

Vorbericht

für die 195. Sitzung
des Hauptausschusses
am 12. Mai 2009
in Bochum

TOP 2: Neuorganisation der Aufgabenwahrnehmung im SGB II

Berichterstatteerin: Beigeordnete Verena Göppert

I. Beschlussvorschlag:

1. Der Deutsche Städtetag bekräftigt seine Forderung an Bund und Länder, kurzfristig eine Einigung über eine verfassungskonforme Nachfolgeregelung für die Arbeitsgemeinschaften von Kommunen und Bundesagentur für Arbeit herbeizuführen. Die Zusammenarbeit hat sich bewährt und muss angesichts der Wirtschaftskrise und ihrer Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zügig abgesichert werden.
2. Der Deutsche Städtetag gibt nach wie vor einer verfassungsrechtlichen Absicherung der Mischverwaltung in den Arbeitsgemeinschaften den Vorzug, um die Kontinuität in der Umsetzung des SGB II zu gewährleisten. Sollte eine Einigung hierzu derzeit und auch künftig politisch nicht erreichbar sein, sind unmittelbar Konzepte für eine vertragliche Kooperation der beiden Leistungsträger zu entwickeln. Diese Konzepte müssen jedoch geeignet sein, die durch die getrennte Aufgabenwahrnehmung entstehenden Doppelarbeiten bei der Leistungsgewährung zu minimieren, die Eingliederungsleistungen der Kommunen und Bundesagentur für Arbeit zu verknüpfen und den kommunalen Einfluss auf die aktive regionale Arbeitsmarktpolitik zu sichern. Hierzu werden gesetzliche Änderungen im SGB II erforderlich sein.

3. Der Deutsche Städtetag fordert Bund, Länder und Bundesagentur für Arbeit auf, gemeinsam mit den Städten auf eine Stabilisierung der Situation in den Arbeitsgemeinschaften hinzuwirken. Die personalwirtschaftlichen und -rechtlichen Probleme der Neuorganisation der Aufgabenwahrnehmung im SGB II müssen ebenso wie die zukünftige Zusammenarbeit lösungsorientiert diskutiert und kurzfristig einer Entscheidung zugeführt werden. Die Leistungsfähigkeit der Grundsicherungsstellen darf durch den politischen Entscheidungsprozess nicht beeinträchtigt werden.

II. Begründung

Die Bundeskanzlerin hat am 21.04.2009 nochmals öffentlich bekräftigt, dass die Neuorganisation der Aufgabenwahrnehmung in den Arbeitsgemeinschaften in dieser Legislaturperiode nicht mehr politisch entschieden wird. Der Kompromiss des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und der Bundesländer, der eine Verfassungsänderung zur Absicherung der Mischverwaltung zwischen Kommunen und Bundesagentur für Arbeit (BA) in Einzelkörperschaften vorsah, ist derzeit politisch nicht durchsetzbar. Es ist ungewiss, ob eine neue Bundesregierung eine Verfassungsänderung zur Weiterführung der Arbeitsgemeinschaften als Organisationseinheit mit Mischverwaltungscharakter anstreben wird und ggf. hierfür auch entsprechende Mehrheiten im Bundestag und im Bundesrat zustande kämen. Angesichts der knappen verbleibenden Zeit zur Umsetzung der Reform der Jobcenter bis zum 31.12.2010 und der Auswirkungen der Rezession auf den Arbeitsmarkt ist jedoch absehbar, dass nach der Bundestagswahl ein großer politischer Druck auf die neue Bundesregierung bestehen wird, kurzfristig zu entscheiden, ob eine Verfassungsänderung zur Absicherung der Mischverwaltung oder ein vertragliches Kooperationsmodell angestrebt wird.

Sollten BA und Kommunen ihre jeweiligen Aufgaben unter Beachtung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts eigenverantwortlich und getrennt wahrzunehmen haben, ist es dennoch – nicht zuletzt aus Verantwortung für die Hilfeempfänger – notwendig, die Leistungen der beiden Träger eng miteinander zu verzahnen. In diesem Fall sind für die Erbringung der passiven und aktiven Leistungen pragmatische und hilfeorientierte Kooperationsformen zu entwickeln. Es ist unabweisbar, dass mit der getrennten Aufgabenwahrnehmung erhebliche Probleme und Doppelarbeiten bei der Erstellung der Leistungsbescheide entstehen. Der Deutsche Städtetag hat sich daher vorrangig für das Modell der verfassungsrechtlichen Absicherung der Arbeitsgemeinschaften eingesetzt, um die Leistung aus einer Hand auch zukünftig realisieren zu können. Sollte dies politisch jedoch nicht erreichbar sein, muss die Formel für die künftige Zusammenarbeit lauten: Soviel Trennung wie nötig – soviel Kooperation wie möglich!

