeitsgesichtspunkten auch im institutionen- und sozialpolitischen Bereich • Unter Berücksichtigung asymmetrischer Startbedingungen („David gegen Goliath“) sowie im Hinblick auf solcherart erweiterte Kriterien Feststellung eines systemischen Vorteils der Optionskommunen 				

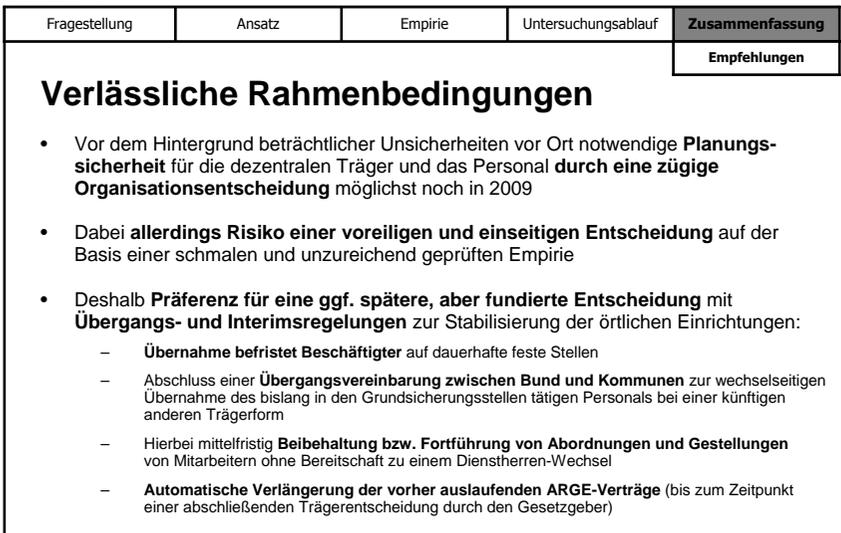
Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Handlungsoptionen
<h3>Handlungsoptionen aus Sicht der Kreise vor Ort</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Unabhängig von der Trägerform klares Votum für eine grundlegende Reform des SGB II und für den Übergang zu einer einheitlichen Trägerschaft von Bund oder Ländern/Kommunen • Bei einer Entscheidung zwischen Bundes- und Landes- bzw. kommunaler Trägerschaft eindeutiges Votum für die Zuständigkeit der Städte/Kreise (erforderlichenfalls über die Länder) • Im Fall einer weiterhin geteilten Trägerschaft klares Votum von ARGE- wie Optionskommunen für eine (gesetzlich geregelte) verbindliche Zusammenarbeit • Dabei einhelliges Plädoyer für eine erforderlichenfalls auch verfassungsändernde Lösung, jedoch weiterhin mit alternativen Formen der Aufgabenwahrnehmung (KJC/ZAG/ARGE, Option usw.) – Erhalt eines Systemwettbewerbs 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Handlungsoptionen
<p>(Forts.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bei einer weiterhin geteilten Trägerschaft von Bund und Kommunen klares und ungeteiltes Votum für eine vollständige Option (zeitlich unbefristet und nicht erneut kontingentiert) als gesetzlich abzusichernde Organisationsvariante • Demgegenüber deutlich geringere Zustimmung für die Möglichkeit einer Bundesauftragsverwaltung – positives Votum am ehesten im Fall einer vollständigen Übertragung der Bundeszuständigkeiten auf die Länder bzw. Kommunen • Klare Ablehnung veränderter Erwerbsfähigkeitsregelungen und damit einer <i>de facto</i> Rückkehr zum alten System (Sozial- versus Arbeitslosenhilfe) • Ebenso keine Mehrheit für die systematische Abkopplung von Wohn-/Unterkunftskosten – befürwortet nur von einem Teil der ARGE-Kommunen und von der Mehrheit in Fällen getrennter Aufgabenwahrnehmung 				



© ISE 2008

Folie (1)-45



© ISE 2008

Folie (1)-46

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Empfehlungen
<h2>Grundsätzliche und pragmatische Lösungsansätze</h2> <ul style="list-style-type: none"> • Aus materiellen, funktionalen und staatspolitischen Erwägungen unverändert Plädoyer für eine flächendeckende kommunale Zuständigkeit (einheitliche Aufgabenwahrnehmung, Problem- und Klientelnähe, Vernetzung mit anderen sozialen Leistungen, keine Sonderstrukturen für ein Politikfeld) • Dabei grundsätzliche Präferenz für eine systemgerechte Umsetzung in der Form einer Ausführung des SGB II als eigene Angelegenheit der Länder mit aufkommensbezogener Anpassung der vertikalen Finanzbeziehungen (einschließlich des dauerhaften Ausgleichs von Struktur- und Belastungsunterschieden über quotale Lösungen und Dynamisierungsprozesse) • Demgegenüber erhebliche Probleme aufgrund fehlender politischer Mehrheiten und fiskalischer Risiken für Länder wie Kommunen; außerdem Verzicht auf die positiven Routinen erfolgreich arbeitender ARGen und die erheblichen Innovationseffekte des bisherigen Modellwettbewerbs 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Empfehlungen
<h2>(Forts.)</h2> <ul style="list-style-type: none"> • Deshalb Beibehaltung einer geteilten Trägerschaft bei vollständiger (unbefristeter und unkontingierter) Öffnung der Option als gangbare Alternative und ohne Erfordernis einer GG-Änderung (in Form definierter Konzessionsphasen zur Absicherung der Agenturseite) • Hierdurch Erhalt eines dreifach positiven Wettbewerbseffekts: <ul style="list-style-type: none"> – Auf der Basis eines permanenten Modellvergleichs Verstetigung positiver Anreizstrukturen für jeden Träger und jede Grundsicherungsstelle – Aufwertung der kommunalen Stellung in den ARGen aufgrund einer dauerhaften Exit-Option – Stärkung der örtlichen Agentur-Geschäftsführungen innerhalb der BA-Hierarchie (unter Verweis auf die Exit-Option der kommunalen Träger) – davon ausgehend Dezentralisierungsschub für die gesamte Agenturstruktur • Verbesserungen der ARGE-Struktur (Ermöglichung der eigenen Dienstherrenschaft) und Ausweis der gem. Einrichtungen als Kann-Bestimmung im SGB II 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Empfehlungen
<h2 data-bbox="191 244 919 279">Erhöhung dezentraler Gestaltungsmöglichkeiten</h2> <ul data-bbox="191 304 977 678" style="list-style-type: none"> • Ermöglichung dezentraler Innovation durch eigenständige Wahl und Gestaltung von Eingliederungsinstrumenten – deshalb Verzicht auf einschränkende Ausführungsbestimmungen für die freie Förderung nach § 16f SGB II • Prüfung von (weiteren) Kapitalisierungsvarianten im Rahmen von öffentlicher Beschäftigung, Kombilohnsystemen und Subventionsformen • Aufhebung oder Lockerung der Grenze zwischen Eingliederungs- und Verwaltungsbudget • Längerfristige Budgetzusagen des Bundes • Annäherung der Tarif- und Besoldungsstrukturen von BA und Kommunen • Eigene Dienstherrenschaft für die ARGen und/oder alternativ dazu Personalentwicklungskontingente seitens der Träger 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Empfehlungen
<h2 data-bbox="191 1034 850 1069">Legitime Steuerungsansprüche des Bundes</h2> <ul data-bbox="191 1086 982 1465" style="list-style-type: none"> • Nachvollziehbares Interesse an einer fachlichen Rahmensteuerung und rechtlich erforderliche Prüfung und Kontrolle der Verwendung von Bundesmitteln durch die Grundsicherungsstellen und kommunalen Träger; hierbei Gewährleistung von Verlässlichkeit und Rechtssicherheit • Hierbei jedoch sorgfältige Instrumentenwahl und Konzentration auf die primären (gesetzlichen) Handlungsansätze im Rahmen des Verwaltungsföderalismus • Deshalb zunächst Nutzung des SGB II als wesentlicher Steuerungsressource (Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente als Beispiel) • Vermeidung von detaillierten Vollzugsvorgaben und Eingriffen durch BMAS und BA • Rückführung der einschlägigen Rechts- und Ausführungsvorschriften und Konzentration auf möglichst wenige, ggf. sogar nur eine jährliche Verordnung des Bundes • Fortsetzung der Tätigkeit der Prüfgruppe des BMAS (ggü. den Optionskommunen) – erwartbare Professionalisierung und abnehmende Konflikthaftigkeit der eingesetzten Verfahren im Anschluss an eine abschließende Trägerentscheidung des Gesetzgebers 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Empfehlungen
<h3>Qualifizierung von Erfolgsmessung und Statistik</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Unverändertes Erfordernis einer verbindlichen und einheitlichen Arbeitsmarkt- und Sozialstatistik • Erheblicher Entwicklungsbedarf im Hinblick auf die differenzierte Messung und Dokumentation sozialintegrativer Handlungserfolge • Hierzu notwendige Objektivierung der eingesetzten Verfahren und Statistika auf der örtlichen wie auch ggf. auf der zentralen Ebene: <ul style="list-style-type: none"> – Installation einer dauerhaften (quantitativen wie qualitativen) unabhängigen Evaluation der Integrationstätigkeit – Prüfung einer von beteiligten Trägern unabhängigen Arbeitsmarkt- und Sozialstatistik (ggf. beim Bundesamt für Statistik) • Zur Abstimmung und Einbringung unterschiedlicher Interessen, Kenntnisse und Perspektiven Bildung eines gemeinsamen Norm- und Standardausschusses von Bund, Ländern und Kommunen; Aufgabe: Festlegung geeigneter Kennzahlen, Indikatoren und Software-Standards 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Empfehlungen
<h3>Das SGB II als sozial- und arbeitsmarkt-politischer Auftrag mit dem Erfordernis klarer Kompetenzen</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Zentrale Vorgabe des Gesetzgebers: Personengebundene Betreuung, Aktivierung und Integration von Langzeitarbeitslosen aus einer Hand • Neben optimierter Vermittlung Bedarf an individueller und langfristiger Betreuung einer in weiten Teilen problembehafteten Klientel (Dauerarbeitslosigkeit, multiple Vermittlungs- und strukturelle Integrationshemmnisse auch durch fehlenden Arbeitsbezug im familiären und sozialen Umfeld) • Hierzu notwendiger Einbezug unterschiedlichster sozialintegrativer Instrumente sowie Vollzug im Kontext und lokalen Netzwerk sozialer Daseinsvorsorge • Für personalintensive Dienst- und Transferleistungen unter erschwerten Klientelbedingungen klare Ziele/Aufträge, störungsfreie Abläufe und motivierter Mitarbeiter erforderlich ➔ Deshalb Vollzug des SGB II weit mehr als andere öffentliche Aufgaben von funktionsadäquater Organisation auf der Basis verbundener, möglichst einheitlicher Zuständigkeiten abhängig 				

Fragestellung	Ansatz	Empirie	Untersuchungsablauf	Zusammenfassung
				Empfehlungen
<p>Nach dem BVerfG-Urteil: SGB II u. seine Weiterentwicklung als Teil der gesamtstaatlichen Reformagenda</p> <ul style="list-style-type: none"> • Präventive, sozialintegrative und orts- wie problemnahe Weiterentwicklung des SGB II als Beitrag zur <ul style="list-style-type: none"> – gesellschaftspolitischen Nachhaltigkeit (Familien-/Kinderförderung; Aufhebung/Verringerung herkunftsabhängiger Lebenschancen; Vermeidung finanziell wie individuell problematischer Folgekosten durch vermehrte Investitionen in Lernfähigkeit, Bildung und Qualifikation), – sozialpolitischen Stabilisierung (Umsteuerung des bislang primär passiven und nachsorgenden Hilfeansatzes hin zu einer vorsorgenden, Betroffene integrierenden und aktivierenden Leistungspolitik), – staatspolitischen Modernisierung (intra-sektoraler Wettbewerb ohne negative externe Effekte; Entflechtung und Kooperation der gebietskörperschaftlichen Ebenen; Deregulierung; Entbürokratisierung) und – finanzpolitischen Konsolidierung (Abkehr von ausgabebezogenen Annuitäten u. Übergang zu einem Kosten-, Leistungs- und Ergebnisdenken; Investitionen anstelle nicht beeinflusster konsumtiver Ausgaben) • SGB II aufgrund seiner öffentlichen Wahrnehmung, des Finanzvolumens und der Verknüpfung unterschiedlicher Reformthemen als „Gelenk- und Werkstück“ der Modernisierung sozialer Leistungssysteme und der bundesstaatlichen Ordnung 				

Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGEn	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	--------	------------------	--------------------	----------------	-----------------

(2) Trägerentscheidung und Trägerverhältnis

Beurteilung der Trägerform nach vier Jahren und
Handlungsansätze nach dem BVerfG-Urteil

Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGEn	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	--------	------------------	--------------------	----------------	-----------------

Trägerentscheidung und Trägerverhältnis nach dem SGB II

**Endbericht und Ergebnisse der
dritten flächendeckenden Erhebung zur
Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II**

Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages
Professor Dr. Dr. h.c. Joachim Jens Hesse / Alexander Götz

Berlin, Dezember 2008

Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGEn	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	--------	------------------	--------------------	----------------	-----------------

Inhalt

- **Trägerentscheidung:** Nach wie vor deutliche Mehrheit der Kreise für die Option
- **Entscheidungsgründe:** Veränderte Rationalität im Hinblick auf die finanziellen Risiken der Aufgabenwahrnehmung
- **Trägerverhältnis:** Positive Arbeitssituation vor Ort
- **Situation in den ARGEn:** Wachsende Unsicherheit nach Karlsruhe trotz routinierter Zusammenarbeit
- **Nach Karlsruhe:** Uneinheitliches Agieren der BA und klare Präferenz der Kommunen für eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung
- **Zusammenfassung:** Unzufriedenheit mit der Mischverwaltung und Plädoyer für eine operative Gesamtverantwortung eines Trägers

Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGEn	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	--------	------------------	--------------------	----------------	-----------------

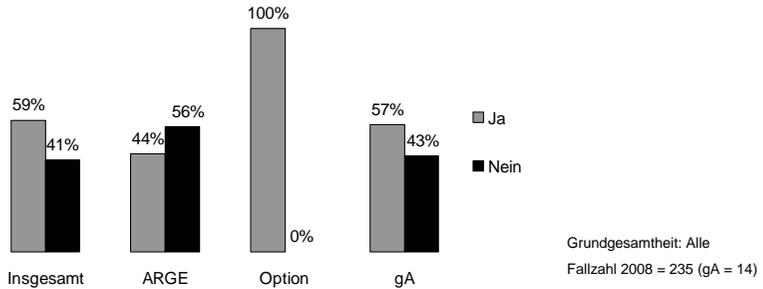
Methodische Hinweise

- Darstellung quantitativer Umfrageergebnisse als Aggregatdaten
- Bei Aufsummierungen über 100% Möglichkeit von Mehrfachnennungen
- Zur Fallzahl jeweils auch Angabe des Erhebungszeitraums:
 - 2006 = 1. Welle (März bis Juni 2006)
 - 2007 = 2. Welle (April bis Juli 2007)
 - 2008 = 3. Welle (April bis Juli 2008)
- Bei Bezugnahme auf einen bestimmten zeitlichen Kontext jeweils Ausweis als Jahreszahl in der Überschrift oder darunter in der Fragestellung

Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGEn	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	--------	------------------	--------------------	----------------	-----------------

Wiederholung der Trägerentscheidung

Nach über drei Jahren Erfahrung und mit dem Wissen von heute: Wäre die Entscheidung erneut zugunsten der gewählten Trägerform ausgefallen?

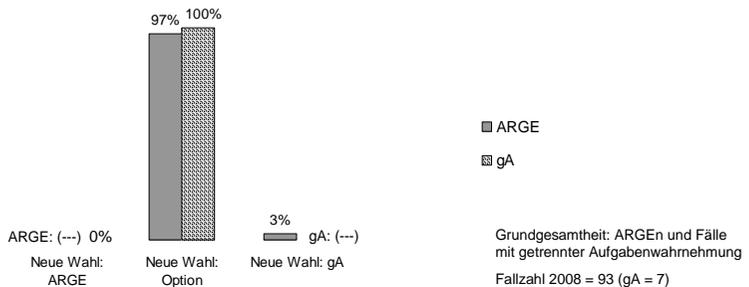


➔ Unverändert hohe Unzufriedenheit mit der Trägerentscheidung in ARGE-Kommunen, demgegenüber einhellige Unterstützung in Optionskreisen und -städten

Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGEn	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	--------	------------------	--------------------	----------------	-----------------

Wiederholung der Trägerentscheidung

Bei einer abweichenden Entscheidung (nach über drei Jahren Erfahrung und mit dem Wissen von heute): Welches Trägermodell würde gewählt? (ARGE-Kommunen, Kommunen mit getr. Aufgabenwahrnehmung)



➔ Bei einer abweichenden Trägerentscheidung nach wie vor klare Präferenz für eine kommunale Trägerschaft

Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGEn	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	---------------	------------------	--------------------	----------------	-----------------

Blick zurück: Gründe der Entscheidung für die ARGE 2004

Welche Gründe waren im Jahr 2004 für die Wahl der Trägerform maßgeblich?

Finanzielle Risiken 58%

Rechtslage 54%

Zeithorizont 54%

Quelle: ISE, Erhebung Frühjahr 2006

Grundgesamtheit: ARGEn

Fallzahl 2006 = 155

⇒ Befürchtete finanzielle Nachteile für die kommunalen Haushalte und organisatorisch-technische Vorbehalte, jedoch nur i. T. fachliche Gründe

Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGEn	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	---------------	------------------	--------------------	----------------	-----------------

Blick zurück: Gründe der Optionsentscheidung 2004

Welche Gründe waren im Jahr 2004 für die Wahl der Trägerform maßgeblich?

Erhalt kommunaler Strukturen 98%

Ressourcenverantwortung 92%

Direkte Steuerung 84%

Quelle: ISE, Erhebung Frühjahr 2006; Grundgesamtheit: Optionskommunen; Fallzahl 2006 = 55

⇒ Erhalt örtlicher Strukturen und der kommunalen Steuerungsfähigkeit in der Sozialpolitik als wichtigste Gründe

Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGEn	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	---------------	------------------	--------------------	----------------	-----------------

Blick zurück: Gründe für die getr. Aufgabenwahrnehmung 2004

Welche Gründe waren im Jahr 2004 für die Wahl der Trägerform maßgeblich?

Finanzielle Risiken  83%

Bundesaufsicht  75%

Kommunalpolitik  42%

Andere Reformen  42%

Quelle: ISE, Erhebung Frühjahr 2006

Grundgesamtheit: Getrennte Aufgabenwahrnehm.

Fallzahl 2006 = 12

⇒ Keine fachlichen Gründe, sondern finanzielle und institutionelle Vorbehalte gegen eine Mischverwaltung und bundesseitige Fremdbestimmung

Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGEn	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	---------------	------------------	--------------------	----------------	-----------------

Blick zurück: Gründe für die Option in Hessen und Nds. 2004

Welche Gründe waren im Jahr 2004 für die Wahl der Trägerform maßgeblich?

Erhalt kommunaler Strukturen  100%

Direkte Steuerung  100%

Vermeidung einer Bundesaufsicht  87%

Quelle: ISE, Erhebung Frühjahr 2006

Grundgesamtheit: Optionskommunen He/Nds

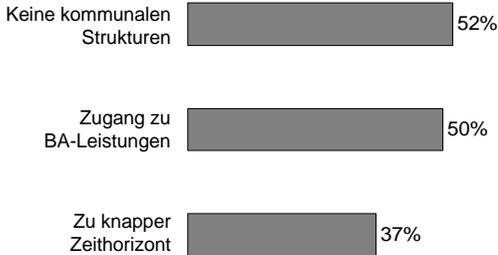
Fallzahl 2006 = 23

⇒ Neben Strukturerehalt und Steuerungsinteressen vor allem auch die Vermeidung einer Bundesaufsicht in der Sozialpolitik als Gründe für hohe Optionsquote

Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGEn	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	---------------	------------------	--------------------	----------------	-----------------

Blick zurück: Gründe für die ARGE in den neuen Ländern 2004

Welche Gründe waren im Jahr 2004 für die Wahl der Trägerform maßgeblich?



Quelle: ISE, Erhebung
Frühjahr 2006

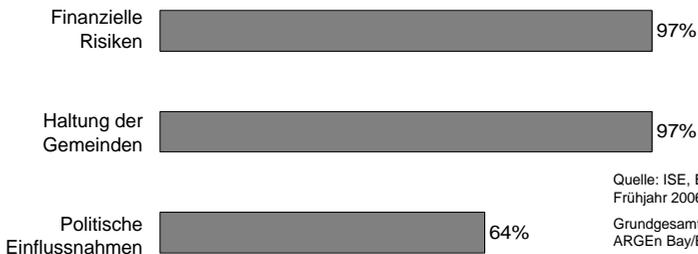
Grundgesamtheit: ARGEn Ost
Fallzahl 2006 = 24

➔ ARGE-Entscheidung im Osten vor allem auch aufgrund fehlender Zugänge und einer zu knapp bemessenen Umsetzungszeit

Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGEn	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	---------------	------------------	--------------------	----------------	-----------------

Blick zurück: Gründe für die ARGE in Bay und BW 2004

Welche Gründe waren im Jahr 2004 für die Wahl der Trägerform maßgeblich?



Quelle: ISE, Erhebung
Frühjahr 2006

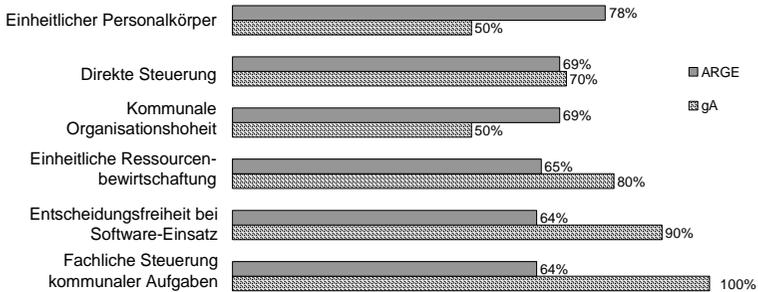
Grundgesamtheit:
ARGEn Bay/BW
Fallzahl 2006 = 62

➔ Befürchtete finanzielle Risiken, Skepsis der kreisangehörigen Kommunen und politische Einflussnahmen von Bundesebene als Gründe für hohe ARGE-Quote

Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGE	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	---------------	------------------	-------------------	----------------	-----------------

Gründe einer abweichenden Trägerentscheidung heute

Einschätzung/Motivation der heute in einer ARGE oder in getr. Wahrnehmung befindlichen Kommunen

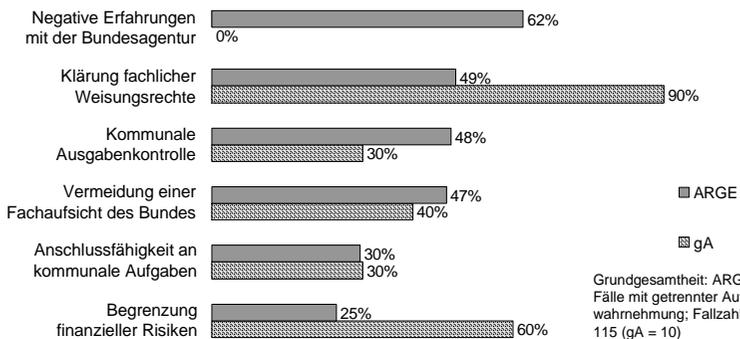


Grundgesamtheit: ARGE

und Fälle mit getrennter Aufgabenwahrnehmung; Fallzahl 2008 = 115 (gA = 10)

Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGE	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	---------------	------------------	-------------------	----------------	-----------------

(Forts.)



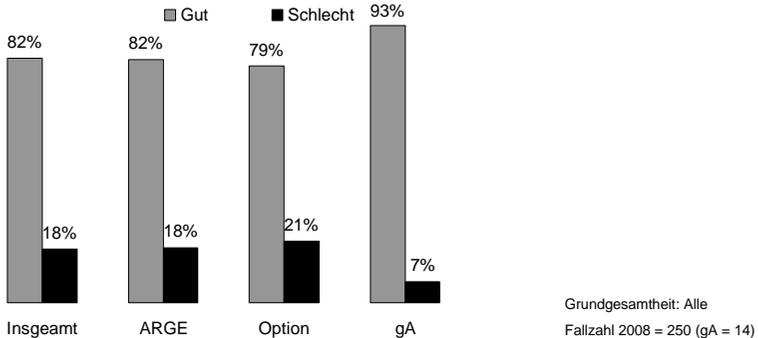
Grundgesamtheit: ARGE und Fälle mit getrennter Aufgabenwahrnehmung; Fallzahl 2008 = 115 (gA = 10)

- ➔ Seitens der ARGE-Kommunen Wunsch nach eigenständiger und ungeteilter Organisations-, Ressourcen- wie Fachverantwortung; in Fällen getrennter Aufgabenwahrnehmung deutliche Ablehnung von übergeordneten Eingriffen in und Vorgaben für den dezentralen Vollzug

Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGEn	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	--------	-------------------------	--------------------	----------------	-----------------

Verhältnis zu den örtlichen Organen der Bundesagentur

Wie wird die Zusammenarbeit und Kommunikation mit den örtlichen Agenturen für Arbeit beurteilt?

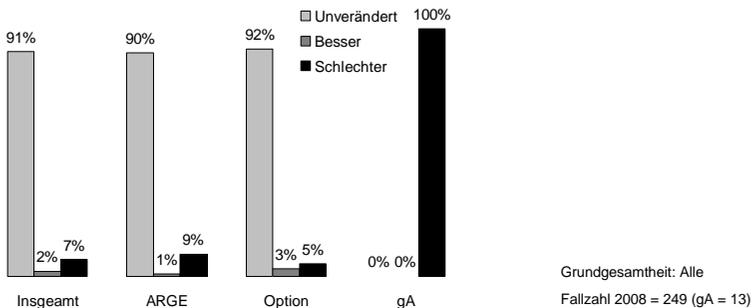


➔ Aus Sicht der Kommunen positives Verhältnis zur Agentur (unabhängig von der Trägerform)

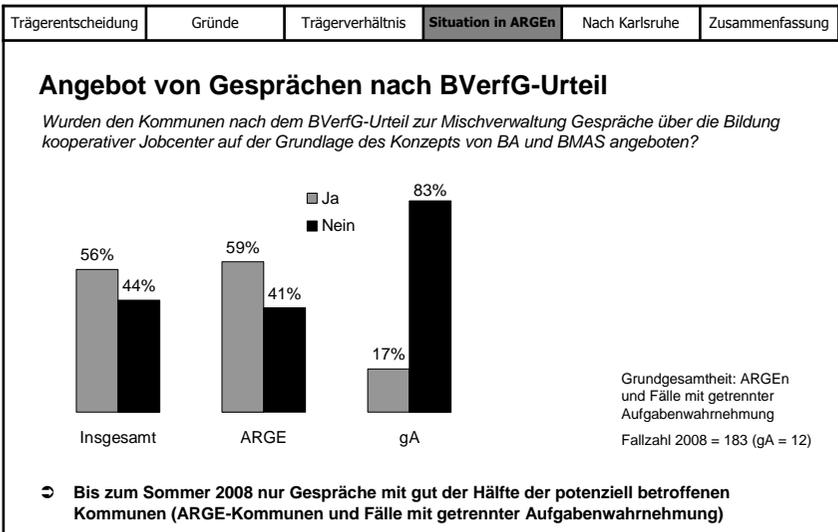
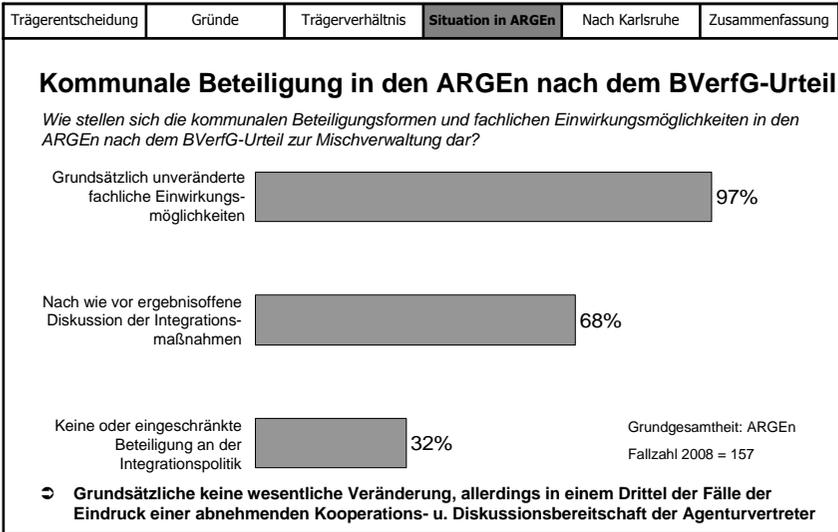
Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGEn	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	--------	-------------------------	--------------------	----------------	-----------------

Bewertung des Verhältnisses nach dem BVerfG-Urteil

Haben sich die Zusammenarbeit und Kommunikation mit den örtlichen Agenturen für Arbeit seit dem BVerfG-Urteil zur Mischverwaltung verbessert, verschlechtert oder sind sie unverändert geblieben?



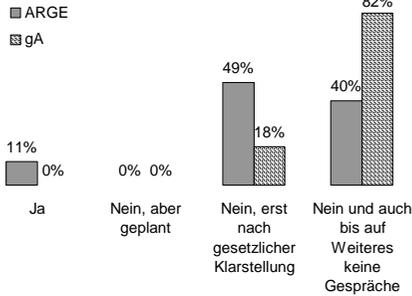
➔ Aus Sicht der Kommunen unverändert positives Verhältnis, nur in wenigen Fällen eine effektive Verschlechterung



Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGEn	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	--------	------------------	---------------------------	----------------	-----------------

Aufnahme von Gesprächen zur Bildung kooperativer Strukturen

Wurden nach dem BVerfG-Urteil bereits Gespräche zur Bildung (neuer) kooperativer Strukturen auf der Basis des Vorschlags von BA und BMAS aufgenommen? (ARGE-Kommunen, Kommunen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung)



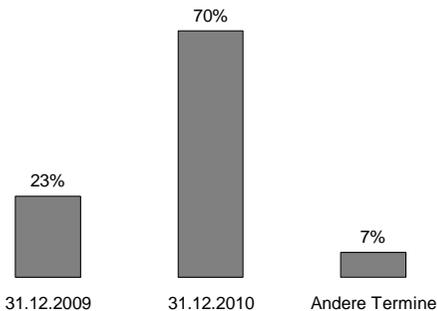
Grundgesamtheit: ARGEn und Fälle mit getrennter Aufgabenwahrnehmung
Fallzahl 2008 = 173 (gA = 11)

➔ Nach wie vor eher zögerliche Haltung und große Zurückhaltung gegenüber Gespräche zur Bildung kooperativer Jobcenter oder vergleichbarer Strukturen

Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGEn	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	--------	------------------	---------------------------	----------------	-----------------

Auslaufen der ARGE-Verträge

Wann laufen die vertraglichen Vereinbarungen und die darin geregelte Zusammenarbeit zwischen Kommune und Agentur ohne willentliche Kündigung oder gesetzliche Einwirkung regulär aus?



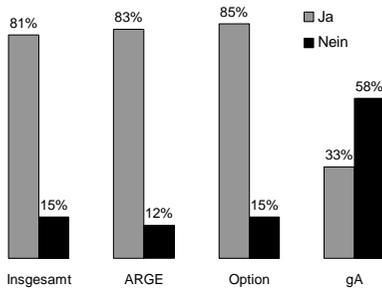
Grundgesamtheit: ARGEn
Fallzahl 2008 = 148

➔ Für jede vierte Kreis-ARGE unmittelbarer Handlungsdruck – zumindest im Hinblick auf eine tragfähige Übergangslösung (bis zur gesetzlichen Neuregelung der SGB II-Organisation)

Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGEn	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	--------	------------------	--------------------	-----------------------	-----------------

Erfordernisse einer gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung

Aufgaben nach dem SGB II sind auch bei einer nach dem BVerfG-Urteil veränderten Organisationsregelung nicht getrennt voneinander wahrzunehmen, sondern erfordern weiterhin ein erhebliches Maß an Kooperation zwischen Bund und Kommunen.



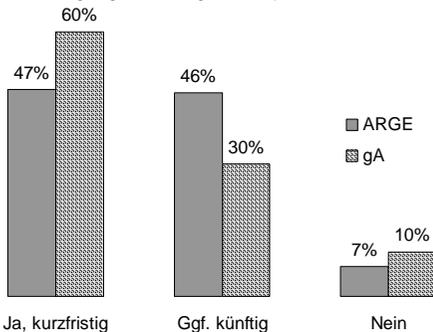
Grundgesamtheit: Alle
Fallzahl 2008 = 246 (gA = 12)

- ➔ **Mit Ausnahme der Kommunen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung Verweis auf eine auch künftig in erheblichem Umfang notwendige Kooperation zwischen Bund, Städten und Kreisen**

Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGEn	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	--------	------------------	--------------------	-----------------------	-----------------

Verhalten bei einer vollständigen Öffnung der Option

Würde bei einer unbefristeten u. unkontingierten Öffnung der Option die eigene Trägerschaft kurzfristig, ggf. erst künftig o. gar nicht angestrebt? (ARGE-Kommunen, Kommunen mit getr. Aufgabenwahrnehmung)



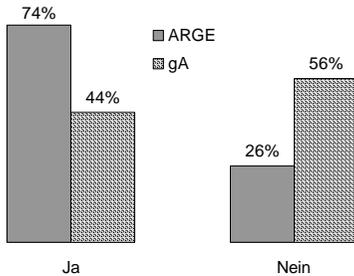
Grundgesamtheit: ARGEn und Fälle mit getrennter Aufgabenwahrnehmung
Fallzahl 2008 = 142 (gA = 10)

- ➔ **Größerer Handlungsdruck bei Fällen mit getrennter Trägerschaft; Hälfte der ARGE-Kommunen auch bei dauerhafter Optionsmöglichkeit zu kurzfristigem Wechsel der Trägerform entschlossen**

Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGEn	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	--------	------------------	--------------------	-----------------------	-----------------

Verhalten bei einer begrenzten Öffnung der Option

Würde bei einer befristeten und ggf. auch kontingentierten Öffnung der Option eine eigene Trägerschaft angestrebt? (ARGE-Kommunen, Kommunen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung)



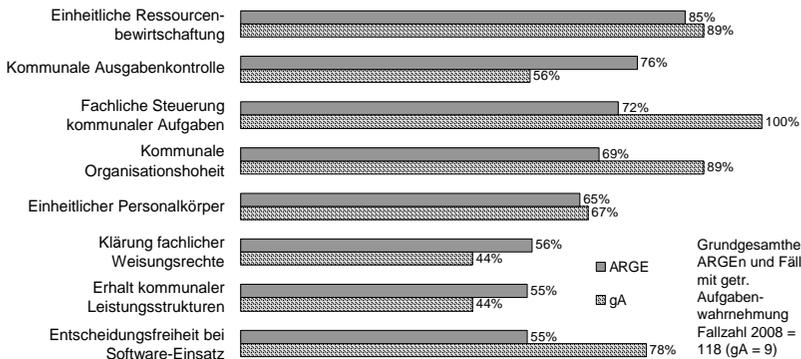
Grundgesamtheit: ARGEn und Fälle mit getrennter Aufgabenwahrnehmung
 Fallzahl 2008 = 123 (gA = 9)

➔ Bei einer begrenzten Möglichkeit zur nachholenden Option sehr viel höhere Tendenz zum Trägerform-Wechsel bei ARGE-Kommunen – Indikator für Unzufriedenheit mit Status quo

Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGEn	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	--------	------------------	--------------------	-----------------------	-----------------

Gründe einer ggf. künftig möglichen Optionsentscheidung

Einschätzung/Motivation der heute in einer ARGE oder in getr. Wahrnehmung befindlichen Kommunen



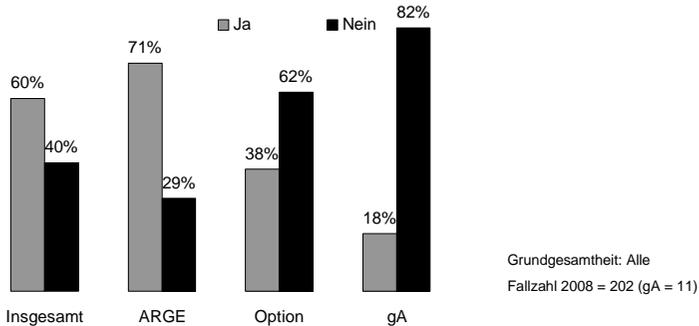
Grundgesamtheit: ARGEn und Fälle mit getr. Aufgabenwahrnehmung
 Fallzahl 2008 = 118 (gA = 9)

➔ Neben fachlichen v. a. finanzielle Beweggründe – Umkehrung der ursprünglichen Argumente

Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGEn	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	--------	------------------	--------------------	-----------------------	-----------------

Verhalten bei einer künftig möglichen Zusammenarbeit

Würde nach einer Reform des SGB II eine veränderte Kooperationsmöglichkeit oder eine verfassungsrechtlich abgesicherte ARGE der getrennten Aufgabenwahrnehmung vorgezogen?

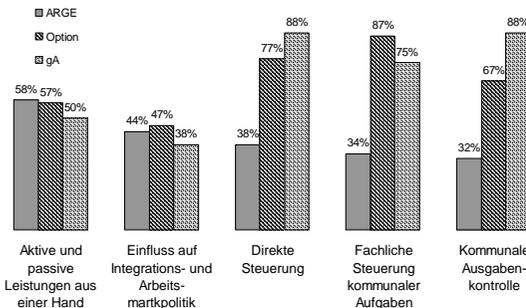


➔ Vor allem bei ARGE-Kommunen fortgesetzte Präferenz für eine Kooperation, dagegen mehrheitliche Ablehnung durch Optionskommunen und Kommunen mit getr. Aufgabenwahrnehmung

Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGEn	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	--------	------------------	--------------------	-----------------------	-----------------

Gründe für einen kooperativen oder getrennten Vollzug

Einschätzung der heute in einer Option, ARGE oder in getr. Wahrnehmung befindlichen Kommunen



➔ In ARGE-Kommunen Präferenz f. Kooperationsmodelle aufgrund einheitlicher Leistungen und erhoffter arbeitsmarktpolitischer Einflussnahme; in Optionskommunen und Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung Konzentration auf eigene Steuerungsmöglichkeiten und Ausgabenkontrolle

Grundgesamtheit: Alle; Fallzahl 2008 = 168 (gA = 8)

Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGE n	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	--------	------------------	---------------------	----------------	-----------------

Trägerentscheidung und Trägerverhältnis nach Karlsruhe

- Unverändert **hohe Unzufriedenheit** mit der 2004 getroffenen Trägerentscheidung **in ARGE-Kommunen** – i. T. auch bei getrennter Aufgabenwahrnehmung
- Dagegen nach wie vor **100-prozentige Zufriedenheit in Optionskommunen**
- Bei einer nachholend **anderen Trägerentscheidung** von Kommunen in ARGE n und mit getrennter Aufgabenwahrnehmung **klare Präferenz für die Option**
- **Veränderte Einschätzung** von Risiken und fachlichen Erfordernissen als ausschlaggebende Gründe:
 - **2004** befürchtete **finanzielle Nachteile** und organisatorisch-technische Vorbehalte als Argumente gegen Option und für die ARGE (nur i. T. fachliche Gründe)
 - **heute** dagegen **vor allem fachlich-gestaltende und** neuerdings **auch finanzielle Motive** für die kommunale Trägerschaft (damit offenbar grundsätzlich revidierte Beurteilung haushalterischer Risiken für die Kreishaushalte)

Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGE n	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	--------	------------------	---------------------	----------------	-----------------

(Forts.)

- Aus Sicht der Kommunen **positives Verhältnis zur Agentur** (unabhängig von der Trägerform und ungeachtet des BVerfG-Urteils zur Mischverwaltung)
- Auch **innerhalb der ARGE n keine wesentlichen Veränderungen** – nur in einem Drittel der Fälle Berichte von einer abnehmenden Kooperations- und Diskussionsbereitschaft der Agenturvertreter
- Bis zum Frühjahr 2008 seitens der Agentur **nur gut der Hälfte der** potenziell betroffenen **Kommunen** (ARGE-Kommunen und Fälle mit getrennter Aufgabenwahrnehmung) **Gespräche zur Bildung kooperativer Jobcenter angeboten**; in Reaktion darauf unverändert große Zurückhaltung der befragten Kreise
- Allerdings **in jeder vierten Kreis-ARGE erhöhte Unsicherheit** aufgrund bis Ende 2009 **auslaufender Verträge** – Erfordernis einer zumindest bis zur gesetzlichen Neuregelung tragenden Interimslösung

Trägerentscheidung	Gründe	Trägerverhältnis	Situation in ARGEn	Nach Karlsruhe	Zusammenfassung
--------------------	--------	------------------	--------------------	----------------	-----------------

(Forts.)

- Klares **Votum** der Kommunen **für eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung** – unabhängig von der Fortführung und Ausgestaltung der geteilten bzw. gem. Trägerschaft
- Bei einer Wahl zwischen getrennter Aufgabenwahrnehmung und fortgesetzter Zusammenarbeit mit der BA **vor allem seitens der ARGE-Kommunen Präferenz für Kooperation**, dagegen Ablehnung durch zugelassene Träger und Kommunen mit getr. Aufgabenwahrnehmung
- Tatsächlicher und kurzfristiger **Wechsel von** der gegenwärtigen **Trägerform und** den dafür geltenden **Rahmenbedingungen abhängig**:
 - **bei vollständiger Öffnung** nachholende Option vor allem in Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung (nur in der Hälfte der ARGEn)
 - **bei zeitlich und kontingentierter Option** deutlich höhere Tendenz zum Trägerform-Wechsel auch in ARGE-Kommunen

Schlussfolgerung: Nach wie vor **hohe Bedeutung der „Option der Option“** als Stärkung der Kommunen in den ARGEn, Vollzug nur bei begrenzter Option

Gesamtsituation	Einzelne Organe	Daseinsvorsorge	Kreistage	Gemeinden	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	-----------------	-----------	-----------	-----------------

(3) Handlungssituation vor Ort

Lokale Gestaltungsmöglichkeiten und
Wahrnehmung der Kommunalpolitik

Gesamtsituation	Einzelne Organe	Daseinsvorsorge	Kreistage	Gemeinden	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	-----------------	-----------	-----------	-----------------

Handlungssituation im SGB II vor Ort

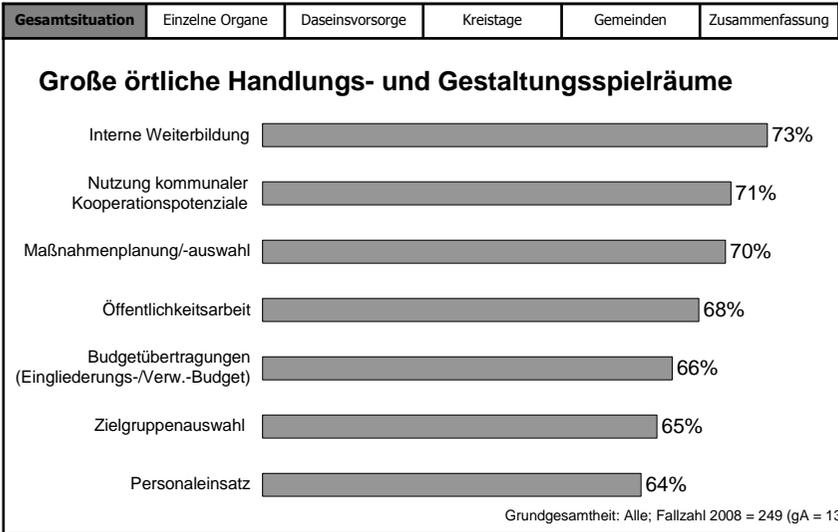
**Endbericht und Ergebnisse der
dritten flächendeckenden Erhebung zur
Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II**

Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages
Professor Dr. Dr. h.c. Joachim Jens Hesse / Alexander Götz

Berlin, Dezember 2008

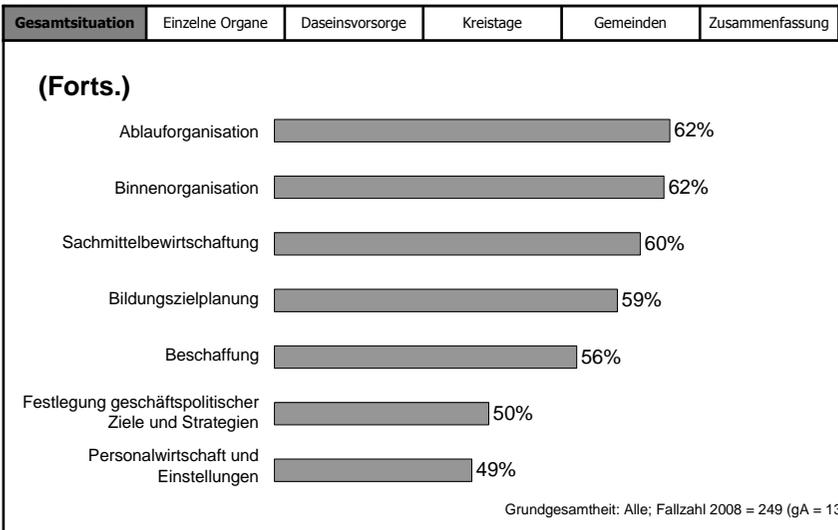
Gesamtsituation	Einzelne Organe	Daseinsvorsorge	Kreistage	Gemeinden	Zusammenfassung
<h3>Inhalt</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Gesamtsituation: Unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten in Abhängigkeit von gesetzlichen Kompetenzen und der Trägerform • Einzelne Organe: Differenzierte Handlungsspielräume von Geschäftsführungen sowie der Trägerversammlungen in den ARGEn • Daseinsvorsorge: Auswirkungen des SGB II auf die kreislichen Daseinsvorsorge- sowie Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen • Kreistage: Intensität und Schwerpunkte des Interesses der kommunalen Vertretungskörperschaften • Gemeinden: Begleitung der Aufgabenwahrnehmung durch die kreisangehörigen Gemeinden • Zusammenfassung: Erhöhte Handlungs- und Gestaltungsspielräume durch das SGB II 					

Gesamtsituation	Einzelne Organe	Daseinsvorsorge	Kreistage	Gemeinden	Zusammenfassung
<h3>Methodische Hinweise</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Darstellung quantitativer Umfrageergebnisse als Aggregatdaten • Bei Aufsummierungen über 100% Möglichkeit von Mehrfachnennungen • Zur Fallzahl jeweils auch Angabe des Erhebungszeitraums: <ul style="list-style-type: none"> – 2006 = 1. Welle (März bis Juni 2006) – 2007 = 2. Welle (April bis Juli 2007) – 2008 = 3. Welle (April bis Juli 2008) • Bei Bezugnahme auf einen bestimmten zeitlichen Kontext jeweils Ausweis als Jahreszahl in der Überschrift oder darunter in der Fragestellung 					



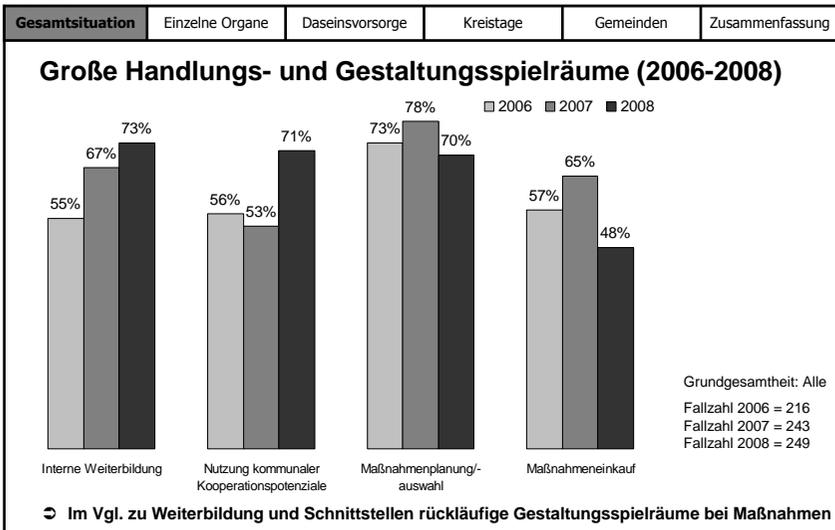
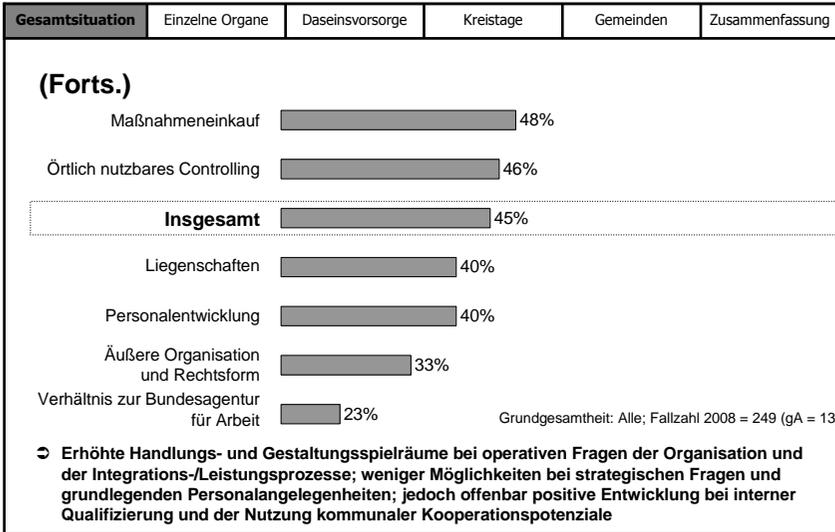
© ISE 2008

