



Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften

International Institute for Comparative Government and European Policy
Institut International d'Institutions et de Politiques Européennes

Professor Dr. Joachim Jens Hesse

Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II

Erster Zwischenbericht

Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages

unter Mitarbeit von
Alexander Götz, Ronald Rüdiger, Helge Köhling und Simon Schubert

21. November 2005

Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften

Anschrift
Behrenstraße 34
D-10117 Berlin

Kommunikation
Telefon +49 (0) 30.2061.399-0
Telefax +49 (0) 30.2061.399-9

Internet
Email
Homepage

post@internationales-institut.de
www.internationales-institut.de

Inhalt

1	Auftrag und Fragestellung	3
2	Untersuchungsansatz und methodisches Vorgehen	7
3	Verwaltungspolitische Entscheidungen und Erfahrungen aus der Gründungsphase	10
4	Aufbauorganisation bei der Wahrnehmung von Aufgaben nach dem SGB II	13
5	Ablauforganisation und Zuständigkeitsverteilung/Geschäftsmodell	19
6	Zusammenfassung: Formulierung von Arbeitshypothesen	25
	6.1 Binnenorganisatorische Vor- und Nachteilskonstellationen.....	26
	6.2 Stärken und Schwächen von Optionskommunen und Arbeitsgemeinschaften.....	29
	6.3 Auswirkungen auf die Effektivität und Effizienz der Leistungserbringung.....	33
	6.4 Konsequenzen für die Handlungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften....	37
	6.5 Verwaltungspolitische Perspektiven.....	39
	6.6 Zusammenfassung	45
7	Ausgewählte Fallstudien	47
	7.1 Optionskommune Landkreis Oberhavel.....	47
	7.2 Optionskommune Landkreis Leer	58
	7.3 Optionskommune Landkreis Tuttlingen.....	69
	7.4 Arbeitsgemeinschaft Jobcenter Ingolstadt (kreisfreie Stadt).....	77
	7.5 Arbeitsgemeinschaft Landkreis Mayen-Koblenz	90
	7.6 Arbeitsgemeinschaft für Arbeit und Soziales Dithmarschen.....	102
8	Materialverzeichnis (Fallstudien)	115

1 Auftrag und Fragestellung

Das *Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* und die *Einführung des Zweiten Sozialgesetzbuchs (SGB II)* markieren nicht nur eine tiefgreifende Veränderung des deutschen Sozialstaates, sondern beinhalten 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 nach wie vor strittige *Zusammenarbeit 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 große 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 künftigen Routinen vor Ort*, die mindestens *ebenso stark wie rechtlich begründete Instrumente und Anreizstrukturen* („Fordern und Fördern“) die Wirkung des SGB II konditionieren. So zeigen gerade 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 *mittel- und langfristigen erfolgreichen Umsetzung von Hartz IV* also im-

Örtliche Organisationsleistung als 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 werden diese zunächst nur zur einheitlichen Aufgabenwahrnehmung errichtet, womit sie nicht den Charakter von Aufgabenträgern im juristischen Sinne erhalten. 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.

mer auch eine entsprechende Organisationsleistung der verantwortlichen Träger steht.

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.² Blickt man auf die beschlossene 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.

**Institutionelle
Rahmenbedingungen
und Auswirkungen**

² Vgl. hierzu unter den neueren Arbeiten des Gutachters: *Hesse, J.J.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf/Berlin, 1999a; *ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Brandenburg, Potsdam/Berlin, 1999b; *ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, Kiel/Berlin, 2000a; *ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin/Berlin, 2000b; *ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Mainz/Berlin, 2000c; *ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt, Magdeburg/Berlin, 2001; *ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Stuttgart/Berlin, 2002a; *ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Bayern, München/Berlin, 2002b; *ders.*: Staatsreform in Deutschland – das Beispiel Hessen, Wiesbaden/Berlin, 2002c (aktualisierte Fassung der gemeinsam mit *Th. Ellwein* 1997 vorgestellten Untersuchung); *ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- wie Oppositionsvorschlägen, Berlin 2003; *ders.*: Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktion, Aufgaben und Organisation von »Regierungsbüros«. Gutachten im Auftrag des Gesprächskreises Weser-Ems, Berlin, 2004a; *ders.*: Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland, Berlin, 2004b; *ders.*: Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen. Zwischenbericht, Berlin/Hannover, 2005b; *ders.*: Reorganisation der Hauptstadtverwaltung, Funktional- und Verwaltungsstrukturreform in Berlin, Berlin, 2005c; *ders.*: Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland. Vergleichsanalyse und Schlussfolgerungen für den Raum Saarbrücken, Berlin, 2005d; *Hesse, J.J./Götz, A.*: Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder, in: *ZSE* 4/2003 (I), 579-612, und 1/2004 (II), 106-143; *dies.*: Systematische Aufgabenkritik in der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung. Auswertung der Aufgabenerhebung und Ansatzpunkte für die Neuordnung der Kompetenz- und Organisationsstrukturen, Berlin, 2004b; *dies.*: Struktur- und Kommunalisierungsbenchmark. Systematischer Ländervergleich zur Aufbauorganisation und staatlich-kommunalen Zuständigkeitsverteilung, Berlin, 2005a; *dies.*: Staatsreform in Deutschland: das Beispiel der Länder, Berlin, 2005b, i. E.

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*.

Auftrag und Fragestellung:

Dabei geht es vor allem darum, die vergleichende Analyse von Optionskommunen und Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) 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* einzubeziehen, insbesondere die *politisch-administrativen Rahmenbedingungen in den einzelnen Bundesländern, Verbindungen mit laufenden und künftig möglichen Funktionalreformen* sowie *materielle Verteilungswirkungen*. Hierbei sollen konkurrierende Interpretationen der Leistungsfähigkeit von Optionskommunen und ARGEn zurückgestellt werden. Stattdessen sind auf verwaltungswissenschaftlicher Grundlage *Empfehlungen zur Optimierung der gewählten Arbeitsformen* vorzulegen. Darüber hinaus sollen die *Folgen für die Kapazitäten und das künftige Funktionsprofil der kommunalen Kreisstufe* aufgezeigt und erforderlichenfalls *Vorschläge für eine sachgerechte Weiterentwicklung der finanziellen, institutionellen und regulativen Rahmenbedingungen der Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II* formuliert werden.

Einbezug weiterer Variablen des politisch-administrativen Kontexts

Der vorliegende *erste Zwischenbericht* bildet den *Auftakt für eine auf zwei Jahre angelegte Evaluation*. Er soll das gewählte *methodische Vorgehen veranschaulichen*, auf der Basis von zwölf durch den Gutachter untersuchten *Fällen*³ eine *Bestandsaufnahme und Systematisierung des Themenfeldes* bieten und *erste, in Hypothesen gefasste Einschätzungen* zu den oben benannten Fragen vorstellen.

Im Folgenden werden zunächst der Untersuchungsansatz und seine empirischen Instrumente erläutert (Kap. 2). Dem Schwerpunkt dieser ersten Analysephase entsprechend, kommt es im Anschluss zum Nachvollzug verwaltungspolitischer Entscheidungen und Erfahrungen im Zusammenhang mit der Gründung von Arbeitsgemeinschaften bzw. dem Votum für die kommunale Trägerschaft (Kap. 3). Der Erfassung und Systematisierung gegenwärtig absehbarer Binnenlösungen dienen die sich anschließenden Betrachtungen zum Organisationsaufbau (Kap. 4) sowie zur Ablauforganisation und internen Zuständigkeitsverteilung (Kap. 5). Schließlich mündet der Bericht in die Formulierung von ersten Arbeitshypothesen zu der eingangs formulierten Fragestellung, wobei zwischen binnenorganisatorischen Konstellationen (Kap. 6.1), einer Stärken- und Schwächen-Analyse von Optionskommunen und ARGEn (Kap. 6.2), möglichen Auswirkungen auf die Effektivität und Effizienz der Leistungserbringung (Kap. 6.3), Konsequenzen für die Handlungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften (Kap. 6.4) sowie sich daraus ableitenden verwaltungspolitischen Perspektiven (Kap. 6.5) unterschieden wird. Kap. 7 dokumentiert die empirische Basis des Berichtes anhand von sechs ausgewählten Fallstudien, den Optionskommunen Oberhavel (Kap. 7.1), Leer (Kap. 7.2) und Tuttlingen (Kap. 7.3) sowie den Arbeitsgemeinschaften Dithmarschen (Kap. 7.4), Mayen-Koblenz (Kap. 7.5) und Ingolstadt (Kap. 7.6).

1. Zwischenbericht:

Dokumentation des Ansatzes sowie

Bestandsaufnahme und erste Hypothesen

Aufbau des Berichts

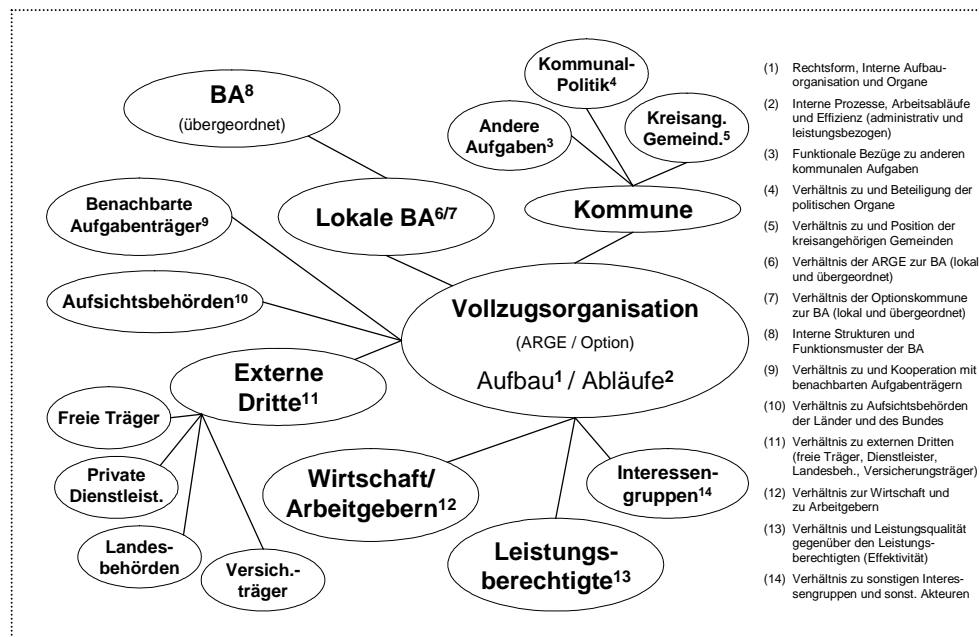
³ Hierbei handelt es sich um je sechs Arbeitsgemeinschaften (Bad Doberan, Dithmarschen, Vechta, Gütersloh, Ingolstadt, Mayen-Koblenz) und Optionskommunen (Oberhavel, Leer, Steinfurt, Main-Kinzig, Tuttlingen, Erlangen); zur Fallauswahl vgl. Kap. 2.

2 Untersuchungsansatz und methodisches Vorgehen

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.⁴ 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*⁵, 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.

Wirkungsorientierte Analyse der organisatorischen und institutionellen Wirkungszusammenhänge

Abbildung 2-A: Untersuchungsfeld



Der zunächst auf zwei Jahre (bis 2007) angelegte *Untersuchungsprozess* wurde auf Wunsch des Auftraggebers *zeitlich flexibilisiert*, um auf auftretende Veränderungen der Rahmenbedingungen auch mit einer zeitlichen Streckung reagieren zu

Untersuchungszeitraum

⁴ 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.

⁵ Zur Definition von Aufgaben und Zuständigkeiten als konstitutive Bestandteile einer organisations- und verwaltungswissenschaftlichen Analyse vgl. ebd.

können. Ferner soll die Untersuchung so angelegt werden, dass sie in ihrer Struktur für eine Sonderevaluation im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg anschlussfähig ist.⁶

Anschlussfähigkeit zur Sonderevaluation des LKT BW

Die Evaluation beginnt mit einer *umfassenden Bestandsaufnahme*, erhebt *fortlaufend eigene empirische Grundlagen* (über Fallstudien und flächendeckende Befragungen der Aufgabenträger), leitet hieraus *deskriptive wie funktional ausgerichtete Analysekatoren* ab und „*erhärtert*“ diese Erkenntnisse auf der Ergebnisseite *durch quantitative Daten*, sobald und insoweit diese durch die Bundesagentur für Arbeit und im Rahmen des Kennzahlenvergleichs der Optionskommunen verfügbar sind. Die *Abfolge der Untersuchungsschritte* gestaltet sich dabei wie folgt:

Untersuchungsablauf

- **Bestandsaufnahme, Fall- und Indikatorenauswahl, Operationalisierung, Monitoring** (bis 06/2005)

Auswertung der gegenwärtigen Evaluationsbemühungen im Rahmen von Hartz IV, vor allem mit Blick auf die Trägermodelle; 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 fünf 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, 3-6/2006, 7-11/2006, 3-6/2007)

Viermalige Bereisung 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)** (12/2005 bis 01/2006; 9-10/2006; 9-10/2007)

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).

- **Drei Zwischenberichte** (11/2005, 08/2006, 07/2007)

Kompakte Zusammenfassung des bis zu dem jeweiligen Termin ermittelten

⁶ In der benannten, ebenfalls auf zwei Jahr angelegten Untersuchung werden 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. Einen ersten Zwischenbericht hierzu legt das ISE Mitte Dezember 2005 vor.

Kenntnisstandes; Ausweis von ggf. darüber hinaus einzubeziehenden Untersuchungsgegenständen (unter Einschluss methodischer Weiterungen).

- **Jahresbericht 2006 (12/2006) und End-/Abschlussbericht (12/2007)**

Zum Dezember 2006 Erstellung eines Jahresberichtes als Zusammenfassung der Erkenntnisse der ersten Untersuchungsphase; hierbei Überprüfung der unterschiedlichen Kriterien und ggf. Anpassung von Untersuchungsrahmen und -schwerpunkten; öffentlichkeitswirksame Darstellung der bis zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Erkenntnisse. Zum Dezember 2007 Vorlage eines gesamthaften Abschlussberichtes unter Einschluss der strukturierten Untersuchungsergebnisse und handlungsorientierter Empfehlungen.

Von zentraler Bedeutung für die fortlaufende Erfassung der organisatorischen und institutionellen Empirie sind die benannten *zwölf Fallstudien* (Abb. 2-B). Sie erheben in ihrer Gesamtheit keinen Anspruch auf umfassende Repräsentativität. Allerdings basiert 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 erlaubt (anders als im Rahmen des bundesweit geplanten Benchmarkings der ARGEn und der Optionskommunen)⁷ keine direkte Vergleichbarkeit innerhalb der Gruppe, jedoch die Ableitung von Fragestellungen und Hypothesen auf der Basis der hierzu erstellten und im Evaluationsprozess fortzuschreibenden Fallstudien, die systematisch mit extern generiertem Datenmaterial und anhand der Ergebnisse aus den flächendeckenden Befragungen (Wellen I-III) getestet werden.

Auswahl und Funktion der zwölf Fallstudien

Abbildung 2-B: Regionale Verteilung der zwölf Fallstudien (Kreise/kreisfreie Städte)

	West	Ost
Nord (SH, MV, Bbg, Nds, NRW)	- Leer (K) – Nds - <i>Dithmarschen</i> (K) – SH - Steinfurt (K) – NRW - <i>Gütersloh</i> (K) – NRW - <i>Vechta</i> (K) – Nds	- Oberhavel (K) – Bbg - <i>Bad Doberan</i> (K) – MV
Mitte (LSA, Sachs, Thü, He, Saar, RIP)	- Main-Kinzig (K) – He - <i>Mayen-Koblenz</i> (K) – RIP	
Süd (Bay, BW)	- Erlangen (S) – Bay - <i>Ingolstadt</i> (S) – Bay - Tuttlingen (K) – BW	

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

⁷ Zu dem von den Landkreisen organisierten Kennzahlenvergleich der Optionskommunen vgl. *Deutscher Landkreistag*: Rundschreiben 520/2005; zu dem von der *Bundesagentur für Arbeit* geplanten Vergleich der ARGEn siehe: *dies.*: Siedlungsstrukturelle Gebietstypen berücksichtigen im Vergleich von 2 ARGEn, Nürnberg, 2005. Letzterem liegen die entsprechenden Kategorien des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung zugrunde; allerdings soll dieses Raster weiterentwickelt und zum Jahresende 2005 fertig gestellt werden.