Die vertragliche Kooperation ist für die Kommunen allerdings nur dann interessant, wenn durch sie drei Hauptziele erreicht werden:

1. Die Minimierung der durch die getrennte Aufgabenwahrnehmung entstehenden Doppelarbeiten bei der Leistungssachbearbeitung,
2. die Verknüpfung der Eingliederungsleistungen von Kommunen und BA und
3. die Sicherung kommunalen Einflusses auf die regionale aktive Arbeitsmarktpolitik.

Ohne Grundgesetzänderung sind die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur verfassungskonformen Ausgestaltung der Zusammenarbeit von Kommunen und BA in der Entscheidung vom 20.12.2007 maßgeblich. Die Träger des SGB II sind dem Grundsatz der eigenver-

antwortlichen Aufgabenwahrnehmung verpflichtet, der verlangt, dass der zuständige Verwaltungsträger seine Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmittel und eigener Organisation wahrzunehmen hat. Jeder Träger hat das Letztentscheidungsrecht für seine Leistungen, was sich auch in den Aufsichtsrechten von Bund und Ländern widerspiegeln muss. Für den Bürger muss klar erkennbar sein, wer für eine Verwaltungsentscheidung verantwortlich ist, das Demokratieprinzip gebietet eine hinreichend klare Zuordnung von Verwaltungszuständigkeiten.

Ein vertragliches Kooperationsmodell muss jedoch mehr sein als eine bloße getrennte Aufgabenwahrnehmung. Die räumliche Zusammenfassung verschiedener Behörden ist unproblematisch, eine koordinierende und informierende Zusammenarbeit verfassungsrechtlich möglich. Gegenseitige Beauftragungen sind im rechtlich vorgegebenen Rahmen möglich. Zu prüfen ist, inwieweit zusammengesetzte, in seine Einzelteile zerlegbare Verwaltungsakte erteilt werden können.

Zur Absicherung der vertraglichen Kooperationslösungen und zur widerspruchsfreien Umsetzung des SGB II hält die Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages mindestens Anpassungen im SGB II für erforderlich. Gesetzliche Änderungen sind beispielsweise zum Abschluss der Eingliederungsvereinbarung, bei der Verhängung von Sanktionen und bei der Feststellung der Erwerbsfähigkeit notwendig. Es muss auch überlegt werden, ob durch gesetzlich verankerte Verwaltungsvereinbarungen und die Einrichtung eines Verwaltungsrates auf Bundesebene sowie von Kooperationsgremien auf Landes- und auf kommunaler Ebene ein höherer Verbindlichkeitsgrad bei der Abstimmung wichtiger Themen, z.B. der Steuerung der Jobcenter durch Zielvereinbarungen, Controlling-Berichterstattung und Benchmarking erreicht werden kann. Weitere Änderungen im SGB II, z.B. bei Beauftragungsmodellen und der Anrechnung von Einkommen und Vermögen würden die Zusammenarbeit erheblich vereinfachen.

Zur Vorbereitung kommunaler Forderungen an die neue Bundesregierung müssen diese Änderungsnotwendigkeiten sowie ein Überblick über die praktischen Auswirkungen einer möglichen Verfassungsänderung sowie der Alternativmodelle aufbereitet werden. Der Deutsche Städtetag wird dies unter Einbindung der Fachausschüsse für Soziales, Jugend und Familie sowie für Personal und Organisation vorbereiten. Dabei muss auch die Gestaltung der Übergangsphase sowie die Rahmenbedingungen für die zukünftige Zusammenarbeit der Leistungsträger modellbezogen in ihren Konsequenzen durchdacht werden. Beteiligungsformen für Kommunen und ggf. auch für Bundesländern an wichtigen Entscheidungen des Bundes und der Bundesagentur für Arbeit zur Steuerung der Jobcenter und zur Gestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik müssen ebenso wie Konfliktlösemechanismen zwischen den Trägern vor Ort gefunden werden. Zentrale Vorgaben für die Jobcenter müssen auf das für die verfassungskonforme Umsetzung des SGB II gebotene Minimum reduziert werden. Die Organisation der Zusammenarbeit muss so weit wie möglich an die vorhandenen Strukturen anknüpfen und dezentral entschieden werden. Insbesondere personalrechtliche und –wirtschaftliche Fragen, der Einsatz von IT-Systemen und eine Verständigung über Mindeststandards für die Leistungserbringung müssen ebenso wie alle übrigen Schnittstellenprobleme kurzfristig geklärt werden. Eine ausführliche Darstellung der zu erörternden Fragen ist in der **Anlage** beigefügt.