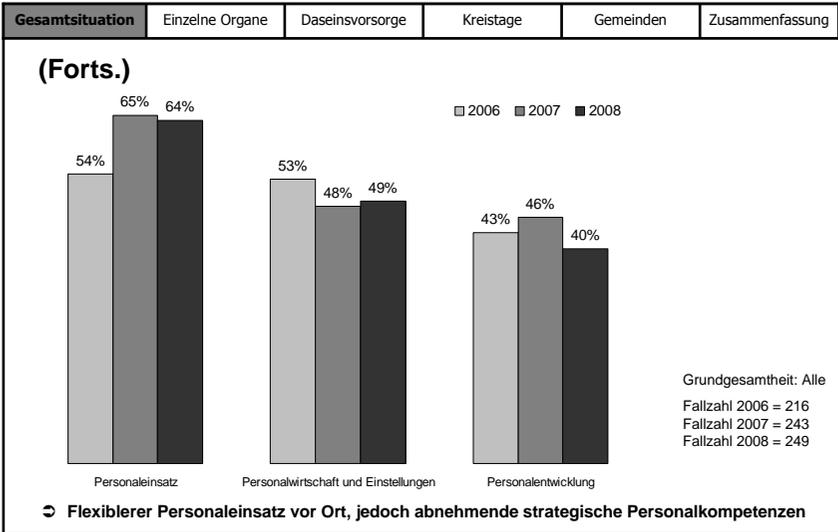
Folie (3)-5



© ISE 2008

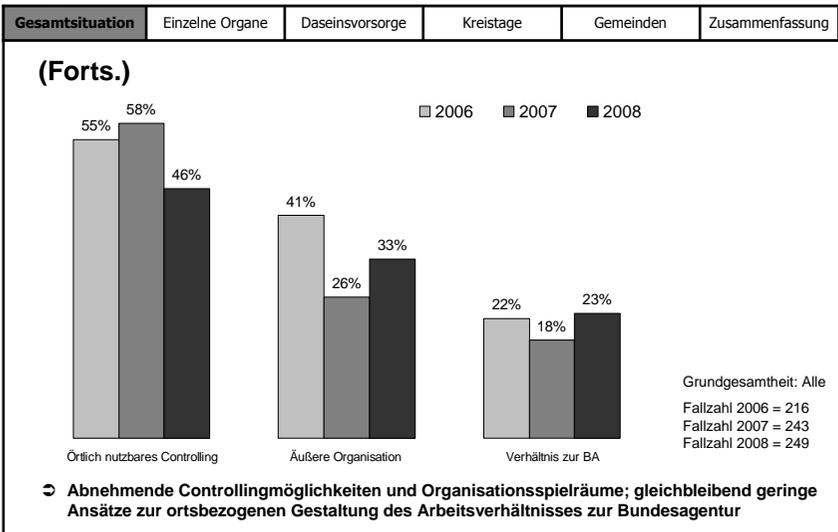
Folie (3)-6





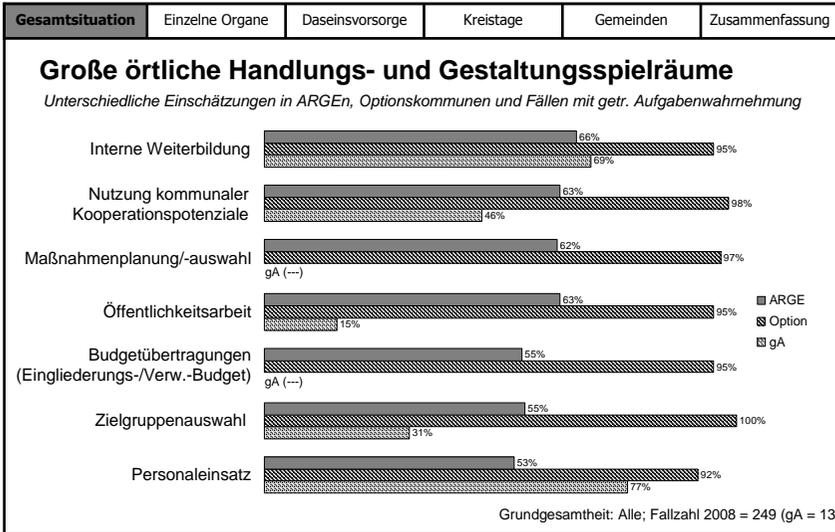
© ISE 2008

Folie (3)-9



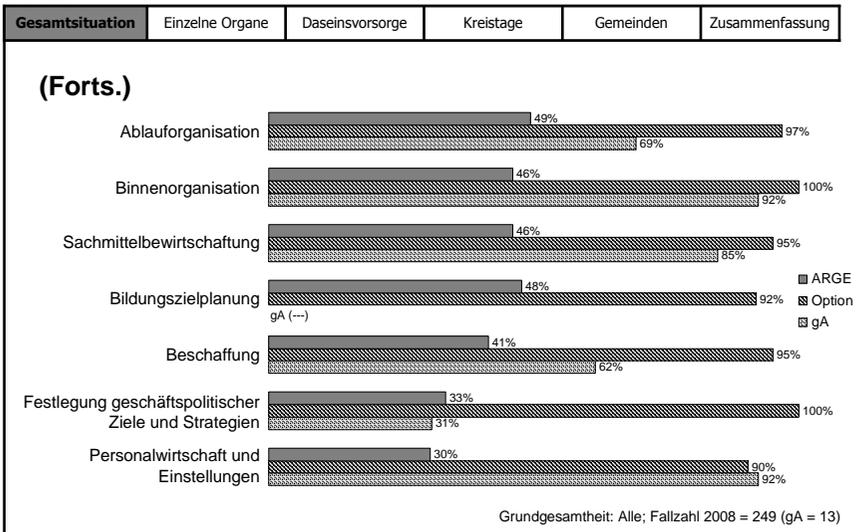
© ISE 2008

Folie (3)-10



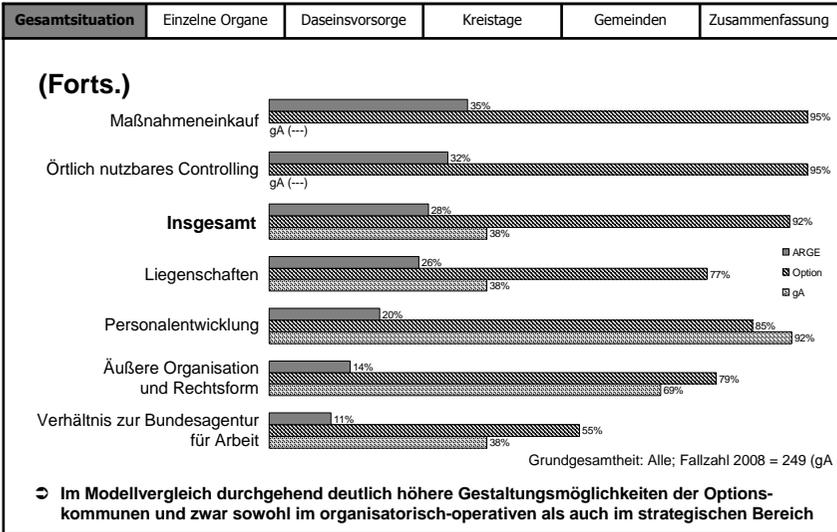
© ISE 2008

Folie (3)-11



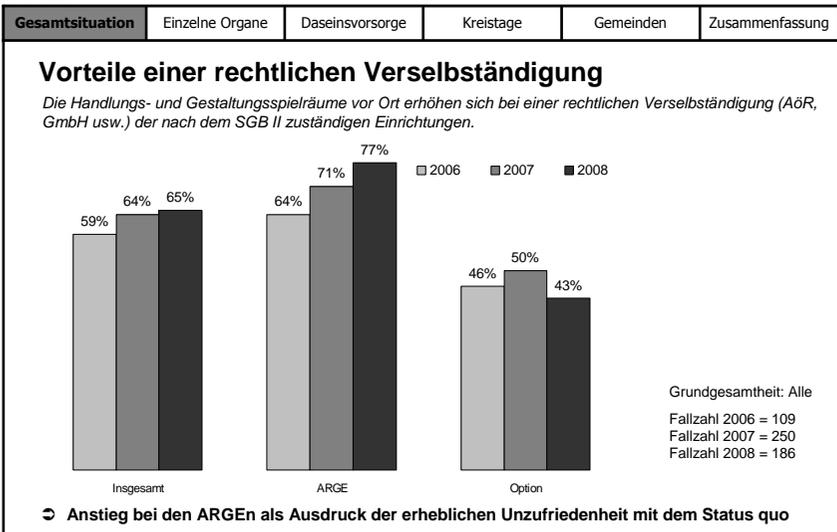
© ISE 2008

Folie (3)-12



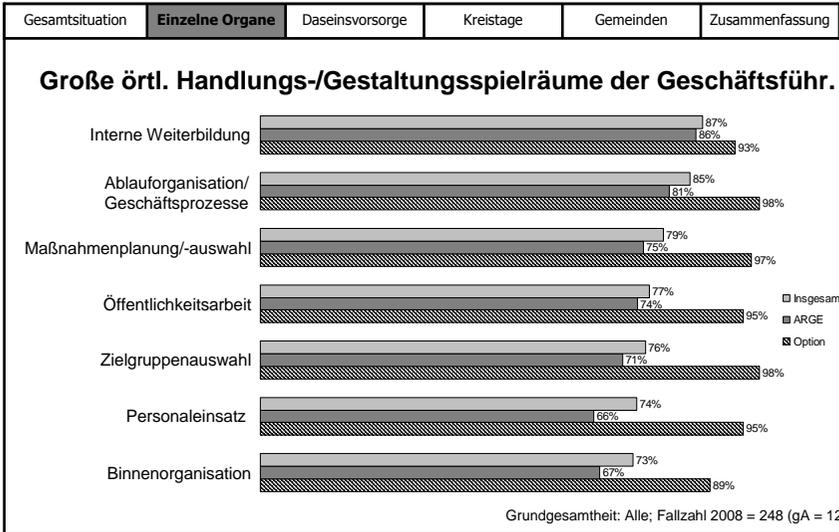
© ISE 2008

Folie (3)-13



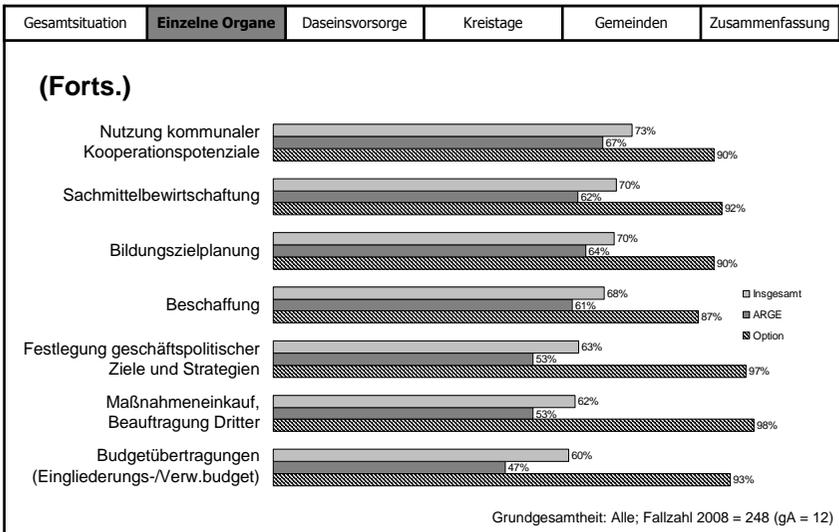
© ISE 2008

Folie (3)-14



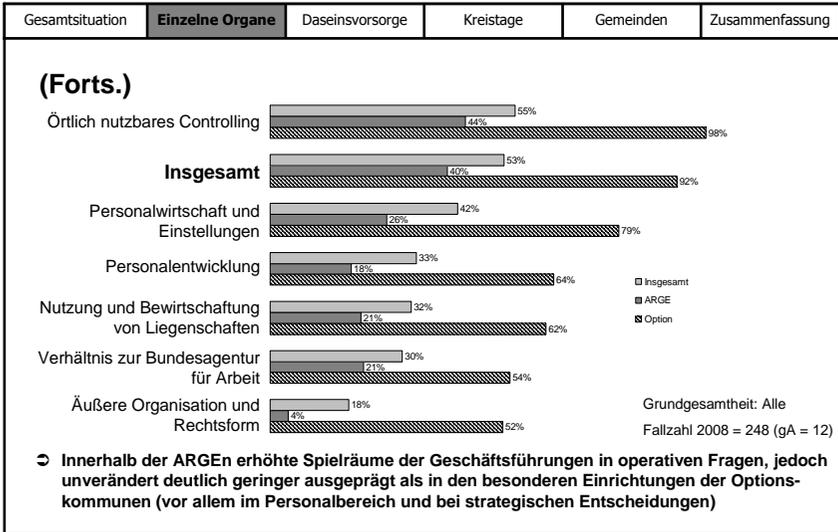
© ISE 2008

Folie (3)-15



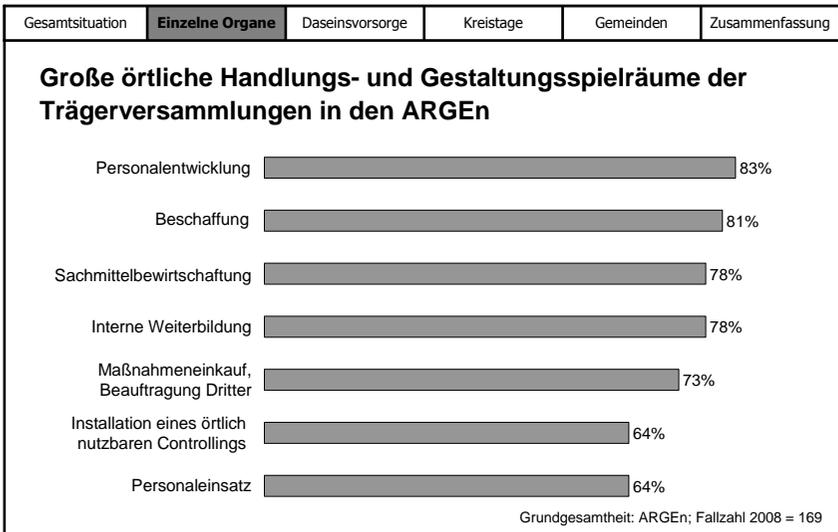
© ISE 2008

Folie (3)-16



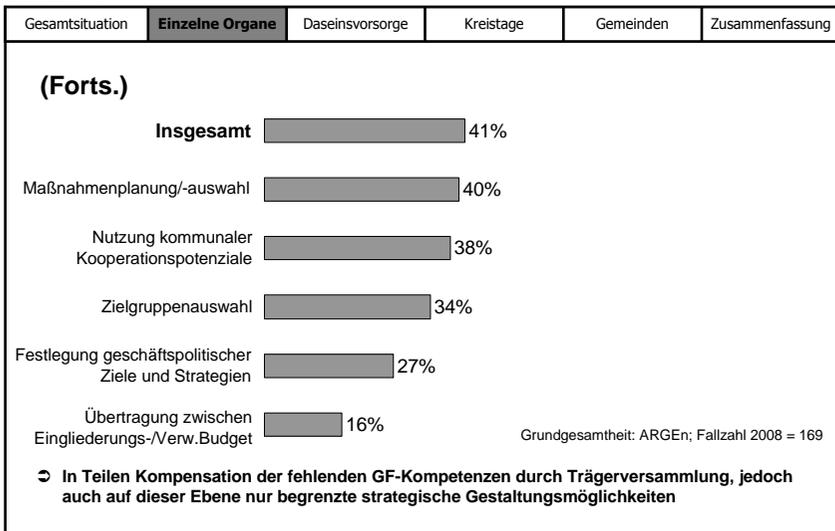
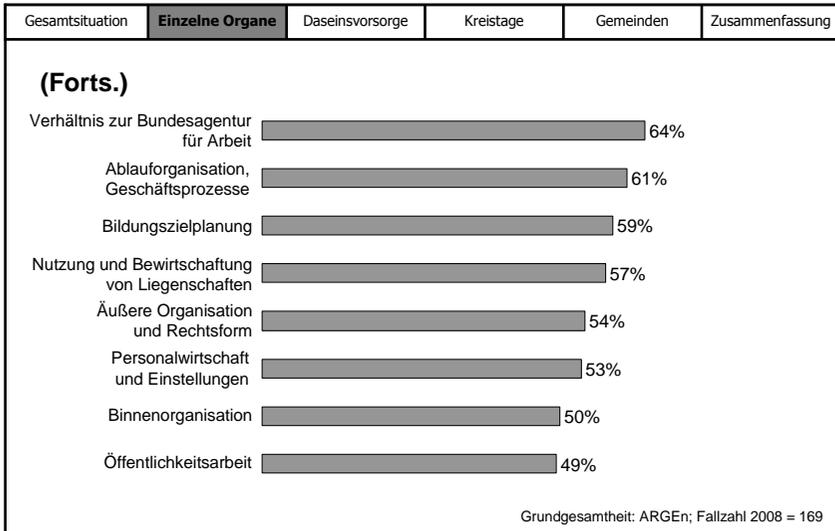
© ISE 2008

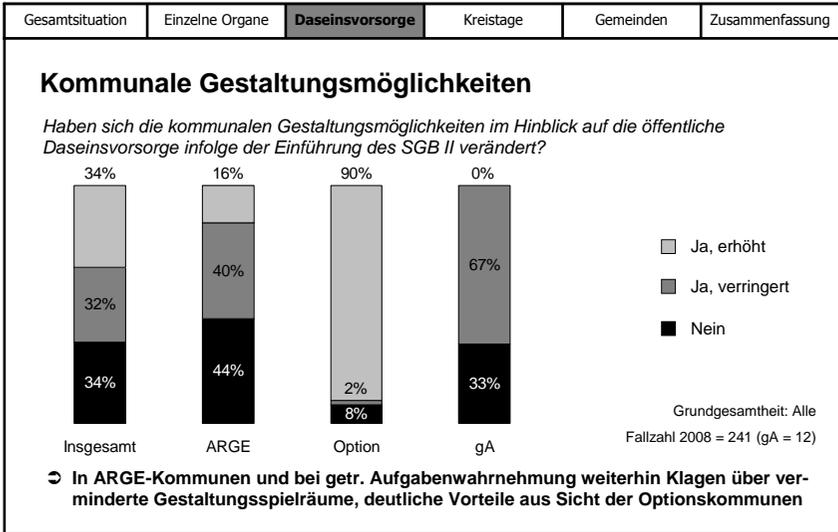
Folie (3)-17



© ISE 2008

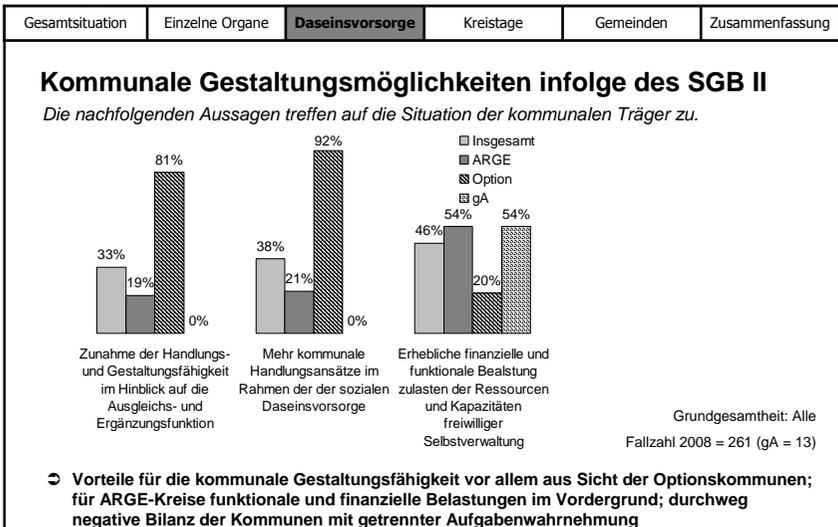
Folie (3)-18





© ISE 2008

Folie (3)-21



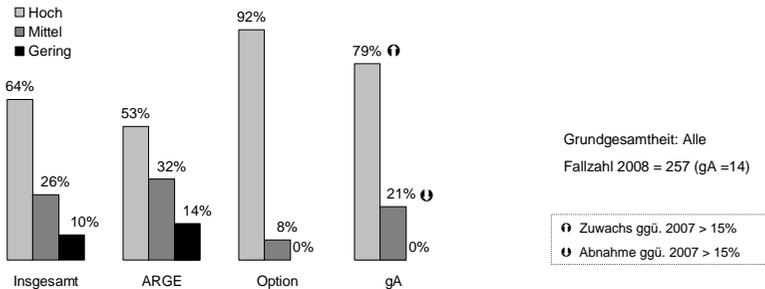
© ISE 2008

Folie (3)-22

Gesamtsituation	Einzelne Organe	Daseinsvorsorge	Kreistage	Gemeinden	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	-----------------	------------------	-----------	-----------------

Interesse der Kommunalpolitik an der Aufgabenwahrnehmung

Wie ist das Interesse der kommunalen Vertretungskörperschaften im Jahr 2007 zu charakterisieren?

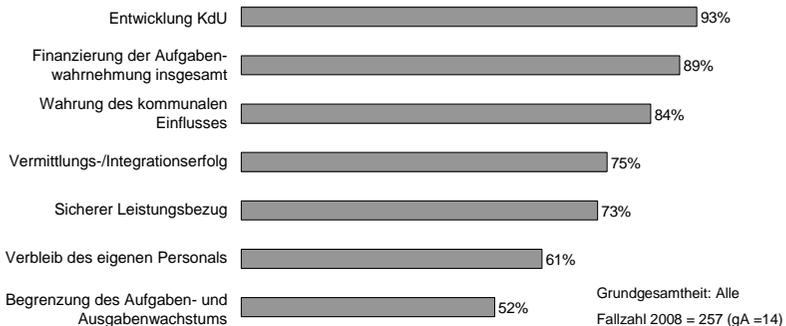


➔ Unverändert hohes Interesse der kommunalen Vertretungskörperschaften an der Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II (vor allem in Optionskommunen und stärker als in 2006 auch in Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung)

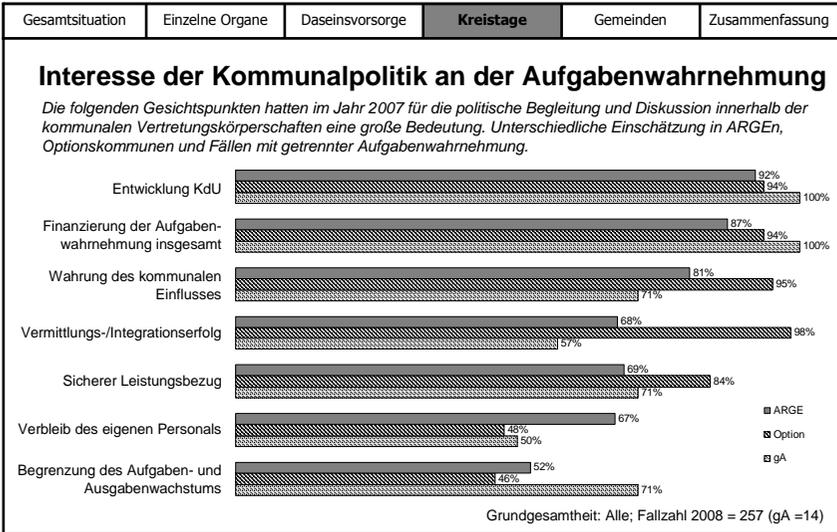
Gesamtsituation	Einzelne Organe	Daseinsvorsorge	Kreistage	Gemeinden	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	-----------------	------------------	-----------	-----------------

Interesse der Kommunalpolitik an der Aufgabenwahrnehmung

Die folgenden Gesichtspunkte hatten im Jahr 2007 für die politische Begleitung und Diskussion innerhalb der kommunalen Vertretungskörperschaften eine große Bedeutung.

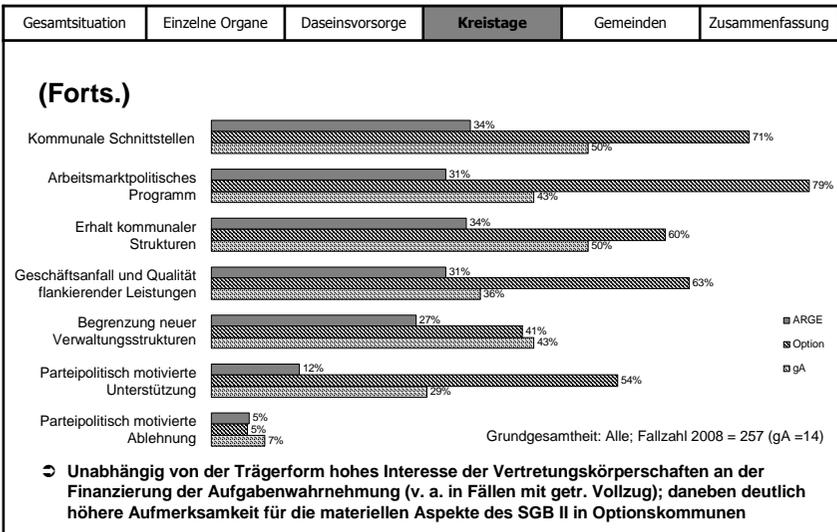


➔ Gegenüber 2005 und 2006 unveränderte Interessenschwerpunkte: Finanzen, kommunaler Einfluss sowie erfolgreicher und sachgemäßer Vollzug aktiver wie passiver Hilfen



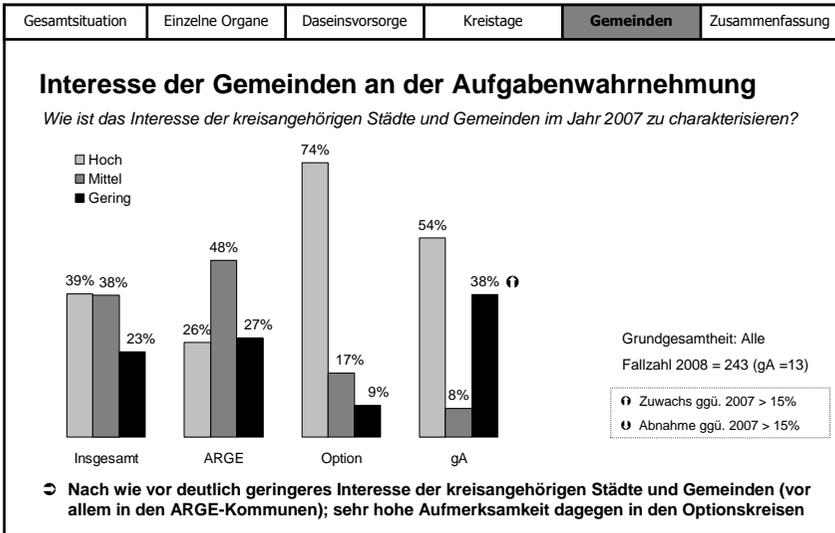
© ISE 2008

Folie (3)-25



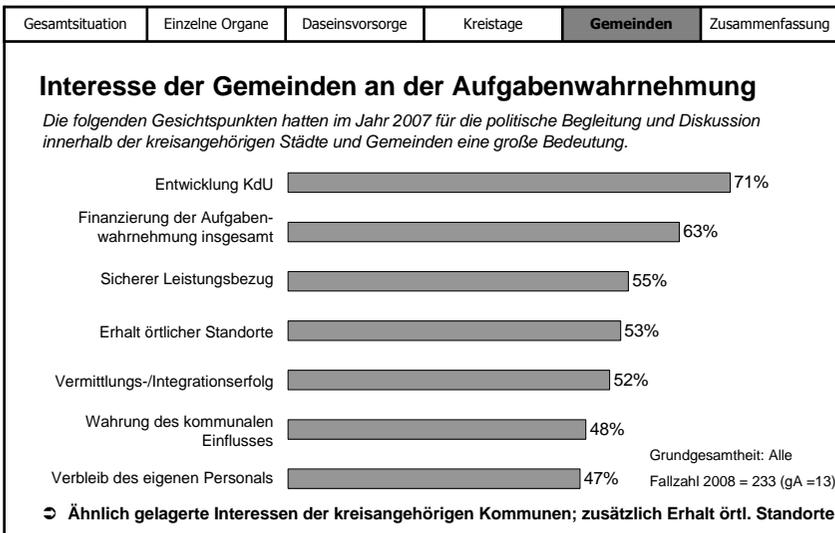
© ISE 2008

Folie (3)-26



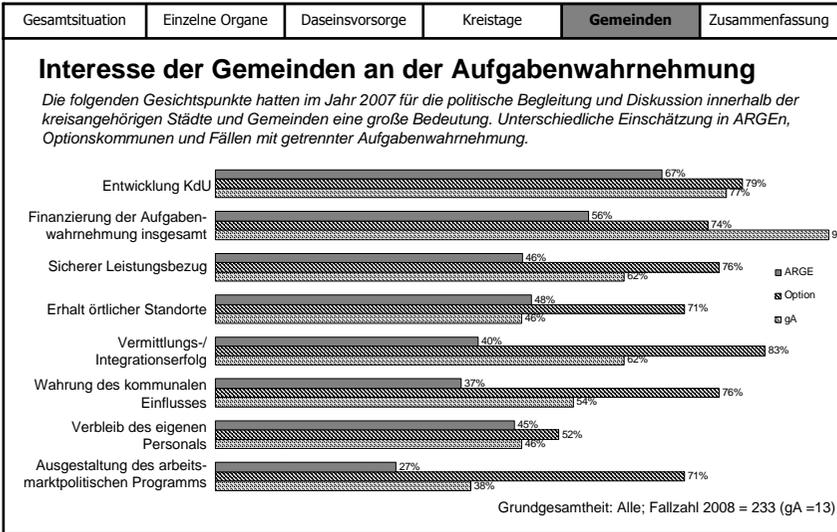
© ISE 2008

Folie (3)-27



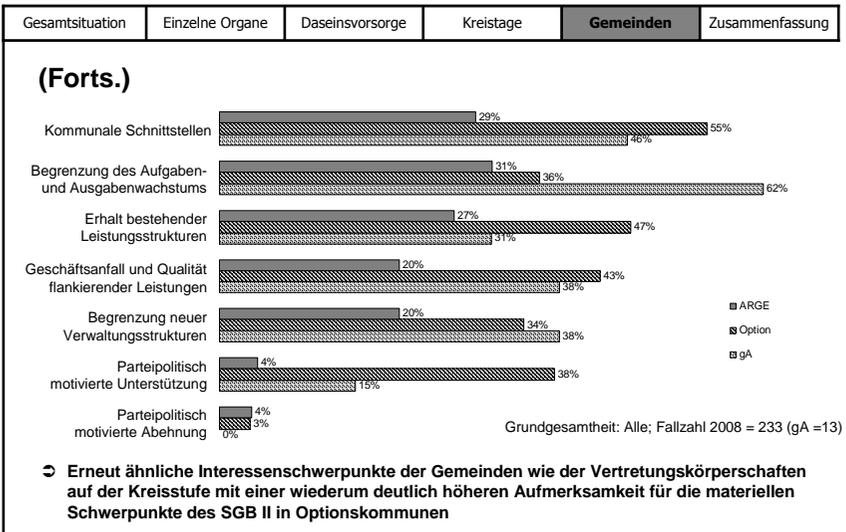
© ISE 2008

Folie (3)-28



© ISE 2008

Folie (3)-29



© ISE 2008

Folie (3)-30

Gesamtsituation	Einzelne Organe	Daseinsvorsorge	Kreistage	Gemeinden	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	-----------------	-----------	-----------	------------------------

Handlungssituation vor Ort

- Erhöhte Handlungs- und Gestaltungsspielräume bei **operativen Fragen der Organisation und der Integrations-/Leistungsprozesse** – weniger Möglichkeiten bei strategischen Fragen und grundlegenden Personalangelegenheiten, jedoch offenbar **positive Entwicklung bei interner Qualifizierung** und der Nutzung **kommunaler Kooperationspotenziale**
- Lokale Handlungs- und Gestaltungsspielräume im **Zeitvergleich** (2006-2008):
 - Im Vergleich zu Weiterbildung und Schnittstellen in der Tendenz **rückläufige Gestaltungsspielräume bei der Maßnahmengestaltung**
 - Im Zeitverlauf offenbar flexiblierter Personaleinsatz, jedoch eher **abnehmende strategische Personalkompetenzen**
 - **Reduzierte Controllingmöglichkeiten und Organisationsspielräume**, gleichbleibend geringe Ansätze zur ortsbezogenen Gestaltung des Arbeitsverhältnisses zur Bundesagentur

Gesamtsituation	Einzelne Organe	Daseinsvorsorge	Kreistage	Gemeinden	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	-----------------	-----------	-----------	------------------------

(Forts.)

- Im Modellvergleich durchgehend deutlich **höhere Gestaltungsmöglichkeiten der Optionskommunen** und zwar sowohl im organisatorisch-operativen als auch im strategischen Bereich
- Innerhalb der **ARGEn erhöhte Spielräume der Geschäftsführungen in operativen Fragen**, jedoch unverändert erkennbar **geringer ausgeprägt als in den Optionskommunen** (vor allem im Personalbereich und bei strategischen Entscheidungen)
- In den ARGEn **Kompensation fehlender GF-Kompetenzen durch Trägerversammlung**, jedoch auch auf dieser Ebene nur begrenzte strategische Gestaltungsmöglichkeiten
- **Vorteile des SGB II für die kommunale Gestaltungsfähigkeit** vor allem aus Sicht der **Optionskommunen**; in ARGE-Kreisen funktionale und finanzielle Belastungen im Vordergrund; durchweg negative Bilanz der Kommunen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung
- Unverändert **hohes Interesse der kommunalen Vertretungskörperschaften** an der Aufgabenwahrnehmung (vor allem in Optionskommunen und stärker als 2006 auch in Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung)

Gesamtsituation	Einzelne Organe	Daseinsvorsorge	Kreistage	Gemeinden	Zusammenfassung
<p>(Forts.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gegenüber 2005 und 2006 unveränderte Interessenschwerpunkte seitens der Vertretungskörperschaften (Finanzen, kommunaler Einfluss sowie erfolgreicher und sachgemäßer Vollzug aktiver wie passiver Hilfen) • Unabhängig von der Trägerform hohes Interesse der Vertretungskörperschaften an der Finanzierung der Aufgabenwahrnehmung (v. a. in Fällen mit getr. Vollzug); daneben höhere Aufmerksamkeit für die materiellen Aspekte des SGB II in Optionskommunen • Nach wie vor deutlich geringeres Interesse der kreisangehörigen Städte und Gemeinden (vor allem in den ARGE-Kommunen); sehr hohe Aufmerksamkeit dagegen in den Optionskommunen • Ähnlich gelagerte Interessen der kreisangehörigen Kommunen (zusätzlich Erhalt örtlicher Anlaufstellen und Standorte) • Erneut ähnliche Interessenschwerpunkte der Gemeinden wie der Vertretungskörperschaften auf der Kreisstufe mit einer wiederum deutlich höheren Aufmerksamkeit für die materiellen Schwerpunkte des SGB II in Optionskommunen 					

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeiterebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	--------------------	------------------	-------	-----------------

(4) Organisation

Äußere Struktur, Binnenorganisation
und Abläufe

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeiterebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	--------------------	------------------	-------	-----------------

Organisation der Grundsicherungsstellen nach dem SGB II

Endbericht und Ergebnisse der
dritten flächendeckenden Erhebung zur
Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II

Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages
Professor Dr. Dr. h.c. Joachim Jens Hesse / Alexander Götz

Berlin, Dezember 2008

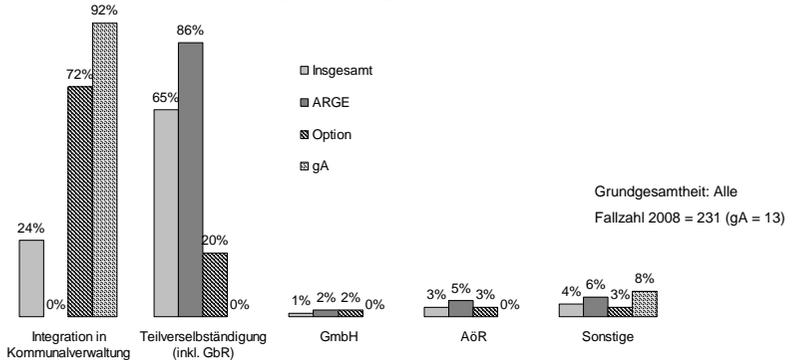
Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeitererebene	ARGEn	Zusammenfassung
<h3>Inhalt</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Äußere Struktur: Rechtsform und organisatorische Anbindung • Zuständigkeiten: Arbeitsteilung zwischen Grundsicherungsstellen, Trägern und Dritten • Binnenorganisation: Organstruktur, vertikale und horizontale Differenzierung • Mitarbeitererebene: Funktionale und inhaltliche Spezialisierung • ARGEn: Stellung und Bedeutung von Trägerversammlung und Geschäftsführung • Zusammenfassung: Signifikante Unterschiede in der Struktur und aufgabenbezogenen Aufstellung der Trägerorganisation 					

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeitererebene	ARGEn	Zusammenfassung
<h3>Methodische Hinweise</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Darstellung quantitativer Umfrageergebnisse als Aggregatdaten • Bei Aufsummierungen über 100% Möglichkeit von Mehrfachnennungen • Zur Fallzahl jeweils auch Angabe des Erhebungszeitraums: <ul style="list-style-type: none"> – 2006 = 1. Welle (März bis Juni 2006) – 2007 = 2. Welle (April bis Juli 2007) – 2008 = 3. Welle (April bis Juli 2008) • Bei Bezugnahme auf einen bestimmten zeitlichen Kontext jeweils Ausweis als Jahreszahl in der Überschrift oder darunter in der Fragestellung 					

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeiterebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	--------------------	------------------	-------	-----------------

Rechtsform der örtlichen Einrichtungen

Welche Rechtsform hat die zuständige Einrichtung (in Optionskommunen bes. Einrichtungen)?

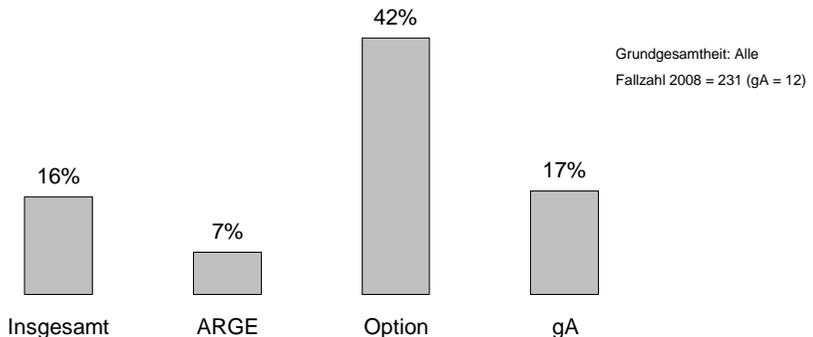


➔ In Optionskommunen und bei getr. Aufgabenwahrnehmung enge Anbindung an Kernverwaltung

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeiterebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	--------------------	------------------	-------	-----------------

Zusätzliche kommunale Dienstleister

Sind verselbständigte kommunale Einrichtungen an der Aufgabenwahrnehmung beteiligt?

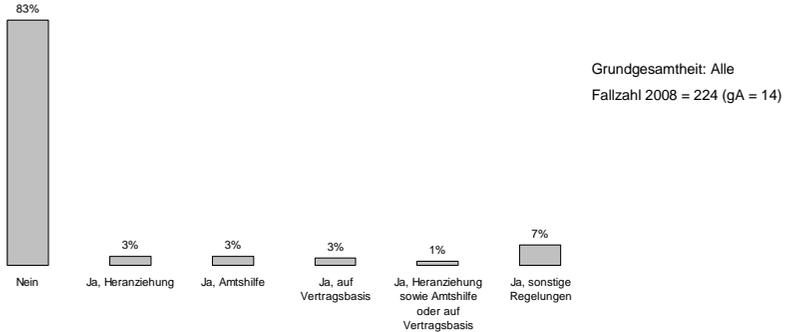


➔ Differenzierung der Organisationsstrukturen vor allem in Optionskommunen

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeitererebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	--------------------	--------------------	-------	-----------------

Beteiligung von Städten und Gemeinden

Sind die kreisangehörigen Kommunen in die Aufgabenwahrnehmung einbezogen?

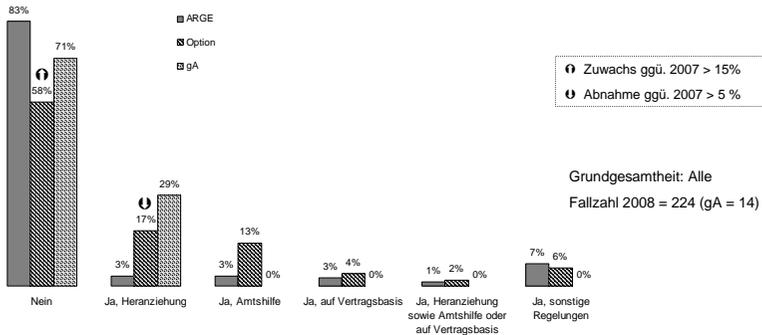


➔ **Vollzug des SGB II in der überwiegenden Zahl der Fälle ohne umfassende Beteiligung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden**

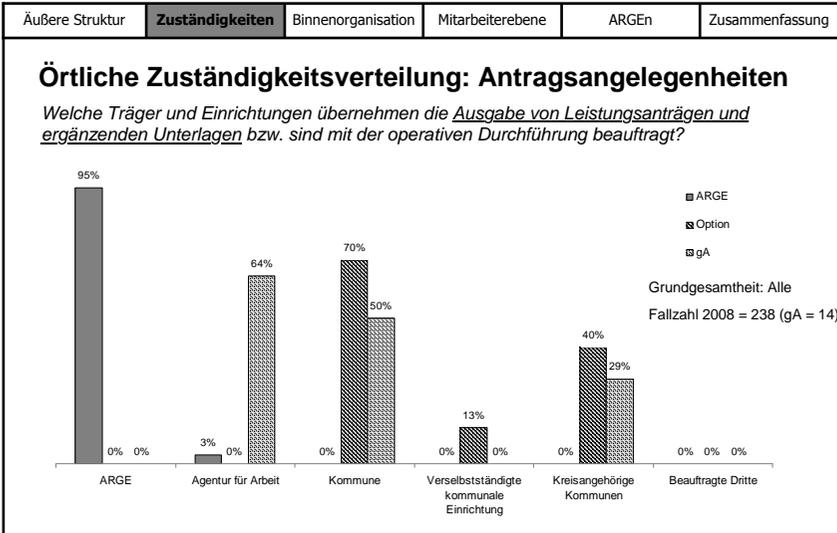
Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeitererebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	--------------------	--------------------	-------	-----------------

Beteiligung von Städten und Gemeinden

Sind die kreisangehörigen Kommunen in die Aufgabenwahrnehmung einbezogen? – Situation in ARGEn, Optionskommunen und in Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung

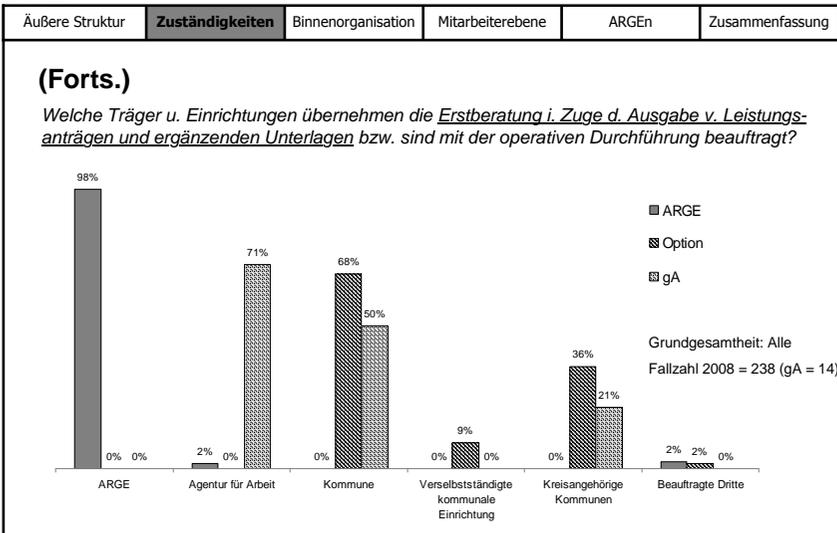


➔ **Ausklammerung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden vor allem in ARGEn-Kreisen; in Optionskommunen die häufigste dezentrale Beteiligung, jedoch offenbar rückläufige Tendenz**



© ISE 2008

Folie (4)-9



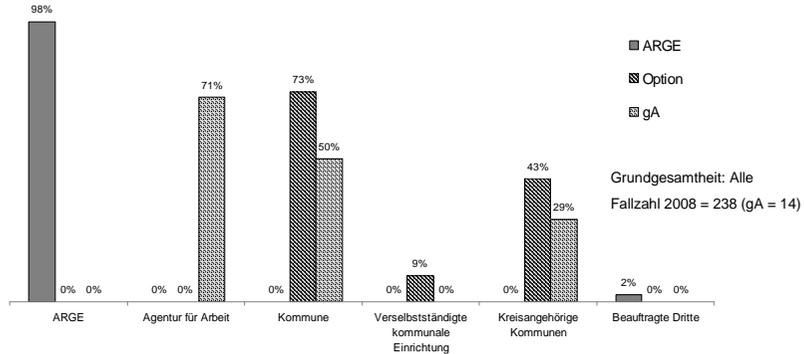
© ISE 2008

Folie (4)-10

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeitererebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	------------------------	--------------------	--------------------	-------	-----------------

(Forts.)

Welche Träger u. Einrichtungen übernehmen die Annahme von Leistungsanträgen und ergänzenden Unterlagen bzw. sind mit der operativen Durchführung beauftragt?



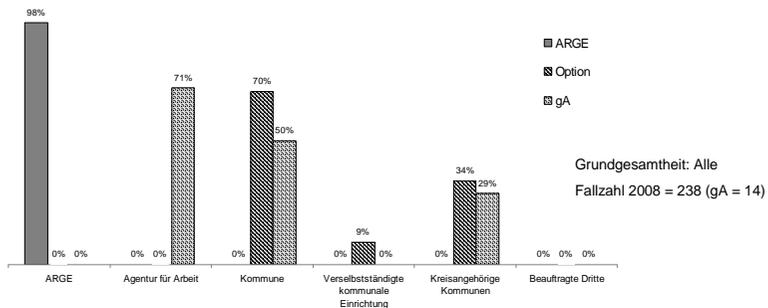
© ISE 2008

Folie (4)-11

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeitererebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	------------------------	--------------------	--------------------	-------	-----------------

(Forts.)

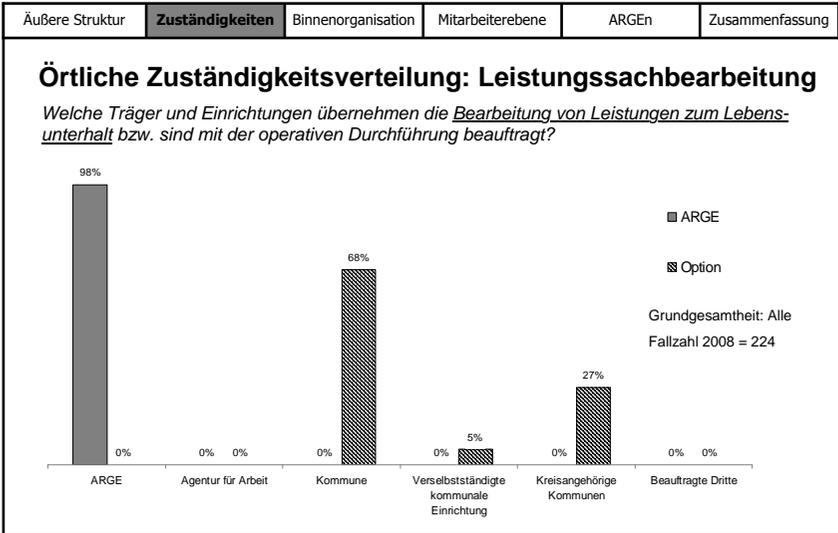
Welche Träger u. Einrichtungen übernehmen die Erstberatung im Zuge d. Annahme von Leistungsanträgen und ergänzenden Unterlagen bzw. sind m.d. operativen Durchführung beauftragt?



➔ Antragsangelegenheiten in den ARGEn in eigener Verantwortung; auch in Optionskommunen primär in eigener Zuständigkeit, häufig bei den Gemeinden und in wenigen Fällen bei verselbst. Einrichtungen; bei getrenntem Vollzug Aufgabenteilung zwischen BA, Kreis und Gemeinden

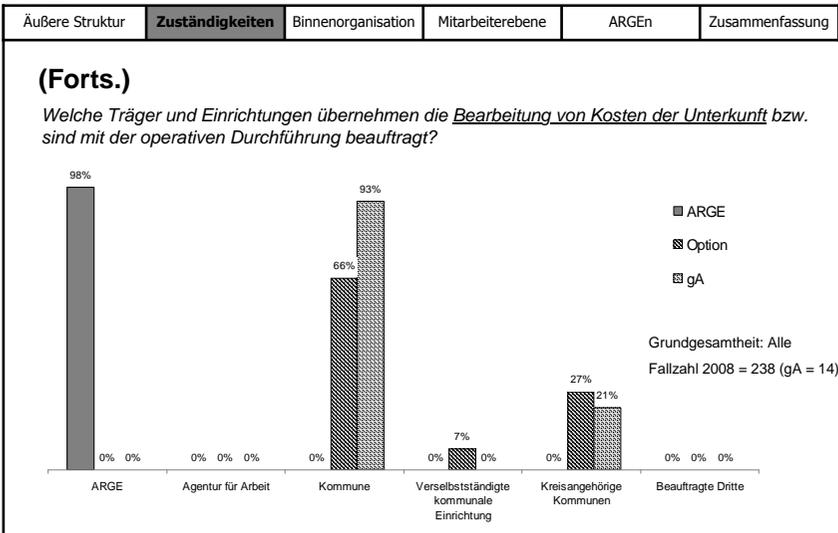
© ISE 2008

Folie (4)-12



© ISE 2008

Folie (4)-13



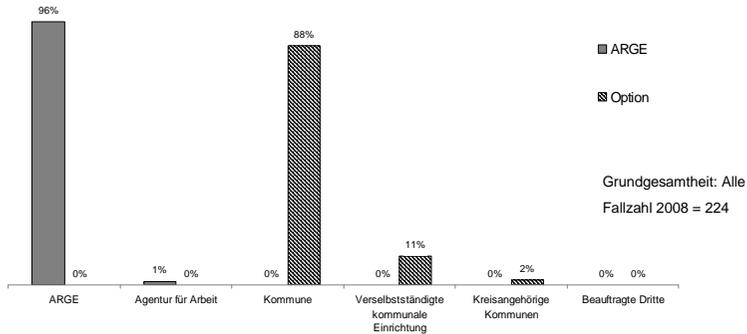
© ISE 2008

Folie (4)-14

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeitererebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	------------------------	--------------------	--------------------	-------	-----------------

(Forts.)