3 Verwaltungspolitische Entscheidungen und Erfahrungen aus der Gründungsphase

Der Aufbau von Organisationseinheiten für die Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB II war durch eine Reihe von Problemstellungen gekennzeichnet (Fall- und Datenüberleitung, Personalübernahme, Funktionsfähigkeit der Leistungssoftware, fehlende und/oder uneinheitliche Daten zu den Fallbeständen, Unklarheiten im Hinblick auf einzelne Zuständigkeiten, steigende Fallzahlen), die die interne wie externe Wahrnehmung prägten und i. T. den Eindruck einer defizitären Gesamtsituation erzeugten. Letzterem muss nach Intensivinterviews bei 19 Aufgabenträgern insofern entgegengetreten werden, als dass sowohl die *Leistungsgewährung zum 01.01.2005 gesichert* als auch der schrittweise Aufbau von Integrations- und Vermittlungskapazitäten vollzogen werden konnte. Fortbestehende Schnittstellen und Probleme leiten sich demgegenüber vor allem aus *institutionellen Rahmenbedingungen*, insbesondere der mit der *Mischverwaltung aus Bundesagentur und Kommunen* verbundenen Aufteilung von personellen und ressourcenbezogenen Verfügungsrechten sowie den *bislang nicht flächendeckend funktionierenden Softwarelösungen und Datenübermittlungsverfahren* ab.

Stellt man allerdings in Rechnung, dass es sich bei der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende um eine im Hinblick auf die Leistungsumstellung und organisatorische Realisierung *in ihrem Ausmaß bislang kaum vergleichbare Verwaltungs- und Sozialstaatsreform* handelt, dürften sich die angesprochenen Defizite *im Zeitverlauf relativieren*. Dies betrifft auch die Irritationen über unterschiedliche Fallzahlen sowie den Nachholbedarf im Hinblick auf funktionierende Softwaresysteme.⁸ Freilich setzt dies seitens aller Beteiligten die Bereitschaft voraus, *strittige oder unvollständige Arbeitsgrundlagen nicht wechselseitig zu instrumentalisieren*. Vor allem aus Sicht der Aufgabenträger vor Ort, darf sich der i. T. erweckte Eindruck nicht verstetigen, technische Probleme würden im kommenden sowie in den darauf folgenden Jahren bedarfsgerechte Zumessungen gefährden. Andernfalls droht hier eine Zurückhaltung gerade im Integrationsbereich, die die Zielstellung des SGB II nachhaltig gefährden könnte und letztlich zulasten der Anspruchsberechtigten ginge.

Neben den institutionellen und funktionalen Problemstellungen unterliegt die Aufgabenwahrnehmung nach wie vor einer *politischen Diskussion über den Sinn und*

Trotz anfänglicher Probleme insgesamt überzeugende Aufbauleistung

Relativierung technischer Probleme

Notwendige Absicherung der finanziellen Vollzugsbasis

Politische Diskussion über die Trägermodelle

⁸ Gegenwärtig überschatten *Softwareprobleme* die Aufgabenwahrnehmung und drohen sich zu einem grundlegenden Vollzugs- und Reformhemmnis zu entwickeln (erneut vor allem im Hinblick auf die von ARGEn und Agenturen eingesetzte Leistungssoftware A2LL). Nach Angaben von ARGE- wie Agenturvertretern zählen hierzu insbesondere fehlende Datenzugriffe und Controllinginformationen vor Ort, andauernde Instabilitäten im Regelbetrieb, notwendige Umgehungslösungen im Rahmen der Sachbearbeitung sowie für die Kunden intransparent ausgestaltete Bescheide.

die Machbarkeit eines Zusammenwirkens von Bund und Kommunen sowie zu der Frage, inwieweit kommunale Träger (namentlich die Optionskommunen) dazu in der Lage sind, Landzeitarbeitslosigkeit ohne direkten Anschluss an zentrale Vermittlungssysteme wirksam zu bekämpfen.⁹ Während die fundierte Beurteilung dieser Aspekte erst auf Grundlage valider Daten, mithin am Ende einer Evaluation möglich wird, können die Motive und Verfahren der örtlichen Entscheidungen (für bzw. gegen die Option) sowie die bei der Herausbildung bestimmter Organisationslösungen maßgeblichen Umstände bereits heute deutlich eingegrenzt werden. Hinsichtlich der ausschlaggebenden Gründe bei der Wahl der Trägerform sind dies insbesondere die folgenden:

- Optionskommunen haben sich für die alleinige Trägerschaft der Aufgaben nach dem SGB II in erster Linie *aufgrund bestehender Vorerfahrungen im Bereich der aktivierenden Sozialhilfe und lokalen Beschäftigungspolitik* (HzA, Hilfe Zur Arbeit, MoZart, Beschäftigungsgesellschaften usw.) entschieden.
- Hierbei mögen *Bestandsinteressen* der mit entsprechenden Initiativen betrauten Einrichtungen eine Rolle gespielt haben, doch *dürften diese nicht ausgereicht haben, um eine fachlich begründete und finanziell kalkulierbare Entscheidung zu ersetzen*.
- Auch lassen sich verschiedentlich gegenüber dem Gutachter geäußerte Vorwürfe weder empirisch noch logisch belegen, die Optionskommunen hätten sich aufgrund finanzieller Probleme für die alleinige Trägerschaft entscheiden, um mit Hilfe der neuen Aufgaben sowie der damit verbundenen Ressourcen ihre Existenz abzusichern. Dem widerspricht unmittelbar der in der Regel hohe Konsens, der innerhalb der jeweiligen Vertretungskörperschaften und (im Fall von Landkreisen) auch mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden erzielt wurde. Zwar befürchteten Letztere i. T. Mehrausgaben, die über die Kreisumlage ihre Haushalte belasten könnten, doch wurden diese Vorbehalte in den meisten Fällen mittlerweile abgebaut. Darüber hinaus erweist sich eine schlechte Finanzlage, zieht man hierfür Indikatoren wie die Verschuldung, den Kassenkreditstand oder die Höhe der Kreisumlage heran, auch haushalterisch als nicht für die Optionsentscheidung signifikant.¹⁰ Vielmehr dürfte Gegenteiliges der Fall sein: Trotz der seitens der Landkreise einvernehmlich gesehenen funktionalen Vorteile der Option *entschieden sich viele* (zunächst) *gegen die alleinige Trägerschaft, weil man* aufgrund unterschiedlicher Annahmen zu den Fallzahlen und einer unsicheren, letztlich nicht einklagbaren Finanzausstattung durch den Bund *unkalkulierbare Risiken für die eigenen Haushalte befürchtete*.
- *Ähnliches gilt für die parteipolitische Orientierung* der Optionskommunen, insbesondere wenn man neben der Zugehörigkeit der Landräte (und Oberbürgermeister) auch die der zuständigen Fachdezernenten einbezieht. Hier zeigt sich erneut, dass der gegebene Erfahrungshintergrund, die Beurteilung der Funktionalität einer Gemeinschaftsverwaltung mit einer Bundeseinrichtung sowie der eigene Gestaltungsanspruch bei der Entscheidung überwogen.

Gründe für die Wahl der Trägerform

Option aufgrund kommunaler Vorerfahrungen

Bestandsinteressen nachrangig

Keine finanzielle Motivation für, sonder eher gegen die Option erkennbar

Kein signifikanter Zusammenhang zwischen Parteizugehörigkeit der lokalen Akteure und der Optionsentscheidung

⁹ Vgl. hierzu die von Henneke nachgezeichnete Diskussion im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens: Henneke, H.-G.: Die Saga um „Hartz IV“: zur Reform der sozialen Sicherungssystem und ihrer Umsetzung, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 2/4 (2004), 548-579.

¹⁰ Vgl. hierzu die Daten des Statistischen Bundesamtes (Destatis) sowie die zusammenfassende Darstellung bei *Deutscher Landkreistag: Kreisfinanzbericht 2004*, Berlin, 2005.

- Demgegenüber gab es *Anzeichen für einen in der Gründungsphase seitens der Bundes- und Landespolitik ausgeübten Druck, sich mit Blick auf etwaige finanzielle Risiken oder eine bestimmte ordnungspolitische Orientierung für die ARGE und gegen die Option zu entscheiden*. Vermittelt wurden entsprechende Vorstöße häufig über die örtlichen Landtags- und Bundestagsabgeordneten, teilweise im Verbund mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Auch hier aber werden Veränderungen in den Positionen deutlich, die sich nach den vom Gutachter geführten Interviews in Richtung einer stärkeren Dezentralität und Eigenverantwortung für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik entwickeln.
- Ungeachtet dessen *profitierten diejenigen Kommunen, die sich für die Bildung einer ARGE entschieden*, offenbar ganz erheblich *von der Möglichkeit*, im Fall einer nicht zustande kommenden Einigung doch zu optieren. Mehrere vom Gutachter interviewte Gesprächspartner auf Kreis-, Stadt- und Agenturseite bestätigten die Bedeutung dieser „*Option der Option*“ für den Verhandlungsprozess. Im Ergebnis beförderte das lokale Einigungen, wobei die organisatorischen Konsequenzen u. a. in einer Dezentralisierung der Standorte und der Aufgabenwahrnehmung sowie in einer Stärkung der Geschäftsführung bestanden.

**Politischer Druck
auf Kommunen**

**Vorteil der „Op-
tion der Option“**

4 Aufbauorganisation bei der Wahrnehmung von Aufgaben nach dem SGB II

Die Bestandsaufnahme und Typologisierung der Organisation der Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II bildet einen Schwerpunkt der gegenwärtigen ersten Untersuchungsphase. Der Gutachter greift hierbei auf eine Unterscheidung nach dem Grad der vertikalen und horizontalen Differenzierung der betrachteten Einrichtungen zurück. Sie erlaubt eine Einschätzung der gegebenen Komplexität und ihrer Konsequenzen für die Effektivität und Effizienz der Leistungserbringung.¹¹

Abb. 4-A ordnet dem für die relevanten Untersuchungsbereiche Indikatoren zu.

Unterscheidung nach vertikaler und horizontaler Differenzierung

Abbildung 4-A: Indikatoren einer vertikalen und horizontalen Organisationsanalyse

	Vertikale Differenzierung	Horizontale Differenzierung
Aufbauorganisation	Gebietskörperschaftliche Ebenen und Verwaltungsstufen/-einheiten Leitungs- und nachgeordnete Arbeitsebenen	Integration / Anbindung an die Hauptverwaltung der Träger (Kreis, AA) Räumliche Aufgliederung und/oder Dezentralisierung Interne Aufteilung nach Abteilungen/Fachbereichen
Leitungs- und Entscheidungsstruktur	Beteiligte gebietskörperschaftliche Ebenen und Verwaltungsstufen/-einheiten	Unmittelbare ¹² und zugeordnete Gremien ¹³ Kreis der einbezogenen Akteure ¹⁴
Ablauforganisation und Zuständigkeitsverteilung	Verfahrensstufen und einander nachgeordnete Zuständigkeiten	Zugänge und Zuständigkeiten für Leistungsberechtigte und Arbeitgeber
Schnittstellen	Zu den lokalen Agenturen für Arbeit Zu anderen Kommunen und Aufgabenträgern der gleichen Ebene	Zu anderen gebietskörperschaftlichen Ebenen Zur Bundesagentur f. Arb. Zu Dritten und privatem Sektor

Sieht man von der grundsätzlichen Differenz ab, nach der Arbeitgemeinschaften eine neuartige Kooperations- und letztlich auch Behördenform darstellen¹⁵, während die Aufgabenwahrnehmung durch Optionskommunen in deren bestehende

¹¹ Zur analytischen Systematik einer darauf aufbauenden Aufgaben- und Organisationskritik vgl. Hesse, J.J., a.a.O., 2004b; Hesse, J.J./Götz, A., a.a.O., 2004b und 2005a.

¹² Geschäftsführung, Träger- bzw. Gesellschafterversammlung, Verwaltungsrat usw.

¹³ Beirat und kommunale Ausschüsse als Beispiel.

¹⁴ Hauptverwaltungsbeamte, Geschäftsführung der lokalen Agenturen für Arbeit, Gemeindevertreter, Kreistagsmitglieder usw.

¹⁵ Während die sich daraus ableitende Rechtsform strittig bleibt, sofern nicht auf verselbständigte Einheiten zurückgegriffen wird (GmbH und AöR als Beispiele); vgl. Eicher, W./Spellbrink, W. (Hg.):

Verwaltungsstrukturen integriert werden kann¹⁶, weist die äußere Gestalt der Aufbauorganisation i. e. S. bislang keine signifikanten Unterschiede auf, die sich ausschließlich auf die Entscheidung für eine Option oder Arbeitsgemeinschaft zurückführen ließen.¹⁷ In beiden Trägermodellen sind nicht rechtsfähige und verselbständigte Einrichtungen gebräuchlich (etwa Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Anstalten des öffentlichen Rechts). Darüber hinaus folgt die innere Organisationsstruktur offenbar primär fachlichen Erwägungen, soweit sie nicht örtlichen und i. T. lokalpolitischen Erfordernissen geschuldet ist.

Bislang keine signifikanten Unterschiede in der äußeren und internen Organisation

Demgegenüber besitzen die *Optionskommunen* einen *größeren*, weil von den Präferenzen, Ressourcen und personalwirtschaftlichen Zwängen eines institutionellen Partners unabhängigen *Gestaltungsspielraum*. Dieser reicht von der vollständigen Eingliederung des Aufgabenbereichs in die vorhandene Ämtergliederung (so im Fall Tuttlingsens als Teil des Sozialamtes) bis hin zur Dezentralisierung oder Auslagerung der aktiven Leistungen in privatrechtlich verfasste Einheiten (kreisfreie Stadt Erlangen, Kreis Steinfurt und Main-Kinzig-Kreis als Beispiele).¹⁸ Insofern dürfte auf Seiten der Optionskommunen in der Zukunft von einer sich vergrößern- und stärker ausdifferenzierenden Vielfalt an institutionellen Lösungen auszugehen sein. Die weitgehend ungeschmälerete Organisationshoheit sowie die Möglichkeit, autonom und in Anbetracht der örtlichen Gegebenheiten zu entscheiden, kann nach wie vor als wesentliche Stärke der kommunalen Trägerschaft angesehen werden. Dies gilt umso mehr, wenn man (wie in Kap. 1 erläutert) eine organisatorische Anpassung an Kundenbedürfnisse von Anspruchsberechtigten und Arbeitgebern als *unverzichtbare Voraussetzung für erfolgreiche Integrationsmaßnahmen* begreift. Hinzu tritt die *Verringerung unterschiedlicher Dienstherrenschaften* und die hiermit verbundene *größere personalwirtschaftliche Flexibilität*. Die daraus resultierenden Vorteile einer kommunalen Zuständigkeit wurden dem Gutachter sowohl von Vertreter der Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen als auch von Mitarbeitern der lokalen Agenturen für Arbeit bestätigt.

Größerer Gestaltungsspielraum von Optionskommunen

SGB II Grundsicherung für Arbeitsuchende. Kommentar, München, 2005, 685ff.; *Münder, J. (Hg.): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxiskommentar, Baden-Baden, 2005, 421ff.*

¹⁶ Unbeschadet der gesetzlichen Verpflichtung, hierfür eine besondere Einrichtung nach § 6a Abs. 6 SGB II auszuweisen, die eine eindeutige Zuordnung von Aufgaben, Haushaltsmitteln und Personal ermöglicht; vgl. dazu *Eicher, W./Spellbrink, W.*, a.a.O., 100; *Münder, J.*, a.a.O., 78.

¹⁷ Eine Ausnahme bildet die in ARGEn notwendige Ergänzung der Organisations- und Hierarchieebene der Trägerversammlung sowie oberhalb davon die Aufgliederung der eigentlichen Aufgabenträger in Kommune und Bundesagentur bzw. Agentur für Arbeit.

¹⁸ Ähnliches gilt für das Maß an örtlicher Differenzierung, da hier die Vertreter der lokalen Agenturen für Arbeit in der Regel eher zurückhaltend agierten oder entsprechende Lösungen aus Effizienzgründen von vornherein ablehnten. Zwar gibt es, wie im Fall der Arbeitsgemeinschaft Gütersloh, auch dezentralisierte Organisationsvarianten, doch zog dies dann in anderen Bereichen Konzessionen an die Agentur nach sich. Auch bestand hier nur sehr eingeschränkt die Möglichkeit, Zuständigkeiten für aktivierende Leistungen (jenseits einer zeitweiligen Vor-Ort-Präsenz) zu ermöglichen, was Optionskommunen in Teilen verwirklicht haben (so der Landkreis Steinfurt, wo in drei kreisangehörigen Gemeinden ein örtliches Fallmanagement institutionalisiert wurde).

Die hier vorgenommene *typologisierende Bestandsaufnahme* der aufbauorganisatorischen Gegebenheiten verzichtet indes weiterhin auf eine Unterscheidung zwischen Optionskommunen und ARGEn. Auf diese Weise sollen die bislang in erster Linie aufgaben- und raumbezogenen Determinanten der Leistungsstrukturen deutlich werden. Hinsichtlich der Unterschiede bei der inneren Ausgestaltung der ARGEn, insbesondere was die Zusammensetzung der Trägerversammlungen, ihre Kompetenzen und die Stellung der Geschäftsführung anbetrifft, wird auf die in Kap. 7 dokumentierten Fallstudien verwiesen. Sofern im Verlauf der weiteren Evaluation derzeit empirisch noch nicht belegbare Unterschiede in der Organisationsentwicklung von Optionskommunen und ARGEn auftreten,¹⁹ ist darauf in den folgenden Berichten einzugehen. Diese können sich dann, neben den bislang bei zwölf Aufgabenträgern durchgeführten Befragungen,²⁰ zusätzlich auf die erste flächendeckende Erhebung zur Aufgabenträgerschaft stützen.