Die Erörterung der Jobcenterreform sowohl im Ausschuss für Soziales, Jugend und Familie des DST als auch im Personal- und Organisationsausschusses des DST hat ergeben, dass eine starke Verunsicherung bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kommunen in den Arbeitsgemeinschaften spürbar ist und viele Beschäftigte versuchen, auf Stellen in der Kommunalverwaltung zurückzukehren. Dies ist im Rahmen der Ausschreibung kommunaler Stellen auch möglich. Die Städte sind jedoch bemüht, eine kurzfristige Destabilisierung der Personalsituati-

on in den Arbeitsgemeinschaften zu vermeiden. Zum einen sind die kurzfristigen Rückkehrmöglichkeiten begrenzt. Zum anderen sind die eingearbeiteten Kräfte notwendig, um den Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Grundsicherungsstellen zu bewältigen. Aus der Fürsorgepflicht der Kommunen für ihr Personal heraus besteht jedoch eine Verpflichtung, kurzfristig Perspektiven für die Beschäftigten aufzuzeigen.

Anlage

Neuorganisation des SGB II Zukünftige Zusammenarbeit zwischen Kommunalen Trägern und der Bundesagentur für Arbeit im SGB II

I. Vorbemerkung:

Die erforderliche Verfassungsänderung zur Absicherung der Mischverwaltung zwischen kommunalen Trägern und der Bundesagentur für Arbeit ist in dieser Legislaturperiode nicht mehr zu erwarten. Ohne Verfassungsänderung ist die Weiterführung einer Organisationseinheit mit Mischverwaltungscharakter zur Umsetzung des SGB II nicht mehr möglich. Es ist nach dem bisherigen Ablauf der Verhandlungen zwischen Bund und Ländern mit großen Unsicherheiten behaftet, ob nach der Bundestagswahl im Herbst 2009 eine 2/3 Mehrheit in Bundestag und Bundesrat für eine Verfassungsänderung zustande kommen wird.

Die Änderung der Verfassung ist nach wie vor diejenige Lösung, mit der die Aufgaben in den Arbeitsgemeinschaften gemeinsam von kommunalem Träger und Agenturen für Arbeit auch zukünftig wahrgenommen werden können.

Sollte eine Verfassungsänderung zur Absicherung der Arbeitsgemeinschaften auch nach der Bundestagswahl nicht mehrheitsfähig sein, wird das Zeitfenster zur Installierung von funktionierenden SGB II Strukturen immer enger.

Der Deutsche Städtetag sieht die Notwendigkeit, ohne die Möglichkeit einer Verfassungsänderung aufgeben zu wollen, zeitnah Vorbereitungen für den Fall zu treffen, dass Ende des Jahres 2009 die getrennte Aufgabenwahrnehmung infolge einer mangelnden politischen Einigung über eine Verfassungsänderung umgesetzt werden muss. Angesichts der konjunkturellen Entwicklung und deren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt müssen unmittelbar die organisatorischen Voraussetzungen für die Betreuung, Versorgung und Vermittlung der SGB II Empfänger geschaffen sein. Im Jahr 2010 dürfen nicht Organisationsfragen, sondern es müssen die Leistungsempfänger im Mittelpunkt stehen.

Ohne Verfassungsänderung werden die beiden Träger BA und Kommune unter Beachtung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 20.12.2007 ihre jeweiligen Aufgaben eigenverantwortlich und getrennt voneinander wahrzunehmen haben. Gleichwohl ist es nicht zuletzt aus Verantwortung für die Hilfeempfänger notwendig, die Leistungen der beiden Träger eng miteinander zu verzahnen. Für die Erbringung der passiven und aktiven Leistungen sind pragmatische und hilfeorientierte Kooperationsformen zwischen Bundesagentur und kommunalen Trägern zu entwickeln. Die Formel für die künftige Zusammenarbeit lautet:

So viel Trennung wie nötig - so viel Kooperation wie möglich!