Welche Träger und Einrichtungen übernehmen die Widerspruchsbearbeitung bzw. sind mit der operativen Durchführung beauftragt?



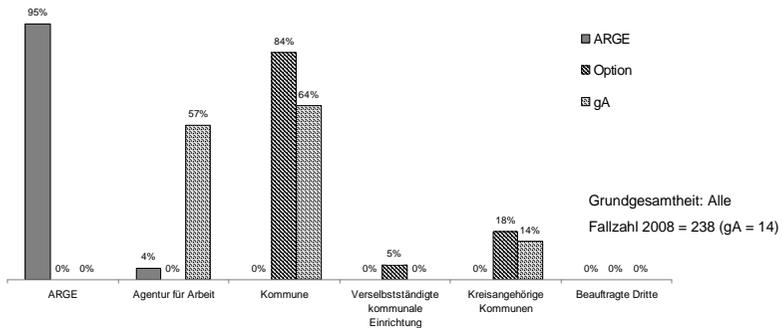
© ISE 2008

Folie (4)-15

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeitererebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	------------------------	--------------------	--------------------	-------	-----------------

(Forts.)

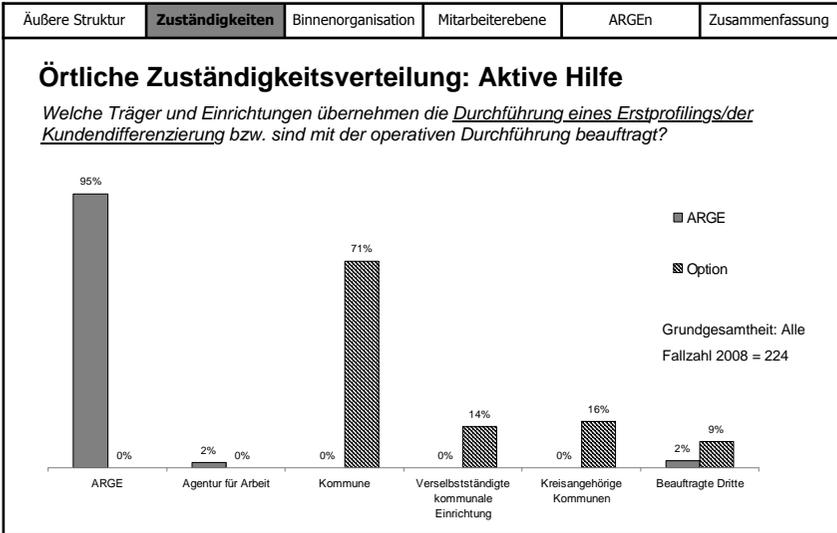
Welche Träger und Einrichtungen übernehmen die Verfolgung von Leistungsmissbrauch und Ordnungswidrigkeiten bzw. sind mit der operativen Durchführung beauftragt?



➔ Überwiegend eigenständiger Vollzug in den ARGEn; auch in den Optionskommunen überwiegend Eigen erledigung, i. T. Delegation auf Gemeinden und verselbstständigte Einrichtungen

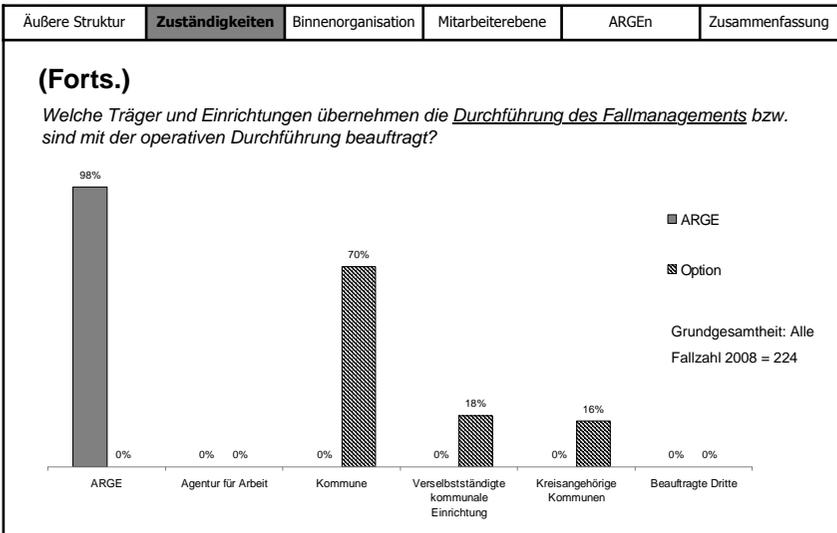
© ISE 2008

Folie (4)-16



© ISE 2008

Folie (4)-17



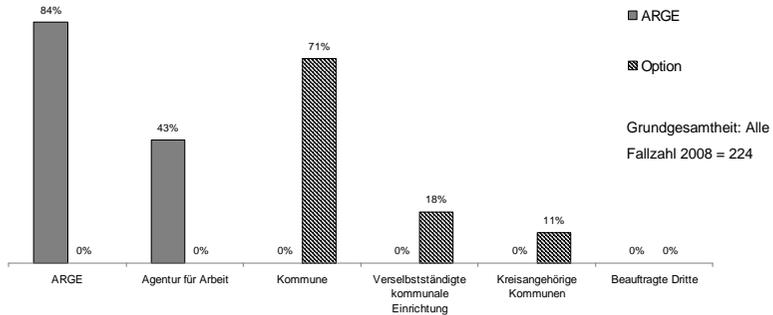
© ISE 2008

Folie (4)-18

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeitererebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	------------------------	--------------------	--------------------	-------	-----------------

(Forts.)

Welche Träger und Einrichtungen übernehmen die Stellenakquise bzw. sind mit der operativen Durchführung beauftragt?



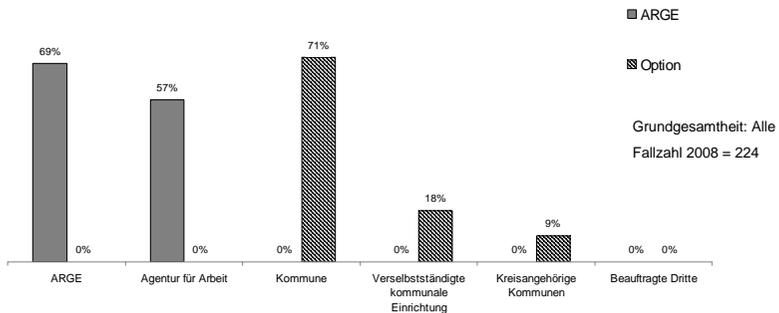
© ISE 2008

Folie (4)-19

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeitererebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	------------------------	--------------------	--------------------	-------	-----------------

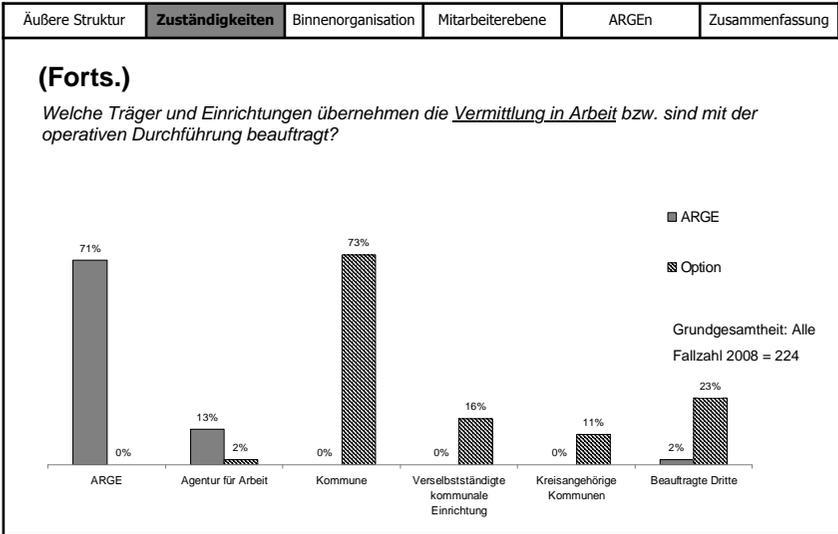
(Forts.)

Welche Träger und Einrichtungen übernehmen die Arbeitgeberbetreuung/den Arbeitgeberservice bzw. sind mit der operativen Durchführung beauftragt?



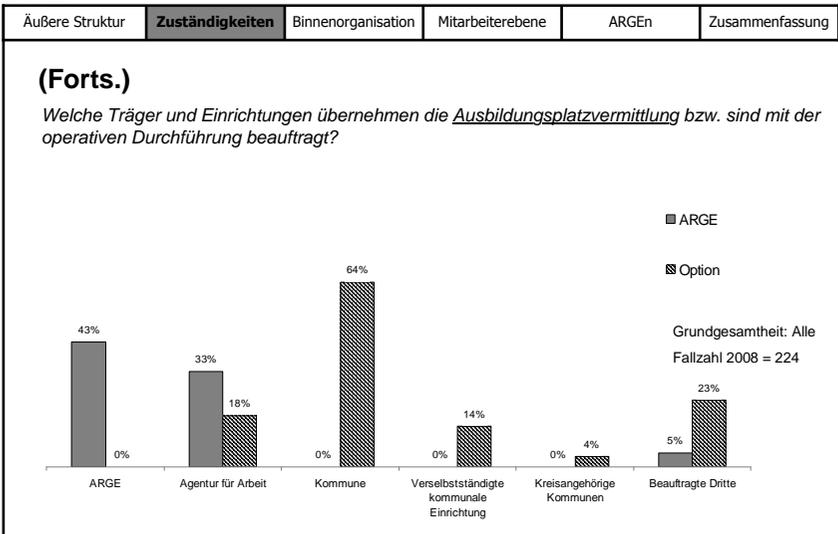
© ISE 2008

Folie (4)-20



© ISE 2008

Folie (4)-21



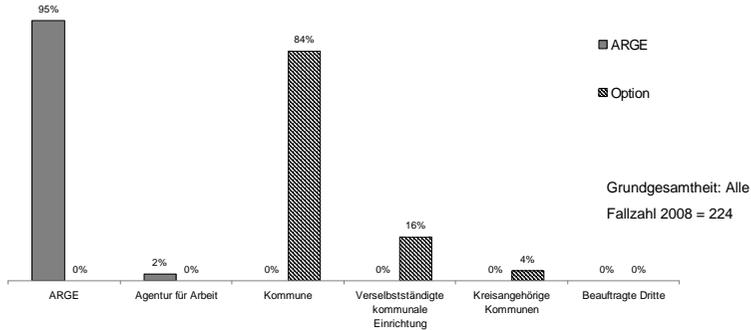
© ISE 2008

Folie (4)-22

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeitererebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	------------------------	--------------------	--------------------	-------	-----------------

(Forts.)

Welche Träger und Einrichtungen übernehmen die Maßnahmenplanung bzw. sind mit der operativen Durchführung beauftragt?



☞ In ARGEn stärkerer Einbezug der BA (Arbeitgeberservice, Ausbildungsplatzvermittlung), in Optionskommunen neben eigenem Vollzug Rückgriff auf Dritte (jedoch insgesamt eher rückläufig)

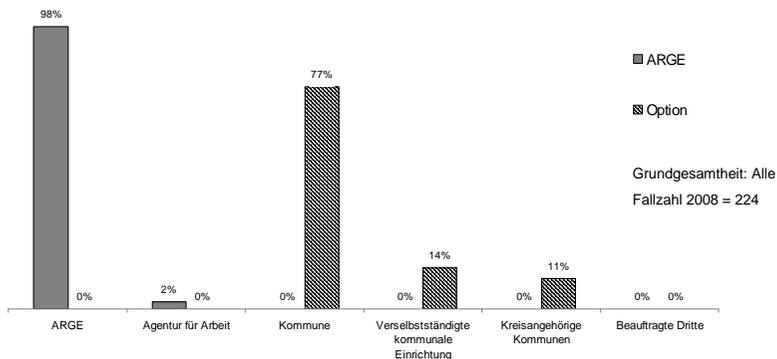
© ISE 2008

Folie (4)-23

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeitererebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	------------------------	--------------------	--------------------	-------	-----------------

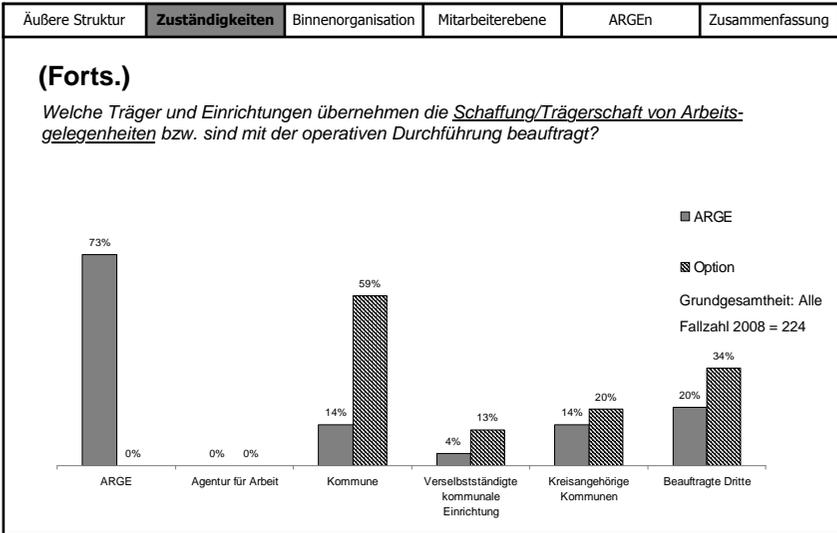
Örtliche Zuständigkeitsverteilung: Arbeitsgelegenheiten

Welche Träger und Einrichtungen übernehmen die Bewilligung/Genehmigung der Schaffung/Trägerschaft von Arbeitsgelegenheiten bzw. sind mit der operativen Durchführung beauftragt?



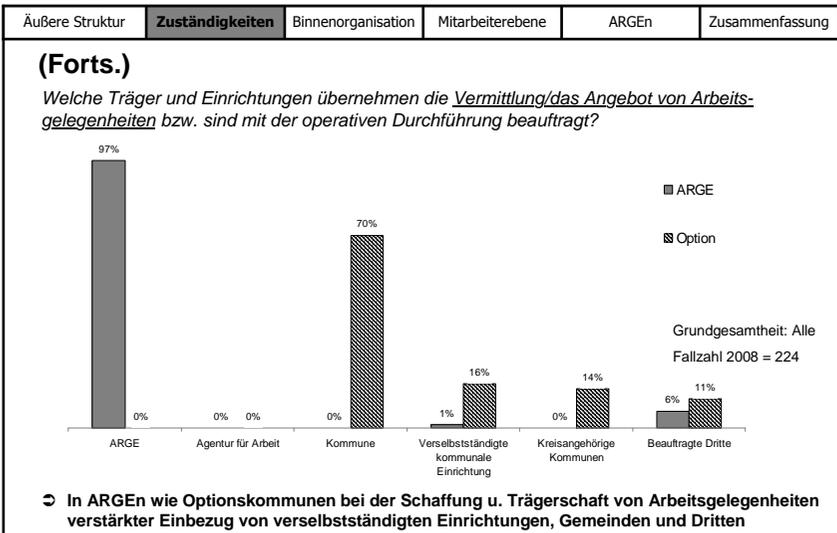
© ISE 2008

Folie (4)-24



© ISE 2008

Folie (4)-25



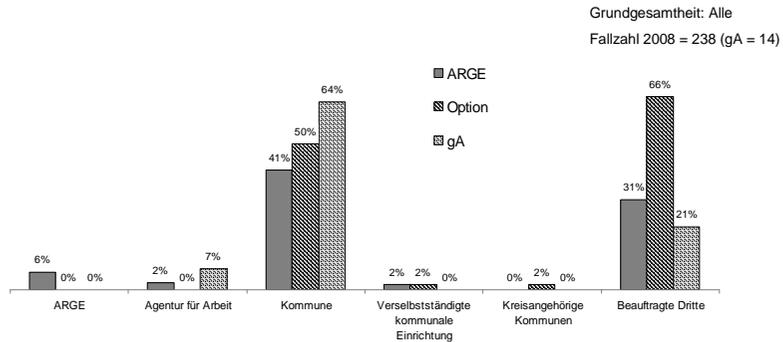
© ISE 2008

Folie (4)-26

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeitererebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	------------------------	--------------------	--------------------	-------	-----------------

Örtliche Zuständigkeitsverteilung: Flankierende Leistungen

Welche Träger und Einrichtungen übernehmen die Schuldnerberatung bzw. sind mit der operativen Durchführung beauftragt?



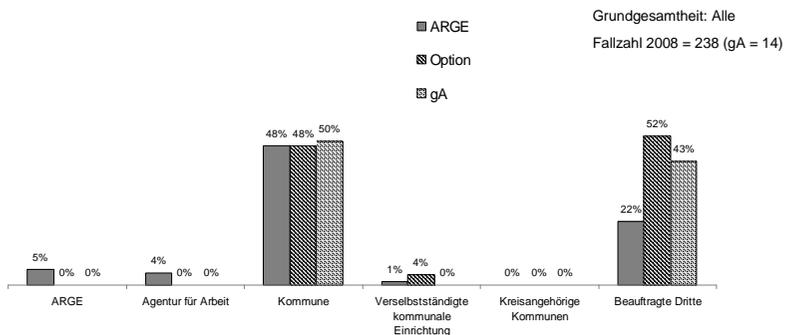
© ISE 2008

Folie (4)-27

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeitererebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	------------------------	--------------------	--------------------	-------	-----------------

(Forts.)

Welche Träger und Einrichtungen übernehmen die psychosoziale Betreuung bzw. sind mit der operativen Durchführung beauftragt?



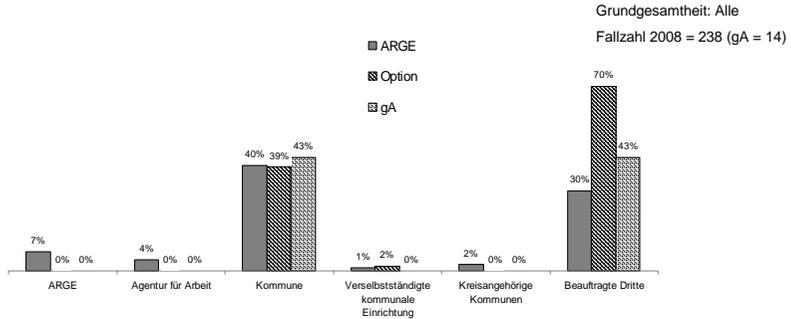
© ISE 2008

Folie (4)-28

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeiterebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	------------------------	--------------------	------------------	-------	-----------------

(Forts.)

Welche Träger und Einrichtungen übernehmen die Suchtberatung bzw. sind mit der operativen Durchführung beauftragt?

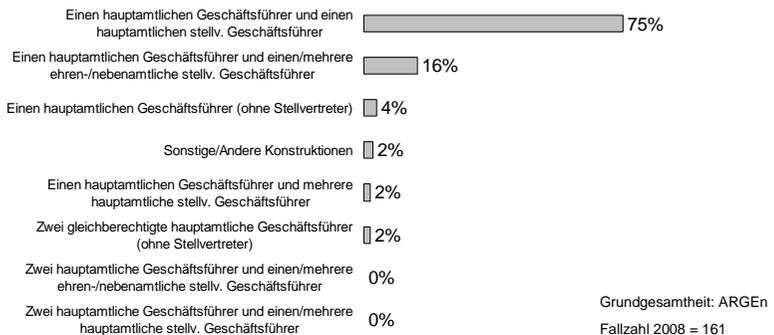


➔ In ARGEn, bei zugelassenen Trägern und getrennter Aufgabenwahrnehmung hoher Anteil des kommunalen Eigenvollzugs sowie der Beauftragung Dritter (vor allem in Optionskommunen)

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeiterebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	---------------------------	------------------	-------	-----------------

Leistungsstruktur der Grundsicherungsstellen: ARGEn

Wie viele und welche Geschäftsführer haben die Arbeitsgemeinschaften?

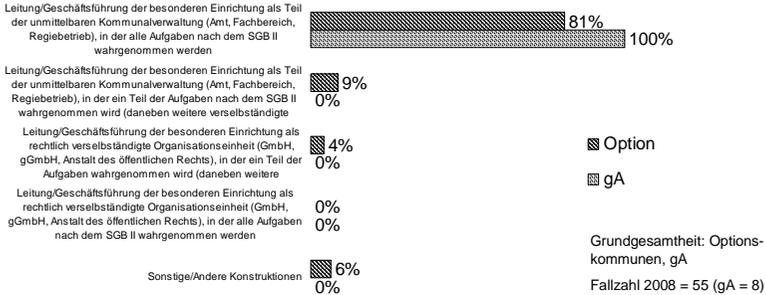


➔ In den allermeisten ARGEn Beschränkung auf einen hauptamtlichen ersten und einen hauptamtlichen stellvertretenden Geschäftsführer

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeitererebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	---------------------------	--------------------	-------	-----------------

Leistungsstruktur der Grundsicherungsstellen: zKT und gA

Wie ist in Optionskommunen und Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung die Leitung der operativen Einrichtungen unterhalb der Ebene der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten ausgestaltet?

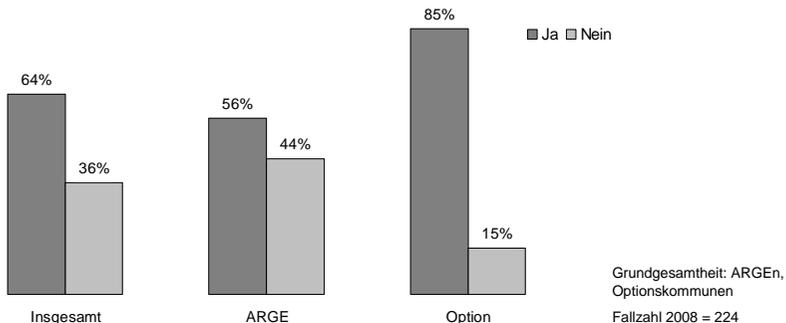


➔ In neun von zehn Optionskommunen Leitung der besonderen Einrichtungen und des operativen SGB II-Vollzugs innerhalb der städtischen oder kreislichen Kernverwaltung angesiedelt

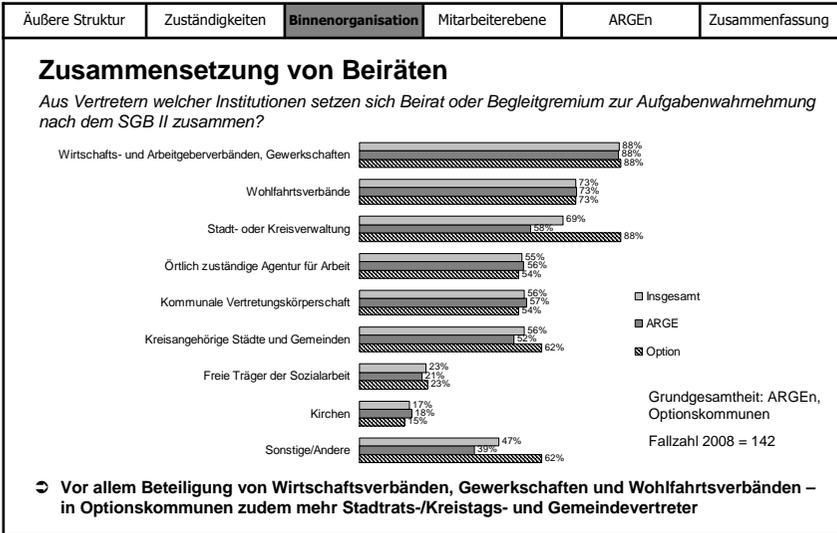
Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeitererebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	---------------------------	--------------------	-------	-----------------

Beirat

Besteht ein Beirat oder Begleitgremium für die Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II?

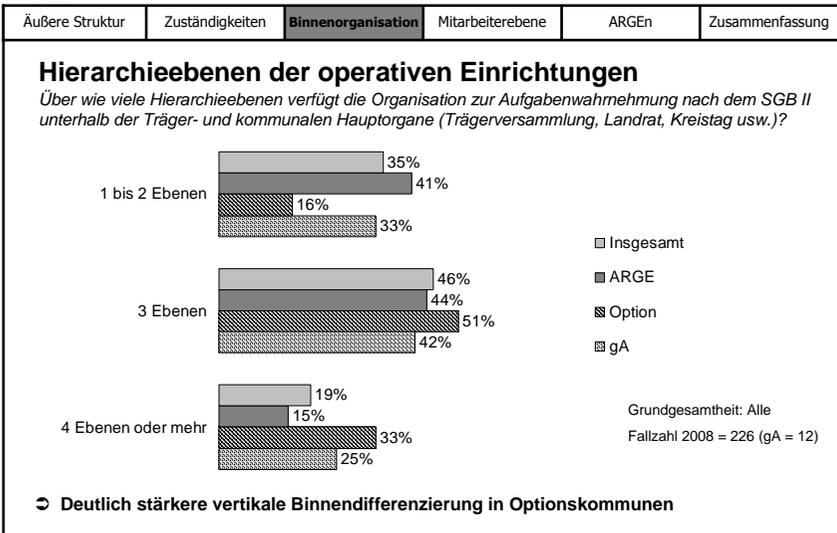


➔ In Optionskommunen deutlich häufiger Bildung von Beiräten zur Begleitung der Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II und zur Zusammenarbeit mit regionalen Akteuren



© ISE 2008

Folie (4)-33



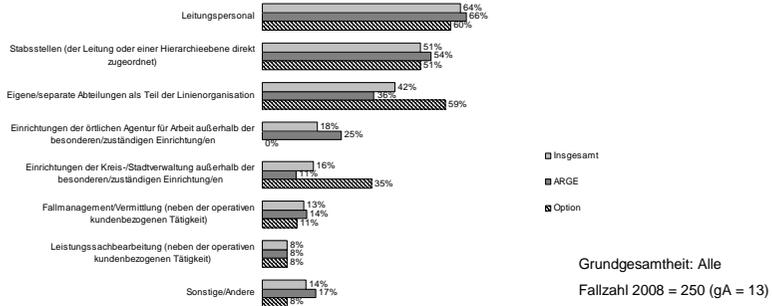
© ISE 2008

Folie (4)-34

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeitererebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	---------------------------	--------------------	-------	-----------------

Zuständigkeiten für zentrale Aufgaben

Durch wen werden in den örtlichen Einrichtungen zentrale und Querschnittsaufgaben ohne Publikumsverkehr wahrgenommen (Haushalt, Liegenschaften., Maßnahmenabrechnung, Maßnahmenplan. usw.)?

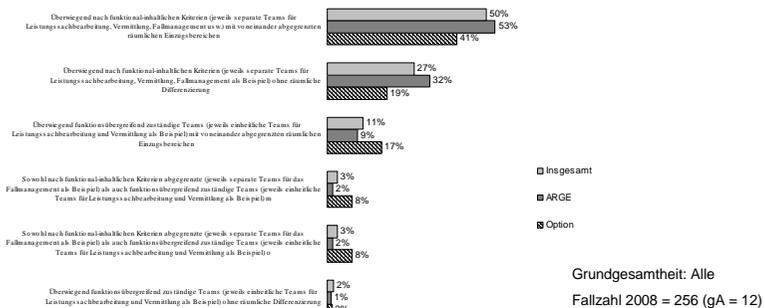


➔ **Etablierung von Stabsstellen und Z-Abteilungen als Ausdruck der organisatorischen Konsolidierung mit separaten Strukturen eher in Optionskommunen**

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeitererebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	---------------------------	--------------------	-------	-----------------

Zuständigkeiten auf der Arbeitsebene

Wie sind die Zuständigkeiten der Organisationseinheiten auf der Arbeitsebene (Einheiten, denen keine weiteren Dienststellen nachgeordnet sind und innerhalb derer ausschließlich operative Tätigkeiten erledigt werden) überwiegend ausgestaltet bzw. zugeordnet?

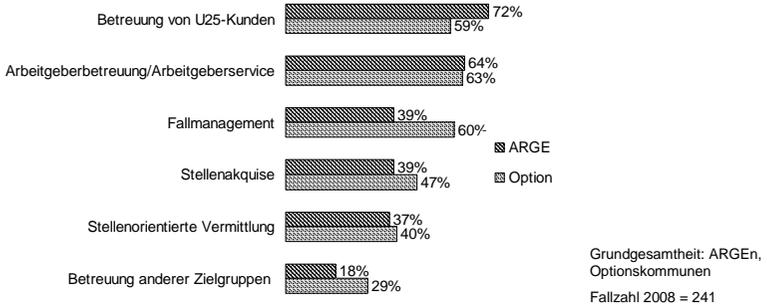


➔ **In fast der Hälfte aller Fälle doppelte Differenzierung der Arbeitsebene: nach Funktionen (Vermittlung, Fallmanagement usw.) und räumlicher Zuständigkeit (Nord, Süd usw.)**

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	MitarbeiterEbene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	---------------------------	------------------	-------	-----------------

Separate Arbeitsbereiche in ARGEn und Optionskommunen

Die folgenden Aufgaben und Funktionen sind als separate Organisationsbereiche (Abteilungen, Fachbereiche, Teams usw.) ausgewiesen.

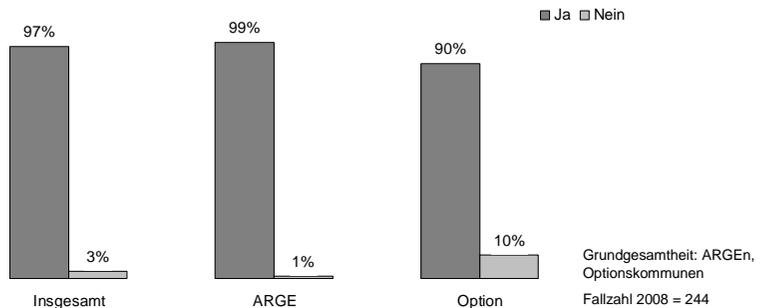


➔ In ARGEn häufiger separater Ausweis der U25-Betreuung, in Optionskommunen öfter eigenes Fallmanagement und gesonderte Betreuung anderer Zielgruppen

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	MitarbeiterEbene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	--------------------	-------------------------	-------	-----------------

Mitarbeiterprofile in ARGEn und Optionskommunen

Findet auf der MitarbeiterEbene eine personelle Trennung zwischen der Zuständigkeit für materielle Hilfen/Leistungssachbearbeitung und dem Vermittlungs-/Integrationsbereich statt?

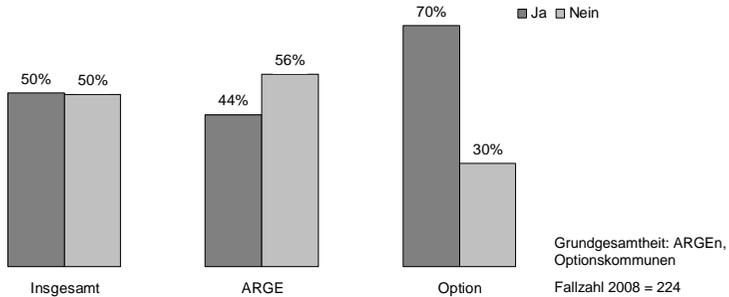


➔ Unverändert (sowohl in ARGEn als auch in Optionskommunen) überwiegend separate Bearbeitung von aktiven und passiven Hilfen (letztere mit leicht steigender Tendenz)

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeiter Ebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	--------------------	--------------------------	-------	-----------------

Teambildung in ARGEn und Optionskommunen

Sind die jeweils in der Leistungssachbearbeitung sowie im Vermittlungs-/Integrationsbereich tätigen Mitarbeiter für den gleichen Kundenkreis zuständig (Teambildung)?

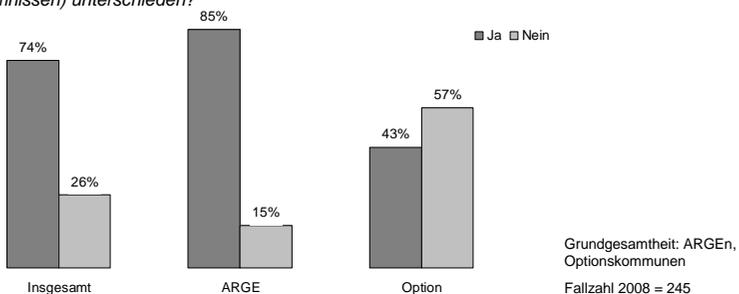


➔ **Vor allem in den Optionskommunen Herstellung einer stärkeren personellen Verknüpfung von Leistungssachbearbeitung und Vermittlung**

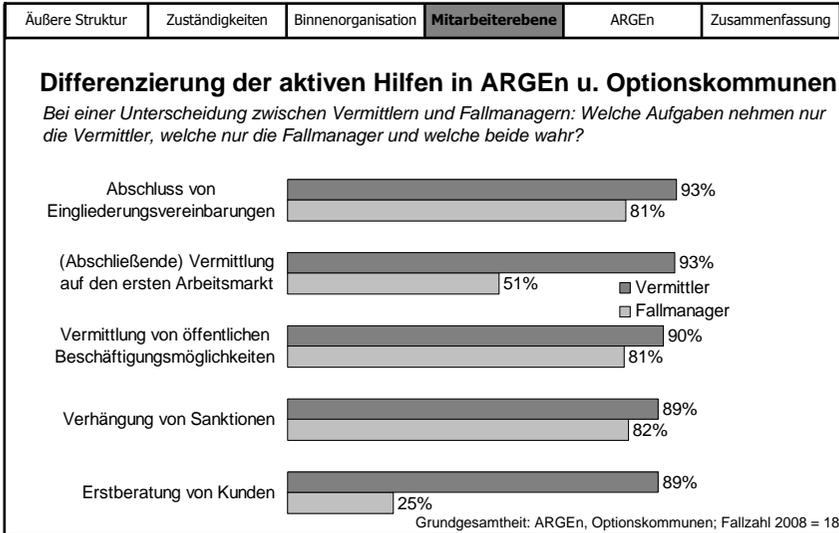
Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeiter Ebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	--------------------	--------------------------	-------	-----------------

Differenzierung der aktiven Hilfen in ARGEn u. Optionskommunen

Wird in den örtlichen Einrichtungen zwischen Vermittlern (Aktivierung/Vermittlung/Integration) und Fallmanagern (zur zeitweisen Betreuung von Kunden mit erhöhten bzw. multiplen Vermittlungshemmnissen) unterschieden?

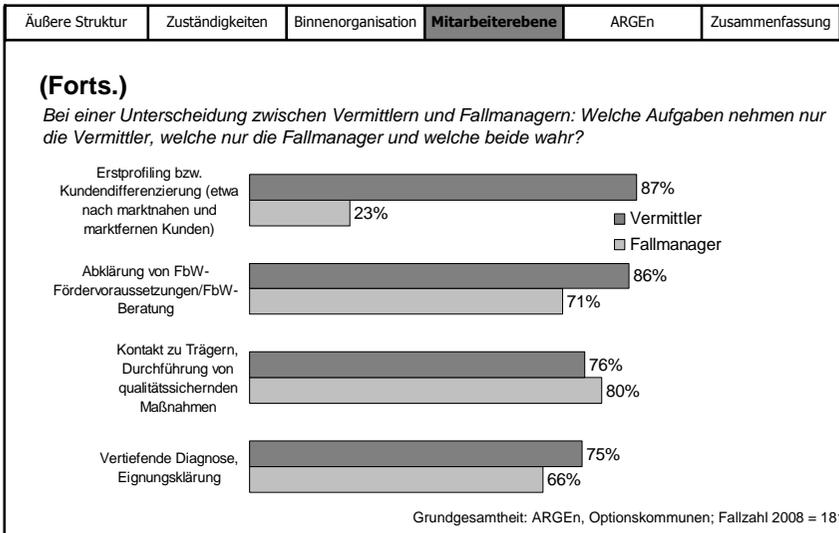


➔ **In ARGEn überwiegend Ausweis gesonderter Fallmanager, in Optionskommunen dagegen häufiger einheitliches Personal-/Funktionsprofil (jedoch mit leicht abnehmender Tendenz)**



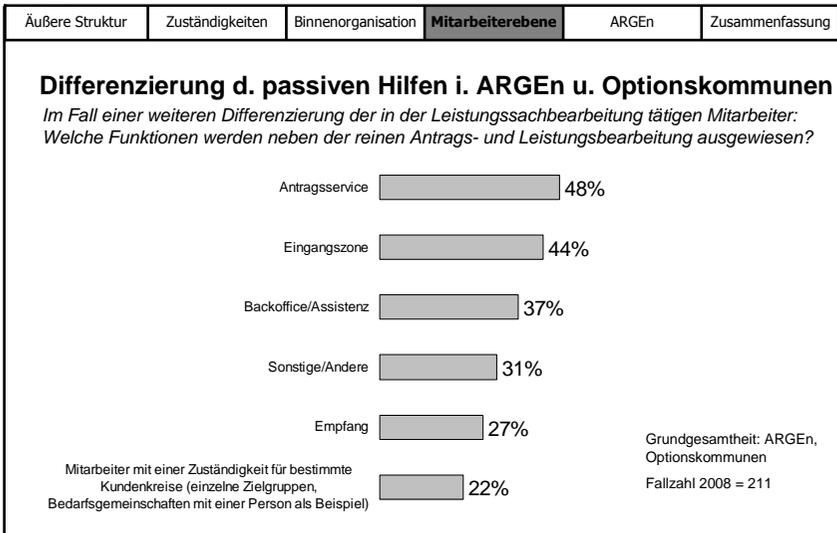
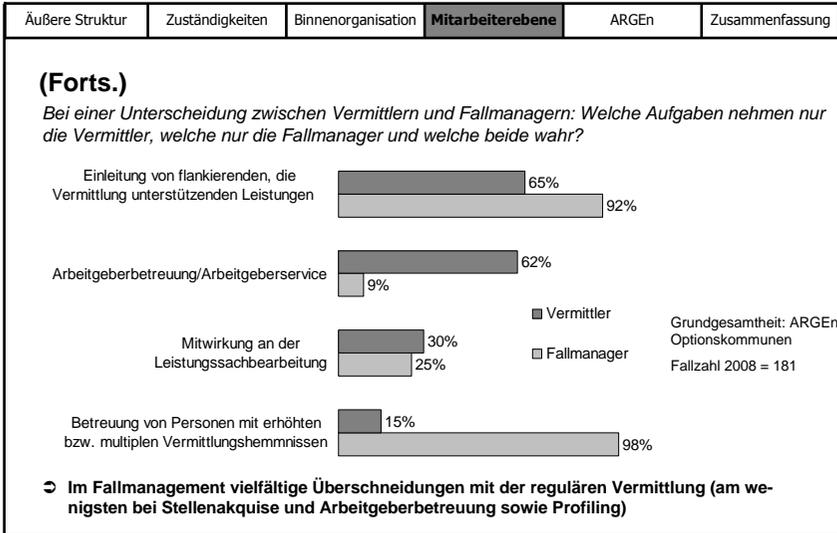
© ISE 2008

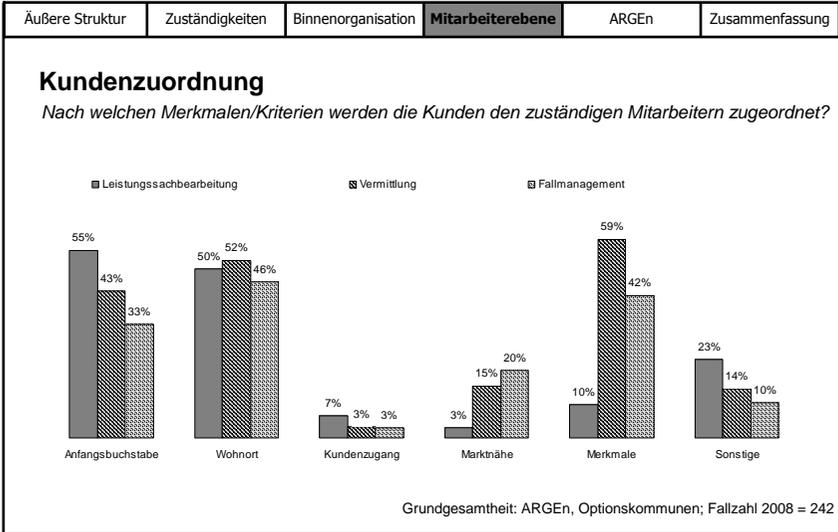
Folie (4)-41



© ISE 2008

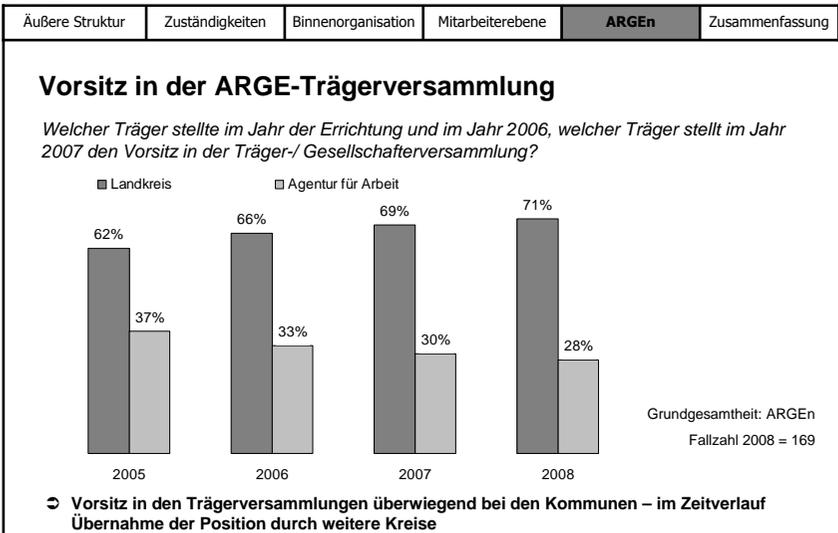
Folie (4)-42





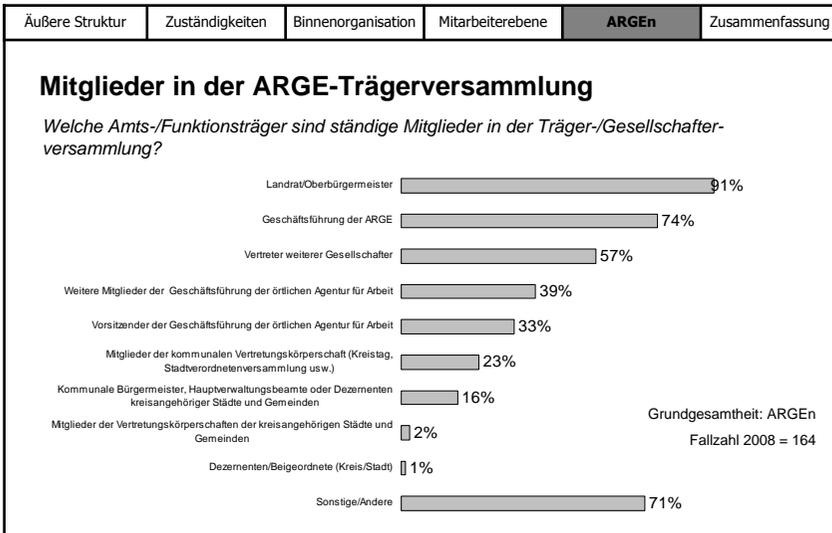
© ISE 2008

Folie (4)-45



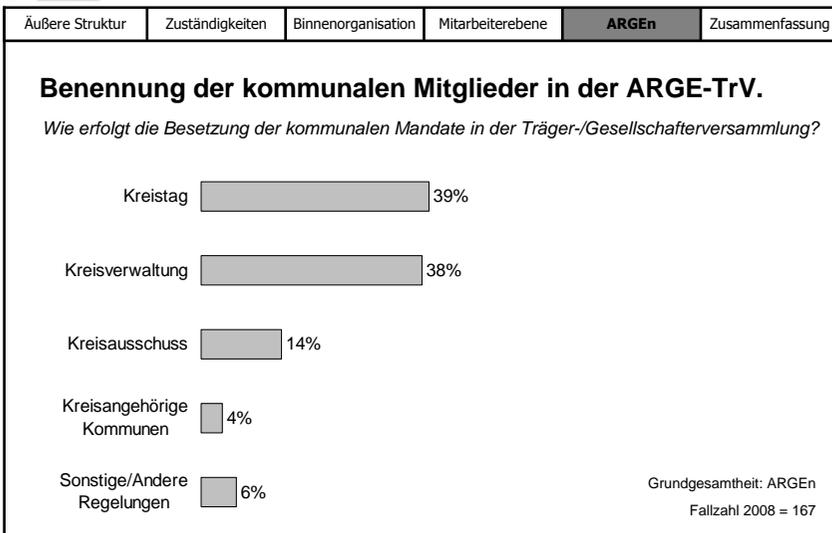
© ISE 2008

Folie (4)-46



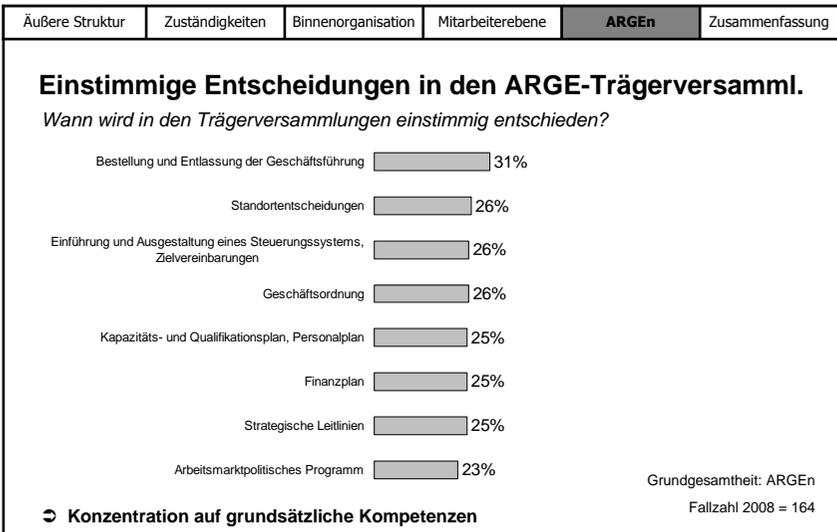
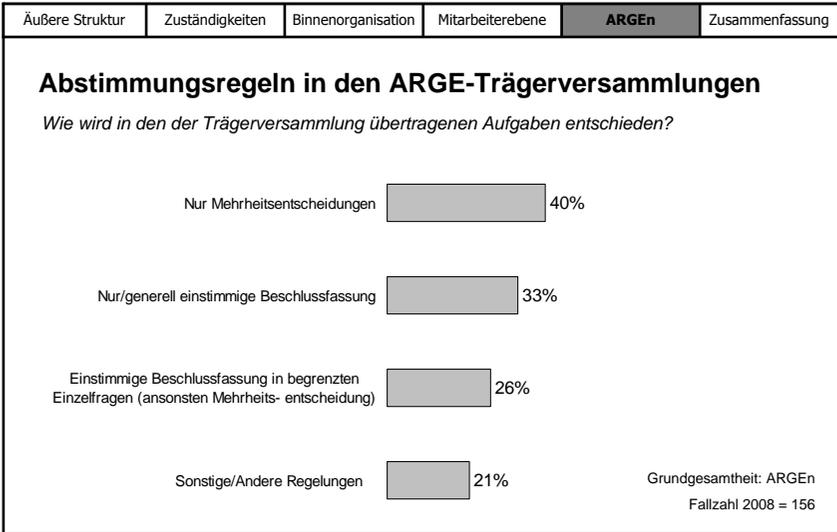
© ISE 2008

Folie (4)-47



© ISE 2008

Folie (4)-48

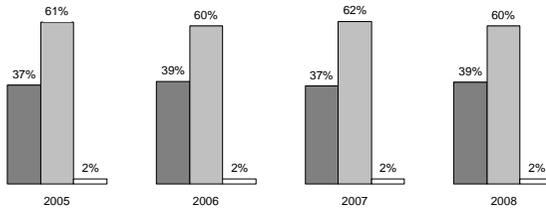


Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeitererebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	--------------------	--------------------	--------------	-----------------

Besetzung der ARGE-Geschäftsführerposition

Welcher Träger/welche Institution stellte in den Jahren 2005 und 2006, wer stellt im Jahr 2007 den Geschäftsführer?