Zunächst keine Unterscheidung zwischen ARGEn und Optionskommunen

Sucht man die gegebenen Varianten zunächst nach dem *Grad ihrer vertikalen und horizontalen Gliederung* zu unterscheiden, um damit den *Umfang an institutionell begründeter Komplexität und strukturabhängigen Schnittstellen* abbilden zu können, bieten sich hierfür *drei unterschiedliche Gliederungsprinzipien* an:

Drei Systematisierungsansätze:

- *Institutionelle Differenzierung* (vollständige Eingliederung in bestehende Verwaltungsstrukturen; Teilintegration ohne Rechtsfähigkeit²¹; Teilrechtsfähigkeit mit verselbständigten Einheiten sowie ggf. unter Einbeziehung kreisangehörigen Kommunen; vollständig ausgegliederte rechtsfähige Einrichtungen);
- *Räumliche Differenzierung* (einheitliche und vollständig zentrale Aufgabenwahrnehmung; Bildung regionalisierter übergemeindlicher Außenstellen; dezentralisierte Wahrnehmung von (Teil-)Aufgaben in den kreisangehörigen Gemeinden);
- *Funktionale Differenzierung* (Querschnittsbereiche; kunden- und leistungsbezogene Aufgaben, zu unterscheiden nach passiven und aktiven Leistungen).²²

Institutionelle Differenzierung

Räumliche Differenzierung

Funktionale Differenzierung

Kombiniert man die benannten Merkmale, so lassen sich anhand der zwölf in die Evaluation einbezogenen Fälle *erste Häufigkeitsverteilungen* angeben, die freilich erneut keine Repräsentativität für das gesamte Bundesgebiet beanspruchen können und insoweit unter dem Vorbehalt der Ergebnisse der für das Jahresende vorgesehenen ersten flächendeckenden Befragung aller Aufgabenträger stehen.

¹⁹ Entweder hinsichtlich der gegebenen Organisationsvielfalt oder aber mit Blick auf bestimmte Strukturvarianten.

²⁰ Hinzu treten die Erkenntnisse zu sieben weiteren baden-württembergischen Aufgabenträgern (vier Optionskommunen zzgl. Tuttlingen, zwei ARGEn und eine getrennte Aufgabenwahrnehmung; vgl. FN 6), deren Bereisung abgeschlossen ist und zu denen gegenwärtig ebenfalls einzelne Fallstudien erstellt werden.

²¹ Hierzu zählen auch der „Normalfall“ einer nicht rechtsfähigen ARGE auf Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sowie die Variante einer Gesellschaft des bürgerlichen Rechts (GbR).

²² Eine sich innerhalb der funktionalen Differenzierung anschließende Unterscheidung nach Kundengruppen ist Gegenstand der Dokumentation der Ablauforganisation in Kap. 5.

Abbildung 4-B: Institutionelle und räumliche Differenzierung

		Institutionelle Differenzierung				
		Vollintegration	Teilintegration		Verselbständigung	
			(Teilverselbständigung)			
Räumliche Differenzierung	Zentral	TUT (K)	<i>IN (S)*</i>	ERL (S)***		
	Regional		<i>DBR (K)</i> <i>MYK (K)</i> <i>DIT (K)</i>	OHV (K)**	MKK (K)****	<i>VEC (K)*****</i>
	Dezentral		LE (K)		ST (K)*****	<i>GT (K)*****</i>

Legende: **Fett** = Optionskommune; *Kursiv* = ARGE; (K) = Kreis; (S) = kreisfreie Stadt; DBR = Bad Doberan; DIT = Dithmarschen; ERL = Erlangen; GT = Gütersloh; IN = Ingolstadt; LE = Leer; MKK = Main-Kinzig; MYK = Mayen-Koblenz; OHV = Oberhavel; ST = Steinfurt; TUT = Tuttlingen; VEC = Vechta; * hier ohne Berücksichtigung der (über die Stadt vermittelt) im Auftrag der ARGE tätigen IN Arbeit GmbH (s. dazu auch Kap. 7.4); ** = in Oberhavel wurde die Genehmigung von Arbeitsgelegenheiten auf zwei kreisangehörige Städte übertragen; *** = Erbringung von Eingliederungsleistungen durch die Gemeinnützige Gesellschaft zur Förderung der Arbeit (GGFA) im Auftrag der Stadt Erlangen, daneben Wahrnehmung der Leistungssachbearbeitung innerhalb der zum Sozialamt der Stadt gehörenden besonderen Einrichtung; **** Erbringung von Eingliederungsleistungen durch die Gesellschaft für Arbeit, Qualifizierung und Ausbildung (aqa), im Bereich der Leistungssachbearbeitung durch das Kreissozialamt als Aufgabenträger mit der aqa (Erledigung hoheitlicher Aufgaben durch Mitarbeiter des Kreissozialamtes); ***** = Erbringung von Eingliederungsleistungen durch die Gemeinnützige Gesellschaft für Arbeits- und Bildungsförderung im Kreis Steinfurt (GAB), dezentrale Leistungssachbearbeitung durch die kreisangehörigen Gemeinden (Heranziehung; in drei Städten einschließlich eigenem Fallmanagement); ***** = in der Rechtsform einer kommunalen Anstalt des öffentlichen Rechts (gem. §§ 2a und 2b Nds. AG SGB II); ***** = in der Rechtsform einer GmbH (GT aktiv) mit regionalisierten Eingliederungsleistungen und dezentraler Leistungssachbearbeitung vor Ort in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden.

Abb. 4-B enthält zunächst eine Aufschlüsselung der Fälle nach ihren institutionellen und räumlichen Charakteristika. Dabei fällt auf, dass – mit Ausnahme des vollintegrativen Modells im Landkreis Tuttlingen (hier wurde die besondere Einrichtung vollständig in das bestehende Kreissozialamt integriert; vgl. dazu auch die Organisationsbetrachtung in Kap. 7.3) – *teilintegrative Lösungen* auch auf Seiten der Optionskommunen *dominieren*, wobei insbesondere *für* Aufgaben der *Steuerung*, der *Aufsicht* über dezentrale Stellen und der *Leistungssachbearbeitung* (aufgrund ihres hoheitlichen Charakters) in der Regel *keine verselbständigten Einrichtungen* gebildet werden, mit Ausnahme der im Rahmen der Heranziehung nach § 6 Abs. 2 SGB II beteiligten oder gesondert beauftragten Kommunen.²³ Eine *Regionalisierung* ist ebenfalls *relativ häufig*, was im Fall der ARGEn u. a. auf den Wider-

**In der Mehrzahl
teilintegrative und
regionalisierte
Einrichtungen**

²³ Letzteres gilt z. B. für den Optionskreis Oberhavel, wo die beiden Städte Hennigsdorf und Zehdenick im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages mit der Durchführung der öffentlich geförderten Beschäftigung nach § 16 Abs. 3 SGB II beauftragt wurden (im Wesentlichen zur Genehmigung und lokalen Koordination von Arbeitsgelegenheiten).

stand der Agenturseite gegen eine vollständige Dezentralisierung zurückzuführen sein dürfte und bei Optionskreisen primären Wirtschaftlichkeitserwägungen folgte. Eine formal umfassende Verselbständigung des Aufgabenträgers bzw. der für die Aufgabendurchführung geschaffenen Organisation findet sich hingegen nur bei den beiden ARGEn Gütersloh (GT aktiv GmbH) und Vechta.

Abbildung 4-C: Institutionelle und räumlich-funktionale Differenzierung²⁴

		Institutionelle Differenzierung			
		Vollintegration	Teilintegration		Verselbständigung
			(Teilverselbständigung)		
Funktional-räuml. Differenzierung	Nur funktional	TUT (K)	IN (S)*	ERL (S)***	
	Räumlich und funktional		LE (K)		MKK (K)**** ST (K)**** VEC (K)***** GT (K)*****
	Nur räumlich		OHV (K)** MYK (K) DIT (K) DBR (K)		

Legende: Vgl. hierzu die Anmerkungen zu Abb. 4-B.

Eine weitere Kombination der gegebenen Merkmale, ergänzt um die funktionale Differenzierung der Aufbauorganisation, macht deutlich (Abb. 4-C), dass *kleinere Einheiten* (unter den untersuchten Trägern Tuttlingen, Erlangen und Ingolstadt) eine vorwiegend *an den Tätigkeitsinhalten orientierte Aufbauorganisation* verwirklicht haben.²⁵ Eine *Mischung aus beiden Gliederungsprinzipien* findet sich dagegen vor allem bei denjenigen Trägern, die eine *Einbeziehung der Gemeinden im Leistungs- oder sogar im Integrationsbereich* vorgenommen haben (Kreis Steinfurt als Beispiel). In diesen Fällen ist zu beobachten, dass die gewählte Örtlichkeit und stärkere Fragmentierung der Leistungsstrukturen zugleich die Ausbildung von größeren Querschnittsbereichen und einer funktionalen Spartenorganisation befördern. Demgegenüber tendieren die allein oder in erster Linie *nach dem Regionalprinzip aufgebauten Einrichtungen* zu einer internen *Integration ihrer kundenbezogenen*

Einfachere und integrierte Struktur von Regionaleinrichtungen

²⁴ Die Zuordnung zu den drei Kategorien („nur räumlich“, „räumlich und funktional“ sowie „nur funktional“) erfolgt anhand des Gliederungsprinzips, das die Bereichseinteilung auf derjenigen Ebene prägt, die der Geschäftsführung bzw. Leitung der jeweiligen Einrichtung unmittelbar nachgeordnet ist.

²⁵ Zur Ausgestaltung der dabei angewandten Geschäftsmodelle vgl. Kap. 5.

Aufgaben; hierzu zählen die Teambildung zwischen Leistungssachbearbeitern und Mitarbeitern im Bereich Integration bzw. aktive Hilfe sowie keine oder eine zumindest funktional zurückgenommene Unterscheidung zwischen Fallmanagement, persönlichen Ansprechpartnern und Vermittlung.

5 Ablauforganisation und Zuständigkeitsverteilung/Geschäftsmodell

Die Ablauforganisation und Zuständigkeitsverteilung innerhalb der mit der Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II befassten Einrichtungen beschreiben deren *endogene prozessbezogene Leistungsstrukturen*. Die damit umrissenen *Geschäftsmodelle* werden zum einen *durch gesetzliche und politische Vorgaben* (besondere Betreuung von U 25-Kunden als Beispiel), zum anderen *durch die gewählte Aufbauorganisation* (Dezentralisierung, Integrationsgrad usw.; vgl. Kap. 4) *geprägt*. Sie verweisen zugleich auf die *inhaltliche „Philosophie“* der Aufgabenträger *i. S. zielgruppenbezogener und instrumenteller Schwerpunkte*. So lässt die Ausbildung eigener Vermittlungs- und Akquiseteams auf eine höhere Priorität im Bereich der stellenorientierten Vermittlung und Arbeitgeberdienstleistungen schließen. Demgegenüber setzen andere Einheiten mit einer größtmöglichen Integration von Eingliederungs- und i. T. auch Leistungsfunktionen auf eine einheitliche Kundenbetreuung, die vor allem der fortlaufenden persönlichen Ansprache und der erforderlichen Aktivierung Rechnung tragen soll. Eine Beurteilung, welches der im Folgenden zu beschreibenden Modelle effektiver ist, lässt sich gegenwärtig noch nicht vorlegen. Hierfür sind einerseits differenzierte und fallübergreifend vergleichbare Vermittlungs- und Integrationsdaten notwendig, andererseits haben sich auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht alle Abläufe soweit konsolidiert, dass sie sich bereits für eine vergleichende Analyse eignen. Gleichwohl kann davon ausgegangen werden, dass gerade die Organisation der *Geschäftsprozesse maßgeblichen Einfluss auf den Handlungserfolg der betrachteten Einrichtungen* haben wird, sofern man weiterhin die Grundeinschätzung teilt, dass eine effektivere und letztlich effizientere Eingliederung von Langzeitarbeitslosen nur über einen entsprechenden personellen Einsatz zu erreichen ist. Umgekehrt wird die regionale Bedarfslage *i. S. einer von der jeweiligen sozioökonomischen Situation abhängigen Kundenzusammensetzung die Ausrichtung der örtlichen Routinen prägen*.²⁶

**Interne
Geschäftsprozesse
als Erfolgsfaktor**

Blickt man auf die gegebenen Lösungen vor Ort, so zeigt sich bereits jetzt eine *erhebliche Vielfalt an unterschiedlichen Prozessgestaltungen und Zuständigkeits-*

**Vielfalt unter-
schiedlicher
Lösungen**

²⁶ Eine erste Tendenzbeobachtung, die sich aus der Auswertung der zwölf bundesweit sowie der sieben zusätzlich in Baden-Württemberg untersuchten Fälle ergibt, bestätigt diese Einschätzung. So neigen Aufgabenträger in Regionen mit hoher struktureller Arbeitslosigkeit und einem entsprechend größeren Potenzial an arbeitsmarktnahen Kunden zu verstärkten Akquise-Bemühungen und innerhalb ihrer Organisation zu einer entsprechenden Trennung zwischen Fallmanagement und Aktivierung auf der einen sowie Vermittlung auf der anderen Seite. Eine bessere wirtschaftliche Ausgangslage und niedrigere Beschäftigungslosigkeit fördert hingegen offenbar eine Betreuungsorientierung *i. S. einer möglichst integrierten, allenfalls nach bestimmten Kundenmerkmalen differenzierten Leistungsstruktur*. Hier fällt der mit z. T. multiplen Vermittlungshemmnissen behaftete Personenkreis als Anteil an der Gesamtklientel wesentlich höher aus und bedarf insofern (dauerhaft oder zumindest vorübergehend) einer verstärkten Aktivierung, bevor überhaupt eine vollständige Wiedereingliederung möglich wird.

modellen, die sich aufgrund der fortlaufenden Organisationsentwicklung künftig noch erhöhen dürfte. Auffällig ist dabei, dass jenseits der oben angesprochenen externen Faktoren (Bedarfslage und wirtschaftliches Umfeld) die Trägermodelle (ARGE und Option) keinen signifikanten Einfluss auf die Ausgestaltung der Geschäftsmodelle haben. Selbst ARGEN, deren Leitung einem von der Bundesagentur stammenden Geschäftsführer obliegt und die in den Räumlichkeiten einer lokalen Agentur untergebracht sind, neigen nicht zwangsläufig zur Adaption von Strukturen und Ablaufmodellen, die sie von ihrem früheren Arbeitsumfeld her gewohnt sind. Vielmehr nutzen offenbar gerade diese Akteure die in den ARGEN bestehende Freiheit, um sich den örtlichen Erfordernissen anzupassen.²⁷

Kein signifikanter Zusammenhang zwischen Träger- und Geschäftsmodell

Gewisse *Gemeinsamkeiten* lassen sich hingegen bei der *Unterscheidung zwischen Leistungssachbearbeitung und Integration bzw. Vermittlung* sowie im Hinblick auf die *Separierung zentraler Organisationsfunktionen ohne Kundenbezug* feststellen. Ersteres ist vor allem auf die erhebliche Komplexität des Leistungsrechts zurückzuführen, die eine einheitliche Bearbeitung im Zusammenhang mit Aktivierung und Vermittlung nahezu ausschließt; hinzu tritt die häufige Verbindung der Gewährung materieller Hilfen mit der Kundenaufnahme und -steuerung, insbesondere wenn diese vor Ort in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden stattfindet. Der zweite Aspekt dürfte sich dagegen im Wesentlichen als größenabhängig erweisen, da die Ausbildung von eigenen „Z-Abteilungen“ einen Grundbestand an Fällen und Personal voraussetzt. Mit der Übernahme der Beauftragten für den Haushalt durch die ARGEN und der Umsetzung einer größeren Durchsetzungsverantwortung auf Grundlage der Rahmenvereinbarung zur Dezentralisierung der Aufgabenerledigung²⁸ dürfte sich dieser Trend jedoch verstärken. Hierbei haben die Optionskommunen insofern einen Vorteil, als sie auf die gegebenen Kapazitäten innerhalb der betreffenden Kreis- oder Stadtverwaltung zurückgreifen können.

Gemeinsamkeiten:

Trennung zwischen Leistung und Integration

Separierung zentraler Aufgaben

Um die unterschiedlichen *Geschäftsmodelle* einem *Vergleich zugänglich zu machen*, der im weiteren Verlauf der Evaluation die Bezugnahme auf Vermittlungserfolge und Effizienz der gewählten Organisationslösungen erlaubt, hat der Gutachter auf der Basis der zwölf bundesweit untersuchten Fälle ein Raster entwickelt, das sowohl die wesentlichen Funktionen als auch die Abfolge der Leistungsschritte

Raster für den Vergleich von internen Zuständigkeiten und Abläufen

²⁷ Damit geht offenbar die Einschätzung einher, dass sich eine Übertragung des sog. Kundenzentrum-Modells für die Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB III (vgl. dazu *Bundesagentur für Arbeit: Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit. Kundenzentrum Überblick*, Meißen, 2004) auf die Strukturen und Abläufe nach dem SGB II wenig eignet. Seine Bestandteile, wie etwa die Einrichtung und Funktion eines Empfangs, einer Eingangszone und eines Servicecenters, sowie die strikten Prozessvorgaben werden allenfalls selektiv, zum Beispiel im Hinblick auf den Kundenzugang und die Kundensteuerung, übernommen.