Die Kooperation hat für die kommunalen Träger dann einen Mehrwert, wenn durch sie folgende Ziele erreicht werden:

1. die Minimierung der durch die getrennte Aufgabenwahrnehmung entstehenden Doppelarbeiten bei der Leistungssachbearbeitung und
2. die Verknüpfung der Eingliederungsleistungen und
3. die Sicherung kommunalen Einflusses auf die aktive Arbeitsmarktpolitik.

II. Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung vom 20.12.2007

Die Träger des SGB II sind dem Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung verpflichtet, der verlangt, dass der zuständige Verwaltungsträger seine Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen hat. Jeder Träger hat das Letztentscheidungsrecht für seine Leistungen, was sich auch in den Aufsichtsrechten widerspiegeln muss.

Der Verantwortliche für die Entscheidung muss vom Bürger klar erkennbar sein, das Demokratieprinzip gebietet eine hinreichend klare Zuordnung von Verwaltungszuständigkeiten.

Das heißt im Umkehrschluss:

Räumliche Zusammenfassung verschiedener Behörden ist unproblematisch
Koordinierende und informierende Zusammenarbeit ist möglich
Zusammengesetzte, zerlegbare Verwaltungsakte sind möglich
Gegenseitige Beauftragungen sind im rechtlich vorgegebenen Rahmen möglich

Es wird erforderlich sein, sich gemeinsam mit der Bundesagentur für Arbeit und dem Bundesministerium über einen Rahmen zu verständigen, wie die getrennt voneinander zu erbringenden Hilfen der beiden Träger in freiwilligen Kooperationsvereinbarungen miteinander abgestimmt und verzahnt werden könnten. Bereits bei den Verhandlungen zum Kooperativen Jobcenter gab es unterschiedliche Auffassungen, ob die getrennte Wahrnehmung der Aufgaben ohne eine Änderung des SGB II möglich ist oder nicht. Der DST hat bereits in der Vergangenheit die Auffassung vertreten, dass gesetzliche Änderungen notwendig sind, beispielsweise zum Abschluss der Eingliederungsvereinbarung, Verhängung von Sanktionen, Feststellung der Erwerbsfähigkeit, Anrechnung von Einkommen und Vermögen, sowie auch Änderungen redaktioneller Natur. Nach einer Verständigung über Kooperationsformen sind auch die notwendigen einfachgesetzlichen Änderungen vorzunehmen, über die dann zügig zu entscheiden ist.

III. Wesentliche Merkmale für eine Kooperation aus Sicht des DST

Kooperationsvereinbarungen sind nur auf freiwilliger Basis möglich. Sie funktionieren auch nur dann, wenn die Zusammenarbeit von einem partnerschaftlichen Miteinander auf gleicher Augenhöhe geprägt ist, das gegenseitige Information und Kommunikation als wesentlichen Bestandteil der Zusammenarbeit beschreibt und vom Willen beider Partner getragen ist, sich über die Umsetzung des SGB II abzustimmen. Abstimmungsgremien zur gegenseitigen Information und Beteiligung an trägerübergreifenden Steuerungsfragen sowie die Berichterstattung sollten gesetzlich abgesichert werden. Verfahren zur Lösung von Konflikten können vorgesehen werden, jedoch bleibt das Letztentscheidungsrecht des jeweiligen Trägers unberührt.

Nachfolgende Felder können/sollten Gegenstand von Kooperationsvereinbarungen sein:

- Beibehaltung der räumlichen Nähe unter einem Dach/Standortsicherheit
- Bildung einer gemeinsamen zentralen Anlaufstelle
- Gemeinsamer Antragservice
- Verständigung über Öffnungszeiten und Erreichbarkeit
- Bildung eines Kooperationsausschusses als Forum zur gegenseitigen Information, Abstimmung des örtlichen Arbeitsmarktprogrammes, Abstimmung der lokalen

Zielvereinbarungen, Information und Abstimmung der jeweilig vorgesehenen geplanten Leistungen der Träger,