Landkreis
 Agentur
 Sonstige



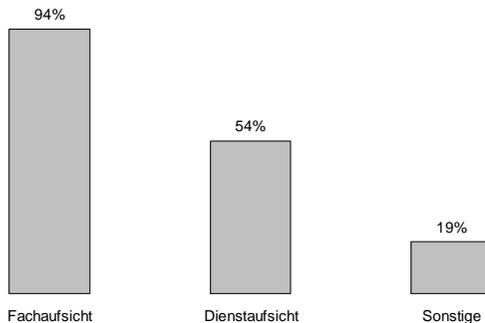
Grundgesamtheit:
 ARGEn
 Fallzahl 2008 = 168

➔ Unverändert in den meisten Fällen Geschäftsführer mit Agentur-Hintergrund ohne nennenswerte Fluktuation in den ersten vier Jahren

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeitererebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	--------------------	--------------------	--------------	-----------------

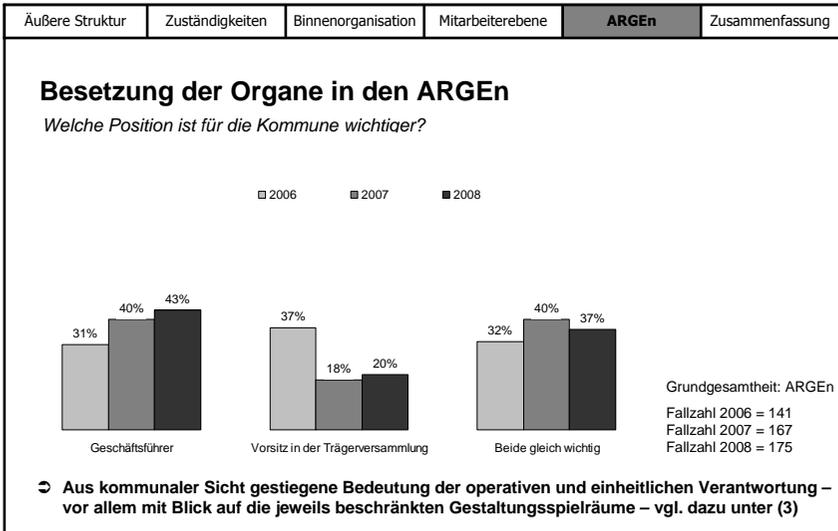
Aufsichtsrechte der ARGE-Geschäftsführung

Welche personalbezogenen Aufsichtsrechte wurden dem Geschäftsführer übertragen?



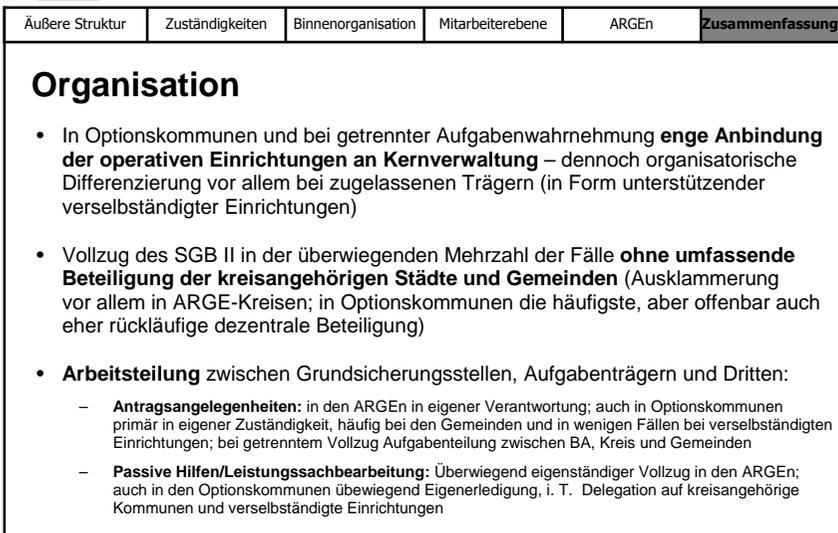
Grundgesamtheit:
 ARGEn
 Fallzahl 2008 = 162

➔ Ausübung der Fachaufsicht, jedoch nur in der Hälfte aller Fälle auch dienstliche Verantwortung



© ISE 2008

Folie (4)-53



© ISE 2008

Folie (4)-54

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeiterebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	--------------------	------------------	-------	-----------------

(Forts.)

- **Aktive Hilfen/Vermittlung und Fallmanagement:** in den ARGEn stärkerer Einbezug der BA (Arbeitsgeberservice, Ausbildungsplatzvermittlung), in Optionskommunen neben eigenem Vollzug Rückgriff auf Dritte (jedoch insgesamt eher rückläufig)
- **Arbeitsgelegenheiten:** bei der Schaffung u. Trägerschaft von Arbeitsgelegenheiten in ARGEn wie Optionskommunen verstärkter Einbezug von verselbständigten Einrichtungen, Gemeinden und Dritten
- **Flankierende Leistungen:** in den ARGEn, bei zugelassenen Trägern und in getrennter Aufgabenwahrnehmung hoher Anteil des kommunalen Eigenvollzugs sowie der Beauftragung Dritter (Letzteres vor allem in Optionskommunen)
- **Leistungsstruktur der Grundsicherungsstellen:**
 - **ARGEn:** zumeist Beschränkung auf einen hauptamtlichen ersten und einen hauptamtlichen stellvertretenden Geschäftsführer
 - **Optionskommunen:** in neun von zehn Fällen Leitung der besonderen Einrichtungen und des operativen SGB II-Vollzugs innerhalb der städtischen oder kreislichen Kernverwaltung angesiedelt
 - **Getrennte Aufgabenwahrnehmung:** Leitung der kommunalen Aufgaben durch die Kreisverwaltung

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	Mitarbeiterebene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	--------------------	------------------	-------	-----------------

(Forts.)

- In **Optionskommunen** deutlich **häufiger Bildung von Beiräten** zur Begleitung des SGB II-Vollzugs und zur Zusammenarbeit mit regionalen Akteuren
- In den Beiräten vor allem **Beteiligung von Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbänden** (in Optionskommunen mehr Stadtrats-/Kreis-tags- und Gemeindevertreter)
- Vertikale und horizontale **Differenzierung der Binnenorganisation:**
 - Deutlich **mehr Hierarchieebenen der zugelassenen Träger** (unterhalb der Hauptorgane)
 - Etablierung von Stabsstellen und Z-Abteilungen als Ausdruck der **organisatorischen Konsolidierung** (mit separaten Strukturen eher in Optionskommunen)
 - In fast der Hälfte aller Fälle doppelte **Differenzierung der Arbeitsebene:** nach Funktionen (Vermittlung, Fallmanagement usw.) und räumlicher Zuständigkeit (Nord, Süd usw.)
 - In **ARGEn** häufiger separater **Ausweis der U25-Betreuung**, in **Optionskommunen** öfter eigenes **Fallmanagement** und gesonderte **Betreuung anderer Zielgruppen**

Äußere Struktur	Zuständigkeiten	Binnenorganisation	MitarbeiterEbene	ARGEn	Zusammenfassung
-----------------	-----------------	--------------------	------------------	-------	------------------------

(Forts.)

- Funktionale **Differenzierung auf der MitarbeiterEbene:**
 - Unverändert (sowohl in ARGEn als auch in Optionskommunen) **überwiegend separate Bearbeitung von aktiven und passiven Hilfen** (letztere mit leicht steigender Tendenz)
 - Dabei vor allem in den **Optionskommunen** Herstellung einer stärkeren personellen **Verknüpfung von Leistungssachbearbeitung und Vermittlung** (Teambildung)
 - In **ARGEn** überwiegend **Ausweis gesonderter Fallmanager**, in **Optionskommunen** dagegen **häufiger einheitliches Personal-Funktionsprofil** (jedoch mit leicht abnehmender Tendenz)
 - Im **Fallmanagement** vielfältige **Überschneidungen mit der regulären Vermittlung** (am wenigsten bei Stellenakquise und Arbeitgeberbetreuung sowie Profiling)
- Besondere **Situation in den ARGEn:**
 - **Vorsitz in den Trägerversammlungen überwiegend bei den Kommunen** (im Zeitverlauf Übernahme dieser Position durch weitere Kreise)
 - Unverändert **in den meisten Fällen Geschäftsführer mit Agentur-Hintergrund** ohne nennenswerte Fluktuation in den ersten vier Jahren
 - Aus kommunaler Sicht **gestiegene Bedeutung der operativen und einheitlichen GF-Verantwortung**

Kooperationsbereiche	Materielle Bedeutung	Zufriedenheit	Institutionelle Lösungen	Zusammenfassung
----------------------	----------------------	---------------	--------------------------	-----------------

(5) Schnittstellen

Kooperationsbereiche und
institutionelle Lösungen

Kooperationsbereiche	Materielle Bedeutung	Zufriedenheit	Institutionelle Lösungen	Zusammenfassung
----------------------	----------------------	---------------	--------------------------	-----------------

Schnittstellen und Kooperationsbereiche der Aufgabenträger nach dem SGB II

**Endbericht und Ergebnisse der
dritten flächendeckenden Erhebung zur
Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II**

Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages
Professor Dr. Dr. h.c. Joachim Jens Hesse / Alexander Götz

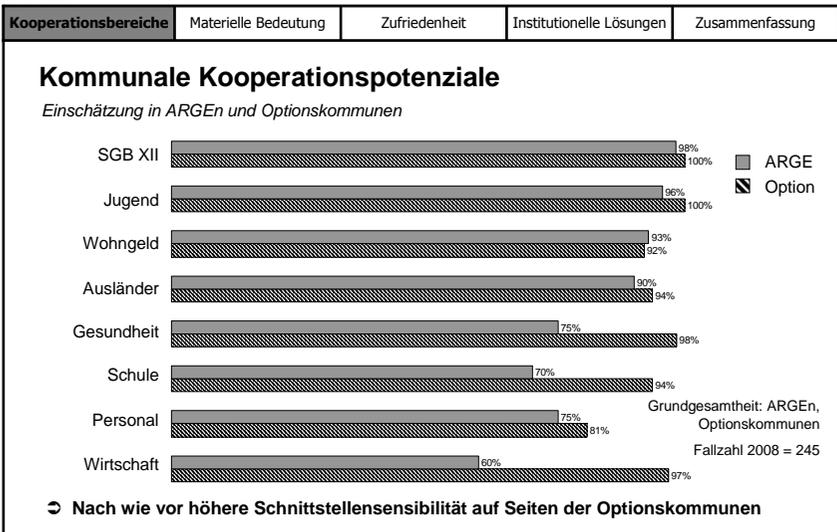
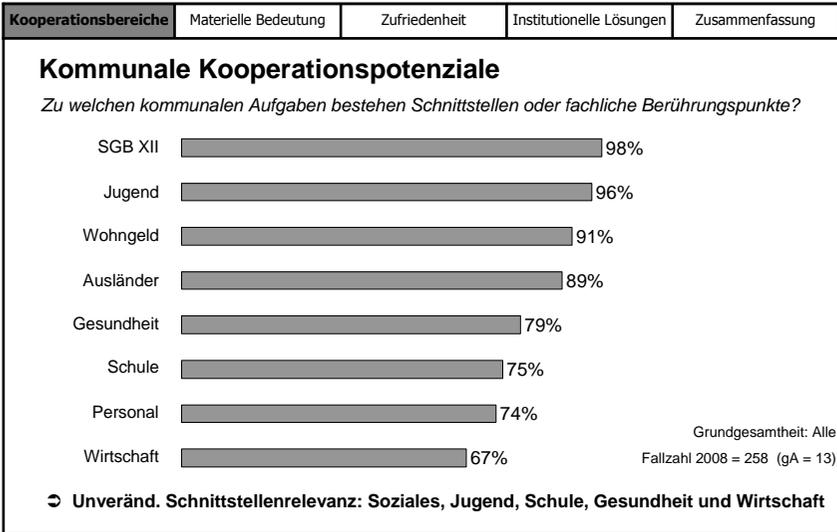
Berlin, Dezember 2008

Inhalt

- **Kooperationsbereiche:** Vollzugsrelevante Schnittstellen und Aufgabenfelder der Zusammenarbeit
- **Materielle Bedeutung:** Konsequenzen für aktive und passive Hilfen nach dem SGB II
- **Zufriedenheit:** Bilanz der bisherigen Schnittstellenaktivitäten und Kooperationsroutinen
- **Institutionelle Lösungen:** Verfahren der Abstimmung und Zusammenarbeit
- **Zusammenfassung:** Vernetzung des SGB II als Funktionsvoraussetzung

Methodische Hinweise

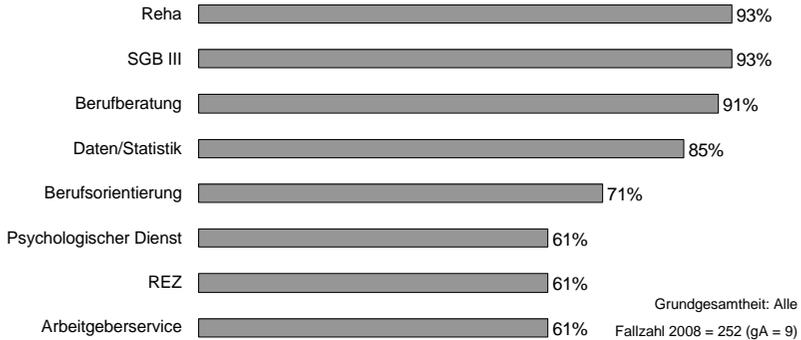
- Darstellung quantitativer Umfrageergebnisse als Aggregatdaten
- Bei Aufsummierungen über 100% Möglichkeit von Mehrfachnennungen
- Zur Fallzahl jeweils auch Angabe des Erhebungszeitraums:
 - 2006 = 1. Welle (März bis Juni 2006)
 - 2007 = 2. Welle (April bis Juli 2007)
 - 2008 = 3. Welle (April bis Juli 2008)
- Bei Bezugnahme auf einen bestimmten zeitlichen Kontext jeweils Ausweis als Jahreszahl in der Überschrift oder darunter in der Fragestellung



Kooperationsbereiche	Materielle Bedeutung	Zufriedenheit	Institutionelle Lösungen	Zusammenfassung
-----------------------------	----------------------	---------------	--------------------------	-----------------

Kooperationspotenziale mit Agenturaufgaben

Zu welchen Agenturaufgaben bestehen Schnittstellen oder fachliche Berührungspunkte?

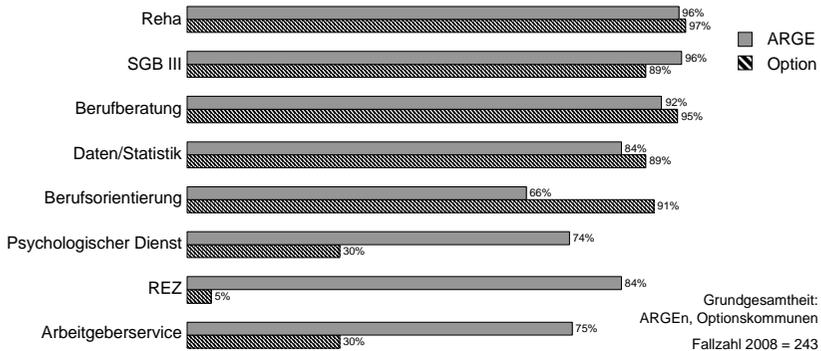


⇒ Reha, SGB III, Berufsberatung/-orientierung und Datentransfer als dominante Bereiche

Kooperationsbereiche	Materielle Bedeutung	Zufriedenheit	Institutionelle Lösungen	Zusammenfassung
-----------------------------	----------------------	---------------	--------------------------	-----------------

Kooperationspotenziale mit Agenturaufgaben

Einschätzung in ARGE n und Optionskommunen

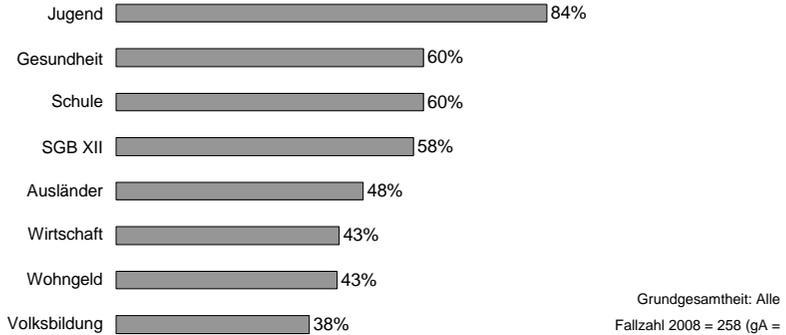


⇒ Vergleichbare Schnittstellenrelevanz mit Ausnahme interner Nutzungen durch ARGE n

Kooperationsbereiche	Materielle Bedeutung	Zufriedenheit	Institutionelle Lösungen	Zusammenfassung
----------------------	-----------------------------	---------------	--------------------------	-----------------

Große Bedeutung kommunaler Kooperationspotenziale für aktive Hilfen

Welche Schnittstellen haben für Eingliederung und Vermittlung große Bedeutung?

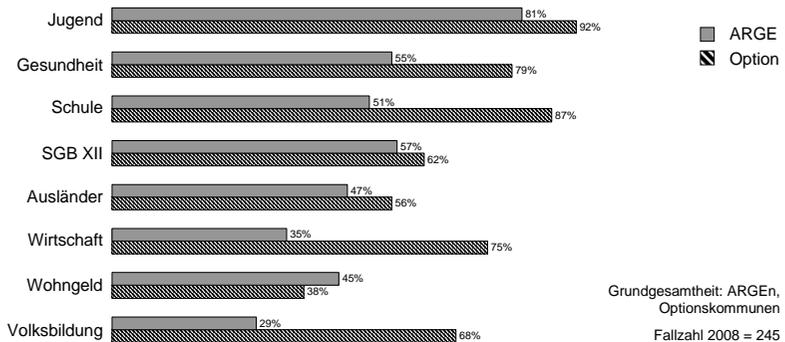


➔ **Besondere Rolle von Jugend- sowie von Schul- und Bildungsaufgaben**

Kooperationsbereiche	Materielle Bedeutung	Zufriedenheit	Institutionelle Lösungen	Zusammenfassung
----------------------	-----------------------------	---------------	--------------------------	-----------------

Große Bedeutung kommunaler Kooperationspotenziale für aktive Hilfen

Einschätzung in ARGen und Optionskommunen

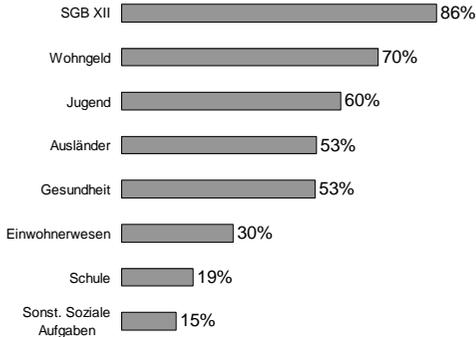


➔ **Durchweg höhere Bewertung kommunaler Kooperationspotenziale in Optionskommunen**

Kooperationsbereiche	Materielle Bedeutung	Zufriedenheit	Institutionelle Lösungen	Zusammenfassung
----------------------	-----------------------------	---------------	--------------------------	-----------------

Große Bedeutung kommunaler Kooperationspotenziale für passive Hilfen

Welche Schnittstellen haben für die Leistungssachbearbeitung große Bedeutung?



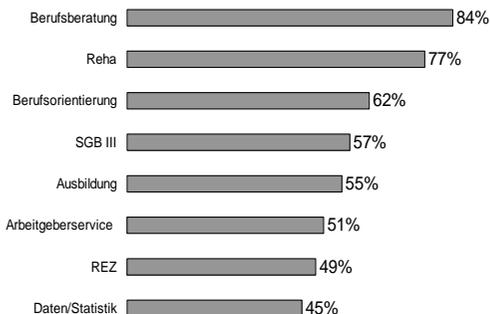
Grundgesamtheit: Alle
Fallzahl 2008 = 257 (gA = 13)

➔ **Besondere Bedeutung von parallelen/alternativen Leistungsansprüchen**

Kooperationsbereiche	Materielle Bedeutung	Zufriedenheit	Institutionelle Lösungen	Zusammenfassung
----------------------	-----------------------------	---------------	--------------------------	-----------------

Große Bedeutung v. Agentur-Kooperationspotenzialen für aktive Hilfen

Welche Schnittstellen haben für Eingliederung und Vermittlung große Bedeutung?



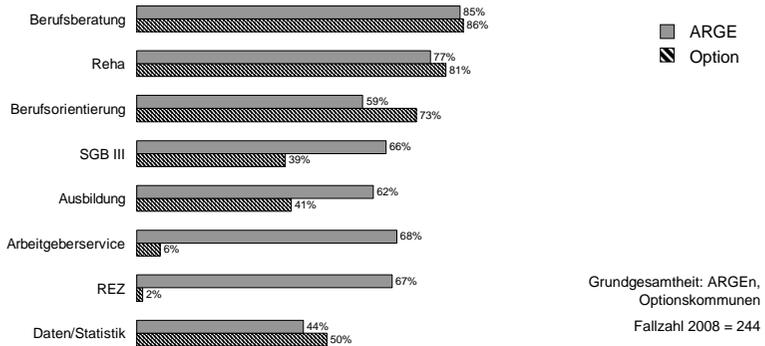
Grundgesamtheit: Alle
Fallzahl 2008 = 253 (gA = 9)

➔ **Besondere Bedeutung der Berufsvorbereitung (Beratung und Orientierung), der Reha und des SGB III**

Kooperationsbereiche	Materielle Bedeutung	Zufriedenheit	Institutionelle Lösungen	Zusammenfassung
----------------------	-----------------------------	---------------	--------------------------	-----------------

Große Bedeutung v. Agentur-Kooperationspotenzialen für aktive Hilfen

Einschätzung in ARGEn und Optionskommunen

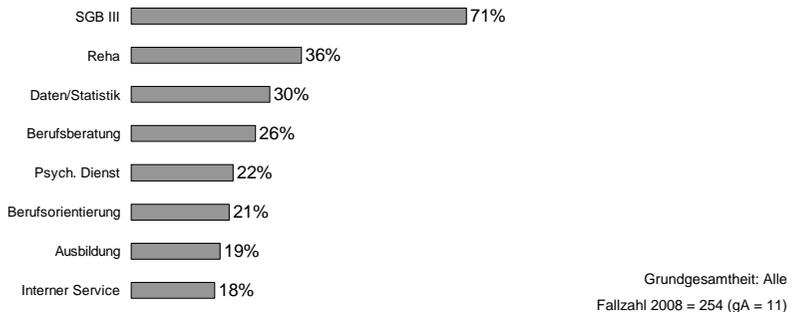


⇒ In ARGEn aufgrund gegebener Bezüge höhere Bewertung, in Optionskommunen lediglich in Bereichen mit häufiger Zusammenarbeit bzw. Beauftragung

Kooperationsbereiche	Materielle Bedeutung	Zufriedenheit	Institutionelle Lösungen	Zusammenfassung
----------------------	-----------------------------	---------------	--------------------------	-----------------

Große Bedeutung v. Agentur-Kooperationspotenzialen für passive Hilfen

Welche Schnittstellen haben für die Leistungssachbearbeitung große Bedeutung?

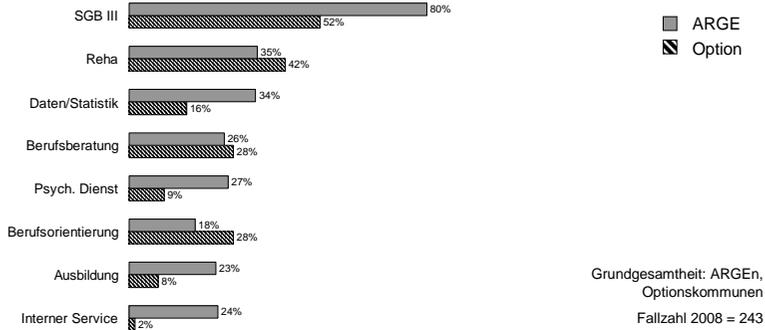


⇒ Jenseits des vorgelagerten SGB III-Bereichs geringere Bedeutung für den Leistungsbereich als die kommunalen Kooperationspotenziale

Kooperationsbereiche	Materielle Bedeutung	Zufriedenheit	Institutionelle Lösungen	Zusammenfassung
----------------------	-----------------------------	---------------	--------------------------	-----------------

Große Bedeutung v. Agentur-Kooperationspotenzialen für passive Hilfen

Einschätzung in ARGEN und Optionskommunen

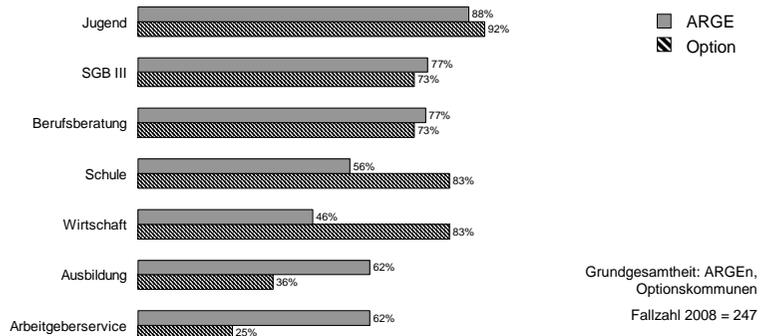


⇒ In ARGEN erneut etwas höhere Bewertung der gegebenen leistungsrechtlichen Bezüge, jedoch nicht in vollständiger Differenz zu den Einschätzungen der Optionskommunen

Kooperationsbereiche	Materielle Bedeutung	Zufriedenheit	Institutionelle Lösungen	Zusammenfassung
----------------------	----------------------	----------------------	--------------------------	-----------------

Insgesamt befriedigende Kooperationspraxis

Positive Beurteilung der gegenwärtigen Kooperation und Abstimmung bei gegebenen Schnittstellen

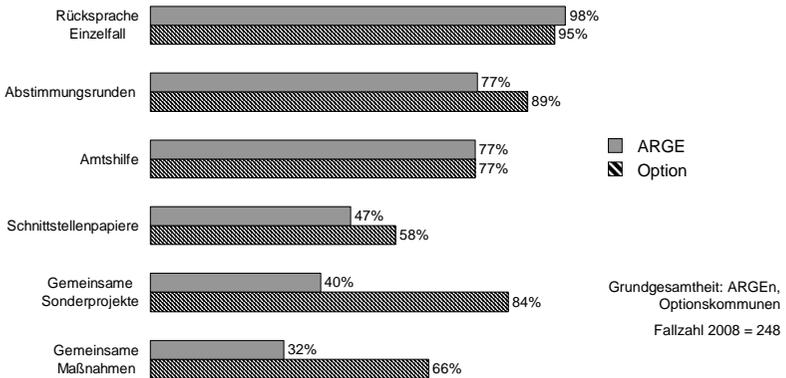


⇒ In Kernbereichen der Agenturaufgaben auch aus Sicht der Optionskommunen gute Kooperation (Ausnahme Ausbildungsplatzvermittl.), seitens der ARGEN Defizite bei kommunalen Aufgaben

Kooperationsbereiche	Materielle Bedeutung	Zufriedenheit	Institutionelle Lösungen	Zusammenfassung
----------------------	----------------------	---------------	---------------------------------	-----------------

Nutzung kommunaler Kooperationspotenziale

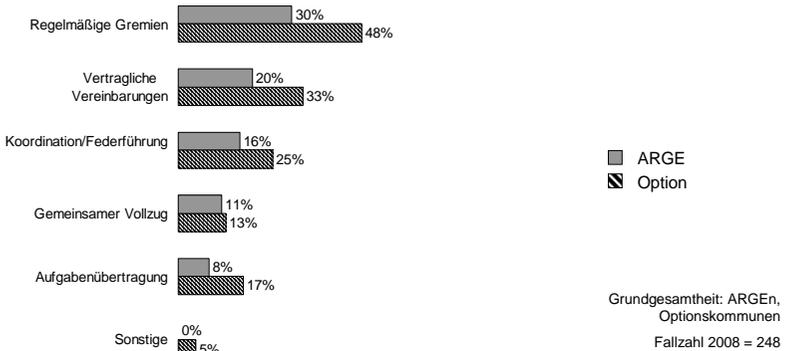
Einschätzung in ARGE n und Optionskommunen



Kooperationsbereiche	Materielle Bedeutung	Zufriedenheit	Institutionelle Lösungen	Zusammenfassung
----------------------	----------------------	---------------	---------------------------------	-----------------

Nutzung kommunaler Kooperationspotenziale

Einschätzung in ARGE n und Optionskommunen

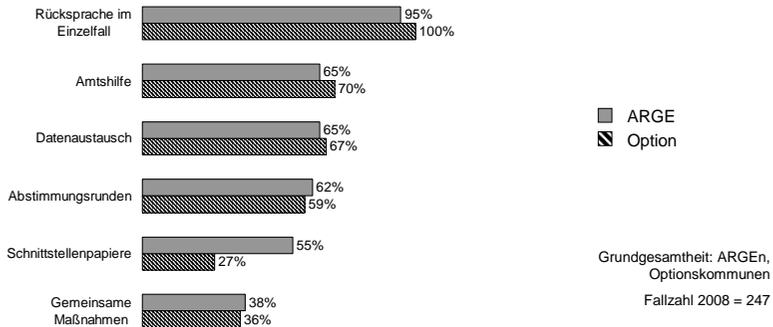


➔ **Generell intensivere und häufiger auch verbindliche Kooperationsformen in Optionskommunen**

Kooperationsbereiche	Materielle Bedeutung	Zufriedenheit	Institutionelle Lösungen	Zusammenfassung
----------------------	----------------------	---------------	---------------------------------	-----------------

Nutzung von Kooperationspotenzialen mit Agenturaufgaben

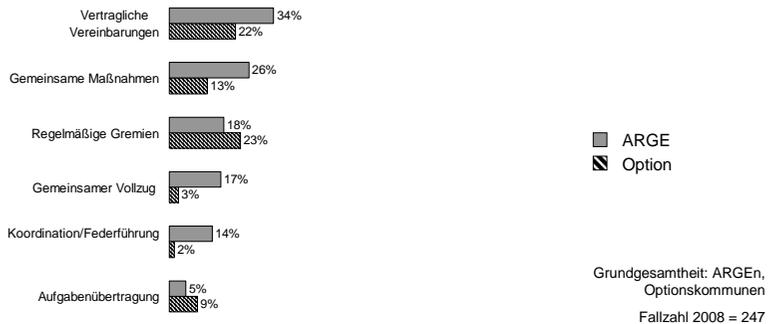
Einschätzung in ARGE n und Optionskommunen



Kooperationsbereiche	Materielle Bedeutung	Zufriedenheit	Institutionelle Lösungen	Zusammenfassung
----------------------	----------------------	---------------	---------------------------------	-----------------

(Forts.)

Einschätzung in ARGE n und Optionskommunen

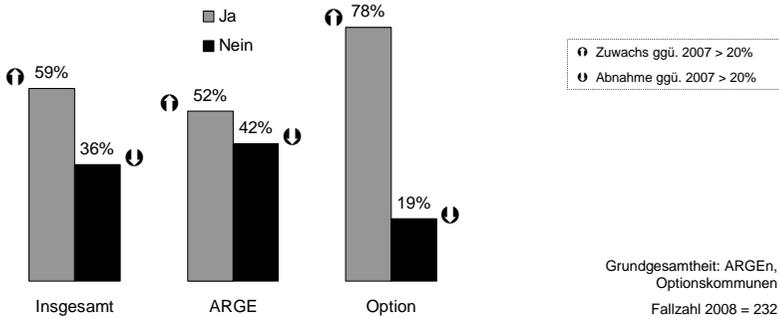


➔ **Etwas intensivere und häufigere Kooperationsroutinen in ARGE n, jedoch ohne grundsätzliche Fehlstellen bei den Optionskommunen**

Kooperationsbereiche	Materielle Bedeutung	Zufriedenheit	Institutionelle Lösungen	Zusammenfassung
----------------------	----------------------	---------------	---------------------------------	-----------------

Kooperation mit der Wirtschaft

Bestehen bei der Akquise offener Stellen Kooperationen mit Unternehmen, Kammern oder Wirtschaftsverbänden?

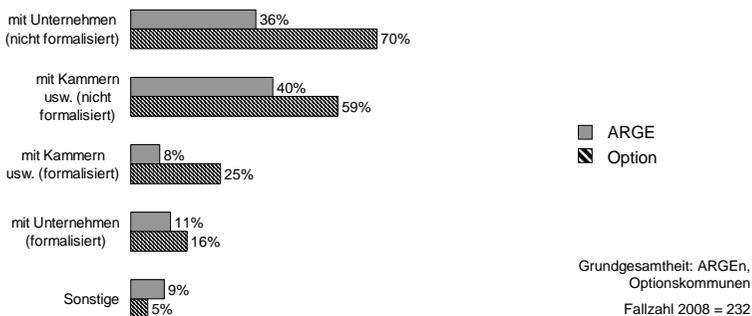


➔ Seit 2005/2006 deutlich intensiviertere Bemühungen um eine Kooperation mit der örtlichen Wirtschaft (auch in den ARGEn) – jedoch unverändert stärkeres Engagement der Optionskommunen

Kooperationsbereiche	Materielle Bedeutung	Zufriedenheit	Institutionelle Lösungen	Zusammenfassung
----------------------	----------------------	---------------	---------------------------------	-----------------

Kooperation mit der Wirtschaft

Siefern bei der Akquise offener Stellen Kooperationen mit Unternehmen, Kammern oder Wirtschaftsverbänden bestehen: Mit wem und in welcher Form?



➔ Mehrheit der Kooperationen zwar regelmäßig, aber (noch) nicht formalisiert; in Optionskommunen stärkere Bemühungen um eine Verstärkung der Zusammenarbeit

Kooperationsbereiche und Schnittstellen

- Gegenüber dem **kommunalen Bereich** unverändert hohe Kooperationsrelevanz des **Sozial-, Jugend-, Schul-, Gesundheits- und Sozialbereichs**
- Dabei nach wie vor **höhere Sensibilität auf Seiten der Optionskommunen** – vor allem für Schnittstellen zu Gesundheits-, Schul-, Personal- und Wirtschaftsaufgaben
- Im Verhältnis zu den **Arbeitsagenturen** herausgehobene Bedeutung der **beruflichen Rehabilitation, des SGB III, der Berufsberatung** und der **Statistik**
- Hier **vergleichbare Schnittstellensensibilität** von ARGEN u. Optionskommunen (Psychologischer Dienst, REZ und Arbeitgeberservice als Ausnahmen)
- Im kommunalen Bereich Kooperationen bei **Jugend-, Schul- und Bildungsaufgaben für die Erbringung aktiver Hilfen besonders wichtig** – hier durchweg höhere Prioritäten der Optionskommunen

(Forts.)

- Für den Vollzug passiver Hilfen **Schnittstellen mit parallelen und alternativen Leistungsansprüchen in kommunaler Zuständigkeit von besonderer Bedeutung** (Jugendhilfe, Wohngeld und SGB XII als Beispiele)
- **Agenturseitig** relevante Kooperationsbezüge für den Vollzug **aktiver Hilfen** im Rahmen der **Berufsvorbereitung, der beruflichen Rehabilitation** und des **SGB III (Übergänge)** – hier aufgrund gegebener Zusammenarbeit höhere Sensibilität der ARGEN in allen Bereich, auf Seiten der Optionskommunen zumindest in den materiell bedeutsamen Kompetenzfeldern
- Bei **passiven Hilfen** insgesamt **reduzierte Relevanz von Agenturaufgaben** (Ausnahme SGB III – Aufstocker/Übergänge) mit einer nicht signifikant geringeren Sensibilität der Optionskommunen

Kooperationsbereiche	Materielle Bedeutung	Zufriedenheit	Institutionelle Lösungen	Zusammenfassung
<p>(Forts.)</p> <ul style="list-style-type: none">• In Kernbereichen der Agenturaufgaben auch aus Sicht der Optionskommunen gute Zusammenarbeit (Ausnahme: Ausbildungsplatzvermittlung) – seitens der ARGEn Verweis auf Defizite oder nach wie vor zu gering ausgeprägte Kooperationsroutinen mit dem kommunalen Bereich• Zur Realisierung von Kooperationspotenzialen mit Kreisaufgaben in Optionskommunen insgesamt intensivere Nutzung von entsprechenden Verfahren und dabei öfter Rückgriff auf verbindliche Arbeitsformen• Gegenüber den Agenturzuständigkeiten etwas häufigere und intensivere Kooperationsroutinen seitens der ARGEn, jedoch ohne grundsätzliche Fehlstellen der Optionskommunen• Seit 2005/2006 deutlich verstärkte Bemühungen um eine Kooperation mit der örtlichen Wirtschaft (auch in den ARGEn), dabei aber unverändert stärkeres Engagement der zugelassenen kommunalen Träger				

Situation vor Ort	Personalentwicklung	Budget	Software	Personalrisiken	Zusammenfassung
-------------------	---------------------	--------	----------	-----------------	-----------------

(6) Personal und Ressourcen

Beschäftigte, Personalentwicklung,
Budgetgestaltung und technische Voraussetzungen

Situation vor Ort	Personalentwicklung	Budget	Software	Personalrisiken	Zusammenfassung
-------------------	---------------------	--------	----------	-----------------	-----------------

Personal- und Ressourceneinsatz der Aufgabenträger nach dem SGB II

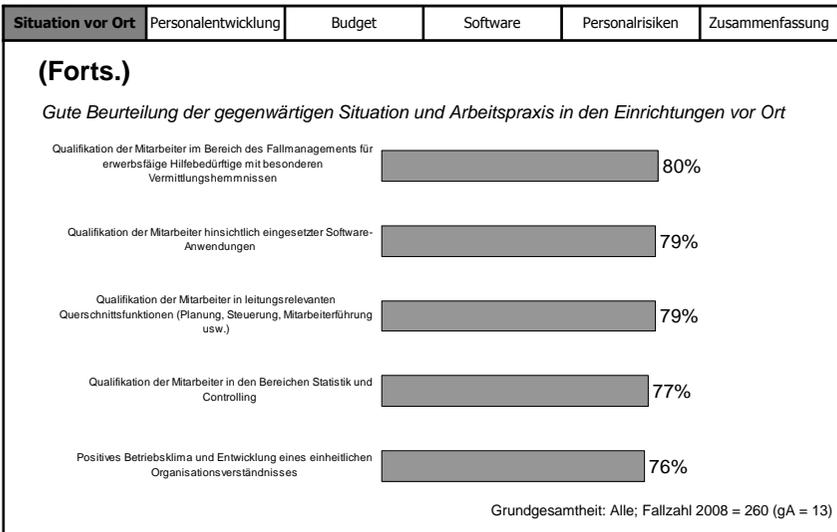
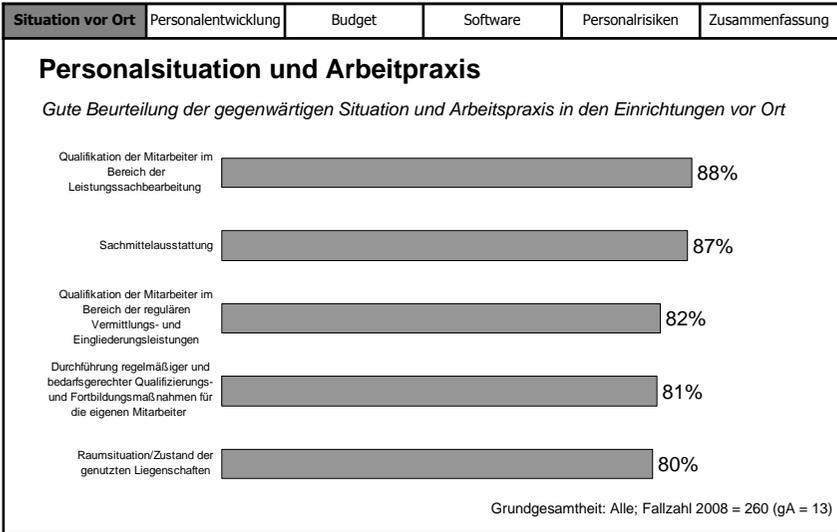
**Endbericht und Ergebnisse der
dritten flächendeckenden Erhebung zur
Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II**

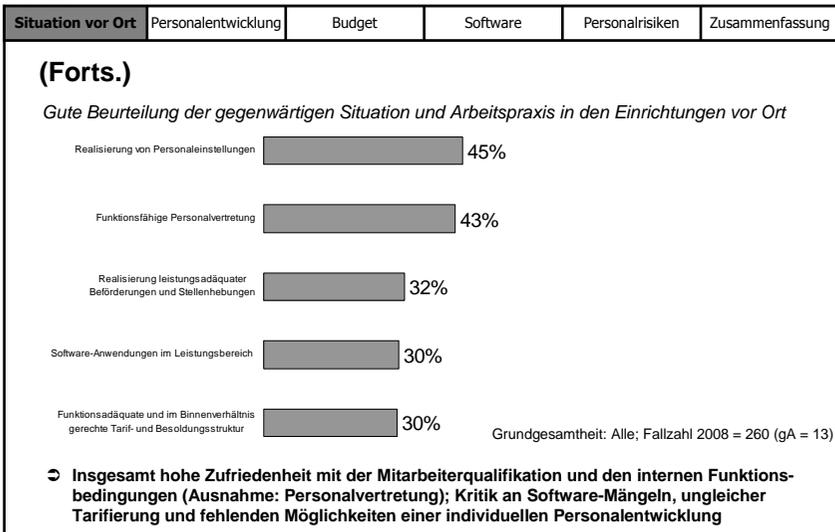
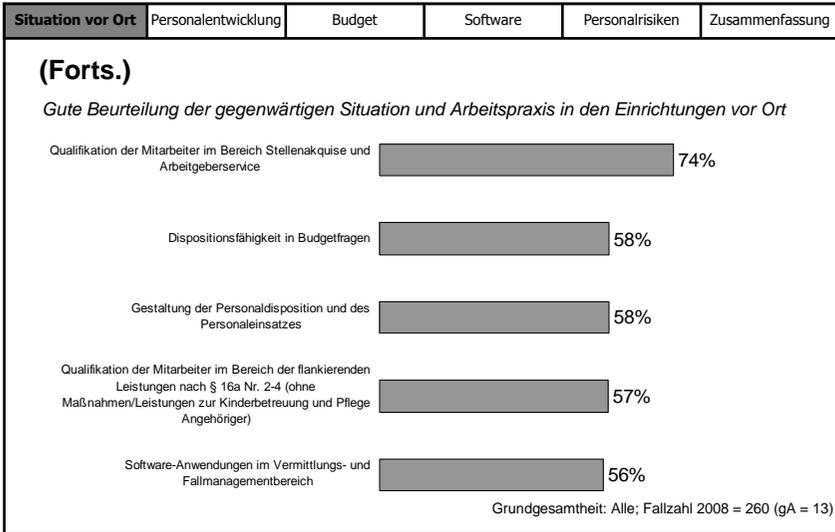
Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages
Professor Dr. Dr. h.c. Joachim Jens Hesse / Alexander Götz

Berlin, Dezember 2008

Situation vor Ort	Personalentwicklung	Budget	Software	Personalrisiken	Zusammenfassung
<h2>Inhalt</h2> <ul style="list-style-type: none">• Situation vor Ort: Personalwirtschaft und Arbeitspraxis der Grundsicherungsstellen• Personalentwicklung: Stellenstruktur und beruflicher Hintergrund der Mitarbeiter• Budget: Mittelausschöpfungen und Etatumschichtungen• Software: Eingesetzte IT-Verfahren und Datenqualität• Personalrisiken: Folgen eines Trägerformwechsels nach Karlsruhe• Zusammenfassung: Personalentwicklung, Budgetgestaltung und Software-Einsatz					

Situation vor Ort	Personalentwicklung	Budget	Software	Personalrisiken	Zusammenfassung
<h2>Methodische Hinweise</h2> <ul style="list-style-type: none">• Darstellung quantitativer Umfrageergebnisse als Aggregatdaten• Bei Aufsummierungen über 100% Möglichkeit von Mehrfachnennungen• Zur Fallzahl jeweils auch Angabe des Erhebungszeitraums:<ul style="list-style-type: none">– 2006 = 1. Welle (März bis Juni 2006)– 2007 = 2. Welle (April bis Juli 2007)– 2008 = 3. Welle (April bis Juli 2008)• Bei Bezugnahme auf einen bestimmten zeitlichen Kontext jeweils Ausweis als Jahreszahl in der Überschrift oder darunter in der Fragestellung					

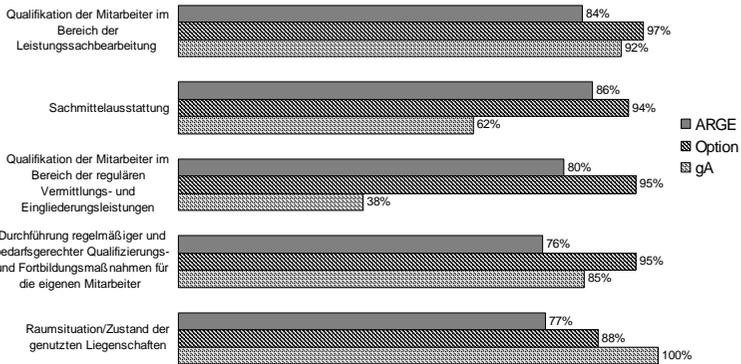




Situation vor Ort	Personalentwicklung	Budget	Software	Personalrisiken	Zusammenfassung
--------------------------	---------------------	--------	----------	-----------------	-----------------

Gute Beurteilung der Personalsituation und Arbeitpraxis

Einschätzung in ARGEn, Optionskommunen und Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung

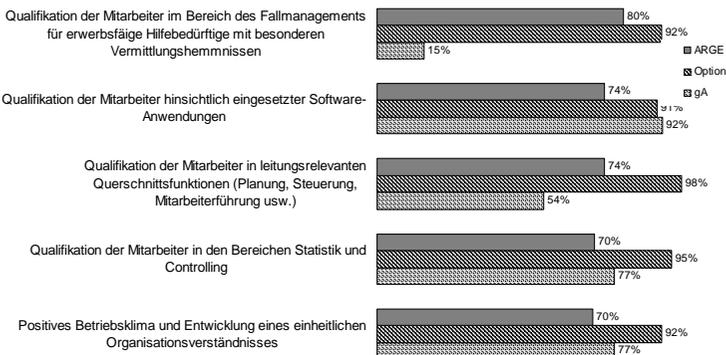


Grundgesamtheit: Alle; Fallzahl 2008 = 260 (gA = 13)

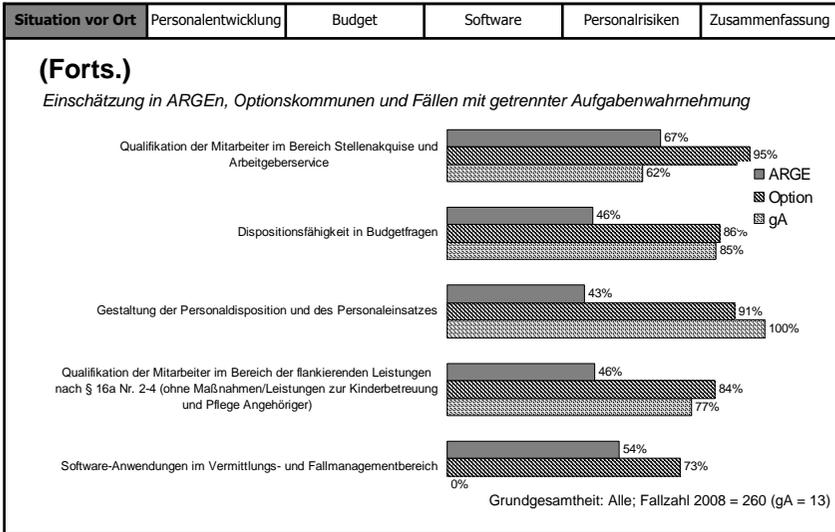
Situation vor Ort	Personalentwicklung	Budget	Software	Personalrisiken	Zusammenfassung
--------------------------	---------------------	--------	----------	-----------------	-----------------

(Forts.)