²⁸ Rahmenvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, der Bundesagentur für Arbeit und den kommunalen Spitzenverbänden zur Weiterentwicklung der Grundsätze der Zusammenarbeit der Träger der Grundsicherung in den Arbeitsgemeinschaften gem. § 44b SGB II.

darzustellen vermag; Abb. 5-A führt die betreffenden Aufgaben der Reihe nach auf und liefert für den jeweiligen Anlass und das organisatorische Zuordnungskriterium sowie für den sich daran anschließenden Vorgang Beispiele.²⁹

Abbildung 5-A: Ablauforganisation und Zuständigkeiten für Leistungs-/Arbeitsschritte

Funktion / Aufgabe	Anlass und Zuordnungskriterium (Beispiele)	Vorgang (Beispiele)
<i>Kundenaufnahme, Kundensteuerung</i>	<ul style="list-style-type: none"> - (Erst-)Antragsstellung - Änderungsmeldungen - Nachfragen und Informationsbedarf - Änderung der Kundeneinstufung (Übergang von Betreuungs- zu Marktkunden als Beispiel) - Besondere Betreuungserfordernisse 	<ul style="list-style-type: none"> - Freier Zugang der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen - Antragsvergabe - Direkte Auskunftserteilung an Kunden - Datenaufbereitung für Integrationskräfte - Ggf. Erstprofilung und Kundendifferenzierung (z. B. nach Markt- und Betreuungskunden) - Weiterleitung an zuständige Integrationskräfte (Ansprechpartner/Vermittler/Fallmanager)
<i>Leistungssachbearbeitung, Gewährung materieller Hilfen</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Erstantragstellung bzw. Verlängerung oder Änderungen - Sanktionen (Ausführung) - Hinzuziehung aufgrund eines laufenden Vorgangs durch die Integrationskräfte - Widerspruchs- und Unterhaltsanliegen 	<ul style="list-style-type: none"> - Kundenkontakt in der Regel nur nach vorheriger Terminierung - Bearbeitung nach Antragseingang oder Hinzuziehung über andere Teams und operative Dienststellen - Weiterleitung der Kunden an die Integrationskräfte und fallbezogene Abstimmung mit diesen (ggf. Teambildung mit Fallmanagern und Vermittlern) - Widerspruchsbearbeitung und Gerichtsverfahren
<i>Funktion des persönlichen Ansprechpartners</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Fortlaufende Betreuungserfordernis - Zuteilung über Kundensteuerung (in der Regel nach Erstkontakt mit Leistungssachbearbeitung) 	<ul style="list-style-type: none"> - Kundenkontakt in der Regel nur nach vorheriger Terminierung - Fortlaufende Betreuung bis zur Integration/Vermittlung - Erforderlichenfalls Weiterleitung an bzw. Hinzuziehung der Leistungssachbearbeitung - Erforderlichenfalls Weiterleitung an bzw. Hinzuziehung von besonderen Integrationskräften zur dauerhaften oder temporären Betreuung der Kunden (Fallmanager als Sonderfunktion)
<i>Aktivierung und Beratung</i> ³⁰	<ul style="list-style-type: none"> - Fortlaufende Betreuungserfordernis - Zuteilung über Kundensteuerung (in der Regel nach Erstkontakt mit Leistungssachbearbeitung) 	<ul style="list-style-type: none"> - Nur nach vorheriger Terminierung - Differenziertes Profiling - Abschluss der Eingliederungsvereinbarung - Besondere Angebote, Beratung und Betreuung

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

²⁹ Zur Veranschaulichung dieser Systematik und ihrer differenzierten Darstellung im Hinblick auf die zugrunde liegenden Vorgänge und organisatorischen Lösungen wird auf die Fallstudien in Kapitel 7 verwiesen.

³⁰ Inkl. Fallmanagement, Eingliederungsvereinbarung und Maßnahmenplanung/-konzeptionierung.

(Fortsetzung)

Funktion / Aufgabe	Anlass und Zuordnungskriterium (Beispiele)	Vorgang (Beispiele)
<i>Abschließende Integration und Vermittlung³¹</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Nachfragen von Arbeitgebern - Abgabe von (mittlerweile) marktfähigen Kunden durch besondere Integrationskräfte (Fallmanager) - Nach Abschluss erfolgreicher Aktivierungsmaßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> - Nur nach vorheriger Terminierung - Bewerberorientierte Vermittlung über allg. zugängliche Systeme (coArb - ARGEn; virtueller Stellenmarkt der BA - Optionskommunen; freie Anbieter - ARGEn/ Optionskommunen) und eigenen Stellenpool - Einstellung von Bewerbervorschlägen in die interne Stellendatenbank - Auswahl aus den Bewerbervorschlägen und Vorschläge an Arbeitgeber - Rückmeldung an Arbeitgeber und ggf. Erarbeitung von Alternativen bei nicht passendem oder fehlendem Angebot
<i>Sanktion</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Vorliegen von Sanktionsgründen - Hinzuziehung bzw. Benachrichtigung durch Integrationskräfte (Ansprechpartner/Vermittler/Fallmanager) 	<ul style="list-style-type: none"> - Information und Ankündigung ggü. dem Kunden - Auslösen von Sanktionen - Förmliches Sanktionsverfahren - Leistungsseitige Schritte des Sanktionsverfahrens
<i>Arbeitsplatzakquise³²</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Bei direkter Ansprache durch Arbeitgeber oder aufgrund entsprechender Kontakte - Reaktion auf örtliche Angebote und Marktentwicklung 	<ul style="list-style-type: none"> - Freie und direkte Kontaktaufnahme - Pflege laufender Kontakte - Gezielte Ansprache von Arbeitgebern
<i>Zentrale Aufgaben³³</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Laufender Geschäftsbetrieb 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortlaufende Bearbeitung: <ul style="list-style-type: none"> - Bewirtschaftung Eingliederungsbudget - Steuerung und Zielvorgaben - Controlling und Statistik - Liegenschaften / Infrastruktur - Abrechnung/Abwicklung von Maßnahmen und Anträgen - Qualitätsmanagement - Vernetzung mit Dienstleistungsangeboten - Programmentwicklung und Maßnahmenplanung

Aufgrund der nach wie vor andauernden Konsolidierung der gegebenen Aufbau- und Ablaufstrukturen lassen sich *zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine gleichsam „gültigen“ Geschäftsmodelle* darstellen. Deshalb beschränkt sich der Gutachter auf die in Abb. 5-B dargestellten fünf Varianten, die aus den Gegebenheiten in

³¹ Inkl. Matching.

³² Inkl. stellenorientierter Vermittlung.

³³ Verwaltungs- und Organisationsaufgaben ohne direkten Kundenbezug.

den zwölf näher untersuchten Fällen abgeleitet wurden:

- | | |
|--|--|
| (1) <i>(Teil-)Integriertes Modell</i> einschließlich einer einheitlichen personellen Verantwortung für passive/materielle und aktivierende Hilfen (inkl. Vermittlung) oder zumindest in Form einer direkten Bezugnahme zwischen Leistungssachbearbeitern und Integrationskräften; | (Teil-)Integriertes Modell |
| (2) <i>Bewerberorientiertes Grundmodell</i> mit gegeneinander klar abgegrenzten Zuständigkeiten der Leistungssachbearbeiter und der für die aktivierende Hilfen weitgehend einheitlich zuständigen Integrations-/Vermittlungskräfte (ggf. ergänzt um besondere Betreuungsleistungen seitens der zeitweise, aber nicht dauerhaft bis zur Integration eingesetzten Fallmanager); | Bewerberorientiertes Grundmodell |
| (3) <i>Stellenorientiertes Grundmodell</i> wie Modell (2), jedoch mit einer erweiterten Kapazität für die stellenbezogene Vermittlung und Akquise; | Stellenorientiertes Grundmodell |
| (4) <i>Trennmodell</i> mit eigenem Leistungsbereich sowie einer Differenzierung der Integrationskräfte nach marktnahen und marktfernen Kunden (jeweils zuständig für die abschließende Betreuung); | Trennmodell |
| (5) <i>Vermittlungsbezogenes Trennmodell</i> wie Modell (4), jedoch mit der Beschränkung der Arbeitgeberkontakte und Vermittlung auf den Vermittlungsbereich. | Vermittlungsbezogenes Trennmodell |

Abbildung 5-B: Geschäftsmodelle im Überblick

		Modell (1)	Modell (2)	Modell (3)	Modell (4)	Modell (5)
Geschäftsprozess	Leistung	Sachbearbeitung	Sachbearbeitung	Sachbearbeitung	Sachbearbeitung	Sachbearbeitung
	Aktivierung	Umfassende Integrationszuständigkeit	Fallman.	Fallman.	Fallmanagement	Fallman.
	Integration/ Vermittlung		Erweiterte Integrationszuständigkeit	Konditionierte Integrationszuständigkeit		Vermittlung
	Akquise		Vor allem Stellenakquise			

Innerhalb der dargestellten Lösungen sind *darüber hinaus weitergehende Kundendifferenzierungen möglich*, wobei gegenwärtig die politisch besonders hoch gehandelte Unterscheidung zwischen U 25 und Ü 25-Kunden im Vordergrund steht. Ergänzende Unterscheidungen nehmen einzelne Träger u. a. für die Bereiche junge Frauen, Alleinerziehende, Migranten und über 50jährige vor. Alle diese Aufgliederungen beschränken sich allerdings bislang allein auf die Durchführung der aktivierenden Hilfen, während in der Leistungssachbearbeitung der Kundenbestand einheitlich betreut wird; Differenzierungen, die die Verteilung des Geschäftsanfalls

Weitergehende Kundendifferenzierungen

zwischen den Beschäftigten regeln, richten sich nach dem Wohnortprinzip, den Anfangsbuchstaben der Kundennamen oder den Kunden-/Bedarfsgemeinschaftsnummern.

6 Zusammenfassung: Formulierung von Arbeitshypothesen

Auf der Basis der zwölf untersuchten Referenzfälle (vgl. dazu die beispielhaft dargestellten Fallstudien in Kap. 7) werden im Folgenden *erste Schlussfolgerungen in Form von Arbeitshypothesen* formuliert. Sie stehen unter dem Vorbehalt einer noch als unbefriedigend empfundenen Datenlage sowie weiterer Erkenntnisse, die im Zuge der *ersten flächendeckenden Befragung von Aufgabenträgern*³⁴ gewonnen werden sollen. Da erst in der zweiten Hälfte 2005 eine merkliche funktionale und organisatorische Konsolidierung in Optionskommunen wie Arbeitsgemeinschaften erkennbar wurde, verbieten sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt direkte Rückschlüsse auf die Effektivität und Effizienz der Trägermodelle. Die Hypothesen betreffen deshalb in erster Linie *institutionelle Fragestellungen*, die sich aus den bislang durchgeführten Analysen ergaben und anhand allgemeiner verwaltungswissenschaftlicher Maßstäbe einer Plausibilitätsprüfung unterzogen werden konnten.

Dabei beziehen sich die Aussagen zu den organisatorischen Vorteils- und Nachteilskonstellationen (Kap. 6.1) zunächst auf die von der Trägerform unabhängigen Binnenstrukturen (Dezentralisierung versus Zentralisierung, fachliche Differenzierung versus integriertes Geschäftsmodell usw.). In Verbindung mit den institutionellen Unterschieden zwischen Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen erlaubt dies in einem zweiten Schritt die Identifikation von spezifischen Stärken und Schwächen, mithin also einen ersten Modellvergleich (Kap. 6.2). Inwieweit erneut vor allem die organisatorischen Gegebenheiten und materiellen Verfügungsrechte die Effektivität und Effizienz der Leistungserbringung beeinflussen, ist dann Gegenstand der Aussagen in Kap. 6.3. Ihnen folgen Einschätzungen zu den bislang absehbaren mittel- und längerfristigen Auswirkungen der Aufgabenerledigung nach dem SGB II auf die Handlungsfähigkeit der kommunalen Seite (Kap. 6.4). Zuletzt fasst der Gutachter erste Vorschläge und Prüfaufträge zur Weiterentwicklung der Aufgabenwahrnehmung in Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen zusammen (Kap. 6.5).

Schwerpunkt institutioneller Fragestellungen

(1) Organisation

(2) Stärken und Schwächen

(3) Effizienz und Effektivität

(4) Handlungsfähigkeit der Kommunen

(5) Mögliche Reformperspektiven

³⁴ Gem. § 6 Abs. 1 SGB II sind die Bundesagentur für Arbeit sowie die Kreise und kreisfreien Städte Aufgabenträger der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Im Fall der Bildung von ARGEn nach §44b werden diese zunächst nur zur einheitlichen Aufgabenwahrnehmung errichtet, womit sie nicht den Charakter von Aufgabenträgern im juristischen Sinne erhalten. 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.

6.1 Binnenorganisatorische Vor- und Nachteilskonstellationen

- (A) Aufgrund der den *ARGEn* zugewiesenen und künftig noch erweiterten Gestaltungsmöglichkeiten³⁵ wird sich die *organisatorische Vielfalt* unter den örtlichen Aufgabenträgern *weiter erhöhen*. Dies *gilt ohnehin für die Optionskommunen*, da hier Vorerfahrungen und bestehende Arbeitskontexte von vornherein sehr individuelle und in Teilen durchaus kreative Lösungen beförderten.
- Zunehmende organisatorische Vielfalt**
- (B) Von einer *Übertragung der Aufgaben nach dem SGB II* auf die verantwortlichen Organisationseinheiten bleiben die flankierenden und sozialintegrativen *Leistungen nach § 16 Abs. 2 Nr. 1. bis 4. in der Mehrzahl der Fälle ausgenommen*.³⁶ Hierfür spricht die in der Regel bereits vorhandene, kommunal bereit gestellte oder geförderte Infrastruktur, etwa im Bereich der Schuldner- und Suchtberatung. Eine Schnittstelle im negativen Sinne liegt hier nicht vor, da nach Auskunft der Akteure vor Ort die Zusammenarbeit weitgehend reibungslos funktioniert. Aus Sicht der Kommunen tritt hinzu, dass sie innerhalb von *ARGEn* mit der einbehaltenen Zuständigkeit eine Kostenkontrolle ausüben können, die insbesondere die Ausgaben bei der Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder begrenzt. Ungeachtet dessen deuten die örtlichen Planungen darauf hin, dass es auch hier (mit regionalen Unterschieden) zu Anpassungsprozessen und Kapazitätsausweitungen kommen dürfte, was die angesprochenen Beratungsdienste ebenso wie die Betreuungsleistungen für minderjährige Kinder betrifft.
- Nur im Einzelfall Übertragung flankierender Leistungen**
- (C) *Weitere Aufgabenübertragungen*, wie sie die Gründungsverträge der *ARGEn* regelmäßig vorsehen und in Optionskommunen ohnehin möglich sind, *unterblieben bislang* in den zwölf untersuchten Fällen. Nach Informationen des Gutachters handelt es sich hierbei ebenfalls um ein flächendeckendes Phänomen. Ausschlaggebend dürfte dafür zunächst die noch nachwirkende Aufbau-situation sein, da die *Nutzung von Schnittstellen und funktionalen Bezügen zu anderen Aufgaben der beteiligten Träger* noch insgesamt *eher unterwickelt* geblieben ist. Zwar befinden sich die Optionskommunen hier strukturell im Vorteil, allerdings gibt es auch unter ihnen bislang nur vereinzelte Versuche, andere Kompetenzen stärker auf den Wirkungskreis des SGB II zu beziehen (Kinderbetreuung, Jugendhilfe, Angebote der Volkshochschulen sowie weitere Schul- und Bildungsdienstleistungen als Beispiele). Größere Bedeutung könnte diese Frage allerdings dann erlangen, wenn die auf Bundesebene angestrebte Klarstellung von Doppelzuständigkeiten und Überschneidungen (Berufsberatung, Ausbildungsstellenvermittlung, Aufstocker) optional geregelt würde, den *ARGEn* und kommunalen Trägern also bei gesicherter Finanzierung eine Arrondierung ihres Wirkungskreises ermöglichte.
- Bislang keine freiwillige Erweiterung der Zuständigkeiten**
- (D) Unbeschadet der die Suche nach geeigneten Lösungen und das wechselseitige Lernen befördernden Vielfalt an Organisationsvarianten lassen sich im Hinblick auf die institutionellen Rahmenbedingungen bestimmte Vor- und Nachteilskonstellationen identifizieren. So erhöht eine *einheitliche Trägerschaft und Aufbaustruktur* die *Flexibilität und Anpassungsfähigkeit* der verantwortli-
- Vorteile einer einheitlichen Trägerschaft und Aufbaustruktur**

³⁵ Bislang im Wesentlichen auf der Basis der Rahmenvereinbarung zur Dezentralisierung der *ARGEn*, verbunden mit der Ankündigung im Koalitionsvertrag auf Bundesebene, entsprechende Ansätze in Übereinstimmung mit dem Bericht des Ombudsrates zu fördern und weiter zu entwickeln; vgl. hierzu Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 11.11.2005, Berlin, 27f.; *Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitsuchende*: Zwischenbericht, Berlin, 29.06.2005.