- Abstimmung der Geschäftsabläufe (Bescheiderteilung, Eingliederungsvereinbarungen, Sanktionsverfahren, Feststellung der Erwerbsfähigkeit etc.)
- Verbindliche Absprachen zur kurzfristigen gegenseitigen Information zur Leistungsgewährung, bzw. Änderung von relevanten Sachverhalten,
- Gegenseitige Information über steuerungsrelevante Daten, Verständigung und Absprache über Datenverwendung, Transparenz sicherstellen
- Möglichkeiten der gegenseitigen Beauftragung für bestimmte Leistungen zur Vermeidung von Doppelarbeit ausschöpfen (Mitteilung der Prüfungsergebnisse bei der Leistungssachbearbeitung, Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen, Bescheiderteilung in einem Briefumschlag, 2 Bescheide oder zerlegbarer VA , Feststellung Erwerbsfähigkeit, Verwendung IT),
- Möglichkeit der Beauftragung der kommunalen Träger für Fallmanagement besonderer Fallgruppen
- Vereinbarung eines lokalen Übergangsmanagements
- Personalfragen, feste Ansprechpartner bei Kommune und Agentur
- „Schlichtungsschleife“ bei Konflikten

Der Rahmen für örtliche Vereinbarungen ist auf Bundesebene zwischen BA/BMAS und den kommunalen Spitzenverbänden abzustimmen:

Die Gestaltung der Übergangsphase sowie die Rahmenbedingungen für die zukünftige Zusammenarbeit der Leistungsträger bei getrennter Aufgabenwahrnehmung müssen durch eine bundesweite Rahmenvereinbarung abgesichert werden.

Wesentliche Merkmale/Voraussetzungen für eine Kooperation sind aus kommunaler Sicht:

- Keine zentralen Vorgaben zur Organisation vor Ort; möglichst anknüpfen an vorhandene Strukturen in den bisherigen Arbeitsgemeinschaften
- Regelung des Personaleinsatzes, Übernahmeangebote, ggf. befristete Personalzuweisung
- Regelung IT- Fragen, Minderung der Schnittstellenproblematik
- Zulässigkeit von Beauftragungen im Rahmen des rechtlich Möglichen
- Verfahrensabsprachen zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit
- Verständigung über Mindeststandards für örtliche Kooperationsstrukturen, gegenseitiger Informationsaustausch,
- Vereinbarungen zur Fortführung der Controlling-Berichterstattung, der Statistiklieferungen und des Benchmarking
- Verfahren zum Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen, Sanktionsverfahren, Außendienst
- Einrichtung von Kooperationsausschüssen auf örtlicher und ggf. auf Landesebene zur Abstimmung des Arbeitsmarktprogrammes und spezieller Eingliederungsstrategien (z.B. für Jugendliche, Migranten, Alleinerziehende);
Abstimmung aller organisatorischen Fragen zu den Verwaltungsabläufen und Kooperationsfragen.

- Einrichtung eines Kooperationsausschusses auf Bundesebene mit folgenden Aufgaben:
Verständigung und Abstimmung der Steuerungs-, Controlling- und Benchmarkprozesse;
Verständigung und Abstimmung der Arbeitsmarktstrategien;
Verständigung über Informationsrechte, Datenzugriffe;

Der DST hält es für erforderlich, zeitnah in die Prüfung der praktischen Auswirkungen der getrennten Aufgabenwahrnehmung sowie in die Vorbereitung möglicher Kooperationsvereinbarungen einzutreten. Hierzu sollte am Beispiel einiger Arbeitsgemeinschaften und einiger Agenturen und Kommunen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung untersucht werden, welche Umstellungsprozesse notwendig sind und wie ein Kooperationsmodell entwickelt werden kann.

Diese Vorarbeiten sind notwendig, um, falls eine Verfassungsänderung weiterhin scheitern sollte, eine rasche Entscheidungsfindung in der nächsten Legislaturperiode zu ermöglichen und eine Basis für eine getrennte Aufgabenwahrnehmung zu entwickeln. Die Weichen müssen jetzt gestellt werden, um bis Ende 2010 ein funktionierendes Hilfesystem auch bei getrennter Aufgabenwahrnehmung zur Verfügung zu haben. Insbesondere hinsichtlich des dann zu praktizierenden Verfahrens, des Personaleinsatzes und der Abstimmungsprozesse zur Vermeidung von Doppelarbeit ist kurzfristig ein tragfähiges Konzept zu entwickeln. Die Tauglichkeit der Vorschläge zur kooperativen Aufgabenerfüllung ist in Planspielen unter Einbeziehung sowohl der kommunalen als auch der BA Praxis zu überprüfen.