Einschätzung in ARGEn, Optionskommunen und Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung

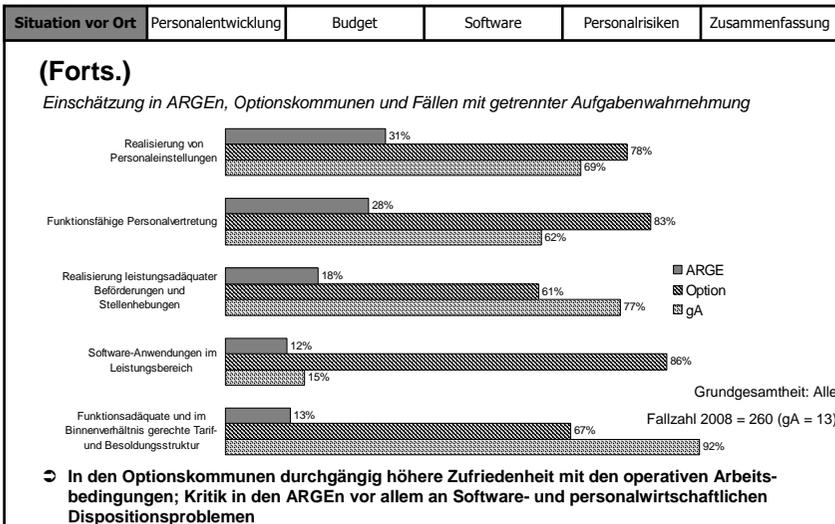


Grundgesamtheit: Alle; Fallzahl 2008 = 260 (gA = 13)



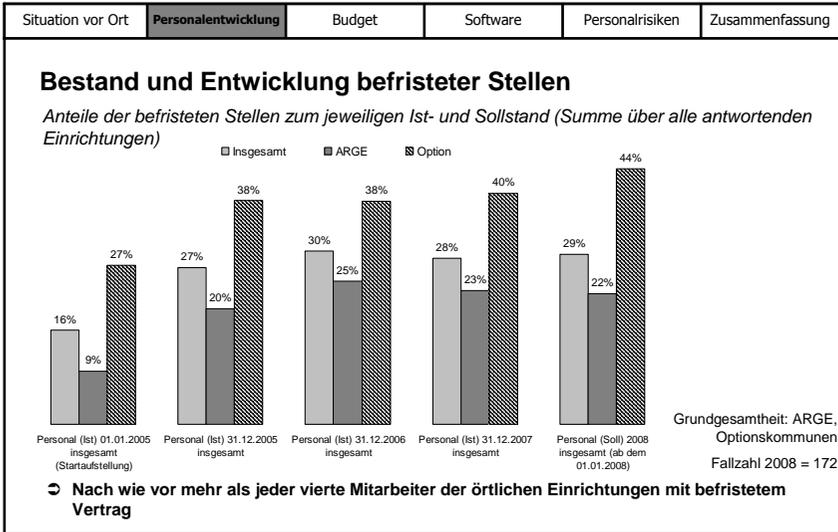
© ISE 2008

Folie (6)-11



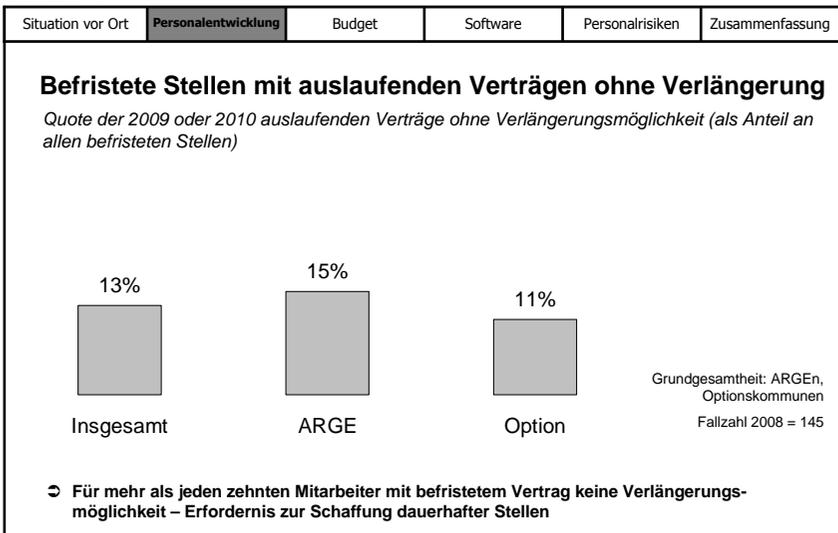
© ISE 2008

Folie (6)-12



© ISE 2008

Folie (6)-13



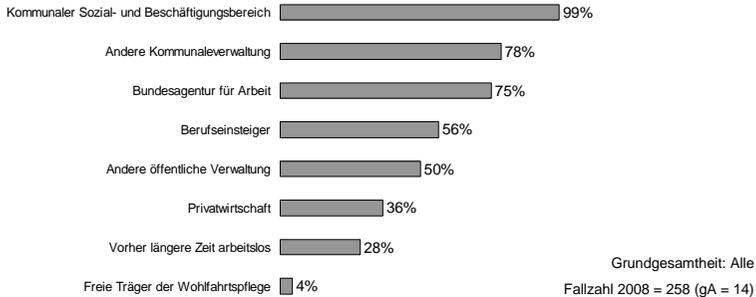
© ISE 2008

Folie (6)-14

Situation vor Ort	Personalentwicklung	Budget	Software	Personalrisiken	Zusammenfassung
-------------------	----------------------------	--------	----------	-----------------	-----------------

Beruflicher Hintergrund der Mitarbeiter für passive Hilfen

Über welchen beruflichen Hintergrund verfügen die in der Leistungssachbearbeitung eingesetzten Mitarbeiter?

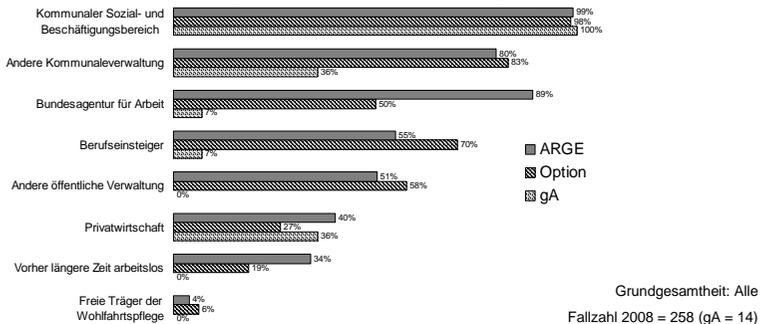


➔ Im Bereich der Leistungssachbearbeitung in den meisten örtlichen Einrichtungen Mitarbeiter von kommunalen Trägern, der Bundesagentur und anderen öffentlichen Verwaltungen

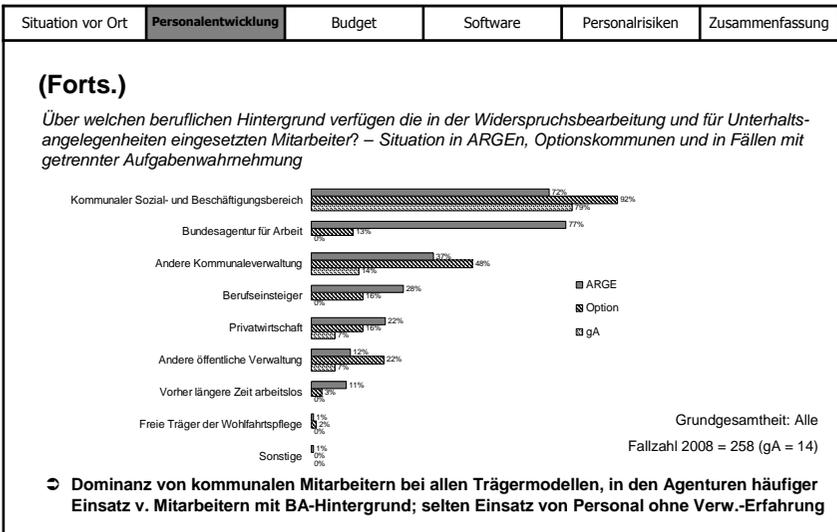
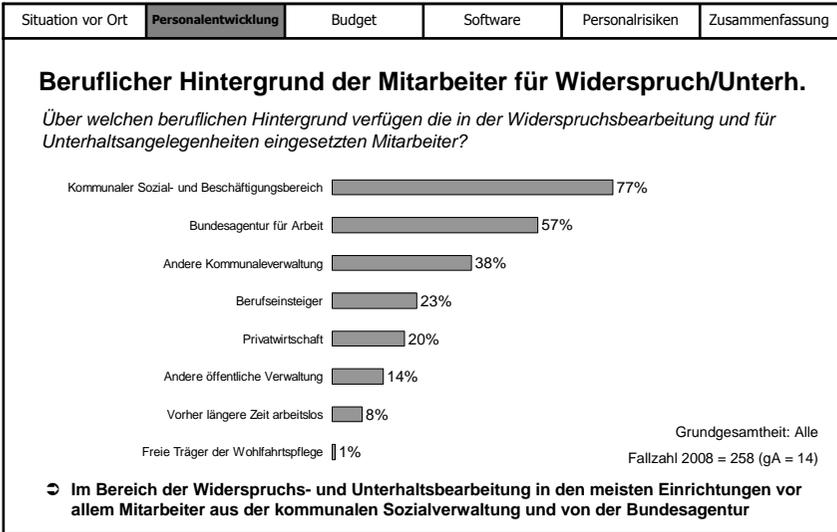
Situation vor Ort	Personalentwicklung	Budget	Software	Personalrisiken	Zusammenfassung
-------------------	----------------------------	--------	----------	-----------------	-----------------

(Forts.)

Über welchen beruflichen Hintergrund verfügen die in der Leistungssachbearbeitung eingesetzten Mitarbeiter? – Situation in ARGEN, Optionskommunen und in Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung



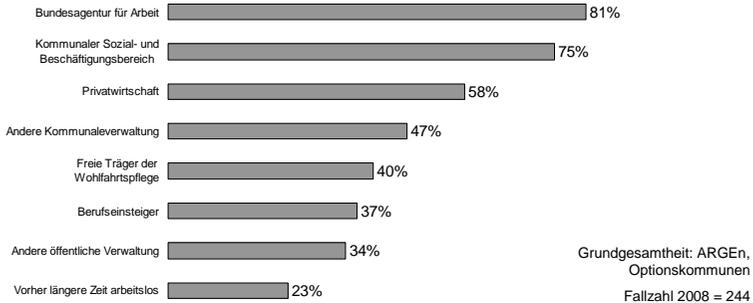
➔ Nahezu alle ARGEN mit Agentur-Mitarbeitern, überdurchschnittlich viele Optionskommunen mit Berufseinsteigern; kaum oder kein Personal mit BA-Hintergrund, aus der Arbeitslosigkeit und der freien Wohlfahrtspflege in Kommunen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung



Situation vor Ort	Personalentwicklung	Budget	Software	Personalrisiken	Zusammenfassung
-------------------	----------------------------	--------	----------	-----------------	-----------------

Beruflicher Hintergrund der Mitarbeiter für Aktivierung/Integration

Über welchen beruflichen Hintergrund verfügen die für Aktivierung und Integration (inkl. Fallmanagement) eingesetzten Mitarbeiter?

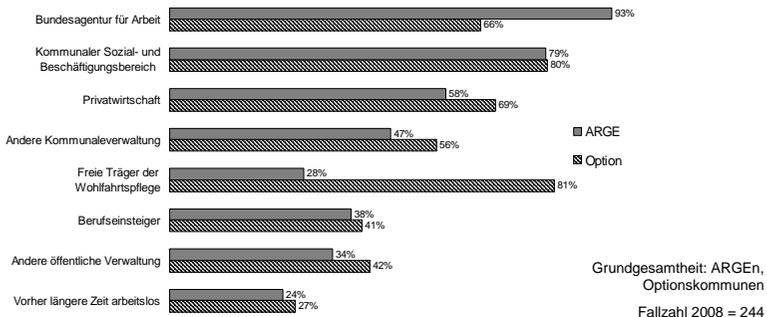


➔ In deutlich mehr örtl. Einrichtungen Einsatz v. Personal mit BA-Hintergrund, gefolgt v. Mitarb. der kommunalen Sozialämter u. Beschäftigungsförd.; häufiger Übernahmen aus priv. Bereich

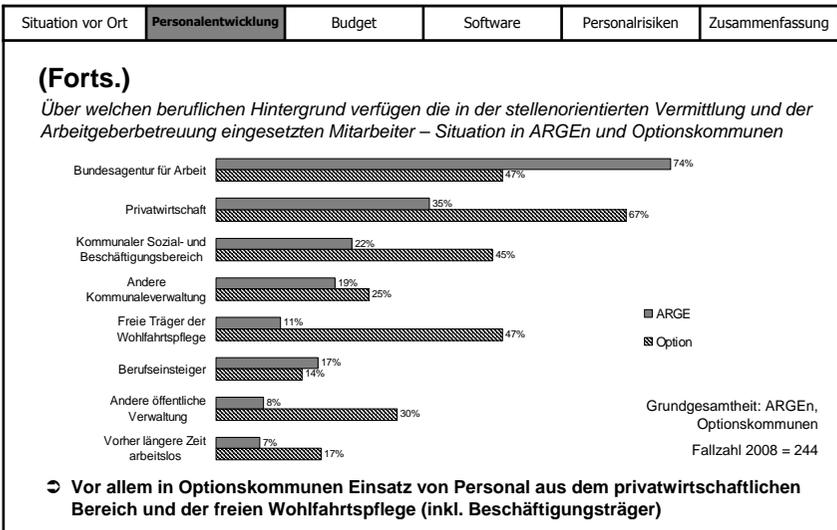
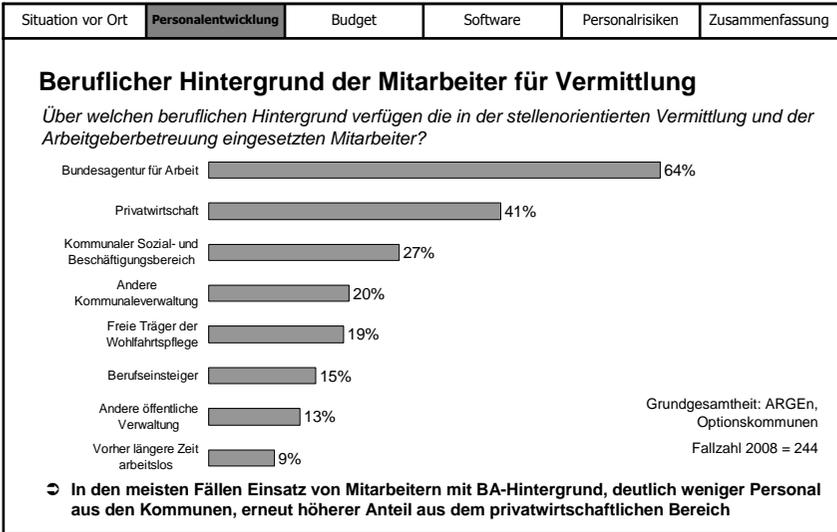
Situation vor Ort	Personalentwicklung	Budget	Software	Personalrisiken	Zusammenfassung
-------------------	----------------------------	--------	----------	-----------------	-----------------

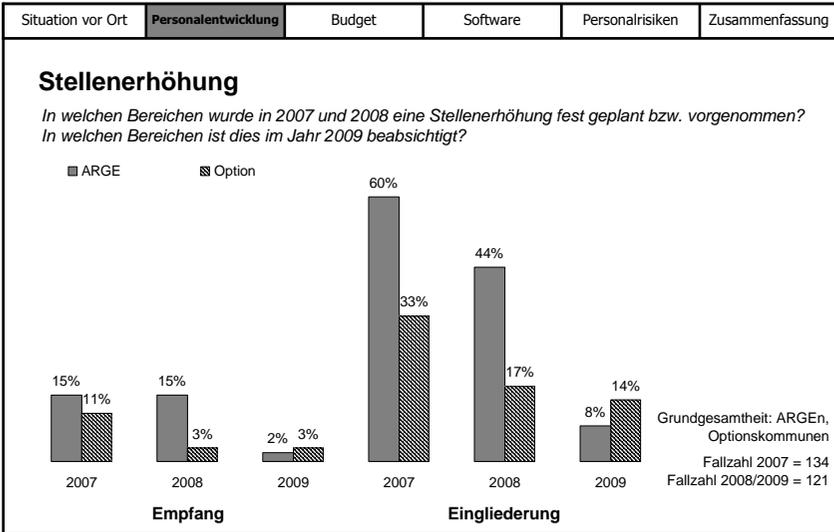
(Forts.)

Über welchen beruflichen Hintergrund verfügen die für Aktivierung und Integration (inkl. Fallmanagement) eingesetzten Mitarbeiter? – Situation in ARGEn und Optionskommunen



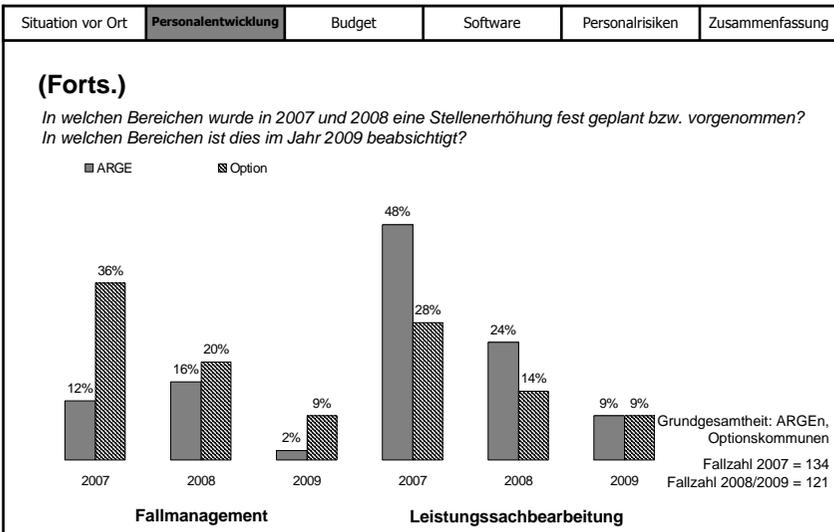
➔ In ARGEn Dominanz der BA-Mitarbeiter; in deutlich mehr Optionskommunen Übernahmen aus der freien Wohlfahrtspflege (inkl. Beschäftigungsträger) und dem privatwrt. Bereich





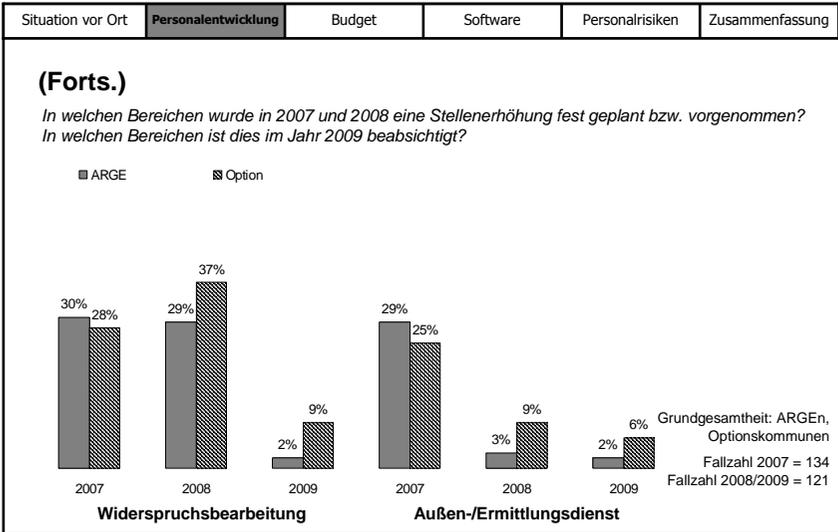
© ISE 2008

Folie (6)-23



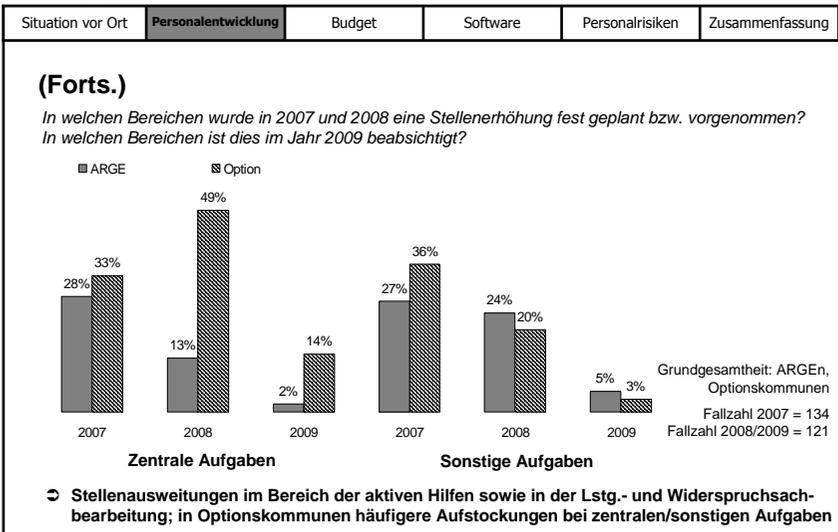
© ISE 2008

Folie (6)-24



© ISE 2008

Folie (6)-25



© ISE 2008

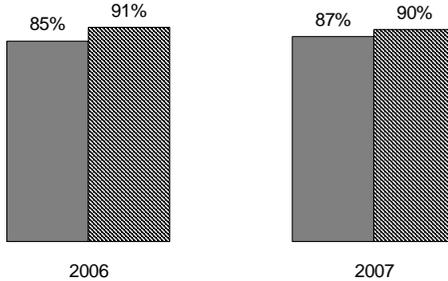
Folie (6)-26

Situation vor Ort	Personalentwicklung	Budget	Software	Personalrisiken	Zusammenfassung
-------------------	---------------------	---------------	----------	-----------------	-----------------

Budgetausschöpfung zum 31.12.2006 und 31.12.2007

Wie hoch war die Ausschöpfung des vor Ort (und damit abzüglich möglicher Budgetumschichtungen) veranschlagten Eingliederungsbudgets (Kassenstand mit Bindungen; Durchschnitt)?

■ ARGE ▨ Option



Grundgesamtheit: ARGEn, Optionskommunen

Fallzahl 2006/2007 = 205
Fallzahl 2007/2008 = 222

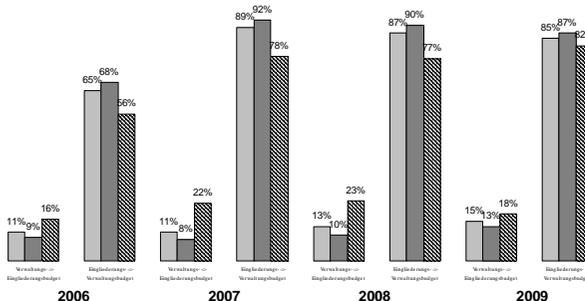
➔ In ARGEn wie Optionskommunen in 2007 weitgehende Budgetausschöpfung (mit erneut etwas höherem Realisierungsstand bei den zugelassenen kommunalen Trägern)

Situation vor Ort	Personalentwicklung	Budget	Software	Personalrisiken	Zusammenfassung
-------------------	---------------------	---------------	----------	-----------------	-----------------

Budgetumschichtungen in den Jahren 2006 bis 2009

Es wurden bzw. werden Umschichtungen zwischen dem Eingliederungs- und Verwaltungsbudget vorgenommen.

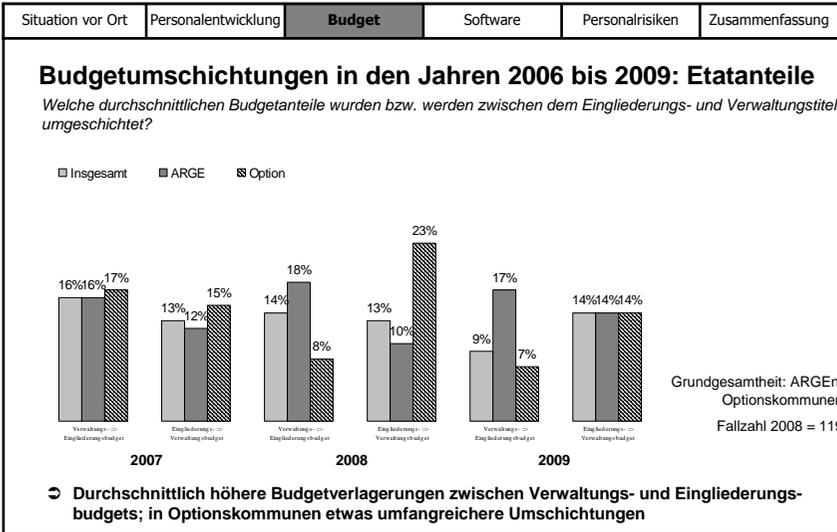
■ Insgesamt ■ ARGE ▨ Option



Grundgesamtheit: ARGEn, Optionskommunen

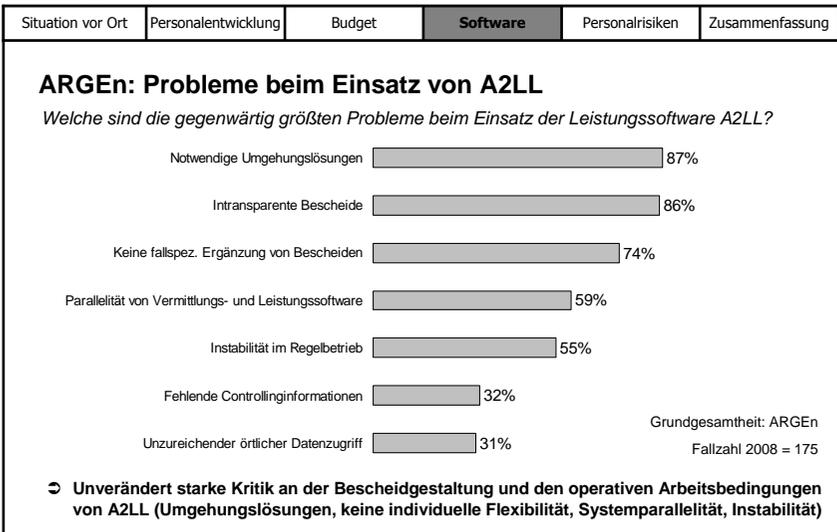
Fallzahl 2008 = 213

➔ In der Mehrzahl der Fälle auch künftig Umschichtungen aus dem Eingliederungs- in das Verwaltungsbudget – in jeder fünften Optionskommune Verlagerungen in umgekehrter Richtung



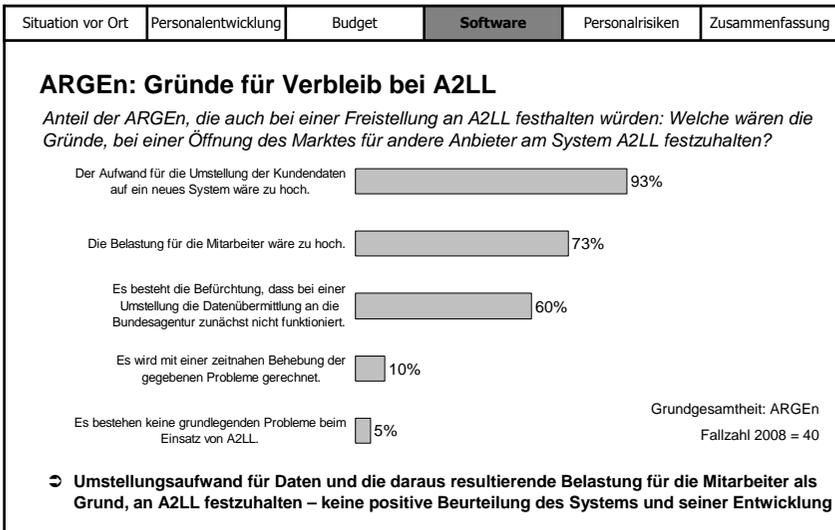
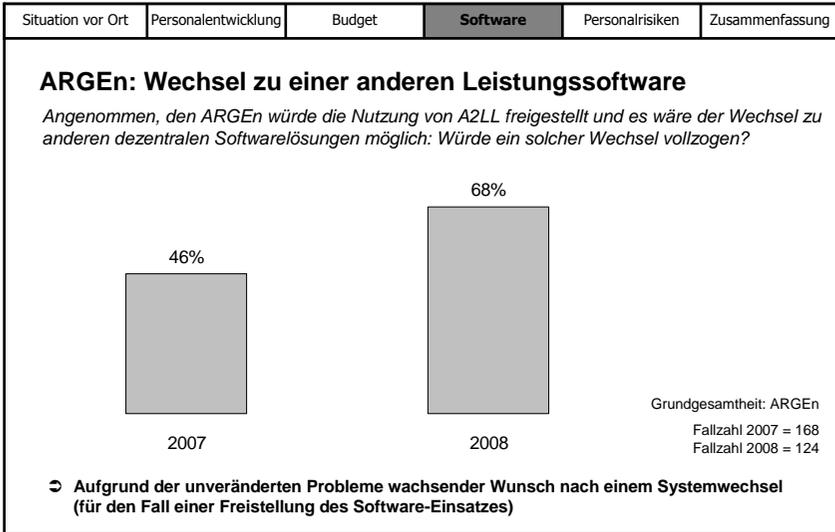
© ISE 2008

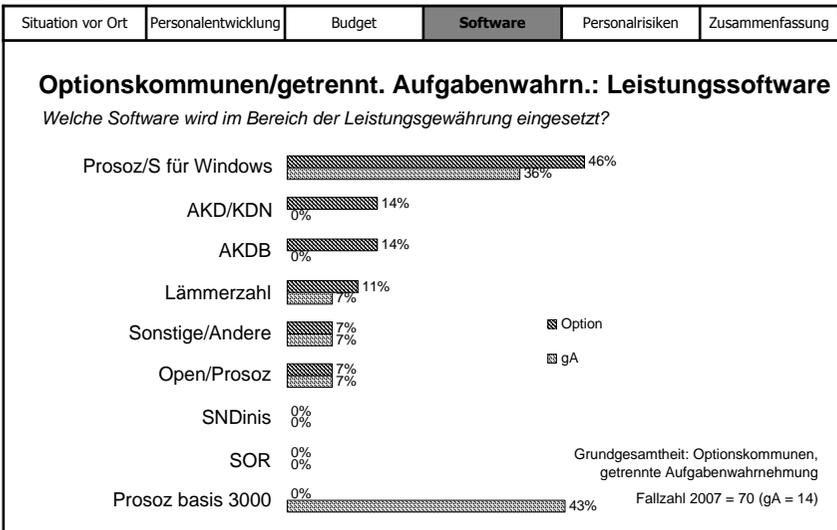
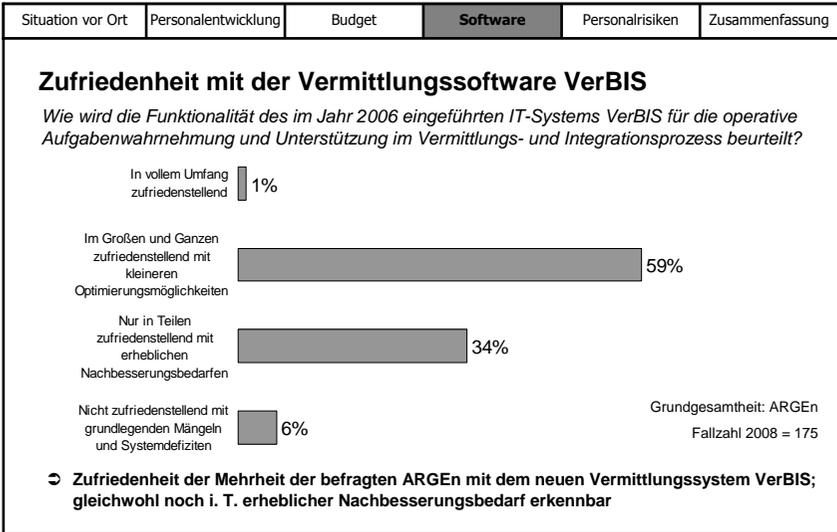
Folie (6)-29

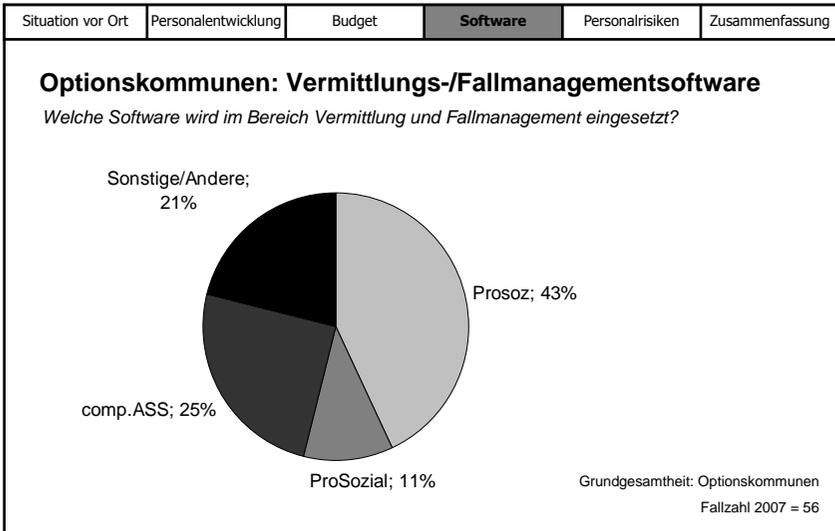


© ISE 2008

Folie (6)-30

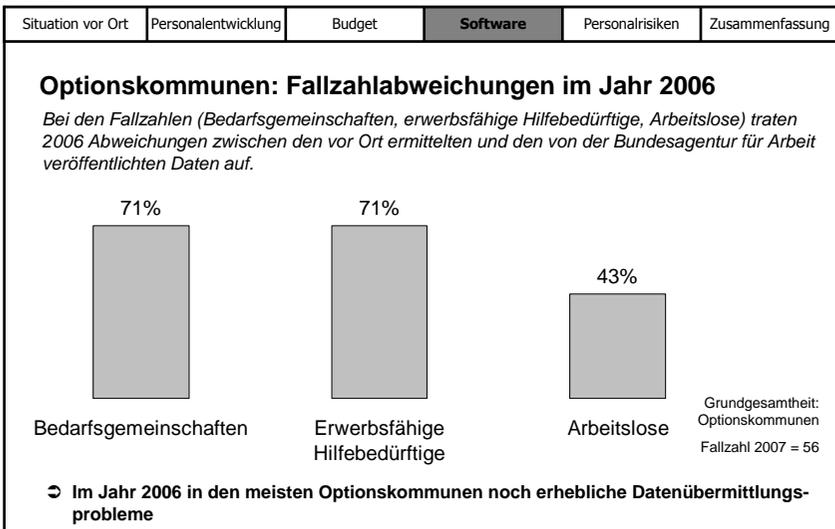






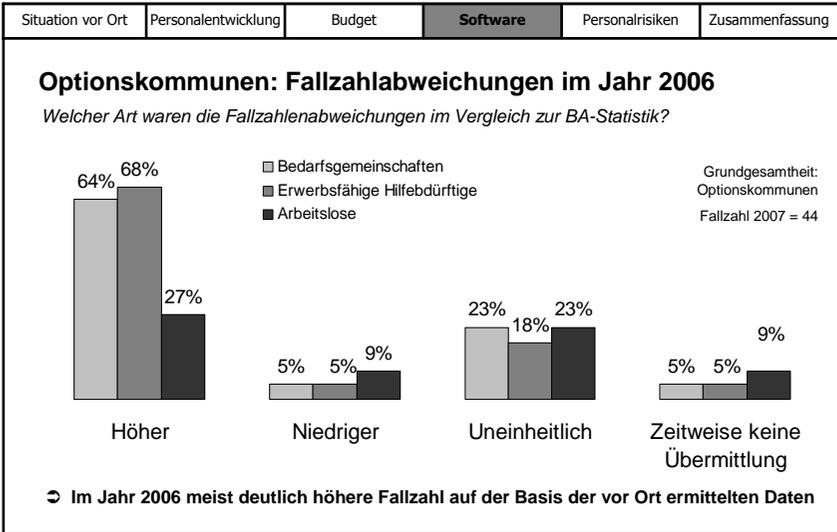
© ISE 2008

Folie (6)-35



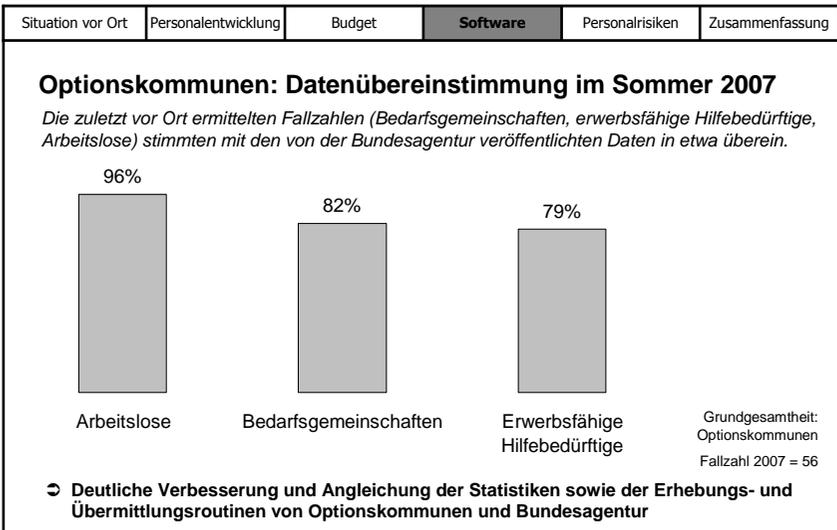
© ISE 2008

Folie (6)-36



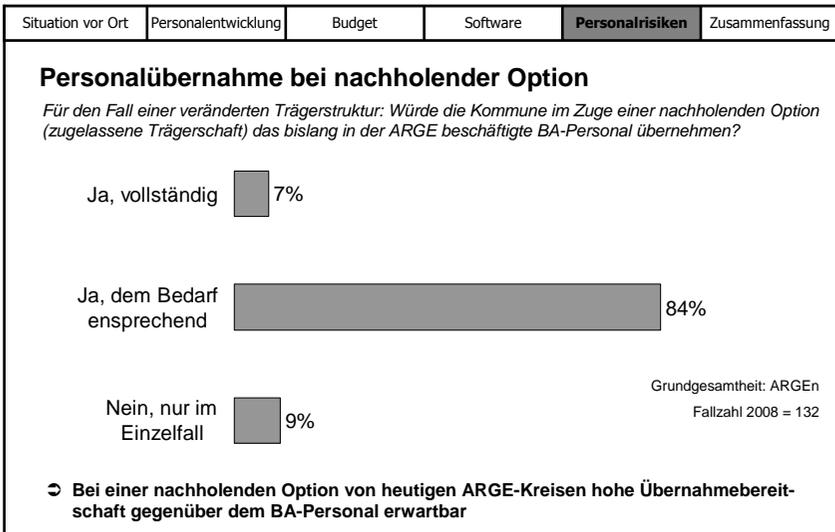
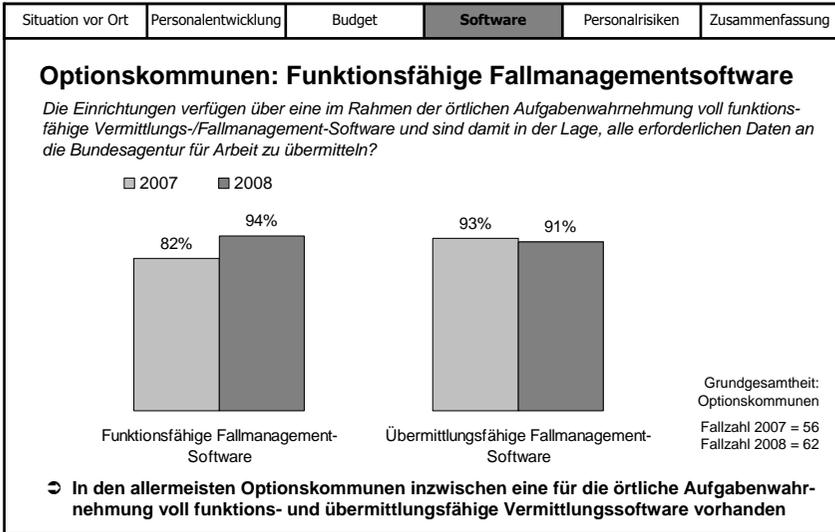
© ISE 2008

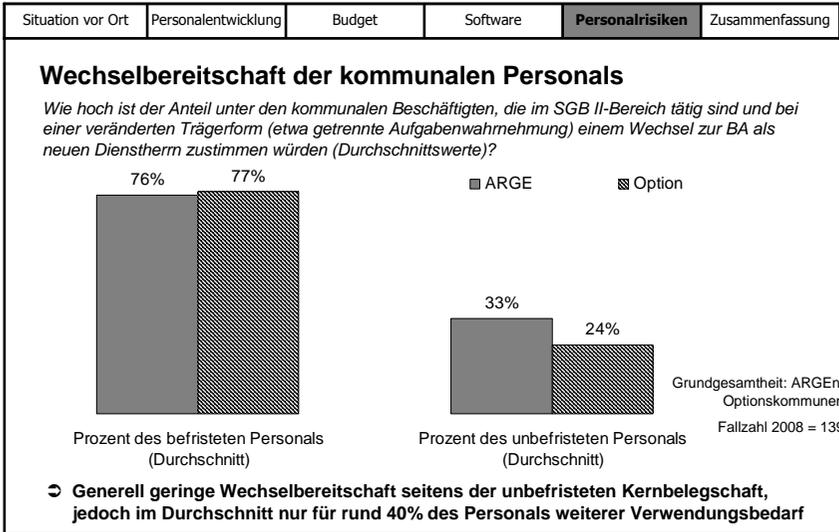
Folie (6)-37



© ISE 2008

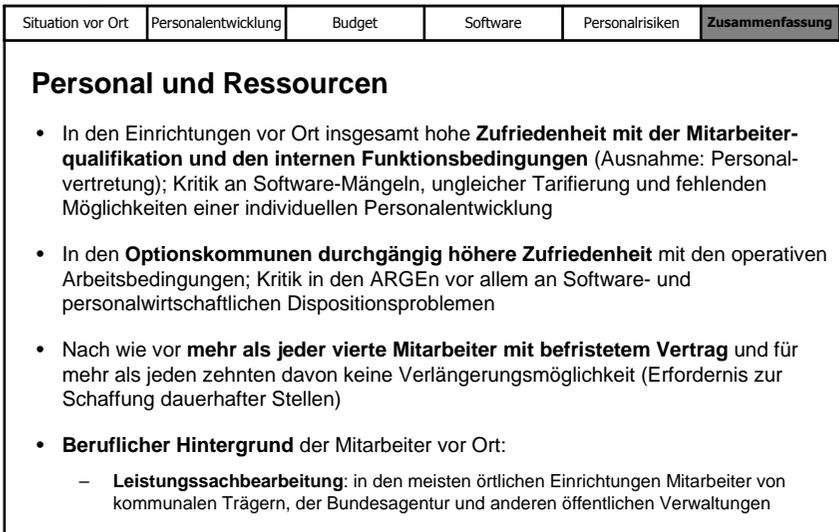
Folie (6)-38





© ISE 2008

Folie (6)-41



© ISE 2008

Folie (6)-42

Situation vor Ort	Personalentwicklung	Budget	Software	Personalrisiken	Zusammenfassung
-------------------	---------------------	--------	----------	-----------------	-----------------

(Forts.)

Nahezu alle ARGE n mit Agentur-Mitarbeitern, überdurchschnittlich viele Optionskommunen mit Berufseinsteigern; kaum oder kein Personal mit BA-Hintergrund, aus der Arbeitslosigkeit und der freien Wohlfahrtspflege in Kommunen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung

- **Widerspruchs- und Unterhaltsbearbeitung:** in den meisten Einrichtungen vor allem Mitarbeiter aus der kommunalen Sozialverwaltung und von der Bundesagentur

Dominanz von kommunalen Mitarbeitern bei allen Trägermodellen, in den Agenturen häufiger Einsatz von Mitarbeitern mit BA-Hintergrund; selten Einsatz von Personal ohne Verwaltungserfahrung

- **Aktivierung/Integration:** in deutlich mehr örtlichen Einrichtungen Einsatz von Personal mit BA-Hintergrund, gefolgt von Mitarbeitern der kommunalen Sozialämter und Beschäftigungsförderung – häufiger Übernahmen aus dem privaten Bereich

In ARGE n Dominanz der BA-Mitarbeiter; in deutlich mehr Optionskommunen Übernahmen aus der freien Wohlfahrtspflege (inkl. Beschäftigungsträger) und dem privatwirtschaftlichen Bereich

Situation vor Ort	Personalentwicklung	Budget	Software	Personalrisiken	Zusammenfassung
-------------------	---------------------	--------	----------	-----------------	-----------------

(Forts.)

- **Stellenorientierte Vermittlung:** in den meisten Fällen Einsatz von Mitarbeitern mit BA-Hintergrund, deutlich weniger Personal aus den Kommunen, erneut höherer Anteil aus dem privatwirtschaftlichen Bereich

Vor allem in Optionskommunen Einsatz von Personal aus dem privatwirtschaftlichen Bereich und der freien Wohlfahrtspflege (inkl. Beschäftigungsträger)

- Zwischen 2007 und 2009 **Stellenausweitungen vor allem im Bereich der aktiven Hilfen** sowie in der Leistungs- und Widerspruchsachbearbeitung; in Optionskommunen häufigere Aufstockungen bei zentralen/sonstigen Aufgaben
- In ARGE n wie Optionskommunen **2007 weitgehende Budgetausschöpfung** (mit erneut etwas höherem Realisierungsstand bei den zugelassenen Trägern)
- Seit 2006 wie auch künftig **in der Mehrzahl der Fälle Umschichtungen aus dem Eingliederungs- in das Verwaltungsbudget** – in jeder fünften Optionskommune Verlagerungen in umgekehrter Richtung – dabei durchschnittlich **höhere Budget-**

Situation vor Ort	Personalentwicklung	Budget	Software	Personalrisiken	Zusammenfassung
<p>(Forts.)</p> <p>verlagerungen zwischen Verwaltungs- und Eingliederungsbudgets (in Optionskommunen etwas umfangreichere Umschichtungen)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unverändert starke Kritik an der Bescheidgestaltung und den operativen Arbeitsbedingungen von A2LL (Umgehungslösungen, keine individuelle Flexibilität, Systemparallelität, Instabilität) • Aufgrund der unveränderten Probleme (weiterhin) wachsender Wunsch nach einem Systemwechsel (für den Fall einer Freistellung des Software-Einsatzes) • Demgegenüber Mehrheit der befragten ARGE n mit dem Vermittlungssystem VerBIS zufrieden; gleichwohl noch i. T. erheblicher Nachbesserungsbedarf • Im Jahr 2006 in den meisten Optionskommunen noch erhebliche Datenübermittlungsprobleme (meist deutlich höhere Fallzahlen der vor Ort ermittelten Zahlen) 					

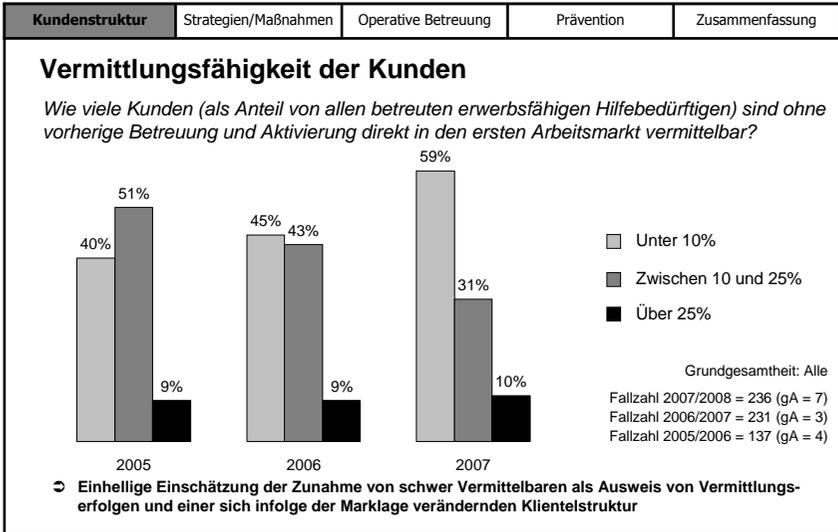
Situation vor Ort	Personalentwicklung	Budget	Software	Personalrisiken	Zusammenfassung
<p>(Forts.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deutliche Verbesserung und Angleichung der Statistiken sowie der Erhebungs- und Übermittlungsroutinen von Optionskommunen und Bundesagentur • In den allermeisten Optionskommunen inzwischen eine für die örtliche Aufgabenwahrnehmung voll funktions- und übermittlungsfähige Vermittlungssoftware vorhanden • Personalwirtschaftliche Konsequenzen einer (nach Karlsruhe) veränderten Trägerform: <ul style="list-style-type: none"> – Bei einer nachholenden Option von heutigen ARGE-Kreisen hohe Übernahmebereitschaft gegenüber dem BA-Personal erwartbar – Generell geringe Wechselbereitschaft seitens der kommunalen Kernbelegschaft, jedoch im Durchschnitt nur für rund 40% des Personals weiterer Verwendungsbedarf 					

Kundenstruktur	Strategien/Maßnahmen	Operative Betreuung	Prävention	Zusammenfassung
<h2 data-bbox="330 316 823 359">(7) Klientel und Leistung</h2> <p data-bbox="389 414 767 491">Fallzahlen, Kundenstruktur und Maßnahmeneinsatz</p>				

Kundenstruktur	Strategien/Maßnahmen	Operative Betreuung	Prävention	Zusammenfassung
<h2 data-bbox="240 1029 918 1125">Klientel und Leistungs politik der Aufgabenträger nach dem SGB II</h2> <p data-bbox="336 1165 823 1260">Endbericht und Ergebnisse der dritten flächendeckenden Erhebung zur Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II</p> <p data-bbox="324 1316 834 1364">Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages Professor Dr. Dr. h.c. Joachim Jens Hesse / Alexander Götz</p> <p data-bbox="476 1428 677 1452">Berlin, Dezember 2008</p>				

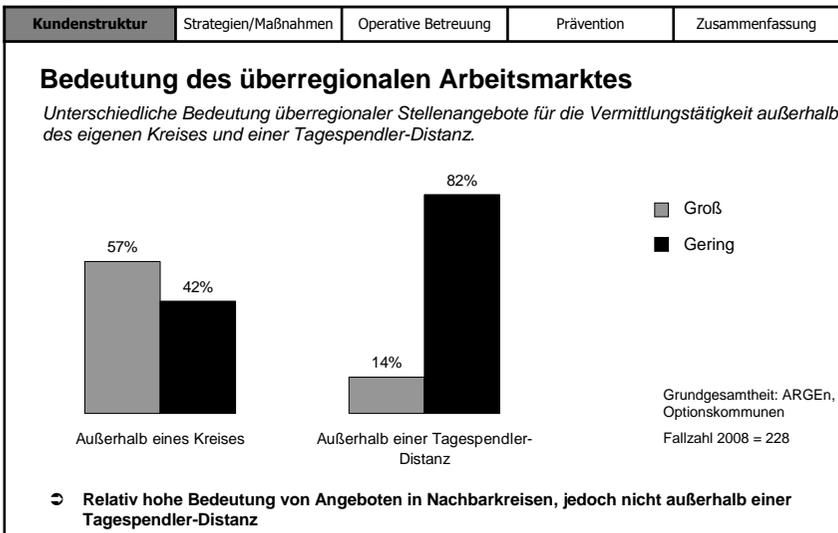
Kundenstruktur	Strategien/Maßnahmen	Operative Betreuung	Prävention	Zusammenfassung
<h3>Inhalt</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Kundenstruktur: Aktivierungsbedarf und Vermittlungsfähigkeit der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen • Strategien und Maßnahmen: Geschäftspolitische Ausrichtung, Zielgruppen und Instrumentenwahl • Operative Betreuung: Betreuungsschlüssel und Kundendifferenzierung • Prävention: Ansatzpunkte für eine vorausschauende und stabilisierende Leistungspolitik • Zusammenfassung: Klientelgerechte Ansätze und Instrumente 				

Kundenstruktur	Strategien/Maßnahmen	Operative Betreuung	Prävention	Zusammenfassung
<h3>Methodische Hinweise</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Darstellung quantitativer Umfrageergebnisse als Aggregatdaten • Bei Aufsummierungen über 100% Möglichkeit von Mehrfachnennungen • Zur Fallzahl jeweils auch Angabe des Erhebungszeitraums: <ul style="list-style-type: none"> – 2006 = 1. Welle (März bis Juni 2006) – 2007 = 2. Welle (April bis Juli 2007) – 2008 = 3. Welle (April bis Juli 2008) • Bei Bezugnahme auf einen bestimmten zeitlichen Kontext jeweils Ausweis als Jahreszahl in der Überschrift oder darunter in der Fragestellung 				



© ISE 2008

Folie (7)-5

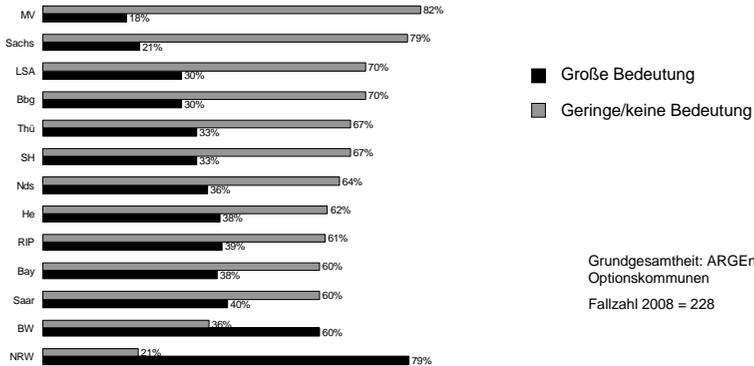


© ISE 2008

Folie (7)-6

Kundenstruktur	Strategien/Maßnahmen	Operative Betreuung	Prävention	Zusammenfassung
-----------------------	----------------------	---------------------	------------	-----------------

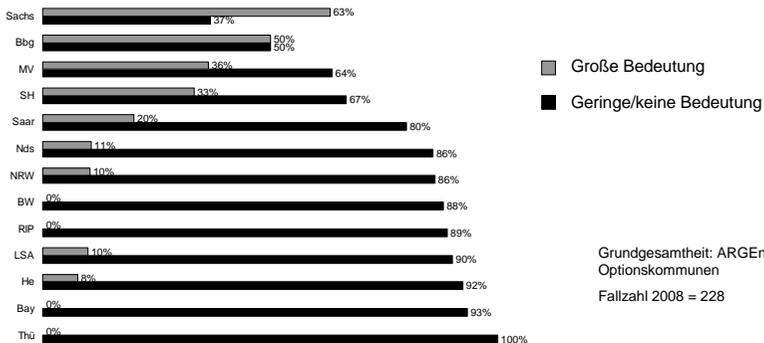
Bedeutung des überregionalen Arbeitsmarktes außerhalb des eigenen Kreises



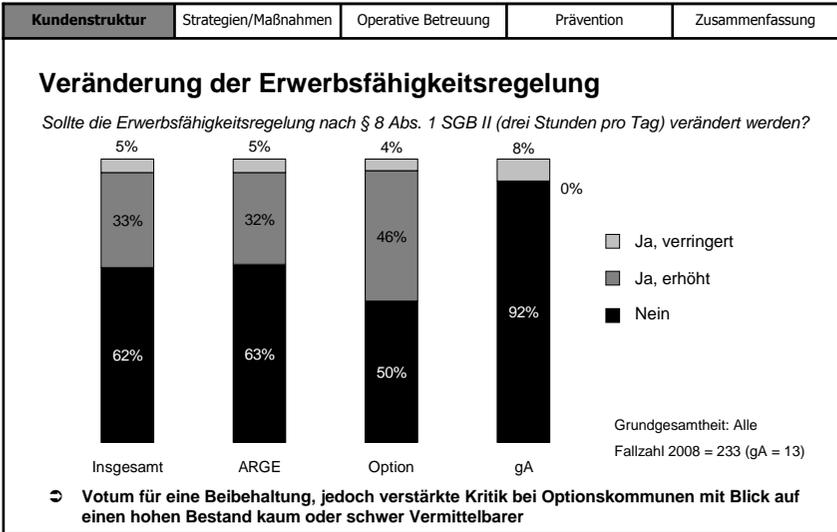
⇒ Hohe Bedeutung in kleineren Landkreisen sowie im Norden und Osten

Kundenstruktur	Strategien/Maßnahmen	Operative Betreuung	Prävention	Zusammenfassung
-----------------------	----------------------	---------------------	------------	-----------------

Bedeutung des überregionalen Arbeitsmarktes außerhalb einer Tagespendler-Distanz



⇒ An sich geringe Bedeutung – erneut am ehesten im Norden und Osten



Kundenstruktur	Strategien/Maßnahmen	Operative Betreuung	Prävention	Zusammenfassung
-----------------------	-----------------------------	---------------------	------------	-----------------

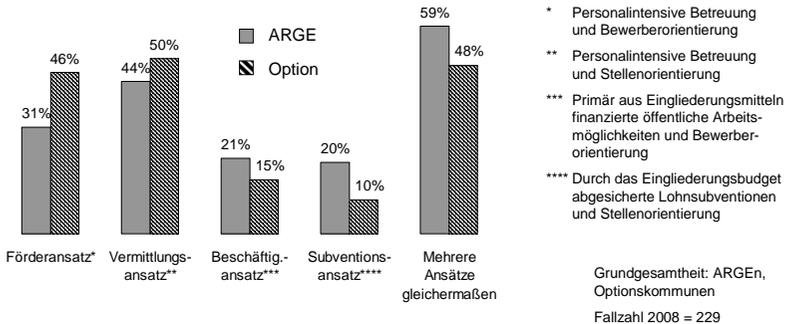
Vier idealtypische arbeitsmarktpolitische Strategien

	Personaleinsatz (Verwaltungsbudget)	Ressourceneinsatz (Eingliederungsbudget)
Bewerberorientierung	Förderansatz (intensive Betreuung durch eigene Mitarbeiter, Beseitigung von Vermittlungshemmnissen, Qualifizierung)	Beschäftigungsansatz (Einsatz von Arbeitsgelegenheiten, PSA sowie eigenen, tlw. sonderfinanzierten Beschäftigungsangeboten)
Stellenorientierung	Vermittlungsansatz (Konzentration auf Arbeitgeberbedarfe, operative Trennung zw. Betreuung und Vermittlung, verstärkte Kundenselektion)	Subventionsansatz (Nutzung von Lohnsubventionen wie Eingliederungs- und Einstellungszuschüssen – erhoffter „Klebeffekt“)

Kundenstruktur	Strategien/Maßnahmen	Operative Betreuung	Prävention	Zusammenfassung
----------------	-----------------------------	---------------------	------------	-----------------

Arbeitsmarktpolitische Strategien

Sollte die Erwerbsfähigkeitsregelung nach § 8 Abs. 1 SGB II (drei Stunden pro Tag) verändert werden?