³⁶ Vgl. hierzu auch die Ergebnisse einer flächendeckenden Erhebung der Bundesagentur für Arbeit; *Bundesagentur für Arbeit*: Halbjahresbericht 2005, Nürnberg, 2005, 5 und 41ff.

chen Einheiten. Darüber hinaus kommt beides der internen Effizienz zugute, da der Aufwand für die Beaufsichtigung nachgelagerter und beauftragter Organisationseinheiten sinkt. Obgleich die Optionskommunen in dieser Hinsicht besser gestellt sind, können sich auch hier, etwa im Fall einer Delegation bzw. Heranziehung kreisangehöriger Kommunen oder des Einbezugs verselbständigter Einrichtungen, neue Schnittstellen ergeben, die sich negativ auswirken.

- (E) Insbesondere eine *institutionelle Beteiligung der Städte und Gemeinden an der Aufgabenwahrnehmung* stellt die Aufgabenträger vor *beträchtliche Herausforderungen*. Zwar spricht für die örtliche Präsenz der Erhalt von Sozialämtern als wesentlicher Bestandteil der lokalen Infrastruktur. Auch handelt es sich bei einem großen Teil von den durch das SGB II Betroffenen um eine vergleichsweise immobile Klientel, der weitere Strecken nur begrenzt zuzumuten sind. Allerdings stehen dem eine Reihe von Defiziten gegenüber, die sich in einer ARGE besonders problematisch auswirken können. So ist der Vollzug vor Ort einer Aufsicht durch den betreffenden Träger (Kreis oder ARGE) unterstellt, was die dezentralen Spielräume einschränkt und infolgedessen zu Konflikten führen kann. Darüber hinaus drohen Mehrkosten aufgrund unterausgelasteter Ortsstellen und zusätzlichen Steuerungsaufwandes. Kommt es schließlich zu einer Konstellation, in der auf unterster Ebene mehrere Dienstherren vertreten sind (BA, Kreis und kreisangehörige Kommune), ohne dass die delegierende Einheit eine Leitung stellt und der gemeindliche Hauptverwaltungsbeamte zu fachlichen und dienstlichen Weisungen befugt ist, dürften darunter sowohl das Betriebsklima als auch die Aufgabenwahrnehmung leiden. Insofern wiederholen und verschärfen sich hier Konstellationen, die schon bei der Delegation nach dem BSHG bzw. SGB XII häufig der Kritik unterlagen.³⁷
- (F) Eine *starke Präsenz gemeindlicher Amts- und Mandatsträger im Kreistag kann die Verhandlungsposition der kommunalen Seite in einer ARGE* und damit deren Gesamtaufstellung *schwächen*. Beispiele, in denen die Vertreter der kommunalen Seite in der Trägerversammlung aus gemeindlichen und kreislichen Hauptverwaltungsbeamten bestehen (Letztere meist in ihrer gleichzeitigen Eigenschaft als Kreistagsmitglieder), zeigen, dass hier Konflikte in Standort- wie Budgetfragen vorprogrammiert sind und zuletzt die beteiligte Agentur für Arbeit bei wichtigen Entscheidungen den Ausschlag gibt.³⁸
- (G) Die *Nutzung verselbständigter rechtsfähiger Einheiten* (für den gesamten Aufgabenträger wie auch für Teile seiner Funktionen) bietet den *Vorteil einer größeren Flexibilität und Eigenverantwortung in der Durchführung*. Im Fall von ARGEn kommt hinzu, dass eine entsprechende Einrichtung als klares Zurechnungsobjekt von Bescheiden in Erscheinung tritt.³⁹ *Nachteilig* können sich hingegen *durch das öffentliche Vergaberecht ausgelöste Ausschreibungspflichten* sowie die *Entwicklung von institutionellen Eigeninteressen* auswir-

Probleme einer Beteiligung der Städte und Gemeinden

Mögliche Schwächung der kommunalen Seite durch gemeindliche Präsenz

Vorteile größerer Flexibilität und Eigenverantwortung

³⁷ Erste Stichproben des Gutachters und Einschätzungen der Befragten Akteure vor Ort lassen im Übrigen darauf schließen, dass sich der Personaleinsatz (wie bei der Delegation im Bereich der Sozialhilfe) bei dezentralisierten Organisationsvarianten tendenziell erhöht.

³⁸ Zugleich offenbart sich hier ein gewisser Widerspruch zwischen dem den Gemeinden im Allgemeinen unterstellten Widerstand gegen eine Option und der zugleich von ihnen regelmäßig geforderten Dezentralisierung der Aufgabenwahrnehmung. Letztere lässt sich im Fall einer kommunalen Trägerschaft schließlich nicht nur institutionell, sondern auch inhaltlich umfassender ausgestalten und ebenso auf aktivierende Leistungen beziehen.

³⁹ Üblich sind hier entweder ARGEn in Form einer GmbH (Gütersloh und Bielefeld als Beispiele) oder als Anstalten des öffentlichen Rechts (so in Vechta).

ken, was sowohl den Erhalt und die Auslastung örtlicher Kapazitäten als auch die Ausgabenentwicklung und Effizienz zumindest potenziell beeinträchtigt.

- (H) *Bei der inneren Zuständigkeitsverteilung und dem angewandten Geschäftsmodell sind gegenwärtig vor allem zwei Modelle* erkennbar: die Zusammenfassung von Leistung und Integration in einheitlichen Teams, ggf. ergänzt um die Ausbildung regionaler Dependancen, sowie die Differenzierung nach Funktionen (materielle Hilfen, Fallmanagement, Vermittlung, Akquise) und/oder Zielgruppen (U 25, Ü 25, alleinerziehende Frauen, Migranten usw.). Grundsätzlich sind diese Lösungen als Ausfluss der örtlichen Entscheidungsmacht zu akzeptieren und vor dem Hintergrund der konkreten Bedarfslage zu sehen. Gleichwohl birgt eine zu starke Aufgliederung der Linienorganisation die Gefahr von Spezialisierungen und einer zunehmenden Unflexibilität im Einsatz des betreffenden Personals. Gerade bei kleineren Aufgabenträgern kann dies zu einem höheren Beschäftigungsstand beitragen.
- (I) Demgegenüber sind nicht nur in Optionskommunen, sondern auch in ARGEN *zunehmende Bemühungen um eine Eigenakquise von Stellen* zu verzeichnen, ohne dass für diese schon jeweils konkrete Bewerber vorhanden sein müssen.⁴⁰ Entgegen einem vollintegrierten Geschäftsmodell, in dem nicht mehr zwischen Vermittler und Fallmanager unterschieden wird, sondern nur ein einheitlicher persönlicher Ansprechpartner auftritt, dem ggf. ein für weitgehend identische Personen zuständiger Leistungssachbearbeiter an die Seite gestellt wird (Teambildung), ist eine solche Spezialisierung und Aktivität auch *Ausdruck einer Konsolidierung und Öffnung nach außen*. Dabei begründen Verfechter einer strikten Trennung zwischen der Aktivierung und Betreuung des mit Vermittlungshemmnissen behafteten Kunden auf der einen sowie der stellenorientierten Vermittlung, Arbeitgeberbetreuung und Akquise auf der anderen Seite vor allem mit der unterschiedlichen Profilbildung der eigenen Mitarbeiter. Welches Modell sich hier als überlegen erweist, ist noch nicht absehbar. Allerdings dürfte die Machbarkeit funktional wie zielgruppenbezogener Differenzierungen ganz entscheidend von der Größe der Gesamtorganisation abhängen. So wird es kleinen Organisationen immer schwerer fallen, mit interner Spezialisierung auf Kundenbedürfnisse zu reagieren. Zumindest in diesen Fällen bietet sich dann eine möglichst starke Integration und Teambildung an.
- (J) Eine *wesentliche Voraussetzung für die dauerhafte Funktionsfähigkeit* der Aufgabenträger bilden die *unterschiedlichen Dienstherrenschaften, personalrechtlichen Obliegenheiten, Tarifstrukturen und (terminierten) Anstellungsbedingungen der Beschäftigten*. So verursachen verschiedene Arbeitgeber erheblichen Mehraufwand für die Leitungsebene und die Querschnittsbereiche (etwa mit Blick auf Meldepflichten, Zeitkonten/Arbeitszeiten, Disziplinarrecht, Urlaubsregelungen, die Personalvertretung und tariflich gebundene Funktionseignungen). Zugleich hemmt dies eine für das kundenintensive Betreuungsgeschäft unerlässliche Personalentwicklung, da die Geschäftsführung nur sehr bedingt auf den weiteren Werdegang der Mitarbeiter Einfluss nehmen kann. Hinzu tritt die nach wie vor unsichere Entwicklung der Gesamtaufgabe und ihrer Trägerschaft, da aufgrund der geltenden Befristungen von ARGEN und Optionslösungen eine Schaffung zusätzlicher Dauerstellen meist aus-

Vor- und Nachteile angewandter Geschäftsmodelle

Zunehmende Eigenakquise von Stellen

Problem der unterschiedlichen Herkunft, Dauer und Struktur von Personalstellen

⁴⁰ Hierbei handelt es sich um direkte Arbeitgeberkontakte, die aus der örtlichen Marktlage oder persönlichen Kenntnissen resultieren und nicht auf die in coArb enthaltenen Angebote oder die Aktivitäten der örtlichen Agentur für Arbeit Bezug nehmen.

scheidet und den Mitarbeitern somit eine längerfristige Perspektive innerhalb der jeweiligen Einrichtung fehlt. Dieses eklatante Defizit, das sich bei fortwährenden Änderungen der Rahmenbedingungen verstetigen könnte, trifft zwar erneut ARGEn und Optionskommunen gleichermaßen. Allerdings können die kommunalen Träger das Problem unterschiedlicher Dienstherrn beiseitigen. Darüber hinaus haben sie wesentlich eher die Möglichkeit, unbefristet einzustellen, solange die betreffenden Mitarbeiter bei einem Auslaufen der Option im Rahmen der natürlichen Fluktuation anderweitige Aufgaben im Kreis oder der Stadt übernehmen können.

- (K) Neben den institutionellen und personellen Gegebenheiten scheint sich *für die Funktionsfähigkeit und den inneren Zusammenhalt der zuständigen Einrichtungen die räumliche Konzentration an einem oder wenigen Standorten* als förderlich zu erweisen. Entsprechende Lösungen erleichtern nicht nur die Verwirklichung fachlich begründeter Geschäftsprozesse, sondern begünstigen auch das Zusammenwirken innerhalb der Organisation.
- (L) *Sowohl in Optionskommunen als auch in ARGEn* wurden meist *Beiräte geschaffen*, doch entsteht der Eindruck, dass *mit diesen Einrichtungen* zumindest derzeit noch *sehr zurückhaltend umgegangen* wird. Als Argumente werden hier die Belastungen aus der Startphase oder aber generelle Zweifel gegen zusätzliche Gremien geltend gemacht. Dabei dominiert auf Seiten der Kommunen eine Abwehrhaltung gegen externe Einflussnahmen und neuen Organisationsaufwand, während die Agenturen für Arbeit in den ARGEn Zweifel an der Fachlichkeit solcher Einrichtungen vorbringen. Sofern es im Einzelfall dennoch zu einem intensiveren Einbezug der Beiräte kommt, dienen diese vor allem der Abstimmung von Maßgaben zur Bewilligung von Arbeitsgelegenheiten. Außerdem versuchen einige Kommunen hierüber eine weitere Beteiligungsmöglichkeit für ihre Vertretungskörperschaft herzustellen, um auch auf diese Weise das Interesse und die politische Anteilnahme an den Aufgaben nach dem SGB II zu erhöhen.

Eigene Räumlichkeiten als Positivfaktor

Bislang eher zurückhaltende Nutzung der Beiräte

6.2 Stärken und Schwächen von Optionskommunen und Arbeitsgemeinschaften

- (A) In Anbetracht der eingangs angesprochenen Defizite der verfügbaren Datenglage *verbieten sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt abschließende Aussagen zur arbeitsmarktpolitischen Leistungsbilanz* von Optionskommunen und ARGEn. Entsprechende Einschätzungen können sich nur auf die im *institutionellen Gesamtzusammenhang* (Systemkonkurrenz) sowie die *in den beiden Modellen angelegten Vor- und Nachteilskonstellationen* (Gemeinschafts-/ Mischverwaltung versus alleinige Trägerschaft) beziehen. Dabei sollten etwaige Schlussfolgerungen in erster Linie dazu beitragen, den gesetzlich intendierten Wettbewerb um Lösungen i. S. der Anspruchsberechtigten zu gewährleisten. Dies zielt für beide Trägerformen auf faire Bedingungen, unter denen sie ihre besonderen Qualitäten zur Geltung bringen können. Wenn also im Folgenden spezifische Stärken und Schwächen von ARGEn und Optionskommunen angesprochen werden, geht es dabei immer um die Identifikation und Vermeidung modellspezifischer Defizite und nicht um das Fehlverhalten einzelner Akteure oder spezifische Interessen. Nur auf diese Weise können über die Systemkonkurrenz Erkenntnisse zu einer insgesamt effektiven und effizienten Aufgabenorganisation gewonnen werden, einschließlich der Möglichkeit, jene dauerhaft beizubehalten.

Gewährleistung einer effektiven und effizienten Systemkonkurrenz

- (B) Im Rahmen der Untersuchung und Vor-Ort Termine *in zwölf Optionskommunen und Arbeitsgemeinschaften* konnte sich der Gutachter ausnahmslos von dem *überaus hohen Motivationsgrad aller Beteiligten* überzeugen. Pauschale Kritiken gegen einzelne Institutionen und Akteure waren dabei eher die Ausnahme denn die Regel. So erwiesen sich auch die Vertreter der lokalen Agenturen für Arbeit als kooperativ und in der Sache gleichermaßen professionell und lösungsorientiert. Von einem generellen Defizit zu sprechen, das sich allein auf die behördliche Zugehörigkeit beziehen ließe, wäre deshalb verfehlt. Im Gegenteil, in zahlreichen Bereichen sind durchaus auch Vorteile erkennbar, die eine Beteiligung der Bundesagentur und ihrer lokalen Gliederung rechtfertigen können. Dies gilt ebenso für den jeweiligen Erfahrungsgrund der handelnden Akteure.
- (C) Die Leistungsverfügbarkeit, daneben aber auch die Qualität und Effizienz der Aufgabenwahrnehmung vor Ort, profitierte offenbar vor allem in der Gründungsphase von der *Möglichkeit, an Vorerfahrungen und bestehenden strukturellen Voraussetzungen* anzuknüpfen. Dies gilt ganz unmittelbar für die materiellen Grundlagen der Aufgabenerledigung (Räumlichkeiten, technische Infrastruktur, erprobte Software), darüber hinaus aber auch für fachspezifische Kompetenzen. Im Fall von Optionskommunen ergab sich das aus einem entsprechenden arbeitsmarktpolitischen Erfahrungshintergrund sowie der Gelegenheit, auf einen einheitlichen Ressourcenbestand zurückgreifen zu können (s. dazu auch 6.1 B). Ähnliches gilt für ARGEn, deren Geschäftsführer durch die BA gestellt werden, die einen höheren Anteil von BA-Mitarbeitern aufweisen, räumlich an die lokale Agentur für Arbeit angeschlossen sind und auf technische wie fachliche Dienstleistungen unmittelbar zugreifen können.
- (D) Demgegenüber sahen sich *kommunalgeprägte ARGEn* (Geschäftsführer von der Kommune) häufig *wesentlich schwierigeren Rahmenbedingungen ausgesetzt*, da ihre Leitungen entweder über keine umfangreicheren arbeitsmarktpolitischen Erfahrungen verfügten oder aber auf ihre bisherigen Arbeitszusammenhänge nicht mehr im gewohnten Maße zurückgreifen konnten. Hinzu kam die Einstellung auf eine im Hinblick auf Verfahren und Entscheidungsmöglichkeiten gänzlich anders geprägte Bundesbehörde. Dies beförderte seitens der Geschäftsführung das Verständnis, als Vertreter der Kommune in der ARGE zu handeln, was wiederum die Herausbildung eigener Routinen erschweren konnte. Inzwischen dürfen diese Probleme als weitgehend überwunden gelten. Bestehende Vorbehalte richten sich nahezu ausschließlich auf Institutionen, nicht einzelne Akteure. Vor Ort hat sich auch hier ein meist vertrauensvolles und deshalb innerhalb der betreffenden Einrichtungen produktives Arbeitsklima entwickelt.
- (E) Als spezifische *Stärken der ARGEn* sind die folgenden Punkte auszumachen:
- *potenzielle Vernetzung kommunaler Erfahrungen* (etwa im Leistungsrecht und bei der Fallmanagement-Orientierung) *mit den Kompetenzen einer in Massengeschäften und Vermittlungsaktivitäten routinierten Bundesbehörde*;
 - *Rückgriff auf die bestehenden Software-Systeme der Bundesagentur für Arbeit im Vermittlungs- und Aktivierungsbereich* (insbesondere coArb, coSach und COMPAS) einschließlich ihrer Weiterentwicklungen (künftig integriertes System Verbis)⁴¹;

Hohe Motivation und spezifische Qualitäten der beteiligten Institutionen und Akteure

Startvorteil durch Vorerfahrungen und Rückgriff auf bestehende Strukturen

Anfänglich schwierigere Bedingungen für kommunale ARGEn

Stärken der ARGEn

⁴¹ Von dieser positiven Kennzeichnung nimmt der Gutachter explizit die Leistungssoftware A2LL aus.

- unbeschränkter Zugang zu den von den Agenturen für Arbeit akquirierten bzw. diesen von Arbeitsgebern gemeldeten Stellen (überregionaler Arbeitsmarkt);
 - direkte Nutzung der den Aufgaben nach dem SGB II nahe stehenden Dienstleistungen der Bundesagentur für Arbeit bzw. ihrer einzelnen Gliederungen (Hochschulteams, Arbeitgeberservice, Berufs- und Reha-Beratung, Regionale Einkaufszentren als Beispiele);
 - Reformimpulse für die Modernisierung der Bundesagentur für Arbeit durch den Kontakt und die Zusammenarbeit mit dezentralen selbstverwalteten Aufgabenträgern;
 - mögliche räumliche Einheit und verknüpfte Außenwahrnehmung mit den Aufgaben nach dem SGB III;
- (F) Zu den charakteristischen, von der jeweils gewählten Organisationsform weitgehend unabhängigen Defiziten der ARGEn zählen:
- Nachteile der ARGEn**
- erhebliche Diskrepanzen im Besoldungs- und Tarifgefüge sowie bei den in diesem Rahmen möglichen Stellenbewertungen;
 - Einflussnahmen der Bundesagentur auf den operativen Geschäftsbetrieb (mittels Berichtswesen, Empfehlungen, Handreichungen, Vorgaben u. ä. m.);
 - Kulturunterschiede zwischen Mitarbeitern der Agenturen (höhere Arbeitsteilung, Erfahrung einer zentral gesteuerten und hierarchisch geführten Bundesbehörde) und der Kommunen (kleinere Organisationszusammenhänge, größere und unmittelbare Entscheidungskompetenzen);
 - bislang nicht ausreichend abgebautes Bindungsgefühl der von der Bundesagentur stammenden Mitarbeiter an ihren Dienstherren ;
 - erheblicher Organisations- und Koordinationsaufwand aufgrund multippler Dienstherrenschaften (Bundesagentur, Kommune, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Sonstige);
 - stark eingeschränkte Möglichkeiten einer eigenständigen Personalentwicklung aufgrund der unterschiedlichen Zugehörigkeiten, Tarif- und Besoldungssysteme sowie der zeitlichen Befristung der Gesamtorganisation;
 - Abhängigkeit von zentralen Dienstleistungen der Bundesagentur und im Fall der direkten Nutzung ihrer Liegenschaften auch von deren materiellen Verwaltungs- und Querschnittsaufgaben;
 - anhaltende und offenbar irreparable Fehler der Leistungssoftware A2LL mit der Folge einer für Controllingzwecke unzureichenden Datenverfügbarkeit vor Ort, einer für Leistungsempfänger intransparenten Bescheidung (individuelle Erläuterungen seitens der Sachbearbeiter sind nicht möglich) sowie eines unverhältnismäßigen Mehraufwandes in der Sachbearbeitung – aufgrund gegebener Instabilitäten des Systems, notwendiger Umgehungslösungen und fehlender Funktionen wie Schnittstellen;
 - keine einheitliche Ressourcenverantwortung und -verwaltung;
 - komplexe Abrechnungsroutinen infolge der getrennten Zur-Verfügung-Stellung der kommunalen und seitens der BA zu erbringenden Ressourcen;
 - Schwerfälligkeit der Trägerversammlung aufgrund der Kreuzung unterschiedlicher Hierarchie- und Steuerungsprinzipien (seitens der Kommune über Vertretungskörperschaften und gewählte Funktionsträger sowie in Teilen die kreisangehörigen Kommunen; seitens der BA über in eine vertikale Befehlskette eingebundene Geschäftsführer der lokalen Agenturen);

- *ungleichgewichtiges Verhältnis zwischen den Geschäftsführern der lokalen Agenturen für Arbeit und den kommunalen Hauptverwaltungsbeamten (deutliche geringere Entscheidungsspielräume und materielle Verfügungsrechte der BA-Vertreter – etwa im Hinblick auf Personal und Sachmittel);*
 - *Abhängigkeit der Funktionalität von dem individuellen Verhältnis zwischen kommunalen und Agenturvertretern (Zwang zu informellen Absprachen, um eine zentrale Entscheidung der nächsthöheren Ebene in der Bundesagentur zu vermeiden).*
- (G) Als besondere Vorteile der Optionskommunen sind die folgenden Faktoren zu benennen:
- Stärken der Optionskommunen**
- *unmittelbare Effektivitäts- und Haushaltskontrolle über gewählte kommunale Hauptorgane;*
 - *im Fall von Landkreisen zusätzlicher Effizienzdruck durch das Interesse der kreisangehörigen Kommunen, ein Ko-Finanzierung über die Kreisumlage auszuschließen;*
 - *einheitliche Ressourcen- und Personalverantwortung, keine geteilten Dienstherrenschaften (sofern in den Kreisen auf eine Delegation bzw. Heranziehung der kreisangehörigen Kommunen verzichtet wird);*
 - *trotz Befristungen größere Möglichkeiten einer Personalentwicklung im Verbund der übrigen Kommunalverwaltung;*
 - *flexible Bereitstellung und Anpassung aufgabennotwendiger Infrastrukturen;*
 - *einheitliche, durch einen einzigen Träger bestimmbare Vorgaben für die Ausrichtung und Gestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik;*
 - *dadurch bessere Anpassung an die lokalen Gegebenheiten und Bedürfnisse;*
 - *Einbindung der Erfahrungen aus der aktivierenden Sozialhilfe (HzA, Arbeit statt Sozialhilfe) und Nutzung der aus diesen Zusammenhängen stammenden Infrastruktur (Beschäftigungsgesellschaften, Angebote und Leistungsstrukturen freier Träger);*
 - *unmittelbare Realisierung kommunalseitiger Schnittstellen (Jugendamt, Wirtschaftsförderung, Schulträgerschaft, Angebote der Volksbildung, Ämter mit Zuständigkeiten für personengebundene Genehmigungen und Meldpflichten);*
 - *technische und inhaltliche Modernisierungsimpulse für die übrige Kreisverwaltung infolge der Neuschaffung eines ganzen Aufgabenbereichs (u. a. in den Bereichen Software, bei der integrierten und bereichsübergreifenden Zusammenarbeit sowie in der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit);*
 - *hoher Erwartungs- und Erfolgsdruck seitens der kommunalen Hauptorgane, der kreisangehörigen Gemeinden und der lokalen Öffentlichkeit;*
 - *indirekte Unterstützung der in den ARGEn engagierten Kommunen über die Möglichkeit, diese nach einer entsprechenden gesetzlichen Änderung verlassen zu können (Stärkung der kommunalen Position in der ARGE aufgrund einer Exit-Option); dadurch zugleich Stärkung der ARGEn als gegenüber der Bundesagentur eigenständige Organisationseinheiten.*
- (H) Schwächen weisen die Optionskommunen dagegen in den nachstehend aufgezählten Bereichen auf:
- Schwächen der Optionskommunen**
- *Kein Zugang zu den Vermittlungssystemen der Bundesagentur über den virtuellen Stellenmarkt hinaus;*

- nach wie vor *Mängel bei der Bereitstellung verwertbarer Vermittlungsdaten* (Software-Problem);
- *anfangs mangelnde Bekanntheit bei den lokalen und regionalen Arbeitgebern*,
- ggf. zu starke *Fokussierung auf den lokalen und regionalen Arbeitsmarkt*,
- *nur beschränkte Nutzung der Leistungen der Bundesagentur für Arbeit*;
- *meist keine direkte räumliche und/oder funktionale Vernetzung mit der Agenturorganisation im Bereich des SGB III*;
- *Unsicherheit bezüglich der Höhe und Verlässlichkeit der Mittelausstattung* seitens des Bundes (keine verfassungsrechtlich abgesicherte Finanzierung) sowie im Hinblick auf die Dauer der Option und die Gefahr einer Rückabwicklung (*zusätzliche Risiken* über den Bereich KdU hinaus).

6.3 Auswirkungen auf die Effektivität und Effizienz der Leistungserbringung

- (A) *Aussagen zu träger- und organisationsabhängigen Auswirkungen auf die Effektivität und Effizienz der Leistungserbringung* stoßen derzeit auf die angesichts eingeschränkten und noch zu heterogenen Datenmaterials benannten *Grenzen*. Insofern konzentrieren sich die Ausführungen notwendigerweise noch auf eher allgemein gehaltene Hypothesen, soweit sie sich aus den institutionellen Rahmenbedingungen und örtlichen Gegebenheiten ableiten lassen.
- (B) Als *prägend* erwies sich *im ersten Jahr der Aufgabenerledigung* in ARGEn wie Optionskommunen die *Bewältigung der Aufbausituation*. Als erkennbare *Herausforderungen* erwiesen sich vor allem:
- *Festlegung einer geeigneten Organisationsstruktur*,
 - *die Bereitstellung und Anpassung der erforderlichen Infrastruktur*,
 - *„Einübung“ in ein verändertes Leistungsrechts*,
 - *die Entwicklung eines den eigenen arbeitsmarktpolitischen Zielstellungen entsprechenden Geschäftsmodells*,
 - *die Überleitung der Fälle aus der Arbeitslosen- und Sozialhilfe* sowie die dabei *entstehenden Parallelsysteme* (Nebeneinander von A2LL und kommunaler Leistungssoftware in den ARGEn; vorübergehende Bearbeitung von ehemaligen Arbeitslosenhilfefällen durch die Arbeitsagenturen im Auftrag bzw. an Stelle der Optionskommunen),
 - *die Klärung und Abwicklung der zwischen Optionskommunen und Bund notwendigen Abrechnungsverfahren und Kostenerstattungen*,
 - *stetig steigende* über die zumindest vom Bund prognostizierten Bestände hinaus gehende *Fallzahlen*,
 - *die Zusammenstellung eines neuen Personalkörpers* einschließlich der infolge des anwachsenden Fallbestandes notwendigen Aufstockungen,
 - *die parallele Umstrukturierung Personal abgebender Verwaltungen* (Sozialämter in Kreisen, Städten und Gemeinden, Arbeitsagenturen),
 - *der in Teilen noch andauernde Umgang mit nicht abschließend bearbeiteten Aktenbeständen aus der Sozialhilfe*,
 - *die Klärung von verbleibenden wie neuen internen und externen Schnittstellen*,

Konzentration auf organisationsbezogene Faktoren und Wirkungen

Herausforderungen und Probleme im Rahmen der Aufbauphase

- *anhaltende Probleme mit der Leistungssoftware A2LL (ARGEn) sowie*
 - *die Etablierung der neuen Einrichtungen am Markt – i. S. einer ausreichenden Bekanntheit bei Anspruchsberechtigten und Arbeitgebern.*
- (C) Die Vielzahl der benannten Probleme erklärt erneut, dass sich die Aufgabenträger *zunächst* auf die – meist auch erreichte – *Sicherstellung der Leistungsgewährung* konzentrierten. Abstriche haben sich bei der anfänglichen Kontrolle von Anspruchsberechtigungen ergeben. Allerdings rechtfertigt dies nach dem Kenntnisstand des Gutachters nicht den Vorwurf, bei der Einführung des Arbeitslosengeldes II sei es zu systematischen Überzahlungen gekommen. Auch wenn man die Aufbausituation in Rechnung stellt und eine weitere Konsolidierung der Verfahren und Ausgaben erwarten kann, wird dies nicht die Effekte der geforderten Anpassung im Leistungsrecht aufwiegen (Zustimmung des Leistungsträgers an den Erstbezug von Wohnraum durch unter 25-jährige Anspruchsberechtigte, Nachrangigkeit des Leistungsanspruchs gegenüber der Leistungsfähigkeit Angehöriger, Unterhaltsrückgriff).
- (D) Insofern sieht der Gutachter die gegenwärtig (in Anbetracht der gesetzlichen Regelungen) erreichbare *Leistungseffizienz* als im Wesentlichen *gegeben* an. Allerdings wird eine dem jeweiligen Aufgabenträger obliegende *Optimierung auf eine verstärkte Nutzung von Schnittstellen* (etwa durch einen Informationsaustausch mit Finanzämtern, Liegenschafts- und Katasterämtern, Bauämtern, Wohnungsämtern, Gutachterausschüssen, Einwohnermelde- und Standesämtern, Ausländerbehörden und Jugendämtern) und die *Ausweitung von Kontrollen im Bereich der Außendienste* abzustellen haben.
- (E) Eine *zunächst geringere Aktivierungs- und Vermittlungstätigkeit* war sowohl in ARGEn als auch in Optionskommunen aufgrund der Aufbausituation von vornherein *erwartbar*, zumal auch im politischen Raum die *Leistungsgewährung als vorrangig bezeichnet* wurde. Dies verbindet sich aber nur i. T. mit der *Unterausschöpfung der Eingliederungstitel*. Zwar könnte man von einer größeren Zurückhaltung der Optionskommunen ausgehen, da dort in der Regel striktere Ausgabenkontrollen seitens der gewählten Organe greifen, doch lässt sich dies anhand der zwölf untersuchten Fälle bislang nicht bestätigen. Bedeutsamer erscheinen hier unterschiedliche „Philosophien“ und gleichsam „kulturelle“ Voraussetzungen, die sich entweder auf eine Aktivierung oder aber intensivere Individualbetreuung durch Fallmanager und Vermittler richten.
- (F) Orientiert man sich an den mit der Systemkonkurrenz und der Rahmenvereinbarung zur Dezentralisierung der ARGEn festgelegten Grundsätzen einer möglichst eigenverantwortlichen Aufgabendurchführung, erscheinen hierzu aus der *Budgetausschöpfung* und der *Umschichtung in den Verwaltungshaushalt* abgeleitete Schlussfolgerungen *wenig aussagekräftig*. So dürfte gerade die kommunale Beteiligung eine Orientierung des Fallmanagements auf intensivere Einzelbetreuungen deutlich befördert haben. Diese wiederum muss beim Einsatz eigenen Personals bislang ausschließlich über das Verwaltungsbudget finanziert werden, weshalb eine Reihe von Aufgabenträgern auf externe Leistungen etwa in Form eines Vermittlungscoachings zurückgreifen, die als Eingliederungsmaßnahmen abgerechnet werden können. Insofern erweist sich die Trennung zwischen Eingliederungs- und Verwaltungsbudget auch im Vollzug als eher hinderlich.
- (G) Insgesamt erfreulich ist die im Verlauf dieses Jahres offenbar *deutlich intensivierte Stellenakquise* einzuschätzen. Dies betrifft *vor allem die Optionskommunen*, die hierüber ihren eingeschränkten Zugang zu zentralen Vermittlungs-

Leistungsgewährung ohne systematische Fehler

Leistungseffizienz unter den derzeitigen Bedingungen gegeben

Zunächst geringere Integrationstätigkeit erwartbar

Budgetausschöpfung und -umschichtung ohne weitergehende Aussagekraft

Deutlich zunehmende Stellenakquise

leistungen der Bundesagentur kompensieren müssen. Offenbar engagieren sich in diesem Bereich aber *auch zunehmend die ARGEN*, indem sie hierfür eigene Teams aufbauen oder den Arbeitsvermittlern bzw. Fallmanagern entsprechende Zeitkontingente einräumen.