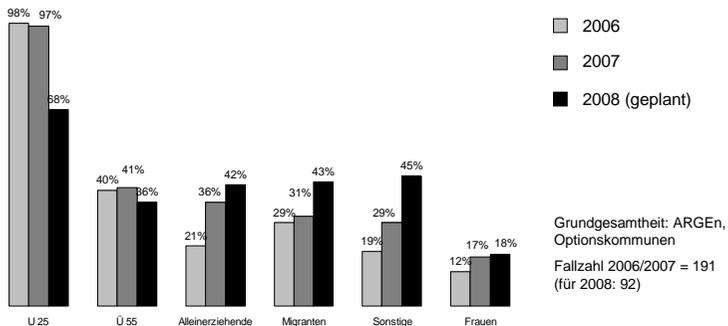


⇒ Gegenüber den Vorjahren Verstärkung des Förderansatzes (auch in den ARGEN) und der Vermittlungsbemühungen (explizit in den Optionskommunen, eher weniger in den ARGEN)

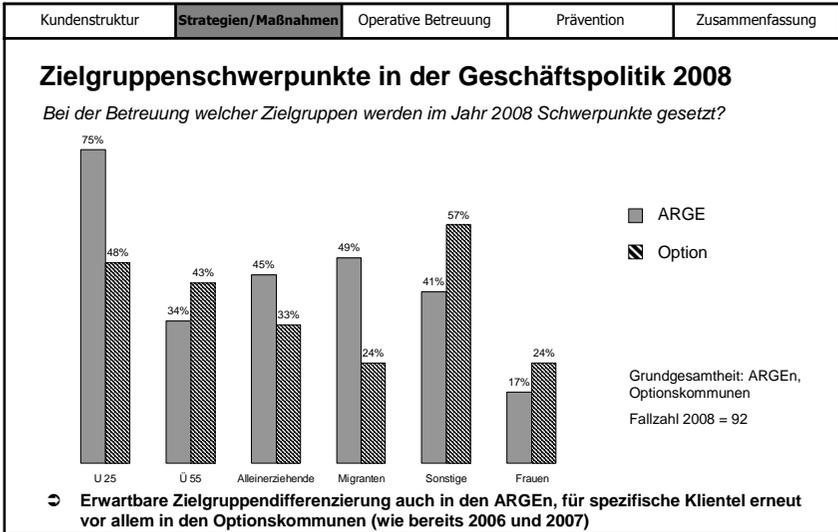
Kundenstruktur	Strategien/Maßnahmen	Operative Betreuung	Prävention	Zusammenfassung
----------------	-----------------------------	---------------------	------------	-----------------

Zielgruppenschwerpunkte in der Geschäftspolitik

Bei der Betreuung welcher Zielgruppen wurden in den Jahren 2006 und 2007 Schwerpunkte gesetzt? Wo liegen diese im Jahr 2008?

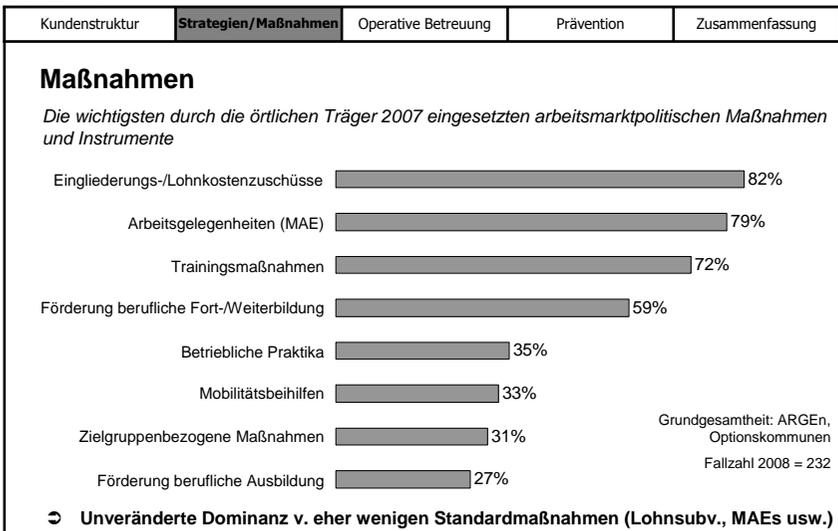


⇒ Fortgesetzte Zielgruppendifferenzierung als Ergebnis einer zunehmenden Konsolidierung und Professionalisierung



© ISE 2008

Folie (7)-13



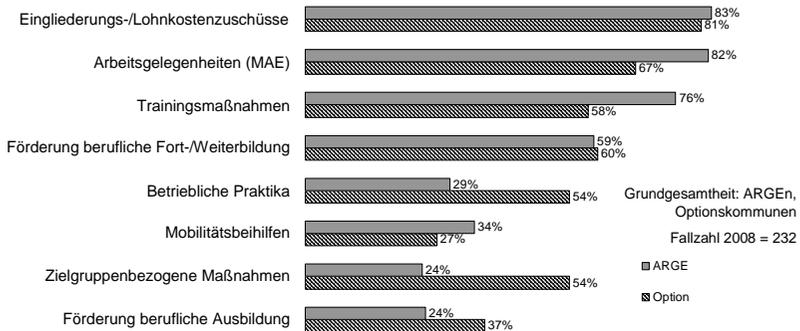
© ISE 2008

Folie (7)-14

Kundenstruktur	Strategien/Maßnahmen	Operative Betreuung	Prävention	Zusammenfassung
----------------	-----------------------------	---------------------	------------	-----------------

Maßnahmen

Die wichtigsten durch die örtlichen Träger 2007 eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Instrumente – Situation in ARGE- und Optionskommunen

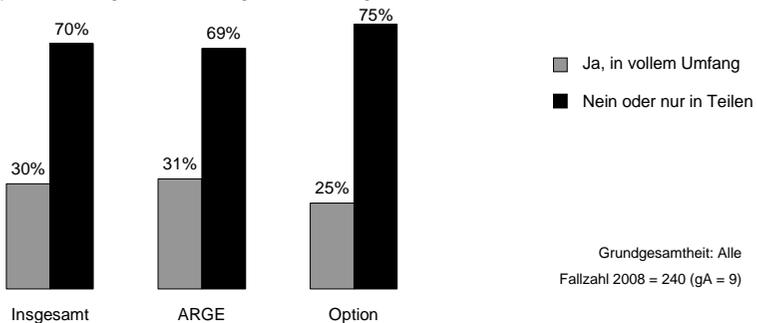


⇒ Bei Übereinstimmungen im Grundinstrumentarium größere Differenzierung d. Optionskommunen

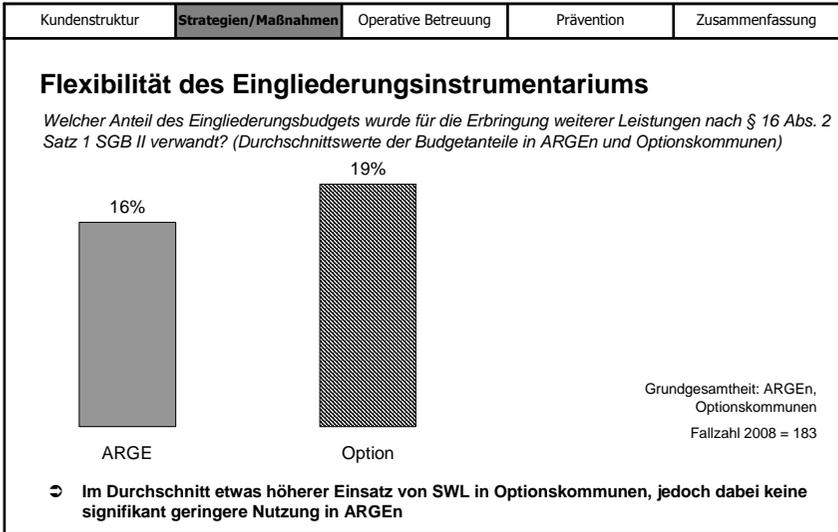
Kundenstruktur	Strategien/Maßnahmen	Operative Betreuung	Prävention	Zusammenfassung
----------------	-----------------------------	---------------------	------------	-----------------

Flexibilität des Eingliederungsinstrumentariums

Ist das gesetzlich geregelte Eingliederungsinstrumentarium ausreichend flexibel, um eine individuell adäquate Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu erreichen?

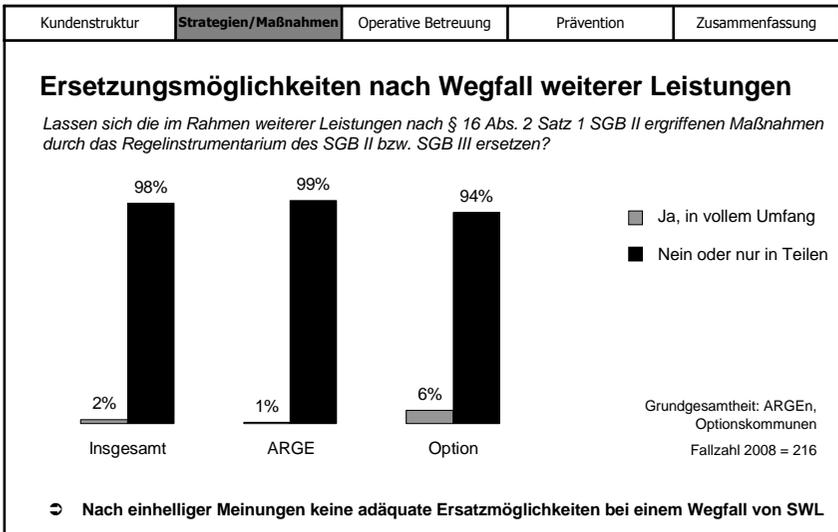


⇒ Unabhängig von der Trägerform Kritik an der mangelnden Flexibilität des Eingliederungsinstrumentariums



© ISE 2008

Folie (7)-17



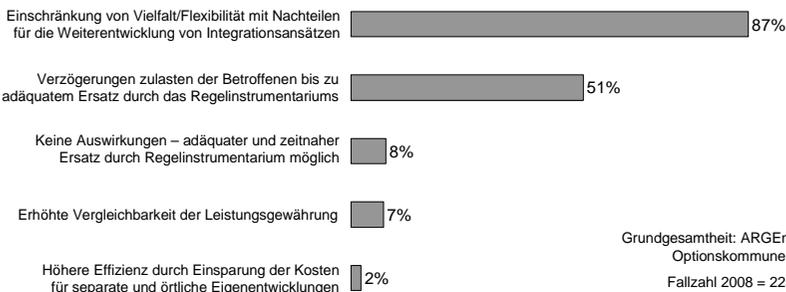
© ISE 2008

Folie (7)-18

Kundenstruktur	Strategien/Maßnahmen	Operative Betreuung	Prävention	Zusammenfassung
----------------	-----------------------------	---------------------	------------	-----------------

Auswirkungen eines Wegfalls weiterer Leistungen

Welche Auswirkungen hat der Wegfall bzw. die deutliche Einschränkung des Einsatzes weiterer Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II?



➔ **Befürchtungen hinsichtlich des Verlusts von Flexibilität, Reaktions- und Innovationsfähigkeit**

Kundenstruktur	Strategien/Maßnahmen	Operative Betreuung	Prävention	Zusammenfassung
----------------	----------------------	----------------------------	------------	-----------------

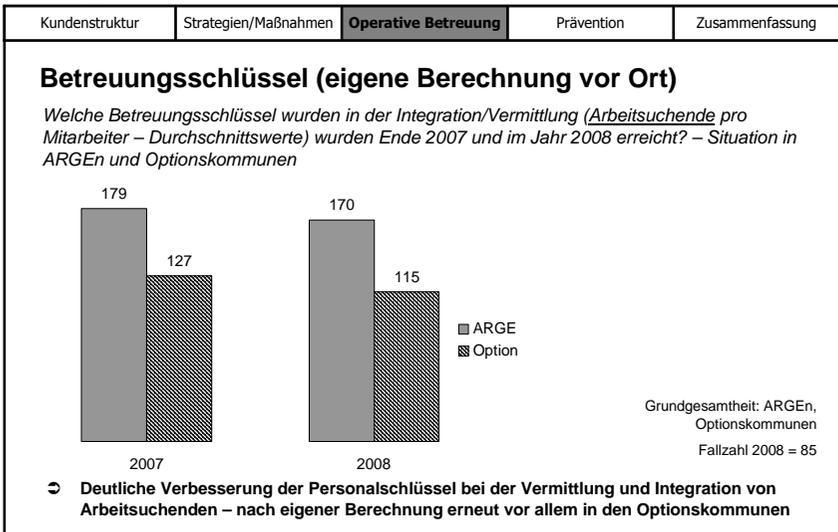
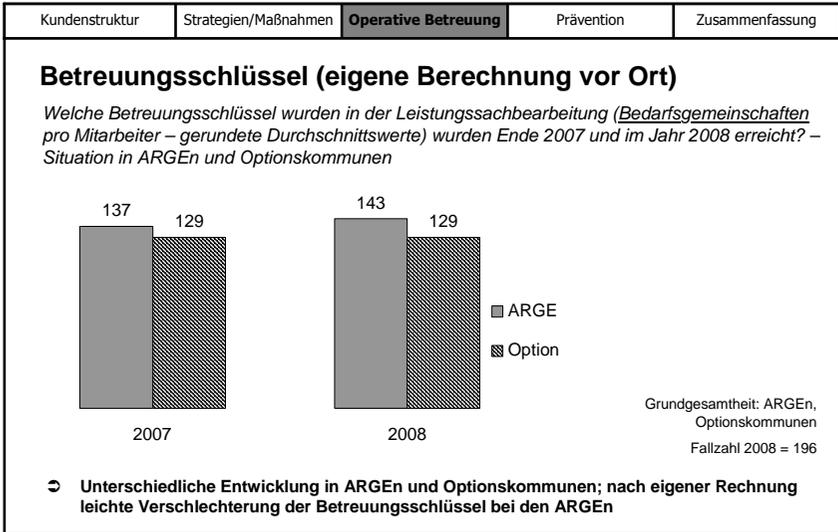
Betreuungsschlüssel (eigene Berechnung vor Ort)

Welche Betreuungsschlüssel wurden Ende 2007 und i. J. 2008 erreicht (ger. Durchschnittsw.)?



Grundgesamtheit: ARGE n, Optionskommunen, gA (für den Bereich der Leistungsgewährung); Fallzahl 2008 = 209 (gA = 13)

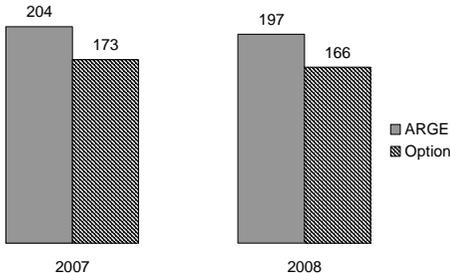
➔ **Wie bereits von 2006 auf 2007 leichte Verschlechterung der Betreuungsschlüssel in der Leistungssachbearbeitung und Verbesserung der Verhältnisse im Bereich der aktiven Hilfen**



Kundenstruktur	Strategien/Maßnahmen	Operative Betreuung	Prävention	Zusammenfassung
----------------	----------------------	----------------------------	------------	-----------------

Betreuungsschlüssel (eigene Berechnung vor Ort)

Welche Betreuungsschlüssel wurden in der Integration/Vermittlung (erwerbsfähige Hilfebedürftige pro Mitarbeiter – Durchschnittswerte) wurden Ende 2007 und im Jahr 2008 erreicht? – Situation in ARGE n und Optionskommunen



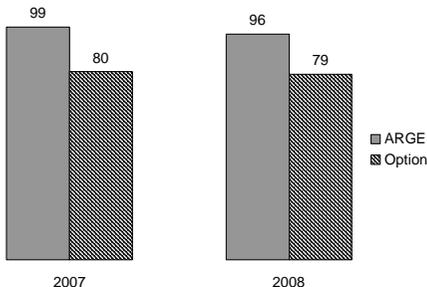
Grundgesamtheit: ARGE n,
Optionskommunen
Fallzahl 2008 = 111

- ➔ Analoge Verbesserung der Personalschlüssel bei der Vermittlung und Integration von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen

Kundenstruktur	Strategien/Maßnahmen	Operative Betreuung	Prävention	Zusammenfassung
----------------	----------------------	----------------------------	------------	-----------------

Betreuungsschlüssel (eigene Berechnung vor Ort)

Welche Betreuungsschlüssel wurden in der Integration/Vermittlung (Ausbildungs-/Arbeitsuchende U25 pro Mitarbeiter – Durchschnittswerte) wurden Ende 2007 und im Jahr 2008 erreicht? – Situation in ARGE n und Optionskommunen



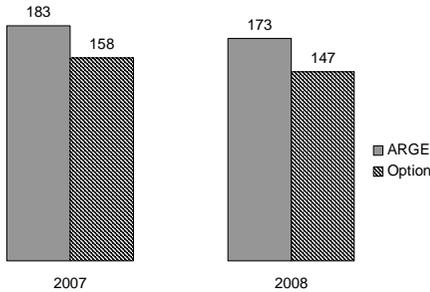
Grundgesamtheit: ARGE n,
Optionskommunen
Fallzahl 2008 = 167

- ➔ Nur leichte Verbesserung der Betreuungsschlüssel für das U25-Klientel mit ebenfalls höherem Personaleinsatz in Optionskommunen

Kundenstruktur	Strategien/Maßnahmen	Operative Betreuung	Prävention	Zusammenfassung
----------------	----------------------	----------------------------	------------	-----------------

Betreuungsschlüssel (eigene Berechnung vor Ort)

Welche Betreuungsschlüssel wurden in der Integration/Vermittlung (Arbeitsuchende Ü25 pro Mitarbeiter – Durchschnittswerte) wurden Ende 2007 und im Jahr 2008 erreicht? – Situation in ARGEn und Optionskommunen



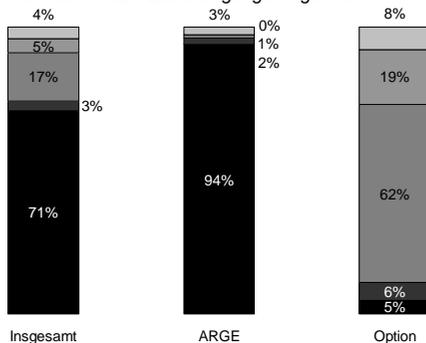
Grundgesamtheit: ARGEn, Optionskommunen
Fallzahl 2008 = 136

- ➔ Auch für Arbeitsuchende über 25 Jahren deutliche Verbesserung der Betreuungssituation mit einem wiederum höheren Personaleinsatz der Optionskommunen

Kundenstruktur	Strategien/Maßnahmen	Operative Betreuung	Prävention	Zusammenfassung
----------------	----------------------	----------------------------	------------	-----------------

Kundendifferenzierung

Findet im Leistungs- und Eingliederungsprozess eine Einteilung der Hilfebedürftigen im Hinblick auf ihre Markt- bzw. Beschäftigungsfähigkeit statt?



- Nein
- Ja, nach anderen Systemen
- Ja, nach eigener Systematik
- Ja, nach BA-Modell für das SGB III
- Ja, nach dem Einstufungskonzept der BA im SGB II

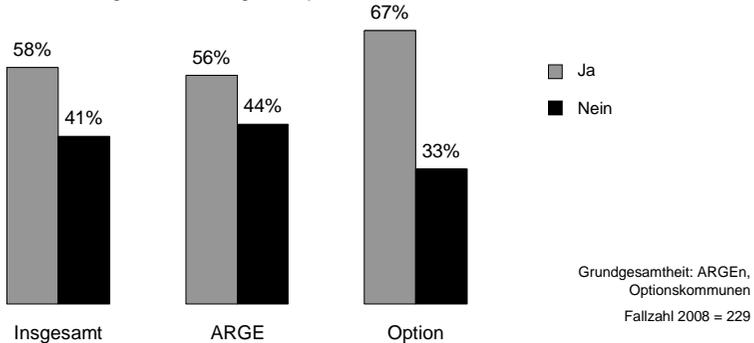
Grundgesamtheit: ARGEn, Optionskommunen
Fallzahl 2008 = 243

- ➔ Unabhängig von der Trägerform Einsatz einer markt-/integrationsbezogene Differenzierung

Kundenstruktur	Strategien/Maßnahmen	Operative Betreuung	Prävention	Zusammenfassung
----------------	----------------------	----------------------------	------------	-----------------

Maßnahmen und Handlungskonzepte für Kundengruppen

Bestehen für die nach Markt-/Beschäftigungsfähigkeit differenzierten Kundengruppen eigene Maßnahmenkataloge und Handlungskonzepte?

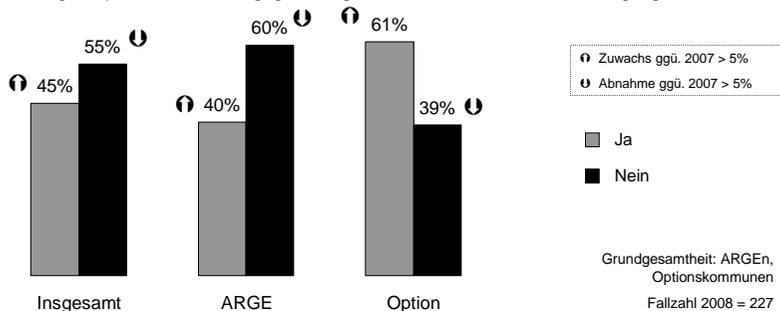


➔ Anwendung differenzierter Maßnahmen und Handlungskonzepte – v. a. in Optionskommunen

Kundenstruktur	Strategien/Maßnahmen	Operative Betreuung	Prävention	Zusammenfassung
----------------	----------------------	---------------------	-------------------	-----------------

Präventive Betreuung zur Vermeidung von Bedürftigkeit

Werden die Aufgabenträger auch zugunsten solcher Personengruppen tätig, die noch keinen Leistungsanspruch haben oder gegenwärtig dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen müssen?

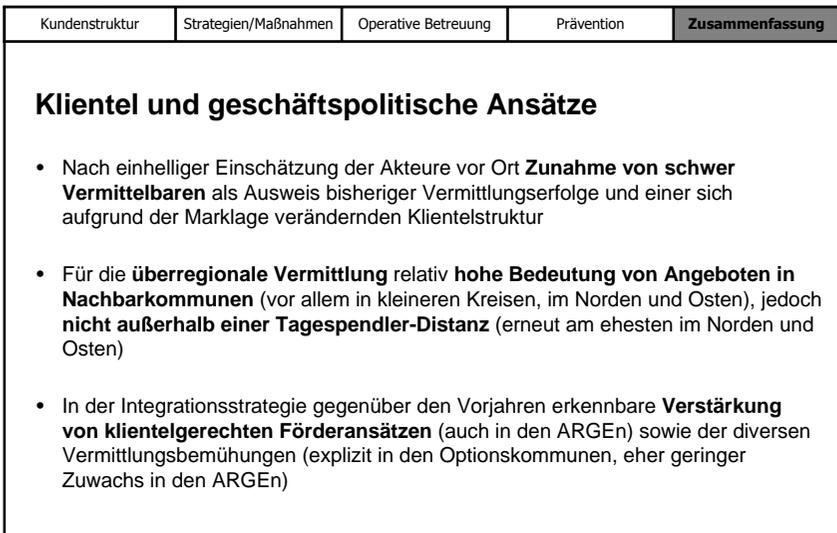


➔ Steigender Einsatz präventiver Integrationsleistungen für Personengruppen ohne Ansprüche und Pflichten nach dem SGB II – unverändert deutlich aktivere Rolle der Optionskommunen



© ISE 2008

Folie (7)-29



© ISE 2008

Folie (7)-30

Kundenstruktur	Strategien/Maßnahmen	Operative Betreuung	Prävention	Zusammenfassung
<p>(Forts.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortgesetzte Zielgruppendifferenzierung als Ergebnis einer zunehmenden Konsolidierung bei den Fallzahlen und einer voranschreitenden Professionalisierung • Erwartbare Zielgruppendifferenzierung auch in den ARGEn, für spezifische Klientel erneut vor allem in den Optionskommunen (wie bereits 2006 und 2007) • Im Hinblick auf das Eingliederungsinstrumentarium unveränderte Dominanz von eher wenigen Standardmaßnahmen (Lohnsubventionen, MAEs usw.) – hier bei Übereinstimmungen im Grundinstrumentarium differenzierterer Einsatz in den Optionskommunen • Unabhängig von der Trägerform mehrheitlicher Einsatz einer markt-/integrationsbezogenen Differenzierung des Klientels: In ARGE n Nutzung von BA-Konzepten, in Optionskommunen Einführung eigener Systematiken (Letztere auch häufiger mit speziellen Maßnahmen und Handlungskonzepten) 				

Kundenstruktur	Strategien/Maßnahmen	Operative Betreuung	Prävention	Zusammenfassung
<p>(Forts.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zunehmender Einsatz präventiver Integrationsleistungen für Personenkreise ohne Ansprüche und Pflichten nach dem SGB II – hier unverändert deutlich aktivere Rolle der Optionskommunen • In den ARGE n bei Prävention Konzentration auf Leistungsbezieher, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen müssen, und junge BG-Mitglieder – in Optionskommunen generell breitere Ansprache diverser Gruppen • Unabhängig von der Trägerform Kritik an der mangelnden Flexibilität des gegebenen Eingliederungsinstrumentariums • Mit Ausnahme der Leistungssachbearbeitung erneut Verbesserung der Betreuungsschlüssel mit einem durchgehend höheren Personaleinsatz der Optionskommunen • Im Durchschnitt etwas höherer Einsatz von SWL in Optionskommunen, jedoch keine signifikant geringere Nutzung in ARGE n; nach einhelliger Meinungen keine adäquaten Ersatzmöglichkeiten bei einem Wegfall von SWL, stattdessen Befürchtung des Verlusts der notwendigen Flexibilität, Reaktions- und Innovationsfähigkeit 				

Versorgung/Auslastung	Planung 2008/2009	Operative Einbindung	Kinderbetreuung	Zusammenfassung
-----------------------	-------------------	----------------------	-----------------	-----------------

(8) Flankierende Leistungen

Sozialintegrative Maßnahmen und
soziale Daseinsvorsorge

Versorgung/Auslastung	Planung 2008/2009	Operative Einbindung	Kinderbetreuung	Zusammenfassung
-----------------------	-------------------	----------------------	-----------------	-----------------

Flankierende Leistungen nach dem SGB II

**Endbericht und Ergebnisse der
dritten flächendeckenden Erhebung zur
Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II**

Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages
Professor Dr. Dr. h.c. Joachim Jens Hesse / Alexander Götz

Berlin, Dezember 2008

Inhalt

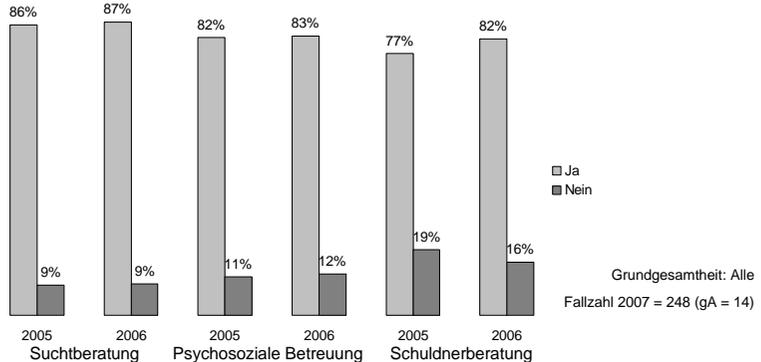
- **Versorgung und Auslastung:** Inanspruchnahme und Ausbau der Kapazitäten nach § 16a Nr. 2-4 SGB II (neu) in den Jahren 2005 bis 2007
- **Planung 2008/2009:** Auslastungsprognose und mögliche Aufstockungen
- **Operative Einbindung:** Instrumente und Verfahren einer verbundenen und abgestimmten Leistungserbringung
- **Kinderbetreuung:** Kapazitäten und Finanzierung
- **Zusammenfassung:** Sozialintegrative Leistungen als wesentlicher Beitrag zum Handlungserfolg des SGB II

Methodische Hinweise

- Darstellung quantitativer Umfrageergebnisse als Aggregatdaten
- Bei Aufsummierungen über 100% Möglichkeit von Mehrfachnennungen
- Zur Fallzahl jeweils auch Angabe des Erhebungszeitraums:
 - 2006 = 1. Welle (März bis Juni 2006)
 - 2007 = 2. Welle (April bis Juli 2007)
 - 2008 = 3. Welle (April bis Juli 2008)
- Bei Bezugnahme auf einen bestimmten zeitlichen Kontext jeweils Ausweis als Jahreszahl in der Überschrift oder darunter in der Fragestellung

Blick zurück: Flankierende Leistungen 2005 und 2006

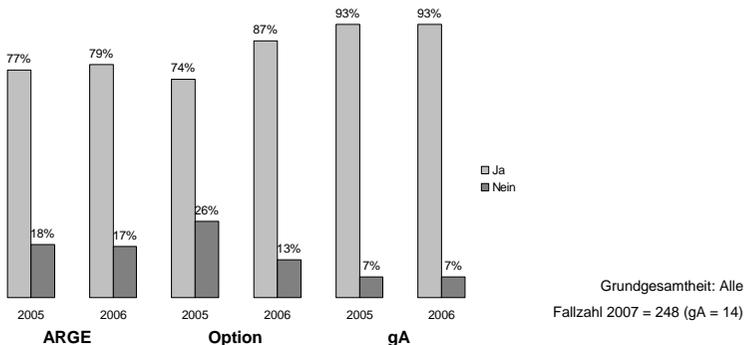
Waren die gegebenen Kapazitäten für den Bedarf der SGB II-Kunden ausreichend?



⇒ 2005 und 2006 insgesamt ausreichende Kapazitäten

Blick zurück: Schuldnerberatung 2005 und 2006

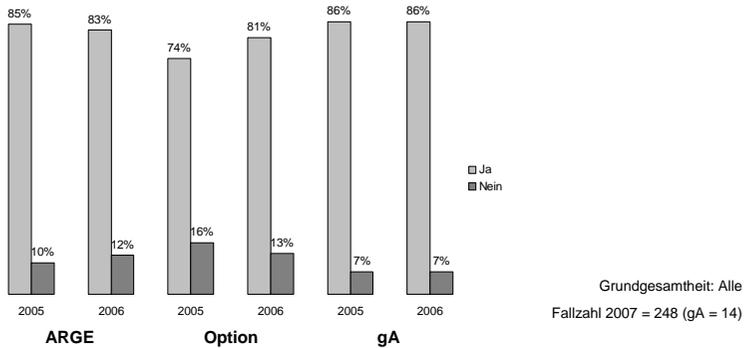
Ausreichende Kapazitäten in ARGE, Optionskommunen u. Fällen m. getrennter Aufgabenwahrnehmung?



⇒ Vergleichbare Angebotssituation mit einer deutlichen Verbesserung in den Optionskommunen im Jahr 2006 sowie erneut sehr positiver Einschätzung in Fällen getr. Aufgabenwahrnehmung

Blick zurück: Psychosoziale Betreuung 2005 und 2006

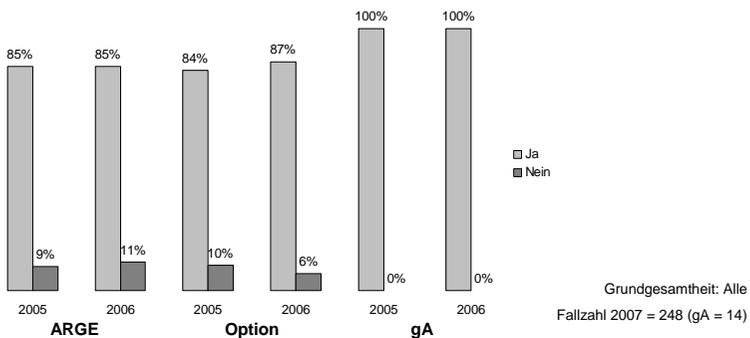
Ausreichende Kapazitäten in ARGEn, Optionskommunen u. Fällen m. getrennter Aufgabenwahrnehmung?



⇒ Erneut keine gravierenden Trägerunterschiede; Verbesserung der Kapazitätslage in Optionskommunen

Blick zurück: Suchtberatung 2005 und 2006

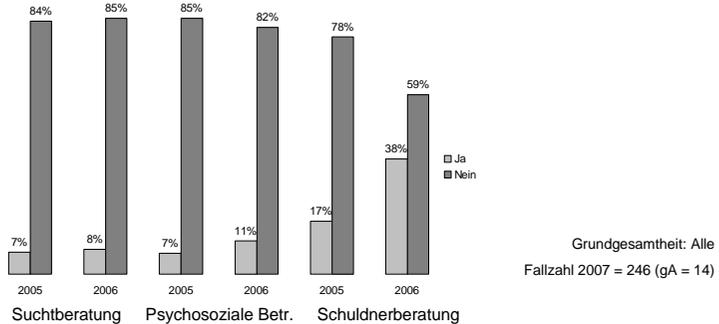
Ausreichende Kapazitäten in ARGEn, Optionskommunen u. Fällen m. getrennter Aufgabenwahrnehmung?



⇒ Keine wesentlichen Trägerunterschiede; auffällig positive Einschätzung von Kommunen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung

Blick zurück: Aufstockung der flankierenden Leistungen 2005 und 2006

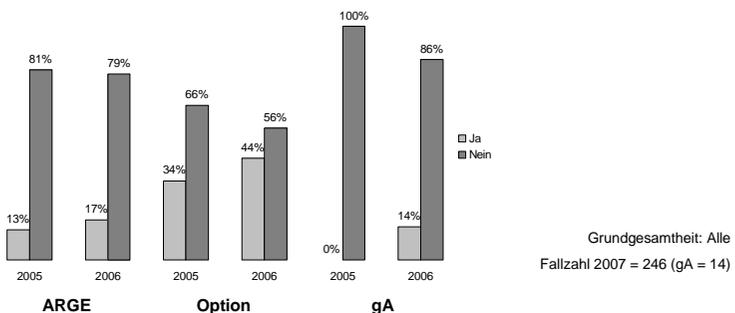
Fand in den Bereichen nach § 16a Nr. 2-4 SGB II (neu) eine Kapazitätsausweitung statt?



➔ **Nachholbedarf und Kapazitätsausweitung am ehesten im Bereich der Schuldnerberatung**

Blick zurück: Aufstockung der Schuldnerberatung 2005 und 2006

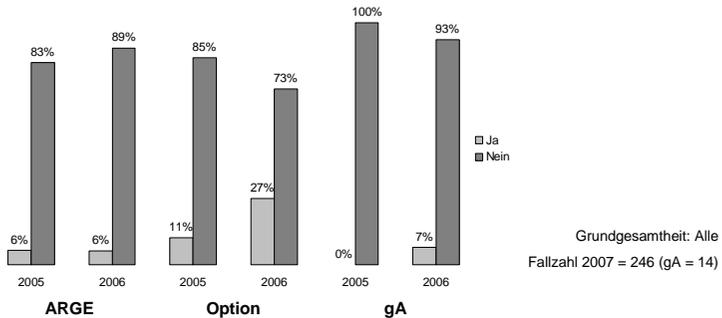
Kapazitätsausweitung in ARGE, Optionskommunen u. Fällen mit getr. Aufgabenwahrnehmung?



➔ **Starke Kapazitätsausweitungen vor allem in den Optionskommunen**

Blick zurück: Aufstockung der psychosozialen Betreuung 2005 und 2006

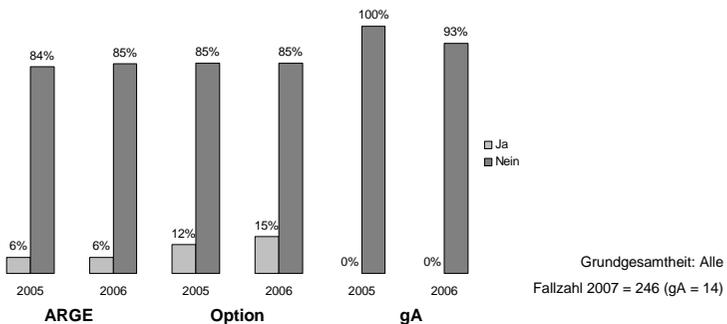
Kapazitätsausweitung in ARGEn, Optionskommunen u. Fällen mit getr. Aufgabenwahrnehmung?



⇒ Kapazitätsausweitung erneut vor allem in Optionskommunen

Blick zurück: Aufstockung der Suchtberatung 2005 und 2006

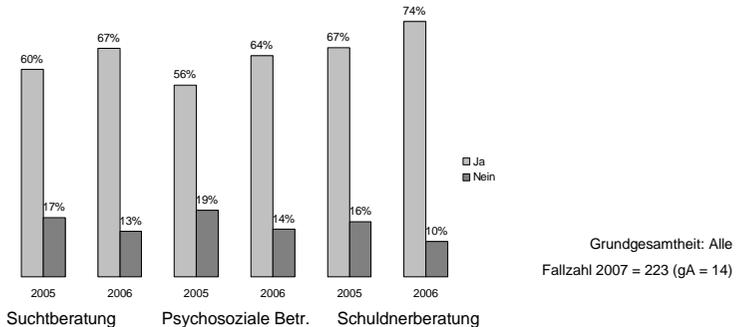
Kapazitätsausweitung in ARGEn, Optionskommunen u. Fällen mit getr. Aufgabenwahrnehmung?



⇒ Kapazitätsausweitung nur in wenigen Fällen, am häufigsten in Optionskommunen

Blick zurück: Inanspruchnahme der flankierenden Leistungen 2005 und 2006

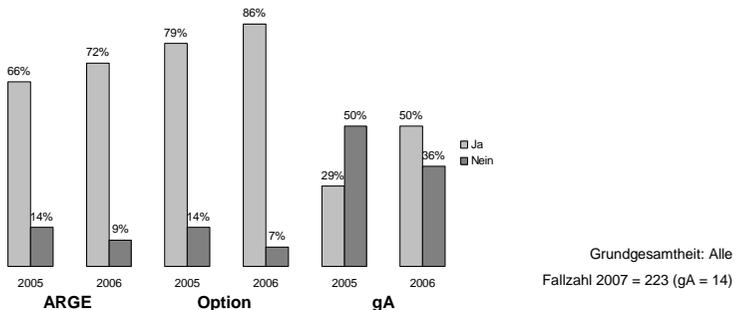
Wurden die Leistungen durch die operativen Einrichtungen in ausreichendem Umfang genutzt?



➔ Trotz noch bestehender Defizite offenbar zunehmender Einbezug von 16 II-Leistungen

Blick zurück: Inanspruchnahme der Schuldnerberatung 2005 und 2006

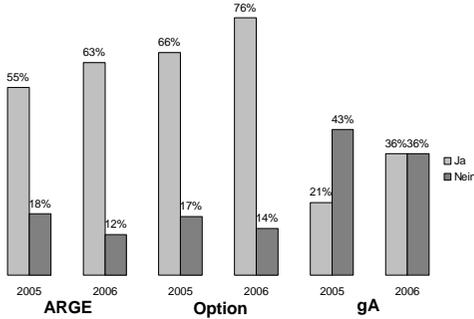
Ausreichende Nutzung durch ARGE n, Optionskommunen u. Jobcenter i. getr. Aufgabenwahrn.?



➔ Starke Nutzung in Optionskommunen, Nachholbedarf i. T. der ARGE n, vor allem aber erneut in Fällen mit getr. Aufgabenwahrnehmung (trotz erheblicher Fortschritte von 2005 zu 2006)

Blick zurück: Inanspruchnahme der psychosozialen Betreuung 2005 und 2006

Ausreichende Nutzung durch ARGEn, Optionskommunen u. Jobcenter i. getr. Aufgabenwahrn.?

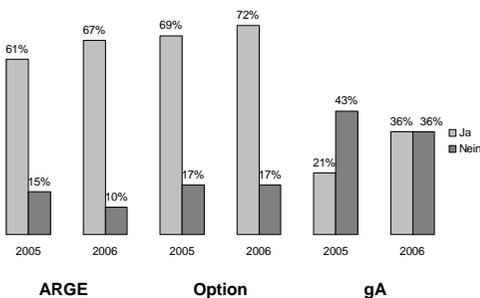


Grundgesamtheit: Alle
Fallzahl 2007 = 222 (gA = 14)

➔ Erneut höhere Inanspruchnahme der Optionskommunen und geringere Nutzung in Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung

Blick zurück: Inanspruchnahme der Suchtberatung 2005 und 2006

Ausreichende Nutzung durch ARGEn, Optionskommunen u. Jobcenter i. getr. Aufgabenwahrn.?

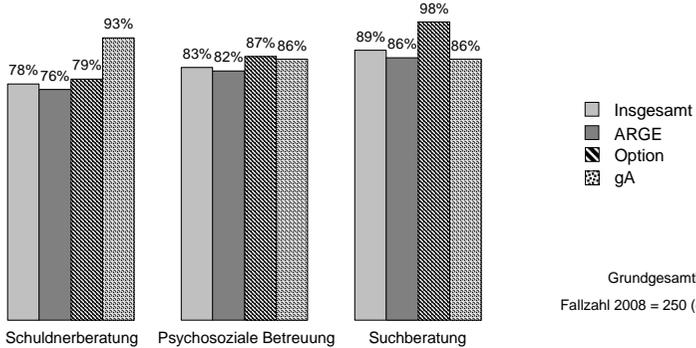


Grundgesamtheit: Alle
Fallzahl 2007 = 220 (gA = 14)

➔ Schrittweise stärkerer Einbezug der Suchtberatung in ARGEn und vor allem Optionskommunen, dagegen unverändert geringe Nutzung in Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung

Flankierende Leistungen im Jahr 2007

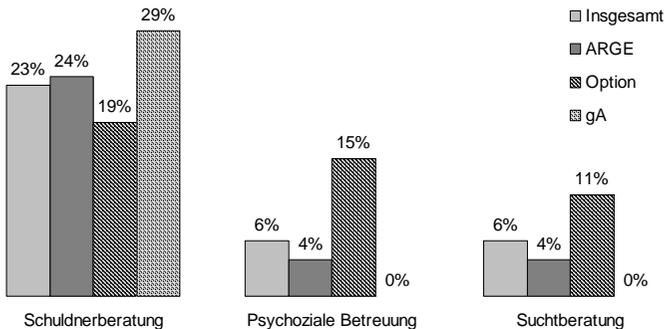
Die gegebenen Kapazitäten für den Bedarf der SGB II-Kunden war ausreichend.



➤ In allen Bereichen zumeist ausreichende Kapazitäten mit Nachholbedarf am ehesten in der stark in Anspruch genommenen Schuldnerberatung – keine signifikanten Trägerunterschiede

Aufstockung der flankierenden Leistungen im Jahr 2007

Fand in den Bereichen nach § 16a Nr. 2-4 SGB II (neu) eine Kapazitätsausweitung statt?

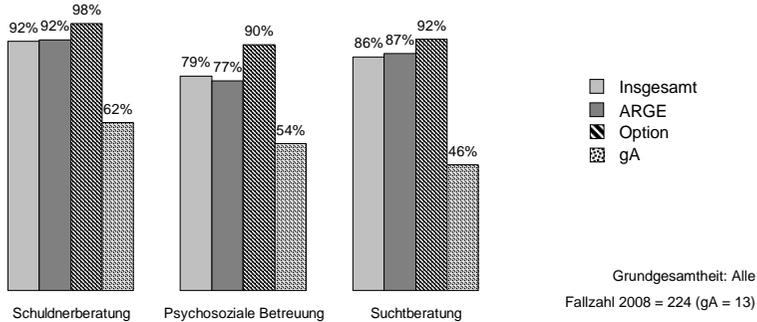


➤ Kapazitätsausweitungen erneut vor allem in der Schuldnerberatung – seitens der Options-kommunen weitere Schwerpunkte in der psychosozialen Betreuung und Suchtberatung

Versorgung/Auslastung	Planung 2008/2009	Operative Einbindung	Kinderbetreuung	Zusammenfassung
-----------------------	-------------------	----------------------	-----------------	-----------------

Inanspruchnahme der flankierenden Leistungen im Jahr 2007

Wurden die Leistungen durch die operativen Einrichtungen in ausreichendem Umfang genutzt?