- (H) *Unterschiede im Akquise-Verhalten* und bei der *Ausrichtung auf bewerber- oder stellenorientierte Vermittlung* scheinen zudem *maßgeblich von der örtlichen Arbeitsmarktlage abhängig* zu sein. So investieren die Aufgabenträger in strukturschwachen Regionen wesentlich mehr Kapazitäten in die lokale und überregionale Anwerbung von offenen Stellen, da sie diese Nachfrage auch durch entsprechende Bewerberangebote decken können. In wirtschaftlich besser gestellten Regionen dürfte dagegen der Anteil mit Vermittlungshemmnissen behafteter Kunden im SGB II-Bereich deutlich höher liegen, weshalb man sich hier zunächst auf die individuelle Aktivierung und Befähigung sowie eine bewerberorientierte Vermittlung konzentriert.
- (I) Die immer wieder in der Diskussion um die Trägermodelle betonte *Notwendigkeit*, für SGB II-Kunden einen *überregional einheitlichen Arbeitsmarkt* auch *institutionell abzusichern*, *bedarf der Relativierung*. Zwar wünschen sowohl Options- als auch ARGE-Vertreter einen möglichst ungehinderten Zugang zum überörtlichen Stellenangebot, gleichwohl sehen sie für ihre Klientel die wesentlichen Chancen zunächst im lokalen und regionalen Umfeld; dem korrespondiert die große Bedeutung und dominante Nutzung von Arbeitsgelegenheiten bzw. „Ein-Euro-Jobs“. Die überörtliche Nachfrage sollte dagegen vor allem transparent dargestellt werden und zugänglich sein. Ein Erfordernis bundeseinheitlicher Organisationsstrukturen ist daraus nicht abzuleiten. Vielmehr dokumentiert das zusätzliche Akquise-Engagement der ARGEN, dass sie trotz der Nutzung zentraler Vermittlungssysteme der Bundesagentur ergänzende Aktivitäten zur Integration ihrer Kunden für notwendig halten.
- (J) Die zunehmende *Vielfalt an aufbauorganisatorischen Lösungen und Geschäftsmodellen* verweist auf die *Notwendigkeit, ein den örtlichen Gegebenheiten angepasstes, integriertes und personell untersetzbares Leistungs- und Integrationskonzept zu verwirklichen*. Erneut gilt dies für ARGEN wie Optionskommunen gleichermaßen und stützt die These, nach der eine dauerhaft effektive und effiziente Aufgabenwahrnehmung dezentraler Handlungsspielräume bedarf.
- (K) Eine *Stärken- und Schwächenanalyse im Hinblick auf die funktionale, zielgruppenbezogene oder räumliche Differenzierung* der jeweiligen Organisation ist aufgrund der fehlenden Vergleichsdaten *noch nicht möglich*. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt können nur allgemeine Vor- und Nachteilskonstellationen identifiziert werden. So führt eine *Dezentralisierung der Leistungsgewährung* (in einigen Optionskommunen ergänzt um örtliche Dependancen für Integrationskräfte) *tendenziell zu einem höheren Personalaufwand*, eine Erfahrung, die sich auch bereits mit der Delegation im Bereich der Sozialhilfe verband. Demgegenüber ermöglicht eine *funktionale Aufgliederung der Organisation* – zunächst nach Querschnittsbereichen und kundenbezogenen Aufgaben, im weiteren Verlauf nach passiven und aktiven Leistungen sowie im Hinblick auf Fallmanagement, Vermittlung und Stellenakquise, schließlich innerhalb dieser Segmente nach einzelnen Kundengruppen (U 25, Ü 25, Alleinerziehende, Migranten usw.) – *eine der Leistungsqualität förderliche Spezialisierung*. Gleichwohl verbinden sich damit *neue interne Schnittstellen* (etwa zwischen örtlicher Kundenaufnahme, Sachbearbeitung und zentraler oder regionaler Vermittlungs- und Integrationstätigkeit), *die vor allem bei kleineren Einheiten*

Strukturbedingte Unterschiede bei der Vermittlungsorientierung

Relativierung eines auch institutionell vereinheitlichten Arbeitsmarktes für SGB II-Kunden

Organisatorische Vielfalt als Beleg für die Bedeutung dezentraler Spielräume

Effektivitäts- wie effizienzbezogene Vor- und Nachteile der Internorganisation

die personalwirtschaftliche Flexibilität beeinträchtigen können, wenn sich etwa der Geschäftsanfall in den einzelnen Sparten unterschiedlich entwickelt. Unter organisationsökonomischen Gesichtspunkten wäre daher neben einer Grunddifferenzierung zwischen Querschnitts- (Haushalt, Infrastruktur, Statistik, Controlling und Liegenschaften) sowie Leistungs- und Integrationsaufgaben prinzipiell eine stärkere Zusammenführung der betreffenden Aufgaben anzustreben. Als interessant erweisen sich hierbei Konzepte, die auch die für materielle Hilfen zuständigen Mitarbeiter jeweils auf Vermittler bzw. Fallmanager beziehen und bei Letzteren keine Unterscheidung mehr vornehmen (Teambildung).

- (L) Auch mit Blick auf den *maßnahmen- bzw. strategieabhängigen Erfolg der Eingliederung* können derzeit noch keine weitergehenden Aussagen getroffen werden. Allerdings dürften sich hier die bereits angesprochenen unterschiedlichen Philosophien der Aufgabenwahrnehmung auswirken. So kann ein eher traditioneller, primär auf die Aktivierungsquote zielender Ansatz zunächst mehr und schnellere Erfolge vermitteln, zumal diese durch statistische Effekte (aufgrund der geltenden Definitionen für Arbeitslose und Arbeitsuchende) unterstützt werden. Ähnliches gilt für die primäre Orientierung an Vermittlungen. Demgegenüber stellen Formen der (abschließenden) Integration, im besten Fall also das dauerhafte Verlassen des Hilfesystems, deutlich höhere Anforderungen. Zugleich dürfte sich eine entsprechende Ausrichtung auch im jeweiligen Geschäftsmodell niederschlagen, da eine effektive Eingliederung nach aller Erfahrung vor allem der personalintensiven Begleitung betroffener Personen bedarf. Insofern sind die Unterausschöpfung des Eingliederungsbudgets, wie sie wiederholt vor allem den Optionskommunen vorgeworfen wurde, und die Umschichtung in den Verwaltungshaushalt nicht als Inaktivität zu kennzeichnen. Vielmehr können beide Aspekte auf eine bestimmte, je nach Ergebnismaßstab sogar sehr erfolgreiche Arbeit der jeweiligen Aufgabenträger hindeuten. Die Schwierigkeit, hier zu objektiven Vergleichen in der Leistungsfähigkeit zu gelangen, verdeutlicht noch einmal die gebotene Vorsicht im Umgang mit als solchen deklarierten Erfolgsmeldungen. Insbesondere die Arbeitslosenzahl dürfte sich dazu kaum eignen. Letztlich sollte es stattdessen um die *Höhe der notwendigen Gesamtaufwendungen aufgrund eines berechtigten Leistungsbezugs* sowie im Hinblick auf die Leistungsberechtigten um die *Zahl der Bedarfsgemeinschaften, der in ihnen lebenden Personen* sowie der *erwerbsfähigen Hilfebedürftigen* gehen.
- (M) Im Rahmen der vom Gutachter durchgeführten Interviews wurde wiederholt das *Verhältnis zwischen den beiden Regelkreisen des SGB III und SGB II* hinterfragt. Dies gilt zunächst für Vertreter der Arbeitsagenturen, die für den Bereich der Empfänger von Arbeitslosengeld (anders als im SGB II) zu geringe Flexibilitäten und individuelle Betreuungsmöglichkeiten beklagten. Zwar wurde von allen Seiten grundsätzlich anerkannt, dass der Aussteuerungsbetrag eine unzureichende Betreuung im SGB III begrenzen solle und somit eine sinnvolle Steuerungswirkung entfalten könne, allerdings hänge dies zugleich von den agenturseitig eingesetzten Ressourcen und Kapazitäten ab. Des Weiteren bestünde die Gefahr, dass bestimmte Kunden im Leistungsbezug des SGB III gegen Ende ihrer Anspruchsberechtigung keine adäquaten Hilfen mehr erführen, zugleich der Übergang in das SGB II vorgezeichnet sei und somit individuell, aber auch aus Sicht der dann im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständigen Träger wichtige Zeit für Aktivierungsmaßnahmen ungenutzt verstreiche. Da sich Aktivierungs- und Vermittlungschancen mit der Dauer der Beschäftigungslosigkeit verringern, der dafür not-

Maßstäbe für den Erfolg des Geschäftsmodells und der dabei eingesetzten Maßnahmen

Nachteile aufgrund der Trennung zwischen SGB III und SGB II

wendige Aufwand hingegen steigt, könnte der Systemübergang also nach wie vor eine sowohl unter Effektivitäts- wie Effizienzgesichtspunkten nachteilige Schnittstelle darstellen. Im Übrigen ist dafür erneut die Differenz zwischen Optionskommunen und ARGEn irrelevant, da die zugrunde liegenden Faktoren den gesetzlichen Ansprüchen und nicht der Trägerform geschuldet sind. Selbst bei einer getrennten Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II und der Durchführung der Eingliederung in der Verantwortung der lokalen Agenturen besteht die Schranke zwischen den Regelkreisen. Der nach wie vor geäußerte Vorwurf, die Option verhindere eine auch bereichsübergreifende Leistungsgewährung aus einer Hand, ist somit nicht haltbar.

6.4 Konsequenzen für die Handlungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften

(A) Die *Auswirkungen der Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II* auf die Handlungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften wird derzeit im Wesentlichen *durch die Auseinandersetzung um die Revision zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft geprägt*. Dass sich vor diesem Hintergrund die Große Koalition auf eine Entschärfung der in den vergangenen Monaten entstandenen Konfliktlage geeinigt hat, ist nicht nur mit Blick auf die erkennbare Verunsicherung der örtlichen Aufgabenträger zu begrüßen. Man trägt damit auch dem Umstand Rechnung, dass alle datenbasierten Zuweisungen gegenwärtig unter dem Vorbehalt unvollständiger bzw. ungenügender Informationen zu den realen Mengengerüsten stehen. Die für den Herbst 2007 vorgesehene neuerliche Revision ist somit zwangsläufig. Ähnliches dürfte im weiteren Verlauf für die Höhe der für das Arbeitslosengeld II und die Eingliederungsmaßnahmen bereit gestellten Mittel gelten. Hinsichtlich der sich im Anschluss an die Aufbauphase sukzessive konsolidierenden und professionalisierenden Aufgabenwahrnehmung vor Ort wäre es i. S. des gesetzlichen Auftrags dagegen fahrlässig, gegebene Unsicherheiten zu verstecken. Gerade wenn man die vernetzte und individuelle Betreuung als wesentlichen Baustein bei der Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit begreift, erfordert dies eine von materiellen wie funktional-organisatorischen Unwägbarkeiten befreite Arbeit. Käme es unbeschadet möglicher Kompromisslinien in beiden Bereichen zu keiner akzeptablen Entwicklung, droht sich dies negativ auf die Finanzlage der Kommunen auszuwirken. Die Folge wäre ein deutlicher Reputationsverlust der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik als gesellschaftliche Gemeinschaftsaufgabe. Auch dürfte dies die Stellung von Mitarbeitern und lokalen Verantwortungsträgern sowie die Akzeptanz ihrer Tätigkeit nachhaltig schwächen. Bislang erkennbare Drohungen, sich seitens der Kommunen aus den Arbeitsgemeinschaften zurückzuziehen und in die getrennte Aufgabenwahrnehmung zu wechseln, könnten dann eine problematische Eigendynamik erhalten.

Notwendigkeit einer gesicherten Finanzierung

(B) Den oben dargestellten Risiken stehen erhebliche *Chancen und bereits jetzt sichtbare Vorteile der kommunalen Beteiligung an der Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II* gegenüber. Dies gilt nicht nur für das *Einbringen spezifischer Erfahrungen* (etwa im Leistungsrecht sowie beim Aufbau eines personenbezogenen Fallmanagements), sondern auch für die *Verbreiterung der örtlichen Handlungspotenziale*. Bereits mit der Einbindung in die ARGEn haben sich die lokalen Gestaltungsmöglichkeiten erkennbar erhöht, da die Kommunen in der Trägerversammlung über die Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zumindest mitbestimmen. Noch deutlicher wird dieser Effekt in den Optionskommunen, wo es in besonders starkem Maße zu einem Aufmerksamkeitsschub für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik gekommen ist.

Erhöhung der lokalen Gestaltungsmöglichkeiten in Optionskommunen und ARGEn

- (C) Obgleich die *Arbeitsbelastung für das kommunale Leitungspersonal deutlich zugenommen* hat und damit zumindest *gegenwärtig Aktivitäten in anderen Bereichen beschränkt* werden, sehen ausnahmslos alle vom Gutachter befragten Amts- und Funktionsträger *in der Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II erhebliche Chancen für die kommunale Daseinsvorsorge*. Erneut wird diese Einschätzung von Optionskommunen und den in ARGEn engagierten Kreisen und Städten geteilt. Ansatzpunkte sieht man hier vor allem in einer Vernetzung mit der lokalen Wirtschaftspolitik, den Aufgaben als örtlicher Träger der Jugendhilfe sowie den Schul- und Volksbildungsangeboten.
- (D) Ungeachtet der erkannten Chancen sind *bislang* die in der Praxis *genutzten Schnittstellen zu anderen kommunalen Aufgaben noch kaum ausgeschöpft*. Eine *weitergehende Vernetzung i. S. einer örtlichen Arbeits- und Wirtschaftspolitik* stellt deshalb ein *Zukunftsprojekt* dar, das *nach der Konsolidierung der Aufgabenwahrnehmung und ihrer Organisationsstruktur* in Angriff zu nehmen wäre. Die Kommunen sind mithin aufgerufen, auf Basis einer gesicherten Finanzierung neue Impulse zu setzen und eine nachhaltige Verankerung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im örtlichen wie regionalen Umfeld zu gewährleisten. Nur so dürfte sich die eigene Beteiligung und erst recht die alleinige Trägerschaft im Rahmen der Option dauerhaft begründen lassen.
- (E) Stellt man die Möglichkeiten, die das SGB II den Kommunen bietet, den materiellen und funktionalen Risiken gegenüber, wird deutlich, dass *Erfolg oder Misserfolg der Option die künftige Stellung der Kommunen im öffentlichen Organisations- und Aufgabengefüge prägen* werden. Vor allem für die Kreise als überörtliche Selbstverwaltung gilt es, spezifische Erfahrungen und Potenziale zur Geltung zu bringen. Anderenfalls droht sich die durch finanzielle Probleme und eine zunehmende Entgrenzung beförderte Diskussion über die Reform der gebietskörperschaftlichen Strukturen einseitig zulasten der Gemeindeverbände auszuwirken. Konsequenterweise wurde diese Perspektive gerade von den Optionskommunen häufig als Argument für die eigene Trägerschaft angeführt. So soll mit den Aufgaben nach dem SGB II der Beweis erbracht werden, dass eine übergemeindliche Selbstverwaltung notwendig ist, um geforderte Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen im umfassenden Sinne, also unter Einschluss von Vollzugskapazitäten, Investitionen, Trägerschaften und Versorgungsleistungen zu erfüllen. Die den Optionskommunen entgegen gehaltenen Vorwürfe, man habe durch neue Aufgaben und Mittel lediglich defizitäre Haushalte überspielen wollen, erweist sich auch in dieser Hinsicht als wenig fundiert. Generell gilt, dass die hinzugewonnenen Zuständigkeiten zunächst auch die eigene Handlungsfähigkeit und Existenz absichern sollen; das SGB II bietet hierfür inhaltlich die oben angesprochenen Möglichkeiten. Finanziell sind für den Fall Risiken erkennbar, wenn der Bund eine angemessene Ausstattung der Aufgabenträger nicht gewährleistet und die Dauer der Trägerschaft immer wieder in Zweifel gezogen wird. Unter diesen (keineswegs hypothetischen) Bedingungen würde die Option gerade für finanziell schlechter gestellte Kreise ein Risiko darstellen. Tatsächlich entschieden sich auch die meisten der vom Gutachter befragten Kommunen, die mit den lokalen Agenturen eine ARGE gebildet haben, vor allem aufgrund der angesprochenen (externen) Unwägbarkeiten und der sich damit verbindenden finanziellen Risiken gegen die Option, auch wenn sie dies nach eigenen Angaben heute meist bedauern.