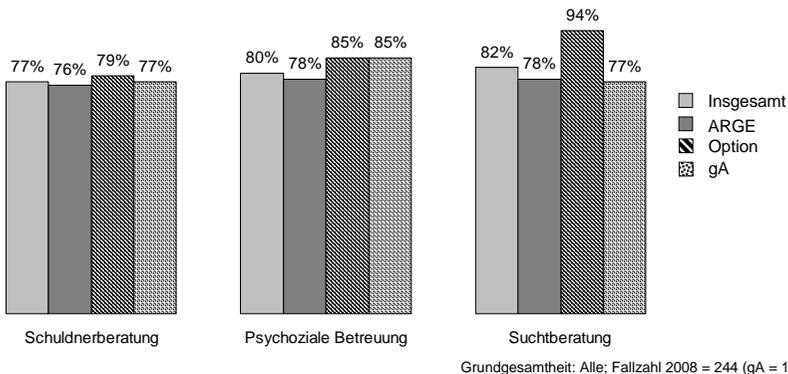


- **Ausreichende Inanspruchnahme der flankierenden Leistungen vor allem in Optionskommunen und zumeist auch in ARGE n – Defizite dagegen in Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung**

Versorgung/Auslastung	Planung 2008/2009	Operative Einbindung	Kinderbetreuung	Zusammenfassung
-----------------------	-------------------	----------------------	-----------------	-----------------

Flankierende Leistungen im Jahr 2008

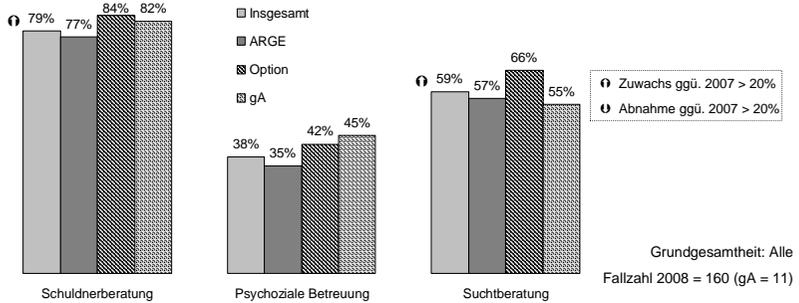
Die gegebenen Kapazitäten für den Bedarf der SGB II-Kunden reichten voraussichtlich aus.



- **Erneut in der Schuldnerberatung der prospektiv größte Aufstockungsbedarf**

Inanspruchnahme der flankierenden Leistungen durch ALG I-Empfänger

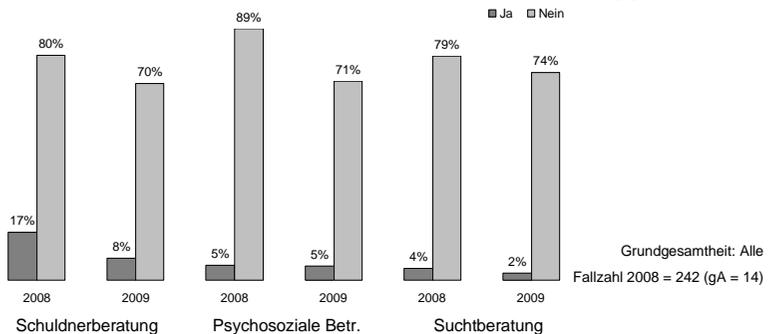
Werden die Leistungen in nennenswertem Umfang von bedürftigen ALG I-Empfängern genutzt?



➔ Gegenüber den Vorjahren verstärkte Inanspruchnahme flankierender Leistungen auch durch ALG I-Empfänger (v. a. Schuldnerberatung, Nachholbedarf unverändert bei psych.-soz. Betr.)

Aufstockung der flankierenden Leistungen in den Jahren 2008 und 2009

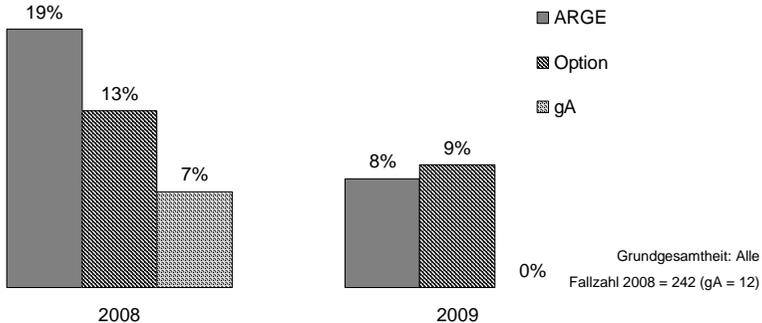
Ist in den Bereichen nach § 16a Nr. 2-4 SGB II (neu) eine Kapazitätsausweitung geplant?



➔ Erneut Kapazitätsausweitungen am ehesten in der Schuldnerberatung

Aufstockung der Schuldnerberatung in den Jahren 2008 und 2009

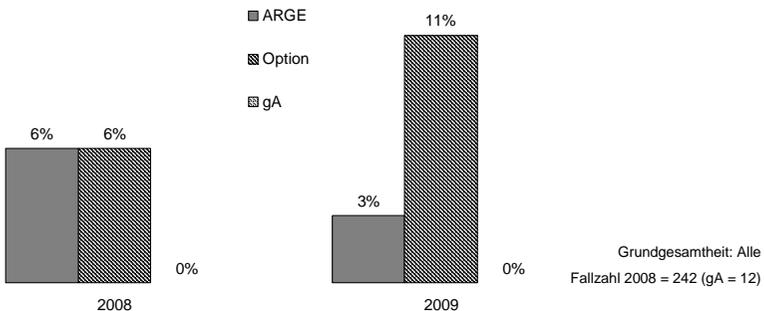
Kapazitätsausweitung in ARGE n, Optionskommunen u. Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung



➔ Häufigste Kapazitätsausweitung in ARGE n und Optionskommunen

Aufstockung der psychosozialen Betreuung in den Jahren 2008 und 2009

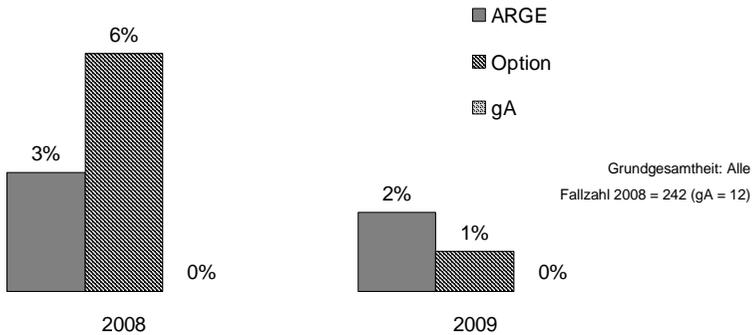
Kapazitätsausweitung in ARGE n, Optionskommunen u. Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung



➔ Kapazitätsausweitung erneut am ehesten in ARGE n und vor allem in Optionskommunen

Aufstockung der Suchtberatung in den Jahren 2008 und 2009

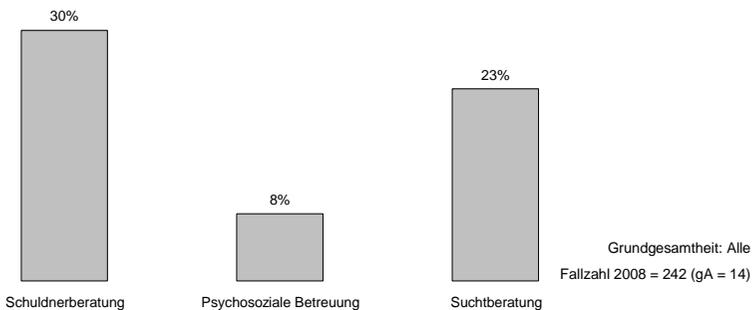
Kapazitätsausweitung in ARGE n, Optionskommunen u. Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung



⇒ Nur geringfügige Kapazitätsausweitung

Aufstockung der flankierenden Leistungen im Jahr 2008

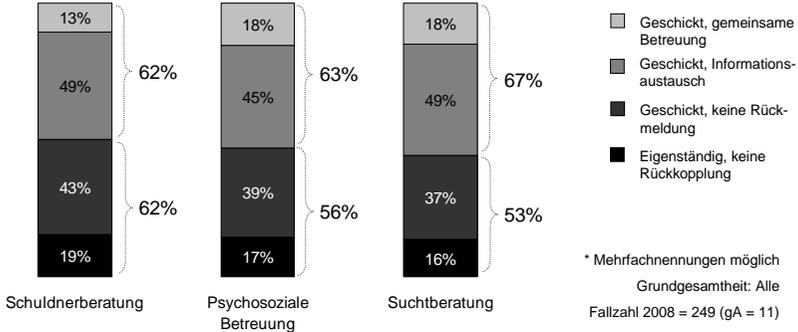
Im Fall einer Aufstockung (s. vorangegangene Folien): Um welchen Anteil gemessen an den Vorjahresausgaben (2007) werden die Mittel erhöht (Durchschnittswerte)?



⇒ Größervolumige Kapazitätsausweitungen in der Schuldner- und Suchtberatung

Operative Einbindung in den Hilfe-/Leistungsprozess (2008)

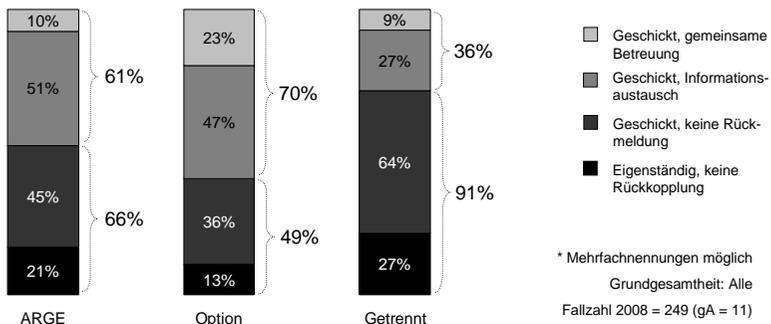
Wie gelangen die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu den zuständigen Einrichtungen? Besteht eine Rückkopplung zu Leistungssachbearbeitung und Fallmanagement/Vermittlung?*



➔ In mehr als der Hälfte der Fälle Informationsaustausch zwischen Grundsicherungsstellen und Anbietern flankierender Leistungen

Operative Einbindung: Schuldnerberatung (2008)

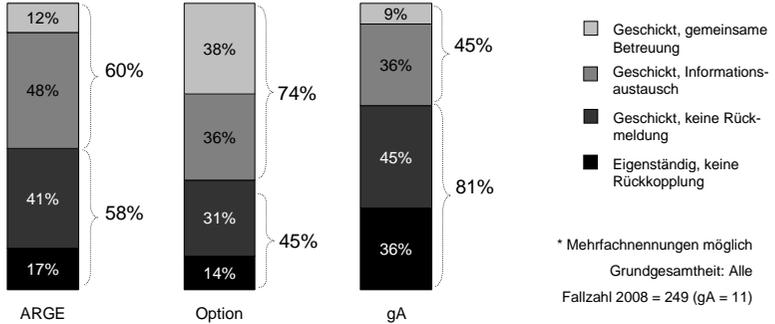
Situation in ARGE, Optionskommunen und Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung*



➔ Vor allen in den Optionskommunen und auch in den vielen ARGE intensivere Einbindung in den Leistungsprozess – deutliche Probleme dagegen bei getr. Aufgabenwahrnehmung

Operative Einbindung: Psychosoziale Betreuung (2008)

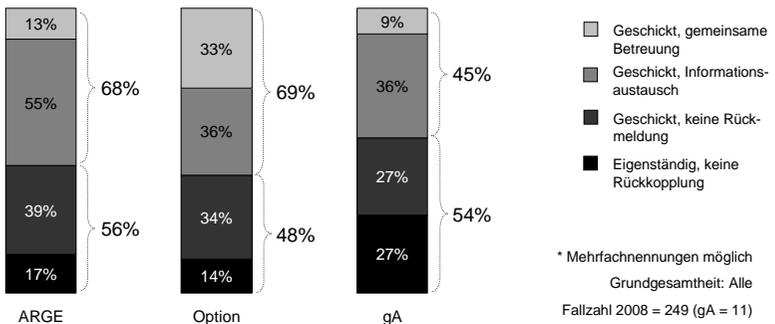
Situation in ARGEN, Optionskommunen und Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung*



⇒ Erneut vor allen in den Optionskommunen und in vielen ARGEN stärkere Beteiligung am Integrations- und Leistungsprozess – weiterhin Defizite bei getr. Aufgabenwahrnehmung

Operative Einbindung: Suchtberatung (2008)

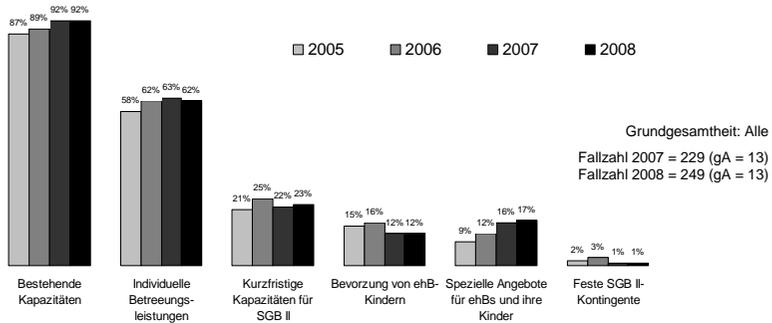
Situation in ARGEN, Optionskommunen und Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung*



⇒ Vergleichbare Situation in der Suchtberatung mit allerdings stärkerer Einbindung bei den ARGEN und in Teilen sehr intensiver Abstimmung in Optionskommunen

Zur-Verfügung-Stellung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten

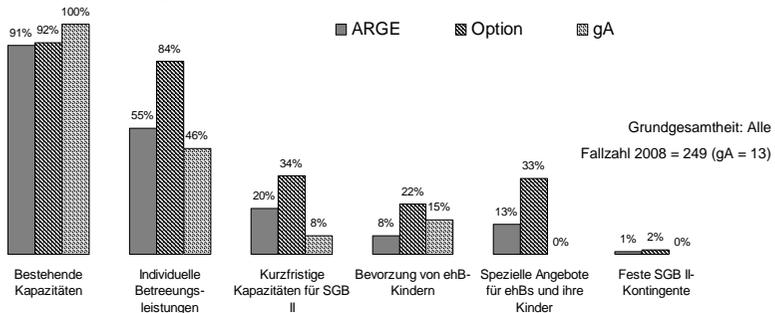
Welche Form/welches Verfahren wurde in den Jahren 2005 bis 2008 gewählt?



➔ Neben insgesamt ausreichenden und weiter verstärkten Grundkapazitäten in der Tendenz Zunahme spezieller SGB II-Angebote und individueller Betreuungsleistungen

Zur-Verfügung-Stellung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten

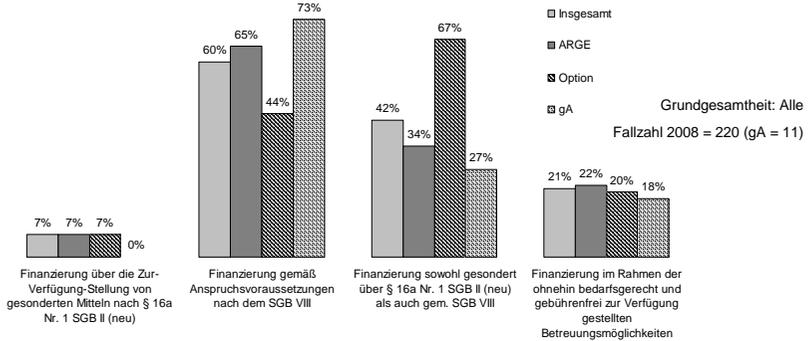
Unterschiedliche Verfahren in ARGE n, Optionskommunen und Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung (2008)



➔ Spezielle Kapazitäten und Angebote für das SGB II-Klientel unverändert vor allem in Optionskommunen

Finanzierung der Kinderbetreuungsmöglichkeiten im Jahr 2008

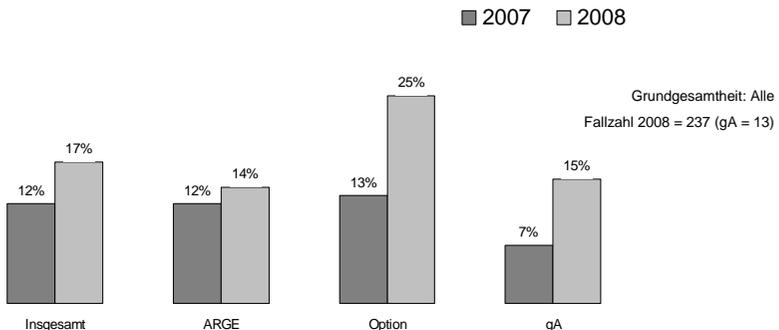
Wie werden die Kinderbetreuungsmöglichkeiten für das SGB II-Klientel überwiegend finanziert?



➔ Finanzierung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten vorwiegend über das SGB VIII und nur ergänzend über § 16a Nr. 1 SGB II (neu) – am häufigsten in Optionskommunen

Ausbau der Kinderbetreuungsmöglichkeiten

Ein Ausbau aufgrund des Bedarfs von Leistungsempfängern nach dem SGB II ist/war geplant.



➔ Auch 2008 eher selten Ausbau kommunaler Kinderbetreuungsmöglichkeiten aufgrund eines entsprechenden Bedarfs von Leistungsberechtigten nach dem SGB II; deutlichste Zunahme in den Optionskommunen

Flankierende Leistungen

- **Versorgungsstand** und Auslastung in den Jahren **2005 und 2006**
 - Nach eigener Einschätzung **insgesamt ausreichende Kapazitäten**
 - In der **Schuldnerberatung** vergleichbare Angebotssituation mit einer deutlichen Verbesserung in den Optionskommunen im Jahr 2006 sowie erneut sehr positiver Einschätzung in Fällen getr. Aufgabenwahrnehmung
 - In der **psychosozialen Betreuung** kein gravierenden Trägerunterschiede (bessere Versorgungslage in Optionskommunen)
 - In der **Suchtberatung** keine wesentlichen Trägerunterschiede; auffällig positive Einschätzung von Kommunen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung
- **Kapazitätsaufstockung** in den Jahren **2005 und 2006**
 - **Nachholbedarf und Angebotsausweitung** offenbar am ehesten im Bereich der **Schuldnerberatung**
 - **In allen drei Bereichen** (Schuldner- und Suchtberatung, psychosoziale Betreuung) **in den Optionskommunen häufigste Kapazitätsaufstockungen**

(Forts.)

- **Inanspruchnahme** in den Jahren **2005 und 2006**
 - Trotz noch bestehender Defizite insgesamt **zunehmender Einbezug von 16 II-Leistungen**
 - Starke Nutzung der **Schuldnerberatung** in Optionskommunen, Nachholbedarf i. T. der ARGEn, vor allem aber erneut in Fällen mit getr. Aufgabenwahrnehmung (trotz erheblicher Fortschritte von 2005 zu 2006)
 - Auch in der **psychosozialen Betreuung** erneut höhere Inanspruchnahme in Optionskommunen und geringere Nutzung in Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung
 - Schrittweise stärkerer Einbezug der **Suchtberatung** in ARGEn und vor allem in Optionskommunen, dagegen unverändert geringe Nutzung bei getrennter Aufgabenwahrnehmung
- **Versorgungsstand, Aufstockungen und Inanspruchnahme** im Jahr **2007**
 - **In allen Bereichen** zumeist **ausreichende Kapazitäten** mit Nachholbedarf am ehesten in der stark in Anspruch genommenen Schuldnerberatung – keine signifikanten Trägerunterschiede
 - **Kapazitätsausweitungen** erneut **vor allem in der Schuldnerberatung** – seitens der Optionskommunen weitere Schwerpunkte in der psychosozialen Betreuung und Suchtberatung

(Forts.)

- **Ausreichende Inanspruchnahme** der flankierenden Leistungen **vor allem in Optionskommunen** und zumeist auch in ARGEEn – Defizite dagegen in Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung
- **Situation im Jahr 2008, Planungen für 2009**
 - Erneut **in der Schuldnerberatung** der prospektiv **größte Aufstockungsbedarf**
 - Gegenüber den Vorjahren **verstärkte Inanspruchnahme** flankierender Leistungen **auch durch ALG I-Empfänger** (v. a. Schuldnerberatung, Nachholbedarf unverändert bei psychosozialer Betreuung)
 - 2008 und 2009 **Kapazitätsausweitungen vor allem in der Schuldnerberatung** (stärkeres Engagement der ARGEEn in der Schuldnerberatung und der Optionskommunen in der psychosozialen Betreuung)
 - In Fällen mit Aufstockungsbedarf **i. T. erhebliche zusätzliche Finanzmittel** (durchschnittliche Budgetzuwächse von 30% in der Schuldnerberatung, von 23% in der Suchtberatung und 8% in der psychosozialen Betreuung)

(Forts.)

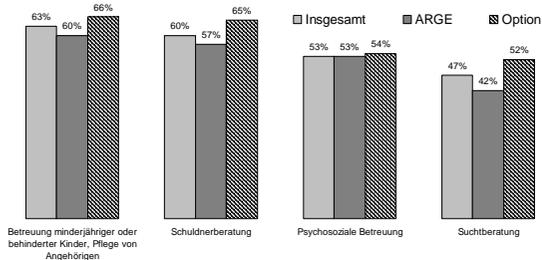
- **Operative Einbindung der flankierenden Leistungen**
 - Insgesamt **in mehr als der Hälfte der Fälle Informationsaustausch** zwischen Grundsicherungsstellen und Anbietern flankierender Leistungen
 - **Vor allem in den Optionskommunen** und auch in vielen ARGEEn **intensivere Einbindung der Schuldnerberatung** in den Leistungsprozess – deutliche Probleme dagegen bei getr. Aufgabenwahrnehmung
 - Erneut vor allem **in den Optionskommunen und in vielen ARGEEn stärkere Beteiligung der psychosozialen Betreuung** am Integrations- und Leistungsprozess – weiterhin Defizite bei getr. Aufgabenwahrnehmung
 - **Vergleichbare Situation in der Suchtberatung** mit allerdings stärkerer Einbindung bei den ARGEEn und in Teilen sehr intensiver Abstimmung in Optionskommunen
- **Kapazitäten und Finanzierung der Kinderbetreuung**
 - Neben **insgesamt ausreichenden und weiter verstärkten Grundkapazitäten** in der Tendenz **Zunahme spezieller SGB II-Angebote** und individueller Betreuungsleistungen – spezielle Kapazitäten für das SGB II-Klientel unverändert vor allem in Optionskommunen

(Forts.)

- **Finanzierung** von Kinderbetreuungsmöglichkeiten **vorwiegend über das SGB VIII** und nur ergänzend über § 16a Nr. 1 SGB II (neu) – am häufigsten in Optionskommunen
- Auch **2008 eher selten Ausbau kommunaler Kinderbetreuungsmöglichkeiten aufgrund eines entsprechenden Bedarfs von Leistungsberechtigten nach dem SGB II**; deutlichste Zunahme in den Optionskommunen
- Insgesamt **hohe materielle Beanspruchung der Kapazitäten für sozialintegrative Leistungen** durch Hilfebedürftige und Anspruchsberechtigte nach dem SGB II (in der Regel über 50% des eingesetzten Budgets – s. Folie 39)

Finanzielle Inanspruchnahme der flankierenden Leistungen durch SGB II-Klientel (2007)

Geschätzter Ausgabenanteil der Leistungen nach § 16a SGB II (neu), die den Hilfebedürftigen nach dem SGB II zugute kommen?



Grundgesamtheit: Alle
Fallzahl 2008 = 69 (gA = 4)

- ➔ **Hohe materielle Beanspruchung der gegebenen Kapazitäten durch SGB II-Kunden (tendenziell stärker in Optionskommunen)**

(9) Steuerung und Aufsicht

Aufgaben- und Finanzverantwortung,
örtliche und externe Steuerungsmöglichkeiten

Steuerung und Aufsicht im SGB II

Endbericht und Ergebnisse der dritten flächendeckenden Erhebung zur Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II

Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages
Professor Dr. Dr. h.c. Joachim Jens Hesse / Alexander Götz

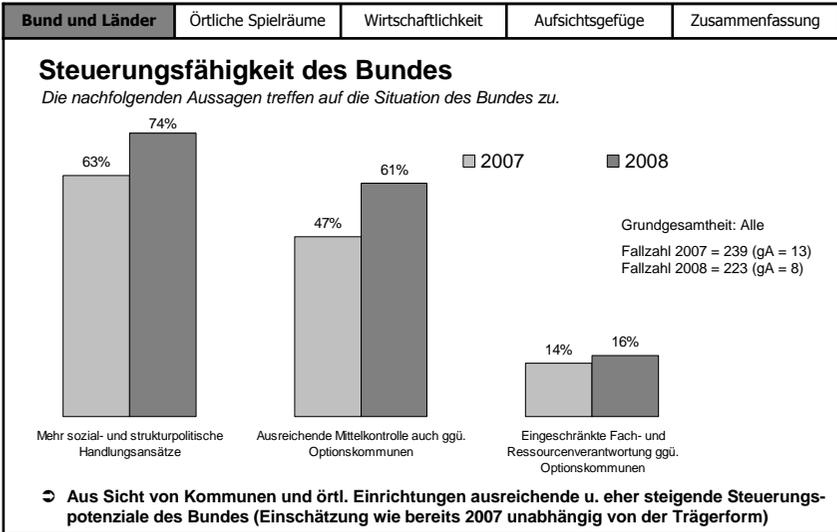
Berlin, Dezember 2008

Inhalt

- **Bund und Länder:** Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit des Bundes, Rolle von und Verhältnis zu den Ländern
- **Örtliche Spielräume:** Entwicklung der örtlichen Selbststeuerung, Auswirkungen der BA-Hierarchie und kommunale Einflussmöglichkeiten
- **Wirtschaftlichkeit:** Verfahren, Kriterien und Performance der Wirtschaftlichkeitskontrolle
- **Aufsichtsbezüge:** Projektion der von der Trägerstruktur abhängigen Interaktions- und Aufsichtsbeziehungen
- **Zusammenfassung:** Bedrohte Dezentralität des Leistungssystems und Notwendigkeit eines vertikal vereinfachten Verwaltungsaufbaus

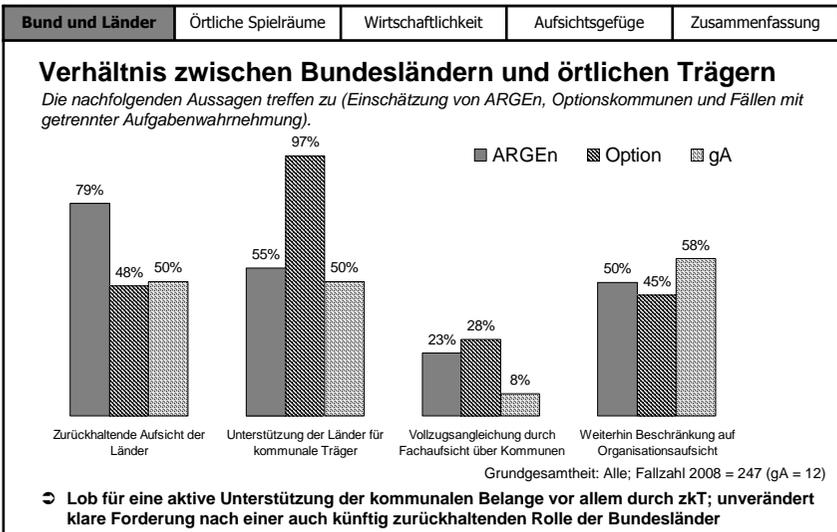
Methodische Hinweise

- Darstellung quantitativer Umfrageergebnisse als Aggregatdaten
- Bei Aufsummierungen über 100% Möglichkeit von Mehrfachnennungen
- Zur Fallzahl jeweils auch Angabe des Erhebungszeitraums:
 - 2006 = 1. Welle (März bis Juni 2006)
 - 2007 = 2. Welle (April bis Juli 2007)
 - 2008 = 3. Welle (April bis Juli 2008)
- Bei Bezugnahme auf einen bestimmten zeitlichen Kontext jeweils Ausweis als Jahreszahl in der Überschrift oder darunter in der Fragestellung



© ISE 2008

Folie (9)-5



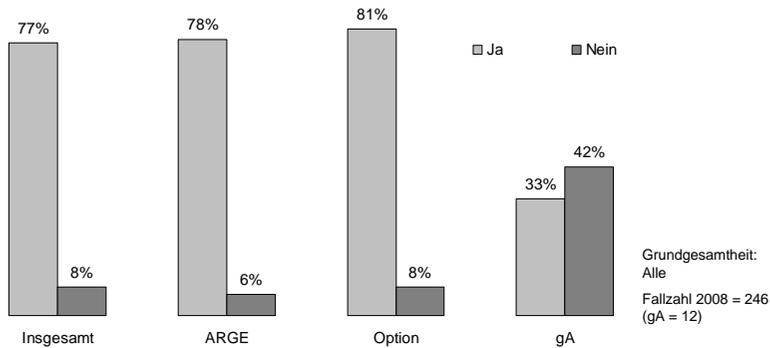
© ISE 2008

Folie (9)-6

Bund und Länder	Örtliche Spielräume	Wirtschaftlichkeit	Aufsichtsgefüge	Zusammenfassung
-----------------	----------------------------	--------------------	-----------------	-----------------

Erkennen und örtliche Flexibilität beim Vollzug des SGB II

Findet sich der Vorteil einer weitgehend erlassfreien Verwaltung zunehmend eingeschränkt?

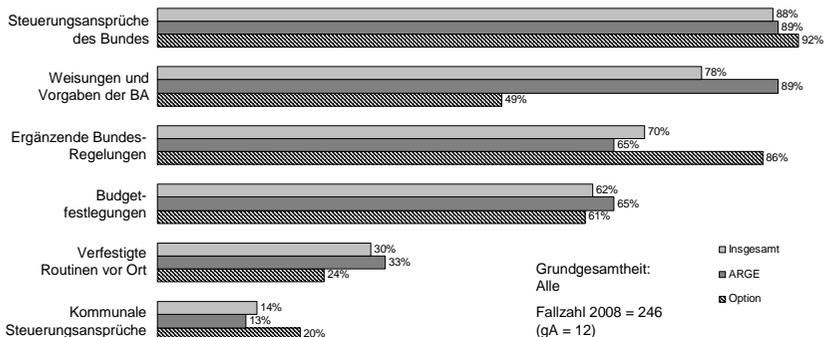


➔ In ARGEn und Optionskommunen Kritik an einer offenbar gestiegenen Reglementierung des SGB II-Vollzugs – keine Probleme in den materiell unbeteiligten Kreisen mit getr. Vollzug

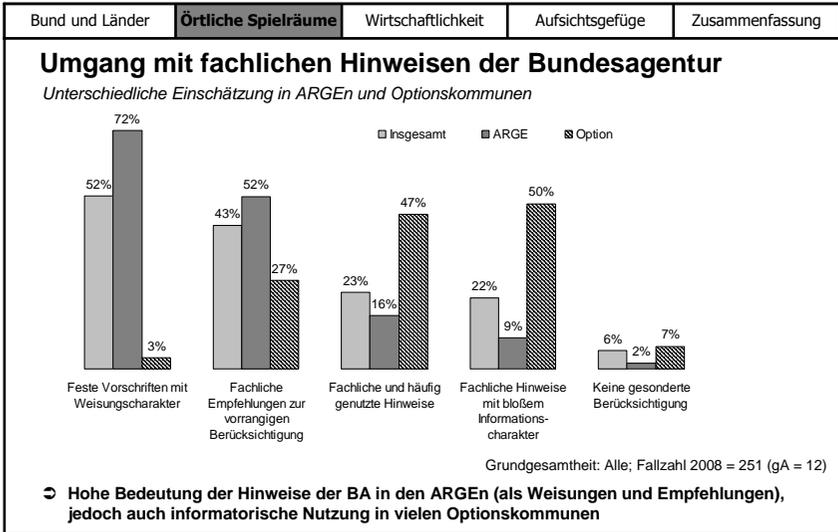
Bund und Länder	Örtliche Spielräume	Wirtschaftlichkeit	Aufsichtsgefüge	Zusammenfassung
-----------------	----------------------------	--------------------	-----------------	-----------------

Erkennen und örtliche Flexibilität beim Vollzug des SGB II

Welche sind die Gründe für eine zunehmende Einschränkung einer erlassfreien Verwaltung?

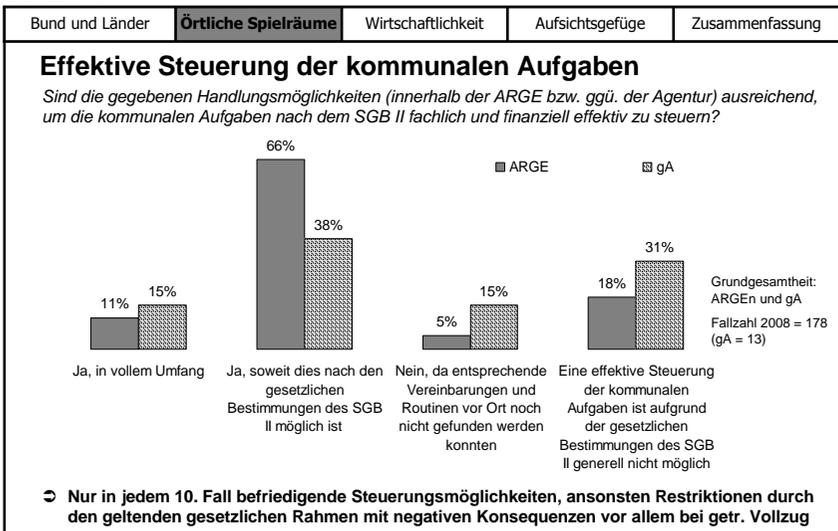


➔ Unabhängig von der Trägerform starke Kritik an den vermehrten inhaltlichen Vorgaben von Gesetzgeber, BMAS und BA – in ARGEn vor allem mit Blick auf operative Agentur-Weisungen



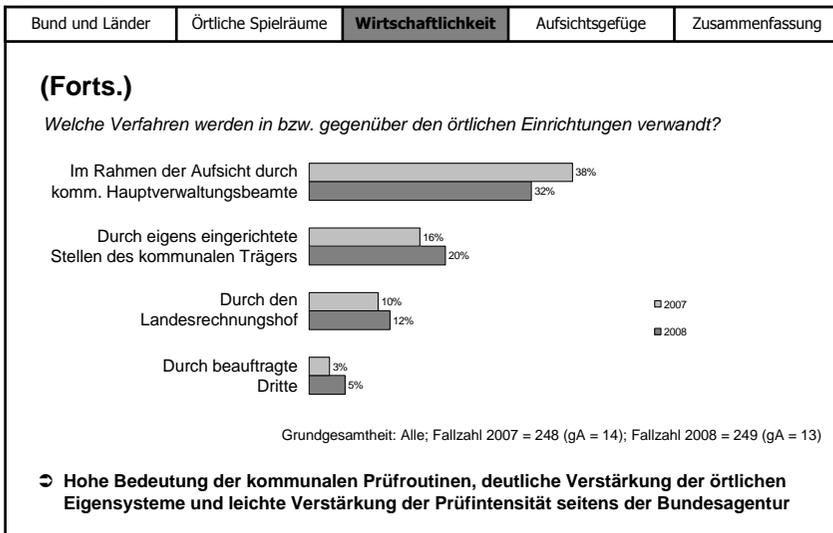
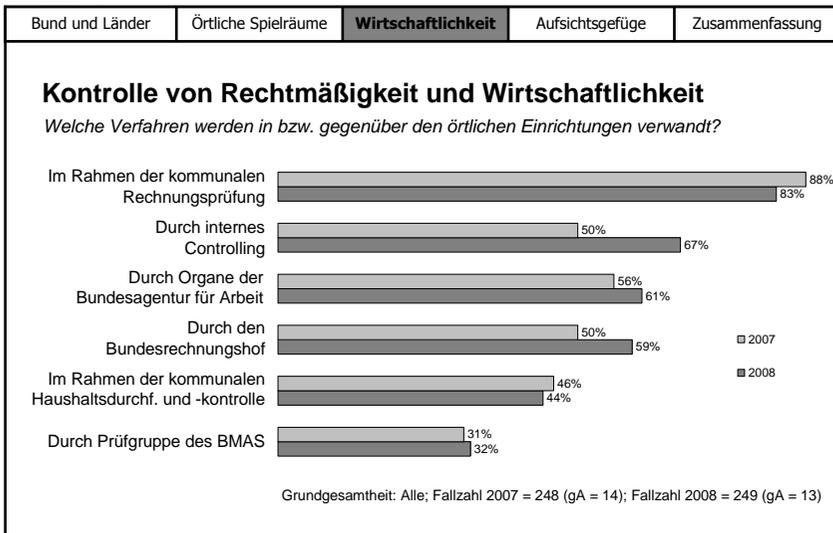
© ISE 2008

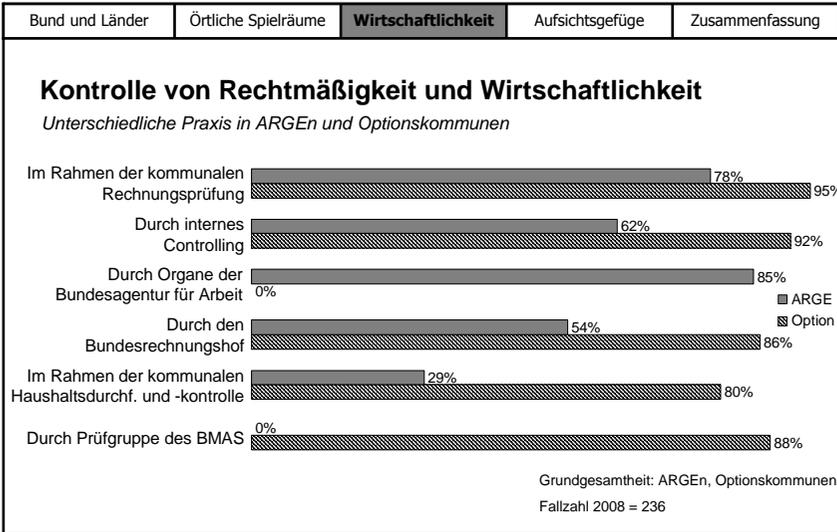
Folie (9)-9



© ISE 2008

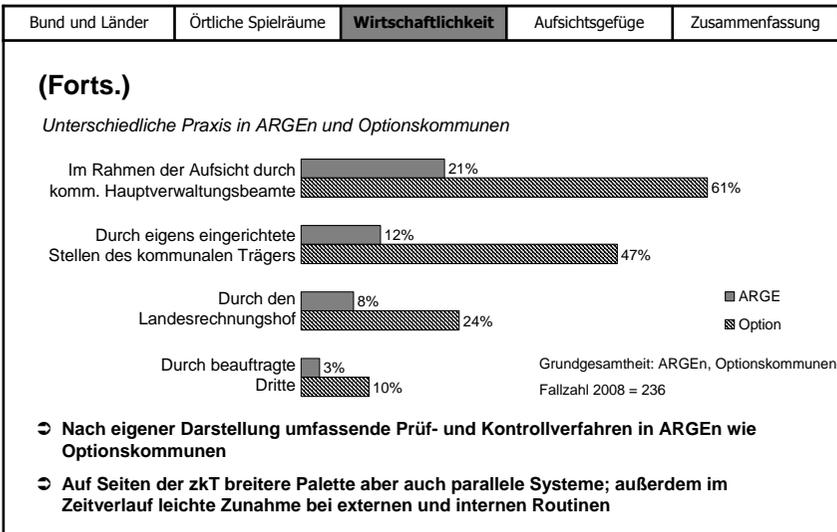
Folie (9)-10





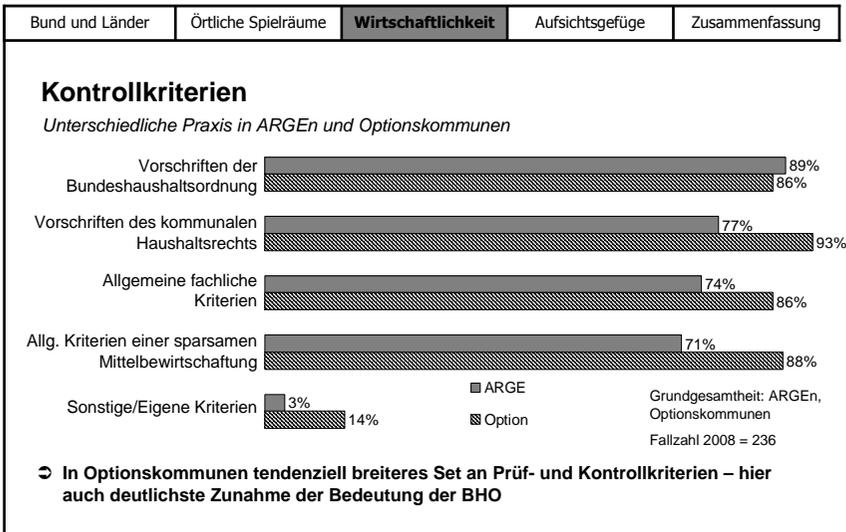
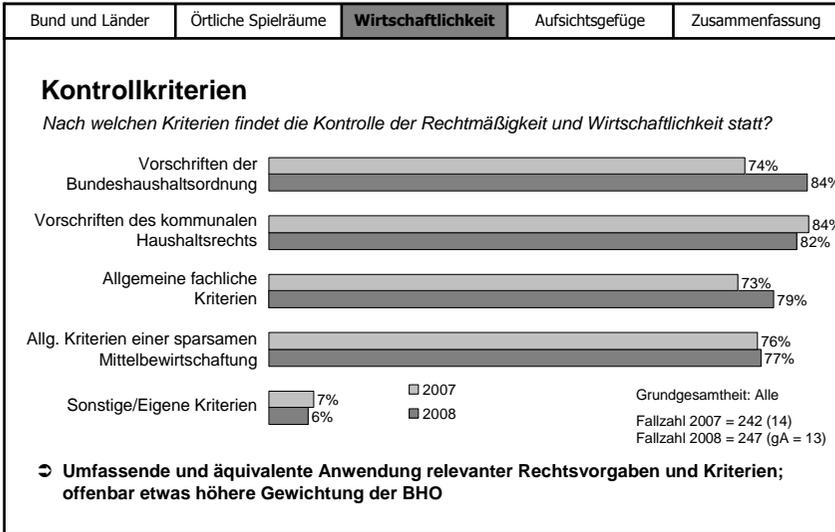
© ISE 2008

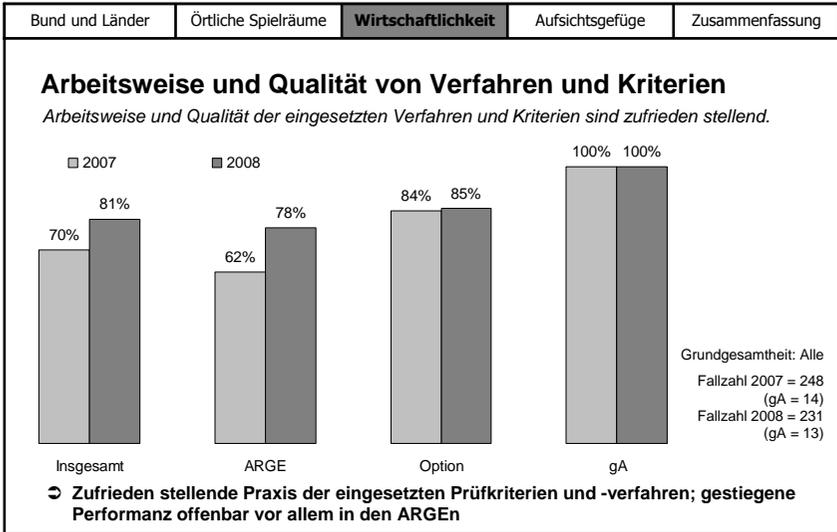
Folie (9)-13



© ISE 2008

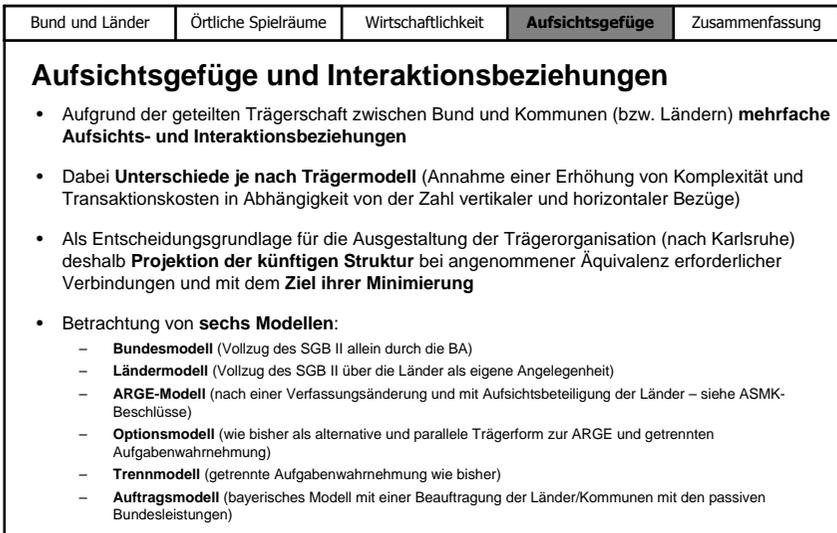
Folie (9)-14





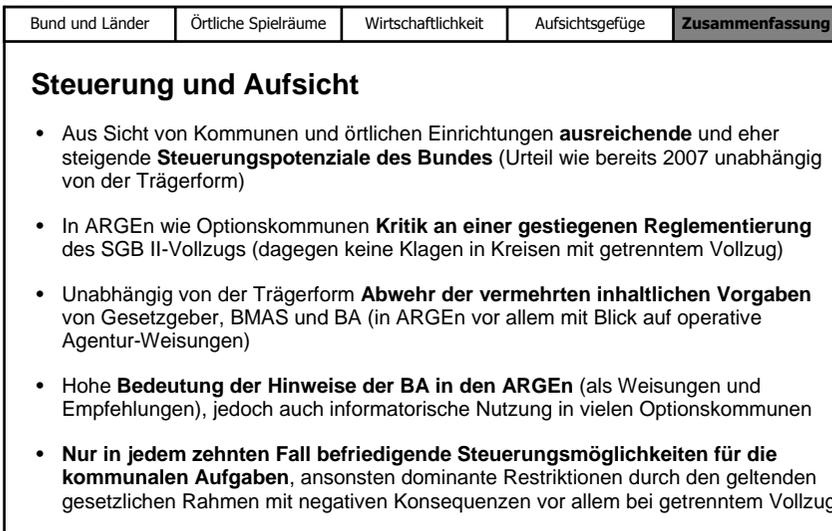
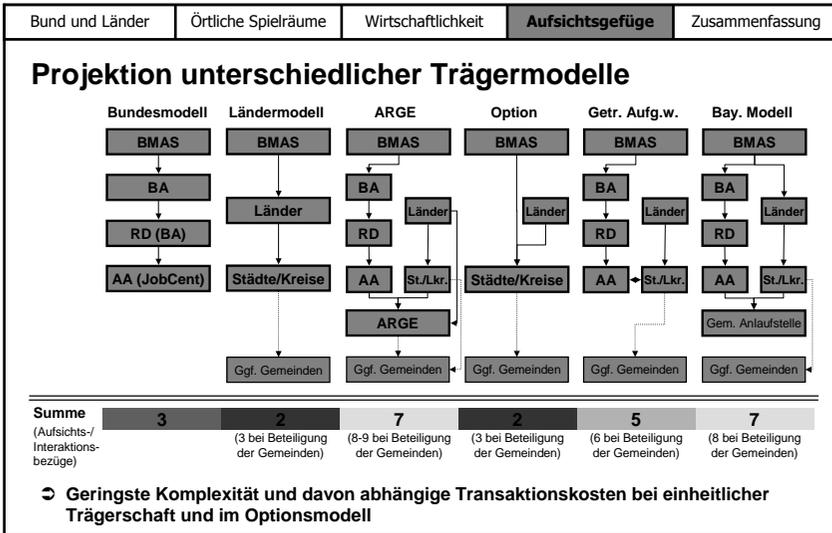
© ISE 2008

Folie (9)-17



© ISE 2008

Folie (9)-18



(Forts.)

- **Hohe Bedeutung der kommunalen Prüfroutinen**, deutliche Verstärkung der örtlichen Eigensysteme und leichte Verstärkung der Prüfintensität seitens der Bundesagentur
- Nach eigener Darstellung **umfassende Prüf- und Kontrollverfahren in ARGEn wie Optionskommunen**
- Auf Seiten der **Optionskommunen breitere Palette** aber auch parallele Systeme; außerdem im Zeitverlauf **leichte Zunahme bei externen und internen Routinen**
- **Umfassende und äquivalente Anwendung relevanter Rechtsvorgaben** und Kriterien; offenbar insgesamt leicht steigende Gewichtung der BHO
- In **Optionskommunen tendenziell breiteres Set an Prüf- und Kontrollkriterien** – hier auch deutlichste Zunahme der Bedeutung der BHO
- **Zufrieden stellende Praxis** der eingesetzten Prüfkriterien und -verfahren; gestiegene Performanz offenbar vor allem in den ARGEn
- **Geringste Komplexität und davon abhängige Transaktionskosten bei einheitlicher Trägerschaft und im Optionsmodell**

(10) Modellvergleich

Beurteilungskriterien,
Situation der drei Trägermodelle,
Performanz von ARGE n und Optionskommunen

Modellvergleich, Performanz von ARGE n und Optionskommunen

Endbericht und Ergebnisse der
dritten flächendeckenden Erhebung zur
Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II

Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages
Professor Dr. Dr. h.c. Joachim Jens Hesse / Alexander Götz

Berlin, Dezember 2008

ARGE und Option	Getrennter Vollzug	Spezifika und Kapazitäten	Kennzahlen	Zusammenfassung
-----------------	--------------------	---------------------------	------------	-----------------

Inhalt

- **ARGE und Option:** Stärken und Schwächen der Trägerformen im Vergleich
- **Getrennter Vollzug:** Situation bei separater Aufgabenwahrnehmung durch Kommunen und Agenturen
- **Spezifika und Kapazitäten:** Unterschiede und gesamthafte Einschätzung
- **Kennzahlen:** Erfolgsmessung und Nutzung geeigneter Kennzahlen
- **Zusammenfassung:** Abschließende Modellbewertung unter Berücksichtigung der erwartbaren Ergebnisse der § 6c-Evaluation

ARGE und Option	Getrennter Vollzug	Spezifika und Kapazitäten	Kennzahlen	Zusammenfassung
-----------------	--------------------	---------------------------	------------	-----------------

ARGEn und Optionskommunen im Vergleich

Vorteile der ARGE	Nachteile der Option
- Vernetzung der Erfahrung von Kommunen und Agenturen; räumlicher Bezug z. SGB III - Reformimpulse für die BA-Strukturen	- Nur begrenzte Kooperation mit der BA (Bsp.: Gemeinsamer Arbeitsmarktbericht, Datenabgl., Reha, Ausbildungsvermittlung)
- Zugang zum Vermittlungssystem der BA	- Eingeschränkter Zugang zu „BA-Stellen“
	- Potenzielle Unübersichtlichkeit der Angebotsseite (gegenüber Arbeitgebern)
	- Anfängliche Probleme bei der Funktions-/ Anschlussfähigkeit örtlicher Lösungen und bei der Datenübermittlung
- Direkte Nutzung von sonst. BA-Leistungen (Hochschulteams und REZ als Beispiele)	- Keine erweiterten Kooperationsroutinen aufgrund der bisherigen Konkurrenzsituation

ARGE und Option	Getrennter Vollzug	Spezifika und Kapazitäten	Kennzahlen	Zusammenfassung
------------------------	--------------------	---------------------------	------------	-----------------

(Forts.)

Nachteile der ARGE	Vorteile der Option
- Mehrere Dienstherrn, verwalt. kult. Unterschiede, divergentes Tarif-/Besold.gefüge	- Strategische Personalentwicklung im Kompetenzbereich eines Dienstherrn
- Keine strategische Personalentwicklung	- Inzwischen Rückführung von Befristungen
- Keine einheitliche Ressourcenverwaltung	- Einheitliche Ressourcen- und Personalverantwortung; Nutzung der kommunalen Infrastruktur (funktional und materiell)
- Keine Steuerung der KdU durch Kommune	- Vorteil einer integrierten Leistungserbring. unter Einschluss von JugH, Bildung usw.
- Mögliche Schnittstellenprobleme bei der Nutzung sozialintegrativer Leistungen	- Einheitliche Geschäftspolitik aufgrund gebündelter Aufgaben- und Vollzugsverantwortung eines Trägers
- Einseitige Weisungen und Einflussnahmen der BA (Handlungs-/Geschäftsansweisg.)	- Möglichkeit zu eigenem Controlling
- Zurückhaltung/Rückzug der Kommunen	- Nutzung komm. Einrichtg. u. Erfahrungen
- Abhängigkeit v. BA-Dienstleistungen und -systemen (etwa A2LL) sowie ihrer Qualität	

ARGE und Option	Getrennter Vollzug	Spezifika und Kapazitäten	Kennzahlen	Zusammenfassung
------------------------	--------------------	---------------------------	------------	-----------------

(Forts.)

Nachteile der ARGE	Vorteile der Option
- Schwerfälligkeit der Trägerversammlung	- Effektivitäts-/Effizienzkontrolle durch kommunale Organe, lokale Öffentlichkeit und Gemeinden
- Schwache Position lokaler AA-GF ggü. kommunalen Hauptverwaltungsbeamten	- Einheitliche Ziele und Vorgaben sowie Vollzugsverantwortung
- Abhängigkeit vom persönlichen Verhältnis	
- Trägerkonflikte zulasten von Klientel und Vollzug	- Zusätzliche Rechenschaftspflicht ggü. der kommunalen Vertretungskörperschaft und ihrer Kontrolle
- Verflochtene und in der Praxis nur sehr eingeschränkt wirksame Aufsicht (Demokratiedefizit)	- Einbindung der besonderen Einrichtungen in die übrige Verwaltungsorganisation der Kommune
- Tendenz zur Verselbständigung als Reaktion auf Abstimmungsbedarfe mit den Trägern und aufgrund fehlender Aufsichtsbezüge	- Möglichkeit der Haftbarmachung bei fehlerhaftem Vollzug

ARGE und Option	Getrennter Vollzug	Spezifika und Kapazitäten	Kennzahlen	Zusammenfassung
-----------------	---------------------------	---------------------------	------------	-----------------

Zur Situation bei getrennter Aufgabenwahrnehmung

- **Vorteile** der separaten Erledigung kommunaler und agenturseitiger Aufgaben:
 - **Reduzierung etwaiger Konflikte und Koordinationsbedarfe** auf die unmittelbar erforderliche Zusammenarbeit bei der Leistungsberechnung und der Bereitstellung/In-Anspruchnahme flankierender Leistungen
 - **Begrenzung des** bei einem eigenständigen oder gemeinsamen Vollzug höheren **Personal-, Ressourcen- und Zeitaufwandes** für die Abstimmung zwischen den Trägern
 - **Unmittelbare Kostenkontrolle der Kommune** im Hinblick auf KdU und einmalige Leistungen
 - **Vermeidung uneinheitlicher Personalkörper** bei Kommune und Agentur (Jobcenter)
 - **Keine Bundesaufsicht über die Kommune** (wie ansonsten bei ARGE n und zugelassenen Trägern)
 - Jederzeit gegebene **Möglichkeit, eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung (ARGE) aufzubauen**; bis dahin **Option einer flexiblen und themenbezogenen Zusammenarbeit**
- **Nachteile** der getrennten Aufgabenwahrnehmung:
 - **Kein Einfluss auf** die Gestaltung der **lokalen Arbeitsmarktpolitik** durch die Kommune
 - **Verzicht auf eine** mit dem SGB II **abgestimmte soziale Daseinsvorsorge** im örtlichen Kontext
 - **Keine Möglichkeit zur direkten Beeinflussung der Nutzung kommunaler Kooperationspotenziale**

ARGE und Option	Getrennter Vollzug	Spezifika und Kapazitäten	Kennzahlen	Zusammenfassung
-----------------	---------------------------	---------------------------	------------	-----------------

(Forts.)

- Faktische **Abhängigkeit der Kommune** von der Leistungssachbearbeitung/-berechnung der Agentur
- Trotz direkter kommunaler Kostenkontrolle bei KdU **kein Einfluss auf** die miteinander **verknüpfte Leistungsgewährung und die Integrationsansätze der Agentur**
- Aufgabe bzw. **Behinderung der einheitlichen Berechnung** von Leistungsansprüchen
- Mögliche **Abkopplung der Bedarfsplanung und operativen Ausgestaltung** von sozialintegrativen Leistungen
- **Vernachlässigung der flankierenden Angebote nach § 16 Abs. II Nr. 2-4 SGB II** im Rahmen der aktiven Hilfen nach dem SGB II durch die Jobcenter der Agenturen
- **Zu starker Fokus** der bei den Agenturen geführten Jobcenter **auf kurzfristige Vermittlungserfolge** – Vernachlässigung der sozialintegrativen und präventiven Handlungsbedarfe bei einer Klientel mit multiplen und/oder künftigen Hilfeansprüchen
- Zulasten der Hilfebedürftigen gehender **Abstimmungs- und Koordinationsaufwand** der Träger
- Überlastung der Kommunen durch einen zu hohen Personalstand der nicht an die ARGE abgegebenen Mitarbeiter (getrennte Aufgabenwahrnehmung als für viele Kreise und Städte beschränkte Option)
- ➔ **Getrennte Aufgabenwahrnehmung als Möglichkeit zur Absicherung der unmittelbaren kommunalen Verantwortlichkeit nach dem SGB II, jedoch mit erheblichen Nachteilen für den einheitlichen Vollzug und die gesamthafte Ausgaben-/Ausgabensteuerung**

ARGE und Option	Getrennter Vollzug	Spezifika und Kapazitäten	Kennzahlen	Zusammenfassung
<h3>Spezifika der Trägermodelle und Kapazitätsunterschiede</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Binnenorganisation als wichtiger Erfolgsfaktor, überregionaler Marktzugang nachrangig • Höhere „Abnutzungerscheinungen“ beim Leistungs- u. operativen Personal der ARGEN aufgrund von Schnittstellen, Steuerungskonflikten, Software-Problemen und Unterschieden in der Verwaltungskultur; Spannungen vor allem in ARGEN mit kommunalen Geschäftsführern • Größere Beweglichkeit der Option im organisatorischen, personalwirtschaftlichen und strategischen Bereich (etwa mit Blick auf beschäftigungspolitische Ansätze); mangelnde Kooperationsbefugnis der lokalen AA • Deutlich mehr Schnittstellen- und präventive Aktivitäten der Optionskommunen als Ausdruck einer veränderten Zielrichtung und Hilfe-Tradition 				

ARGE und Option	Getrennter Vollzug	Spezifika und Kapazitäten	Kennzahlen	Zusammenfassung
<p>(Forts.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Operative Nachteile in der Kundenbetreuung und bei der lokalen Schwerpunktsetzung in Fällen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung; nachrangige Position der Kommunen ohne hinreichende Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten auf die Leistungspolitik • Leistungsvergleich weitgehend abhängig vom Bewertungsmaßstab: <ul style="list-style-type: none"> – ARGEN und Jobcenter (gA) bei betriebswirtschaftlicher und kurzfristiger wie stellenorientierter Zielsetzung ggf. vorteilhaft – bessere Bilanz der Optionskommunen indes bei der sozialintegrativen Betreuung und langfristigen Stabilisierung von ehBs/BGs 				

ARGE und Option	Getrennter Vollzug	Spezifika und Kapazitäten	Kennzahlen	Zusammenfassung
-----------------	--------------------	---------------------------	-------------------	-----------------

Wechselhafte und problematische Kennzahlenhistorie

- **Datenprobleme** bei der Bundesanstalt für Arbeit als **Auslöser für die „Hartz“-Reformen**
- Verdacht einer **zu schematischen** und letztlich an den Erfordernissen des Arbeitsmarktes vorbeigehenden **Messung von Arbeitslosigkeit und darauf bezogener Maßnahmen/Erfolge**
- **Mit dem Start des SGB II Fallzahlschock** aufgrund unterschätzter Problemlagen, leistungsrechtlich bedingter Anreize und problematische Wirtschaftslage
- **Bis 2007** vor allem in den Optionskommunen, aber auch in der BA **Probleme beim Aufbau von Melde- und Statistikstrukturen** sowie der zugehörigen EDV-Systeme
- Außerdem **permanente Auseinandersetzungen um die adäquate Messung der zentralen Problem-, Bedarfs- und Handlungsgrößen**: Arbeitslosigkeit, Arbeitsuchende, erwerbsfähige Hilfebedürftige, Bedarfsgemeinschaften, Leistungsempfänger
- Im Ergebnis **divergente Strategien der kommunalen und agenturgesteuerten Grund-sicherungsträger** im Widerstreit zwischen Integration und Vermittlung, Fördern und Fordern

ARGE und Option	Getrennter Vollzug	Spezifika und Kapazitäten	Kennzahlen	Zusammenfassung
-----------------	--------------------	---------------------------	------------	------------------------

Zusammenfassende Bewertung

- Auf der Basis der ISE-Evaluation folgende **Kennzeichnung der drei Trägermodelle**:
 - **ARGE mit erheblichen Systemdefiziten**, jedoch gewissen Stärken im Hinblick auf stellenorientierte Vermittlungsroutinen und die Vernetzung mit dem SGB III-Bereich
 - **Optionskommunen mit organisatorischen Vorteilen** und klaren Erfolgen bei der sozialintegrativen Einbettung der Integrationstätigkeit unter Einschluss präventiver Ansätze
 - **Getrennte Aufgabenwahrnehmung mit separater Optimierung** des Vollzugs von Agentur- und kommunalen Aufgaben, jedoch mit ungelösten Schnittstellenproblemen zulasten eines gesamthaften Integrationsansatzes
- Absehbare **Ergebnisse der § 6c-Evaluation** im Auftrag des Bundes:
 - Konzentration der **ARGEn** (und i. T. der gA) auf **stellenorientierte Vermittlung** mit bessern Ergebnissen bei der Absenkung der Hilfebedürftigkeit und damit auch im Hinblick auf die fiskalische Effizienz
 - Schwerpunkt der **Optionskommunen** im Bereich der **Bewerberorientierung** (fördernder Ansatz) mit größeren Fortschritten bei der Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und ungeforderter Beschäftigung
 - **Bewertung** bei geringeren Unterschieden als erwartet vor allem **von den angelegten Maßstäben abhängig** – dabei Berücksichtigung der Existenz von *best practice* in beiden Gruppen

ARGE und Option	Getrennter Vollzug	Spezifika und Kapazitäten	Kennzahlen	Zusammenfassung
<p>(Forts.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausgehend von der mutmaßlich geringen Signifikanz der § 6c-Evaluation und in Anbetracht einer erwartbar politischen Entscheidung Erfordernis ergänzender Entscheidungskriterien • Dabei nach Karlsruhe hohe Bedeutung staats- und verfassungspolitischer Erwägungen im Zusammenhang mit der Föderalismuskommission I und II <ul style="list-style-type: none"> – Erhalt eines subsidiären Verwaltungsföderalismus – Stärkung von koordinativen und kooperativen Verfahren bei gleichzeitig entflochtenen Kompetenzen – Setzung von effizienz- wie effektivitätsfördernden Rahmenbedingungen (kooperativer Wettbewerbsföderalismus) – Beachtung von Nachhaltigkeitsgesichtspunkten auch im institutionen- und sozialpolitischen Bereich • Unter Berücksichtigung asymmetrischer Startbedingungen („David gegen Goliath“) sowie im Hinblick auf solcherart erweiterte Kriterien Feststellung eines systemischen Vorteils der Optionskommunen 				

Erfordernisse	Optionen	Trägerfrage	Geteilte Trägerschaft	Alternativen	Zusammenfassung
---------------	----------	-------------	-----------------------	--------------	-----------------

(11) Schlussfolgerungen

Gesamtbilanz und Handlungsoptionen

Erfordernisse	Optionen	Trägerfrage	Geteilte Trägerschaft	Alternativen	Zusammenfassung
---------------	----------	-------------	-----------------------	--------------	-----------------

Gesamtbilanz und Handlungsoptionen für eine Reform der Trägerschaft des SGB II

Endbericht und Ergebnisse der dritten flächendeckenden Erhebung

Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages
Professor Dr. Dr. h.c. Joachim Jens Hesse / Alexander Götz

Berlin, Dezember 2008

Erfordernisse	Optionen	Trägerfrage	Geteilte Trägerschaft	Alternativen	Zusammenfassung
---------------	----------	-------------	-----------------------	--------------	-----------------

Inhalt

- **Erfordernisse:** Erfahrungen einer vierjährigen Praxis und Voraussetzungen eines erfolgreichen Vollzugs des SGB II
- **Optionen:** Systematisierung der für eine Reform der Trägerschaft des SGB II möglichen Varianten
- **Trägerfrage:** Einheitliche *versus* geteilte Trägerschaft
- **Geteilte Trägerschaft:** Verschiedene Aspekte einer auch künftigen Beteiligung von Bund *und* Kommunen
- **Alternativen:** Auftragsverwaltung und Lösungsansätze im Leistungsrecht
- **Zusammenfassung:** Votum der Kreise und Optionsstädte

Erfordernisse	Optionen	Trägerfrage	Geteilte Trägerschaft	Alternativen	Zusammenfassung
---------------	----------	-------------	-----------------------	--------------	-----------------

Methodische Hinweise

- Darstellung quantitativer Umfrageergebnisse als Aggregatdaten
- Bei Aufsummierungen über 100% Möglichkeit von Mehrfachnennungen
- Zur Fallzahl jeweils auch Angabe des Erhebungszeitraums:
 - 2006 = 1. Welle (März bis Juni 2006)
 - 2007 = 2. Welle (April bis Juli 2007)
 - 2008 = 3. Welle (April bis Juli 2008)
- Bei Bezugnahme auf einen bestimmten zeitlichen Kontext jeweils Ausweis als Jahreszahl in der Überschrift oder darunter in der Fragestellung

Erfordernisse	Optionen	Trägerfrage	Geteilte Trägerschaft	Alternativen	Zusammenfassung
---------------	----------	-------------	-----------------------	--------------	-----------------

Das SGB II als sozial- und arbeitsmarktpolitischer Auftrag mit dem Erfordernis klarer Zuständigkeiten

- Zentrale **Vorgabe des Gesetzgebers**: Personengebundene **Betreuung, Aktivierung und Integration** von Langzeitarbeitslosen **aus einer Hand**
 - Neben optimierter Vermittlung **Bedarf an individueller und langfristiger Betreuung** einer in weiten Teilen **problembehafteten Klientel** (Dauerarbeitslosigkeit, multiple Vermittlungs- und strukturelle Integrationshemmnisse auch durch fehlenden Arbeitsbezug im familiären und sozialen Umfeld)
 - Hierzu **notwendiger Einbezug** unterschiedlichster **sozialintegrativer Instrumente** sowie **Vollzug im Kontext und lokalen Netzwerk sozialer Daseinsvorsorge**
 - Für **personalintensive Dienst- und Transferleistungen** unter erschwerten Klientelbedingungen **klare Ziele/Aufträge, störungsfreie Abläufe** und **motivierter Mitarbeiter** erforderlich
- ➔ Deshalb **Vollzug des SGB II** weit mehr als andere öffentliche Aufgaben **von funktionsadäquater Organisation** auf der Basis verbundener, möglichst einheitlicher Zuständigkeiten **abhängig**

Erfordernisse	Optionen	Trägerfrage	Geteilte Trägerschaft	Alternativen	Zusammenfassung
---------------	-----------------	-------------	-----------------------	--------------	-----------------

Optionen nach dem BVerfG-Urteil

- Grundfrage einer weiterhin **geteilten oder künftig einheitlichen Trägerschaft**
- Für den Fall einer **ungeteilten Trägerschaft** Wahl zwischen **Bundes- oder Länder- bzw. kommunaler Zuständigkeit**
- Bei einer **Bundesträgerschaft** ergänzende Möglichkeit einer **Gewichtsverlagerung zwischen SGB II und SGB XII** über die Anpassung der Erwerbsfähigkeitsregelung
- Für die Variante einer **geteilten Trägerschaft** notwendige Ausgestaltung
 - der künftigen **Formen gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung** sowie
 - der Zukunft und des Umgangs mit der **Option** (unbefristet und ohne zahlenmäßige Beschränkung, einmalig und kontingentierte oder bloße Fortschreibung)

Erfordernisse	Optionen	Trägerfrage	Geteilte Trägerschaft	Alternativen	Zusammenfassung
---------------	-----------------	-------------	-----------------------	--------------	-----------------

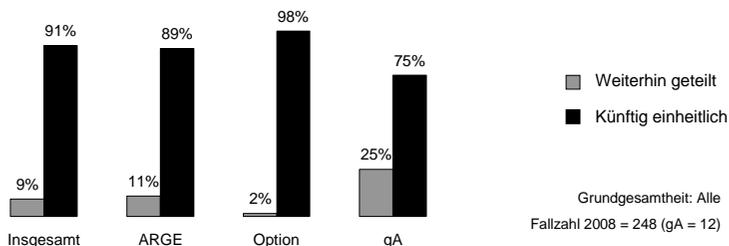
(Forts.)

- Ferner Prüfung von **Zwischenvarianten**
 - etwa über eine operative Vereinheitlichung des Vollzugs über Formen der **Auftragsverwaltung** oder
 - die Entflechtung des Leistungsbereichs durch eine **Abkopplung der Wohn- bzw. Unterkunftskosten**
- Davon ausgehend **Klärung des zu beschreitenden Wegs** (untergesetzliche, einfachgesetzliche oder verfassungsändernde Lösung)

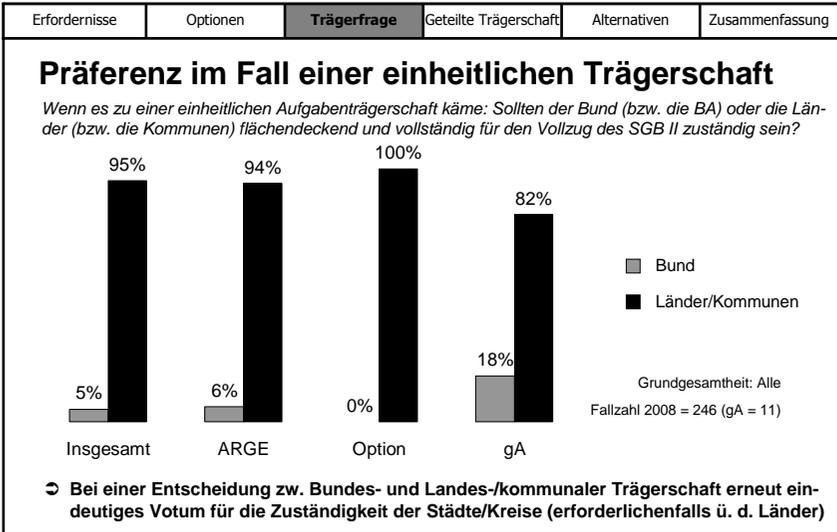
Erfordernisse	Optionen	Trägerfrage	Geteilte Trägerschaft	Alternativen	Zusammenfassung
---------------	----------	--------------------	-----------------------	--------------	-----------------

Weiterhin geteilte oder einheitliche Trägerschaft

Wird weiterhin eine geteilte SGB II-Trägerschaft von Bund und Kommunen für sachgerecht gehalten, um die Kompetenzen beider gebietskörperschaftlichen Ebenen einzubeziehen, oder sollte künftig eine einheitliche Trägerschaft (Bund oder Länder bzw. Kommunen) vorgesehen werden, um eine Leistungserbringung aus einer Hand abzusichern?

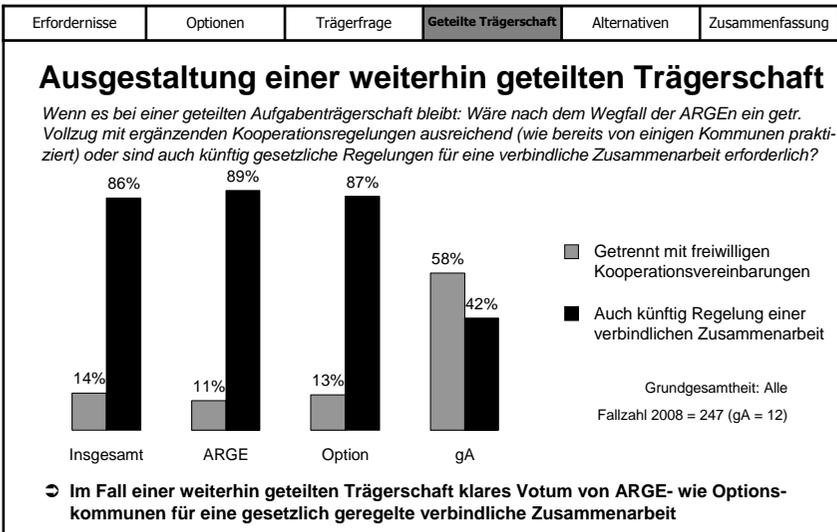


- ⇒ **Unabhängig von der Trägerform klares Votum für eine grundlegende Reform des SGB II und Übergang zu einer einheitlichen Trägerschaft von Bund oder Ländern/Kommunen**



© ISE 2008

Folie (11)-9



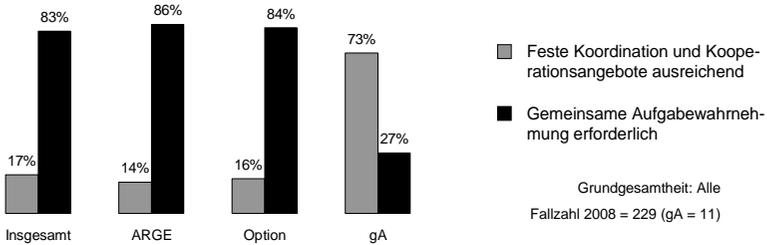
© ISE 2008

Folie (11)-10

Erfordernisse	Optionen	Trägerfrage	Geteilte Trägerschaft	Alternativen	Zusammenfassung
---------------	----------	-------------	------------------------------	--------------	-----------------

Ausgestaltung einer verbindlichen Zusammenarbeit

Wenn es bei einer geteilten Aufgabenträgerschaft bleibt: Wären feste Koordinationsverfahren i. Leistungsprozess und bundesseitige Angebote zur Zusammenarbeit ausreichend oder wird eine ggf. verfassungsrechtlich abzusichernde Neuauflage gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung wie in den ARGEen bevorzugt?

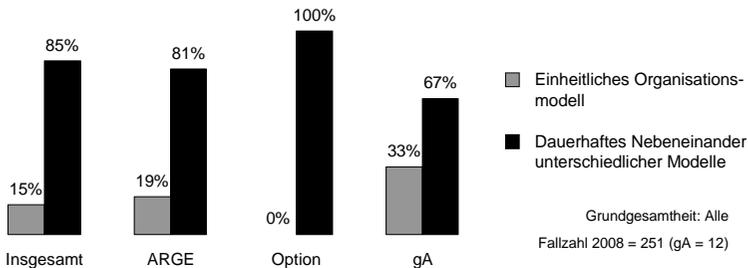


⇒ Zur Ausgestaltung einer Zusammenarbeit bei geteilter Trägerschaft Plädoyer von ARGE- wie Optionskommunen für eine erforderlichenfalls auch verfassungsändernde Lösung

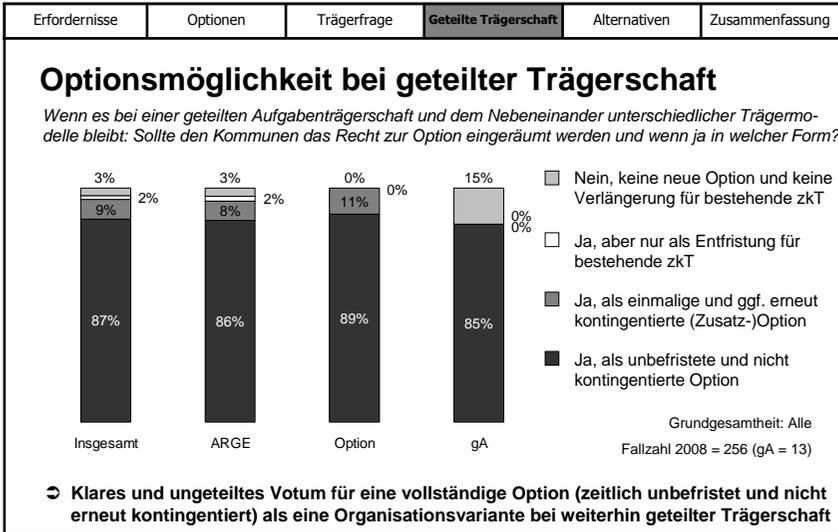
Erfordernisse	Optionen	Trägerfrage	Geteilte Trägerschaft	Alternativen	Zusammenfassung
---------------	----------	-------------	------------------------------	--------------	-----------------

Unterschiedliche Varianten bei geteilter Trägerschaft

Wenn es bei einer geteilten Aufgabenträgerschaft bleibt: Wird der Übergang zu einem einheitlichen Organisationsmodell (KJC, ZAG, verfassungskonforme ARGE usw.) oder das dauerhafte Nebeneinander unterschiedlicher Varianten (Option, getrennter Vollzug, KJC/ZAG/ARGE) bevorzugt?

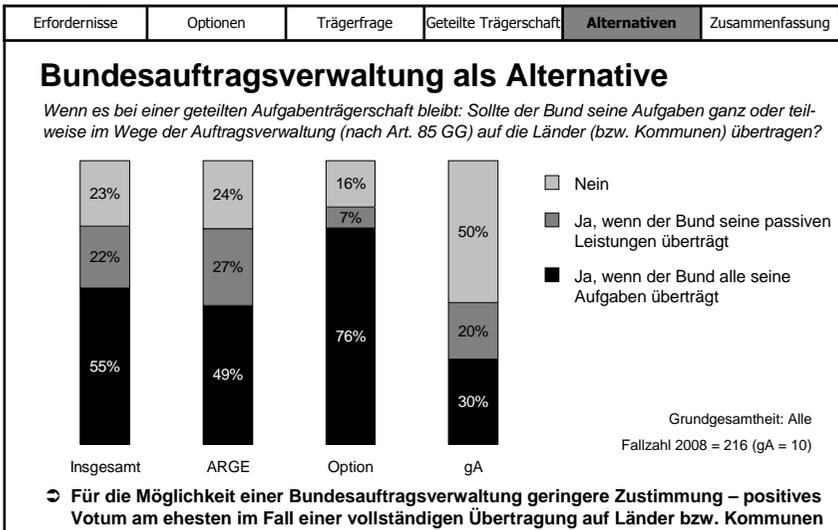


⇒ Nahezu einheitliche Befürwortung einer Lösung mit auch künftig verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung – damit Plädoyer für den Erhalt eines Systemwettbewerbs



© ISE 2008

Folie (11)-13



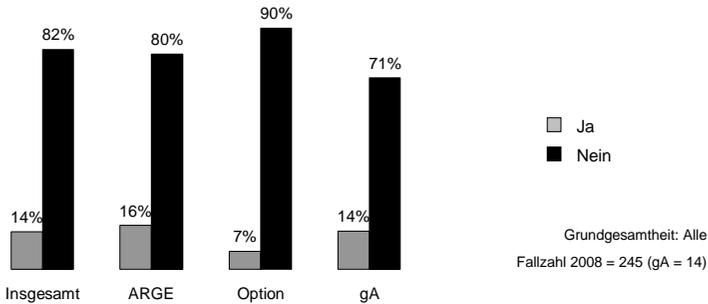
© ISE 2008

Folie (11)-14

Erfordernisse	Optionen	Trägerfrage	Geteilte Trägerschaft	Alternativen	Zusammenfassung
---------------	----------	-------------	-----------------------	---------------------	-----------------

Verändertes Leistungsrecht als Alternative – Variante I

Bestünde eine Alternative darin, den Personenkreis im SGB II durch eine veränderte Definition der Erwerbsfähigkeit zu reduzieren (und damit im SGB XII zu erweitern), so dass der Bund für das SGB II und die Kommunen weiterhin für das vergrößerte Klientel nach dem SGB XII zuständig wären?

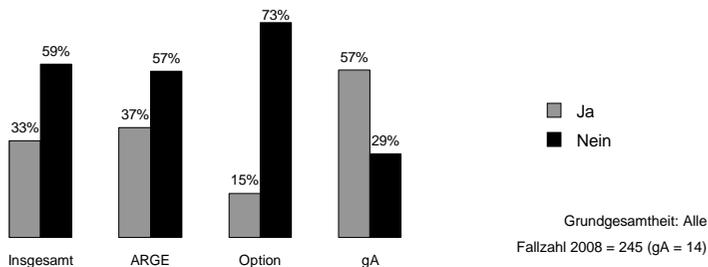


➔ Klare Ablehnung veränderter Erwerbsfähigkeitsregelungen und damit einer *de facto* Rückkehr zum alten System (Sozial- versus Arbeitslosenhilfe)

Erfordernisse	Optionen	Trägerfrage	Geteilte Trägerschaft	Alternativen	Zusammenfassung
---------------	----------	-------------	-----------------------	---------------------	-----------------

Verändertes Leistungsrecht als Alternative – Variante II

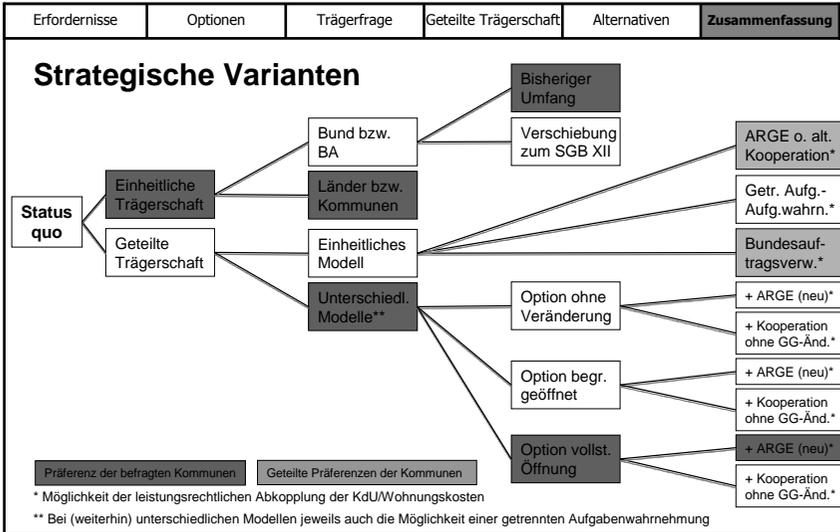
Bestünde eine Alternative darin, zu einer getrennten Aufgabenwahrnehmung im SGB II überzugehen, jedoch gegebene Schnittstellen durch eine Aufwertung des Wohngeldes (anstelle der KdU) oder die Abtrennung des KdU als eigenständige Leistung mit separaten Anspruchsvoraussetzungen aufzulösen?



➔ Keine Mehrheit für die systematische Abkopplung von Wohn-/Unterkunftskosten – allenfalls bei einem Teil der ARGE-Kommunen und in Fällen getr. Aufgabenwahrnehmung

Erfordernisse	Optionen	Trägerfrage	Geteilte Trägerschaft	Alternativen	Zusammenfassung
<h3>Handlungsoptionen aus Sicht der Kreise vor Ort</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Unabhängig von der Trägerform klares Votum für eine grundlegende Reform des SGB II und für den Übergang zu einer einheitlichen Trägerschaft von Bund <i>oder</i> Ländern/Kommunen • Bei einer Entscheidung zwischen Bundes- und Landes- bzw. kommunaler Trägerschaft eindeutiges Votum für die Zuständigkeit der Städte/Kreise (erforderlichenfalls über die Länder) • Im Fall einer weiterhin geteilten Trägerschaft klares Votum von ARGE- wie Optionskommunen für eine (gesetzlich geregelte) verbindliche Zusammenarbeit • Dabei einhelliges Plädoyer für eine erforderlichenfalls auch verfassungsändernde Lösung, jedoch weiterhin mit alternativen Formen der Aufgabenwahrnehmung (KJC/ZAG/ARGE, Option usw.) – Erhalt eines Systemwettbewerbs 					

Erfordernisse	Optionen	Trägerfrage	Geteilte Trägerschaft	Alternativen	Zusammenfassung
<h3>(Forts.)</h3> <ul style="list-style-type: none"> • Bei einer weiterhin geteilten Trägerschaft von Bund und Kommunen klares und ungeteiltes Votum für eine vollständige Option (zeitlich unbefristet und nicht erneut kontingentiert) als gesetzlich abzusichernde Organisationsvariante • Demgegenüber deutlich geringere Zustimmung für die Möglichkeit einer Bundesauftragsverwaltung – positives Votum am ehesten im Fall einer vollständigen Übertragung der Bundeszuständigkeiten auf die Länder bzw. Kommunen • Klare Ablehnung veränderter Erwerbsfähigkeitsregelungen und damit einer <i>de facto</i> Rückkehr zum alten System (Sozial- <i>versus</i> Arbeitslosenhilfe) • Ebenso keine Mehrheit für die systematische Abkopplung von Wohn-/Unterkunftskosten – befürwortet nur von einem Teil der ARGE-Kommunen und von der Mehrheit in Fällen getrennter Aufgabenwahrnehmung 					



Zentrale Ergebnisse	Kontext und Lösungsansätze	Steuerung und Statistik	Erweiterte Reformperspektive
<h1>(12) Empfehlungen</h1> <p>Pragmatische Lösungen für ein wettbewerbsfähiges Leistungssystem</p>			

Zentrale Ergebnisse	Kontext und Lösungsansätze	Steuerung und Statistik	Erweiterte Reformperspektive
<h1>Empfehlungen für eine Reform der Trägerschaft des SGB II</h1> <p>Endbericht und Ergebnisse der dritten flächendeckenden Erhebung</p> <p>Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages Professor Dr. Dr. h.c. Joachim Jens Hesse / Alexander Götz</p> <p>Berlin, Dezember 2008</p>			

Inhalt

- **Zentrale Ergebnisse:** Konsequenzen aus vier Jahren SGB II-Vollzug und dem Modellvergleich
- **Kontext und Lösungsansätze:** Schaffung verlässlicher Rahmenbedingungen, Entscheidung zwischen grundsätzlichen und pragmatischen Reformoptionen
- **Steuerung und Statistik:** Legitime Ansprüche des Bundes, Qualifizierung von Erfolgsmessung und Datenerhebungen
- **Erweiterte Reformperspektive:** Präventive und sozialintegrative Weiterentwicklung des SGB II, Einbindung in die gesamtstaatliche Reformagenda

Erkenntnisse aus vier Jahren SGB II-Vollzug

- Auch bei Zugrundelegung der Ergebnisse der gesetzlichen § 6c-Evaluation **keine grundsätzlichen und signifikanten Nachteilskonstellationen** zulasten der Option:
 - Zahlreiche **zugelassene Träger mit hervorragender Leistungsbilanz**; demgegenüber schmale empirische Basis für den angenommenen ARGE-Vorteil
 - **Modellunterschiede** vor allem **durch unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe begründet**: Potenziale der ARGE n bei rein betriebswirtschaftlicher, Vorzüge der Optionskommunen bei sozialpolitischer und volkswirtschaftlicher Betrachtung
- Zugleich **irreführende Diskussion über die Beweislast**: Keinerlei gesetzliche, staatspolitische oder empirische Basis für ein *Obligo* der Optionskommunen
- Deshalb **keine** hinreichende materielle **Begründung für eine flächendeckende Trägerformentscheidung gegen die Option**

(Forts.)

- In der Konsequenz erhöhtes **Gewicht funktionaler und staatspolitischer Erwägungen**
 - **Verfassungswidrigkeit** der bisherigen Mischverwaltung
 - **Vorteile einer Wettbewerbssituation** als innovationsfördernder Anreizkonstellation für alle Grundsicherungsträger
 - Ansatzpunkte für eine **Fortsetzung und Wiederbelebung einer substantiellen Föderalismusreform**

Verlässliche Rahmenbedingungen

- Vor dem Hintergrund beträchtlicher Unsicherheiten vor Ort notwendige **Planungssicherheit** für die dezentralen Träger und das Personal **durch eine zügige Organisationsentscheidung** möglichst noch in 2009
- Dabei **allerdings Risiko einer voreiligen und einseitigen Entscheidung** auf der Basis einer zu schmalen und unzureichend geprüften Empirie
- Deshalb **Präferenz für eine ggf. spätere, aber fundierte Entscheidung** mit **Übergangs- und Interimsregelungen** zur Stabilisierung der örtlichen Einrichtungen:
 - **Übernahme befristet Beschäftigter** auf dauerhafte feste Stellen
 - Abschluss einer **Übergangsvereinbarung zwischen Bund und Kommunen** zur wechselseitigen Übernahme des bislang in den Grundsicherungsstellen tätigen Personals bei einer künftigen anderen Trägerform
 - Hierbei mittelfristig **Beibehaltung bzw. Fortführung von Abordnungen und Gestellungen** von Mitarbeitern ohne Bereitschaft zu einem Dienstherrn-Wechsel
 - **Automatische Verlängerung der vorher auslaufenden ARGE-Verträge** (bis zum Zeitpunkt einer abschließenden Trägerentscheidung durch den Gesetzgeber)

Grundsätzliche und pragmatische Lösungsansätze

- Aus materiellen, funktionalen und staatspolitischen Erwägungen **unverändert Plädoyer für eine flächendeckende kommunale Zuständigkeit** (einheitliche Aufgabenwahrnehmung, Problem- und Klientelnähe, Vernetzung mit anderen sozialen Leistungen, keine Sonderstrukturen für ein Politikfeld)
- Dabei grundsätzliche Präferenz für eine **systemgerechte Umsetzung in der Form einer Ausführung des SGB II als eigener Angelegenheit der Länder** mit aufkommensbezogener Anpassung der vertikalen Finanzbeziehungen (einschließlich des dauerhaften Ausgleichs von Struktur- und Belastungsunterschieden über quotale Lösungen und Dynamisierungsprozesse)
- Demgegenüber erhebliche **Probleme aufgrund fehlender politischer Mehrheiten** und fiskalischer **Risiken für Länder wie Kommunen**; außerdem Verzicht auf die positiven Routinen erfolgreich arbeitender ARGEn und die erheblichen Innovationseffekte des bisherigen Modellwettbewerbs

(Forts.)

- Deshalb **Beibehaltung einer geteilten Trägerschaft bei vollständiger** (unbefristeter und unkontingierter) **Öffnung der Option** als gangbare Alternative und **ohne Erfordernis einer GG-Änderung** (in Form definierter Konzessionsphasen zur Absicherung der Agenturseite)
- Hierdurch Erhalt eines **dreifach positiven Wettbewerbseffekts**:
 - Auf der Basis eines permanenten Modellvergleichs **Verstetigung positiver Anreizstrukturen** für jeden Träger und jede Grundsicherungsstelle
 - **Aufwertung der kommunalen Stellung** in den ARGEn aufgrund einer dauerhaften Exit-Option
 - **Stärkung der örtlichen Agentur-Geschäftsführungen** innerhalb der BA-Hierarchie (unter Verweis auf die Exit-Option der kommunalen Träger) – davon ausgehend Dezentralisierungsschub für die gesamte Agenturstruktur
- **Verbesserungen der ARGE-Struktur** (Ermöglichung der eigenen Dienstherrenschaft) und Ausweis der gemeinsamen Einrichtungen als Kann-Bestimmung im SGB II

Erhöhung dezentraler Gestaltungsmöglichkeiten

- Ermöglichung dezentraler Innovation durch **eigenständige Wahl und Gestaltung von Eingliederungsinstrumenten** – deshalb Verzicht auf einschränkende Ausführungsbestimmungen für die freie Förderung nach § 16f SGB II
- Prüfung von (weiteren) **Kapitalisierungsvarianten** im Rahmen von öffentlicher Beschäftigung, Kombilohnsystemen und Subventionsformen
- Aufhebung oder Lockerung der **Grenze zwischen Eingliederungs- und Verwaltungsbudget**
- Längerfristige **Budgetzusagen des Bundes**
- **Annäherung der Tarif- und Besoldungsstrukturen** von BA und Kommunen
- **Eigene Dienstherrenschaft** für die ARGEN und/oder alternativ dazu Personalentwicklungskontingente seitens der Träger

Legitime Steuerungsansprüche des Bundes

- Nachvollziehbares Interesse an einer **fachlichen Rahmensteuerung** und rechtlich erforderliche **Prüfung und Kontrolle der Verwendung von Bundesmitteln** durch die Grundsicherungsstellen und kommunalen Träger; hierbei Gewährleistung von **Verlässlichkeit und Rechtssicherheit**
- Hierbei jedoch **sorgfältige Instrumentenwahl** und **Konzentration auf die primären (gesetzlichen) Handlungsansätze** im Rahmen des Verwaltungsföderalismus
- Deshalb zunächst **Nutzung des SGB II als wesentlicher Steuerungsressource** (Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente als Beispiel)
- **Vermeidung von detaillierten Vollzugsvorgaben** und Eingriffen durch BMAS und BA
- Rückführung der einschlägigen Rechts- und Ausführungsvorschriften und **Konzentration auf möglichst wenige**, ggf. sogar **nur eine jährliche Verordnung** des Bundes
- **Fortsetzung der Tätigkeit der Prüfgruppe des BMAS** (ggü. den Optionskommunen) – erwartbare Professionalisierung und abnehmende Konflikthaftigkeit der eingesetzten Verfahren im Anschluss an eine abschließende Trägerentscheidung des Gesetzgebers

Qualifizierung von Erfolgsmessung und Statistik

- Unverändertes Erfordernis einer **verbindlichen und einheitlichen Arbeitsmarkt- und Sozialstatistik**
- Erheblicher Entwicklungsbedarf im Hinblick auf die **differenzierte Messung und Dokumentation sozialintegrativer Handlungserfolge**
- Hierzu notwendige **Objektivierung der eingesetzten Verfahren und Statistiken** auf der örtlichen wie auch ggf. auf der zentralen Ebene:
 - Installation einer dauerhaften (quantitativen wie qualitativen) **unabhängigen Evaluation** der Integrationstätigkeit
 - Prüfung einer **von beteiligten Trägern unabhängigen Arbeitsmarkt- und Sozialstatistik** (ggf. beim Statistischen Bundesamt)
- Zur Abstimmung und Einbringung unterschiedlicher Interessen, Kenntnisse und Perspektiven **Bildung eines gemeinsamen Norm- und Standardausschusses von Bund, Ländern und Kommunen**; Aufgabe: Festlegung geeigneter Kennzahlen, Indikatoren und Software-Standards

Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise

- Zwar kein unmittelbarer Fallzahlenanstieg prognostiziert, aber bereits **im aktuellen Geschäftsbetrieb negative Auswirkungen** eines weniger aufnahmefähigen Arbeitsmarktes erwartbar
- Zugleich im Verlauf von **2009 und dann 2010** deutliche **Zunahme der Hilfebedürftigen**
- Deshalb **Erfordernis verstärkter Qualifizierungs- und Fortbildungsbemühungen** auch im SGB II-Bereich
- Außerdem Schaffung von Angeboten zur **Vermeidung einer abnehmenden Beschäftigungsfähigkeit im Bezug** (vor allem für die in den kommenden beiden Jahren steigende Zahl noch arbeitsmarktnaher Klienten)
- Hierzu **ggf. Entfristung von Arbeitsgelegenheiten** und Einrichtung hochwertiger öffentlicher Beschäftigungsformen auf Zeit
- Ungeachtet dessen **Fortsetzung und Intensivierung sozialintegrativer Maßnahmen** und ganzheitlicher Betreuungsansätze zugunsten schwer Vermittelbarer und ihres Umfeldes (langfristig anzulegende Rückführung einer gesellschaftlichen Problemschicht – „Prekariat“)

Das SGB II als sozial- und arbeitsmarktpolitischer Auftrag mit dem Erfordernis klarer Zuständigkeiten

- Zentrale **Vorgabe des Gesetzgebers**: Personengebundene **Betreuung, Aktivierung und Integration** von Langzeitarbeitslosen **aus einer Hand**
- Neben optimierter Vermittlung **Bedarf an individueller und langfristiger Betreuung** einer in weiten Teilen **problembehafteten Klientel** (Dauerarbeitslosigkeit, multiple Vermittlungs- und strukturelle Integrationshemmnisse auch durch fehlenden Arbeitsbezug im familiären und sozialen Umfeld)
- Hierzu **notwendiger Einbezug** unterschiedlichster **sozialintegrativer Instrumente** sowie **Vollzug im Kontext und lokalen Netzwerk sozialer Daseinsvorsorge**
- Für **personalintensive Dienst- und Transferleistungen** unter erschwerten Klientelbedingungen **klare Ziele/Aufträge, störungsfreie Abläufe** und **motivierter Mitarbeiter** erforderlich
- ➔ Deshalb **Vollzug des SGB II** weit mehr als andere öffentliche Aufgaben **von funktionsadäquater Organisation** auf der Basis verbundener, möglichst einheitlicher Zuständigkeiten **abhängig**

Nach dem BVerfG-Urteil: SGB II u. seine Weiterentwicklung als Teil der gesamtstaatlichen Modernisierungsagenda

- **Präventive, sozialintegrative und orts- wie problemnahe Weiterentwicklung** des SGB II als Beitrag zur
 - **gesellschaftspolitischen Nachhaltigkeit** (Familien-/Kinderförderung; Aufhebung/Verringerung herkunftsabhängiger Lebenschancen; Vermeidung finanziell wie individuell problematischer Folgekosten durch vermehrte Investitionen in Lernfähigkeit, Bildung und Qualifikation),
 - **sozialpolitischen Stabilisierung** (Umsteuerung des bislang primär passiven und nachsorgenden Hilfeansatzes hin zu einer vorsorgenden, Betroffene integrierenden und aktivierenden Leistungspolitik),
 - **staatspolitischen Modernisierung** (intrasektoraler Wettbewerb ohne negative externe Effekte; Entflechtung und Kooperation der gebietskörperschaftlichen Ebenen; Deregulierung; Entbürokratisierung) und
 - **finanzpolitischen Konsolidierung** (Abkehr von ausgabebezogenen Annuitäten u. Übergang zu einem Kosten-, Leistungs- und Ergebnisdenken; Investitionen anstelle nicht beeinflusster konsumtiver Ausgaben)
- SGB II aufgrund seiner öffentlichen Wahrnehmung, des Finanzvolumens und der Verknüpfung unterschiedlicher Reformthemen als „**Gelenk- und Werkstück**“ der **Modernisierung sozialer Leistungssysteme und der bundesstaatlichen Ordnung**

Bundesrepublik Deutschland

Verwaltungsgrenzen Stand 01.08.2008





DEUTSCHER
LANDKREISTAG



Deutscher Landkreistag

Ulrich-von-Hassell-Haus

Lennéstraße 11

10785 Berlin

Tel. 0 30/59 00 97-3 09

Fax 0 30/59 00 97-4 00

www.landkreistag.de

info@landkreistag.de