Chancen für eine umfassende Wahrnehmung des Auftrages zur Daseinsvorsorge

Nutzung der zum kommunalen Wirkungskreis vorhandenen Schnittstellen

Erfolg von Option und ARGEn als Nachweis der Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften

6.5 Verwaltungspolitische Perspektiven

- (A) Die *verwaltungspolitischen Perspektiven* sowie damit verbundene erste *Empfehlungen zur Weiterentwicklung des institutionellen und materiellen Kontextes der Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II* können sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt auf keine auch nur vorläufige Leistungsbilanz stützen. Erneut geht es also darum, für den laufenden Implementationsprozess *Anpassungen* anzuregen, die dem *gesetzlichen Auftrag wie den örtlichen Erfordernissen nachkommen*. Insofern konzentrieren sich die folgenden Überlegungen auf eine *Optimierung der organisatorischen Gegebenheiten*, um den *beabsichtigten Systemwettbewerb effektiv zu gestalten* und die *Leistungserbringung zu verbessern*.
- (B) Dabei stellt sich zunächst die Frage nach der erkennbaren *Wirkung der konkurrierenden Trägermodelle* (Option, ARGE und getrennte Aufgabenwahrnehmung). Hier fällt auf, dass diese in der jüngeren deutschen Verwaltungsgeschichte erstmals vorgenommene Differenzierung *nicht zu der mancherorts befürchteten Schwächung der sozialstaatlichen Leistungserbringung* geführt hat. Vielmehr ist sowohl in Optionskommunen als auch in ARGEn ein *erheblicher Motivationsschub der handelnden Akteure* erkennbar, der gesamtgesellschaftlich wie vor Ort die *Wahrnehmung für den Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik* fördert und wesentliche Impulse aus dem horizontalen Leistungsvergleich bezieht. Darüber hinaus scheinen die *beteiligten Träger* aus dem neuen Aufgabenfeld eine *Bestätigung ihrer Funktion* abzuleiten, was sich *positiv auf die Leistungserbringung und ihre Zielgruppen* auswirken kann. Schließlich haben *verwaltungspolitische Fragen*, die die Handlungs- und Reformfähigkeit des Staatswesens betreffen, im Zuge der Hartz-IV-Reform eine *Aufmerksamkeit* gewonnen, wie dies auf Bundesebene *bislang nur im Kontext der Föderalismusreform* zu beobachten war. Die gegenwärtig *strittigen Fragen* (Datenübermittlung, -qualität und -bewertung; Revision; Ausgestaltung von Steuerungssystemen zwischen ARGEn und Bundesagentur; Dezentralisierung der ARGEn, Beseitigung von Schnittstellen usw.) lassen sich im Wesentlichen auf die *Komplexität des Themenfeldes* sowie die durchaus *charakteristischen Transformationsprobleme und Interessenkonflikte im Rahmen einer umfassenden Verwaltungsreform* zurückführen.
- (C) Der den *Systemwettbewerb* prägende Unterschied zwischen Optionskommunen und ARGEn erfolgt zunehmend vor dem Hintergrund *sich verselbständigender Organisationseinheiten*. Während diese Entwicklung in der Option angelegt ist und intern durch den Einsatz von Regiebetrieben oder rechtsfähigen Einrichtungen weiter forciert wird, entwickeln sich auch die ARGEn mehr und mehr zu eigenen Behörden. Befördert und ermöglicht wurde dies durch die Übernahme eines neuen Aufgabenfeldes, die Zusammenstellung eines neuen Personalkörpers, den (häufigen) Bezug neuer Räumlichkeiten und Liegenschaften, eine nach Auskunft der Beteiligten rückläufige Weisungsintensität der Bundesagentur sowie anstehende Dezentralisierungen, wie sie die Rahmenvereinbarung in Aussicht stellt. Insofern stellt sich eine Reihe von Rahmenbedingungen, die beide Seiten zu benachteiligen schienen, als inzwischen verbessert dar. Unverändert problematisch bleiben hingegen die erkennbaren Trennlinien zwischen den Beschäftigten im Hinblick auf ihre jeweiligen Dienstherren, der Zugriff auf zwei Ressourcenbestände (Bund und Kommune) sowie die vom Bund und stellvertretend für ihn durch die Bundesagentur beanspruchten Standards und Controllingssysteme.

Optimierung des Status quo und Gewährleistung eines effektiven und effizienten Systemwettbewerbs

Konkurrenz unterschiedlicher Trägermodelle als sinnvolles Konzept

Tendenz einer zunehmenden Verselbständigung der örtlichen Einrichtungen

- (D) Lässt man gelegentliche Zuspitzungen in der politischen Auseinandersetzung zwischen Befürwortern und Gegnern einer kommunalen Trägerschaft außer Acht, finden sich *im Hinblick auf die geforderte Systemkonkurrenz wesentliche Vorteile der Option*, die nicht nur den betroffenen Kommunen selbst zugute kommen, sondern *von denen bislang vielmehr auch die ARGEn und indirekt auch die lokalen Gliederungen der Bundesagentur profitieren*. So erwies sich zunächst während der Verhandlungen zur Bildung gemeinsamer Organisationseinheiten und später im Vollzug die „*Option der Option*“ als wesentliches Pfand der kommunalen Seite, eine unter den gegebenen Rahmenbedingungen *möglichst dezentrale und eigenverantwortliche Trägerschaft zu verwirklichen*. Besonders deutlich wird das an denjenigen Fällen, in denen man eine GmbH oder (sofern das Landesrecht dies zum betreffenden Zeitpunkt gestattete) eine Anstalt des öffentlichen Rechts als Organisationsform wählte. Auch wenn sich die von der kommunalen Seite daran geknüpften Erwartungen in Teilen nicht erfüllt haben, da den Partnern aus der lokalen Agentur keine ausreichende Flexibilität und entsprechende Entscheidungsspielräume eingeräumt wurden (um ihre Funktion als Gesellschafter bzw. Gewährsträger effektiv wahrzunehmen), förderte die Wahl der Rechtsform doch die Autonomie der ARGEn (etwa indem Verwaltungs- und Sachmittel zwar von der Kommune und der Agentur angefordert werden müssen, danach aber zunächst über Konten der GmbH oder AöR laufen und von dort verausgabt werden). Ähnliches gilt für die Dezentralisierung oder zumindest Regionalisierung der Aufgabenwahrnehmung. Hier bestanden seitens der Agenturen ebenfalls erhebliche Vorbehalte aufgrund befürchteter Effizienzverluste und einer mangelnden Kontrolle örtlicher Dienststellen. Insofern kam ein gestärktes Verhandlungsmandat der Kreise gerade den kreisangehörigen Kommunen und Anspruchsberechtigten zugute.⁴² Und schließlich stärkte die Exit-Option der kommunalen Seite auch indirekt die lokalen Geschäftsführungen der Bundesagentur, da sie im Umgang mit Kreis- und Städtevertretern für sich deutlich mehr Ermessens- und Gestaltungsspielräume in Anspruch nehmen mussten (konnten), als sie im übrigen Tagesgeschäft üblich sind.
- (E) Umso problematischer erscheint es jetzt, dass *mit dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD die „Option der Option“ zumindest vorläufig ausgeschlossen* wird. Dies richtet sich zum einen gegen eine mutmaßlich große Anzahl von Kommunen, die bei einer entsprechenden Möglichkeit nachholend von der Option Gebrauch machen würden;⁴³ zum anderen schadet es den Dezentralisierungsprozessen innerhalb bestehender ARGE-Strukturen, zumal mit Blick auf die mehrfach angesprochene Rahmenvereinbarung gegenwärtig ohnehin ein verstärkter Druck aufgebaut wird, um eine veränderte Verantwortungsteilung auch innerhalb nach dem Konsensprinzip funktionierender Einrichtungen durchzusetzen. Im Ergebnis droht hier eine *organisationspolitische Schiefelage*, da bereits in wenigen Monaten aufgrund neuer Personalaufstockungen und weiterer interner Anpassungen die Bereitschaft deutlich abnehmen dürfte, im Rahmen einer verspäteten Option neue Veränderungen auszulösen. Der zentrale Bestandteil der Systemkonkurrenz, die freie Modellwahl,

Positive Effekte der bisherigen „Option der Option“ auch für die Funktionalität der ARGEn

Einschränkung eines effektiven Systemwettbewerbs durch die Große Koalition

⁴² Interessanter Weise scheint sich insbesondere mit Blick auf die in der Option mögliche Dezentralisierung der Leistungsgewährung (i. T. auch der Erledigung von Eingliederungsaufgaben) die Haltung bei einer Reihe der kommunalen Trägerschaft skeptisch gegenüber stehender Gemeinden gewandelt zu haben. Nach Angaben örtlicher Vertreter hoffte man daher im Fall eines Regierungswechsels auf eine Öffnung der Option, um so lokale Dienststellen zu ermöglichen bzw. wiederherzustellen.

⁴³ Allein unter den sechs vom Gutachter näher untersuchten ARGEn würden wenigstens drei Kommunen heute für die Option votieren.

wie sie bis zum Abschluss der Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene zumindest als Chance bestand, entfällt somit. Als Alternative bietet sich hier nur noch die getrennte Aufgabenwahrnehmung an, die jedoch am aller wenigsten dem weithin geteilten Konzept einer einheitlichen Leistungserbringung entspricht.

- (F) In diesem Zusammenhang bieten auch die mit der *Rahmenvereinbarung zur Dezentralisierung in den ARGEN* vorgesehenen Änderungen *keine Alternative*. Zum einen bleiben die Zusicherungen einer dezentralen Durchfühungskompetenz zu vage, zum anderen bestehen seitens der Kommunen erhebliche Vorbehalte gegen die Übernahme der operativen Verantwortung, ohne diese im Rahmen zentraler Ziel- und Controllingvorgaben durch den Bund bzw. die Bundesagentur auch effektiv wahrnehmen zu können. Im Wege stehen dem nach wie vor die grundlegenden Schwierigkeiten einer fortbestehenden Mischverwaltung mit unterschiedlichen Personalkörpern und Ressourcenquellen. Hinzu tritt die von Gesetzes wegen reklamierte Gewährleistungs- und Budgetverantwortung der Bundesagentur, die die zwischen Trägerversammlung und (gestärkter) Geschäftsführung zu schließenden Zielvereinbarungen überlagern dürfte. Aus den genannten Gründen erklärt sich die bislang nach Kenntnis des Gutachters überwiegend zögerliche Haltung der Kommunen, den Status quo einer Konsenslösung zu verlassen und stattdessen die Mehrheit in den Trägerversammlungen zu übernehmen. In dieser Frage findet sich im Übrigen zumeist ein Konsens zwischen den örtlichen Akteuren, eher an den bisherigen Regelungen festzuhalten und in erster Linie auf eine größere Unabhängigkeit der vollziehenden Organisationseinheiten hinzuwirken. Sollten deshalb die Regionaldirektionen der BA im Auftrag der Nürnberger Zentrale den Druck auf eine schnelle Umsetzung der Rahmenvereinbarung in der vorliegenden Form erhöhen, drohen die Übernahme der Mehrheit aus der Not heraus oder aber ein Ausweichen in die getrennte Trägerschaft, da die meisten Kommunen bei einer Führung durch die Agenturen Nachteile im Hinblick auf eine wirksame Ausgabenkontrolle im Bereich der Kosten der Unterkunft befürchten. Letzteres dürfte insbesondere dann der Fall sein, wenn seitens der Agenturen, dort wo dies laut Gründungsvereinbarung möglich ist, eine einseitige Kündigung der ARGEN in Erwägungen gezogen würde, um so eine Klärung der Verhältnisse herbeizuführen.
- (G) Um den dargestellten Problemen und Erfordernissen Rechnung zu tragen, empfiehlt der Gutachter, zeitnah eine *Öffnung der Option* zu vollziehen. Damit verbindet sich keine Vorentscheidung im Hinblick auf eine endgültige Trägerfestlegung, zumal auch die dauerhafte Konkurrenz von zwei bzw. drei Systemen eine Alternative darstellen könnte, sofern die Finanzierung der Aufgabenwahrnehmung gesichert ist. Um insbesondere die personalwirtschaftliche Planungssicherheit für die Bundesagentur und ihrer örtlichen Gliederungen zu gewährleisten, könnte die Öffnung zunächst im Rahmen einer ggf. jährlich zu vereinbarenden Kontingentierung vollzogen werden.
- (H) Eine einseitige *Kündigung der ARGEN*, um auf diesem Wege seitens der Agenturen die Mehrheitsübernahme einer Seite zu erzwingen, sollte auch *weiterhin* durch den Bund und die Bundesagentur *auszuschließen* sein. Dies gilt auch für entsprechende Schritte der Kommunen, um die einheitliche Aufgabenwahrnehmung nicht zu gefährden.

Rahmenvereinbarung zur Dezentralisierung der ARGEN bislang keine Alternative

Empfehlung zur Öffnung der Option

Keine einseitige Kündigung der ARGEN

- (I) Die *Stärkung der örtlichen Einrichtungen* ist darüber hinaus durch eine Reihe von Maßnahmen zu forcieren, von der ARGEn, Optionskommunen und getrennte Aufgabenträger gleichermaßen profitieren würden:
- Stärkung der örtlichen Einrichtungen**
- Die vor Ort durchweg unter Bezugnahme auf § 46 Abs. 3 SGB II als sicher angenommene *Übertragbarkeit von bis zu 10% des Gesamtbudgets* in das Folgejahr sollte mit Blick auf die dadurch ausgelösten Effizienzreize verwirklicht werden.
 - Die vorwiegend politisch besetzten *Vorgaben zu den Personal- und Betreuungsschlüsseln* sollten *nur im Sinne einer Input-Steuerung beibehalten* werden und *als Maßstab für die Zuweisung der Mittel an die örtlichen Aufgabenträger* dienen. Darüber hinaus wäre es gänzlich den betreffenden Einrichtungen zu überlassen, in welchen funktionalen und zielgruppenbezogenen Bereichen sie ihre Schwerpunkte setzen. Gegenwärtig erzeugen die Betreuungsschlüssel bei politischen Akteuren vor Ort sowie bei den Mitarbeitern Erwartungshaltungen, die dem Grundsatz einer dezentral eigenverantwortlichen und den örtlichen Erfordernissen Rechnung tragenden Aufgabenwahrnehmung zuwider laufen. Im Übrigen bieten auch die seitens des Bundes vorgegebenen Berechnungsmodi keine Gewähr für eine wirklich vergleichbare Darstellung, da die funktionalen Differenzen in den jeweiligen Organisationseinheiten inzwischen ein Niveau erreicht haben, das eine umfassende Vergleichbarkeit erschwert.
 - Darüber hinaus sollten die *Grenzen zwischen Verwaltungs- und Eingliederungsbudget aufgehoben* und stattdessen in sich vollständig deckungsfähige Globalbudgets eingeführt werden. Es wäre somit erneut allein Sache der örtlichen Träger, über die Verwendung der zur Verfügung stehenden Mittel zu entscheiden. Dies dürfte eine eigenständige Geschäftspolitik insbesondere mit Blick auf die vorzunehmende Gewichtung zwischen individueller Betreuung und der Finanzierung von Aktivierungsmaßnahmen befördern. Zwar stellten bislang Umschichtungen zwischen Verwaltungs- und Eingliederungsbudget kein Problem dar, doch werden sie von allen Beteiligten als in der Außenwahrnehmung problematisch angesehen.
 - Schließlich sind von den Koalitionären auf *Bundesebene angekündigte Präzisierungen im Leistungsrecht* möglichst *zügig umzusetzen*, um die Kostenentwicklung im Bereich der materiellen Hilfen aufzufangen. Darüber hinaus wären weitere Klarstellungen zu Unterhaltsverpflichtungen von Angehörigen und bei der Berücksichtigung von Partnereinkommen wünschenswert.
- (J) Daneben sind folgende *Maßnahmen* zu prüfen, um die *Aufgabenwahrnehmung in den einzelnen Trägermodellen zu verbessern*:
- Weitere Reformperspektiven für die ARGEn**
- Mit Blick auf die *erkennbare Entwicklung der ARGEn hin zu eigenständigen Einrichtungen* mit einem *sich gegenüber den Agenturen, in Teilen aber auch zu den Kommunen abgrenzenden Amtsverständnis*, wäre zu prüfen, ob über die o. g. Maßnahmen hinaus eine *rechtliche Verselbständigung* und die Möglichkeit, dauerhaft eigenes Personal einzustellen und eigenverantwortlich die von den Trägern zugeleiteten Ressourcen zu verwalten, eine sinnvolle Reformoption darstellen könnte. Unabhängig davon, ob es sich im konkreten Fall um ARGEn mit einer von der Bundesagentur oder der kommunalen Seite gestellte Geschäftsführung handelt, wurde diese Perspektive in den vom Gutachter geführten Interviews seitens der handelnden Akteure beinahe einmütig gefordert. Auch von Seiten

der Kreise und Städte bestanden keine Vorbehalte. Mit den bereits verschiedentlich in Form von GmbHs oder Anstalten des öffentlichen Rechts erprobten Ansätzen, die ausnahmslos von der kommunalen Seite ausgingen, könnte hierzu bereits auf erste Erfahrungen zurückgegriffen werden. Hinzu treten die bei den Kreisen und Städten gegebenen Routinen bei der Steuerung verselbständigter Organisationseinheiten. Der Vorteil einer solchen Weiterentwicklung bestünde vor allem darin, die mit der Rahmenvereinbarung zur Dezentralisierung der ARGEn beabsichtigte Stärkung der Geschäftsführungen und der örtlichen Durchführungsverantwortung institutionell abzusichern. Gleichwohl birgt diese Variante auch eine Reihe deutlicher Risiken. So droht bei aller Erfahrung der kommunalen Seite im Bereich eines effektiven Beteiligungsmanagements die Verselbständigung im negativen Sinne, verbunden mit den charakteristischen Folgen eines Aufgaben- und Ausgabenwachstums sowie dem Fehlen wirkungsvoller, auch und gerade politischer Kontrolle. Dieser Effekt dürfte dadurch verstärkt werden, dass sich in Gesellschafterversammlung oder Verwaltungsrat nach wie vor zwei Träger gegenüber stehen, deren materielle Interessenkonflikte eine Einigung erschweren und somit erneut die Geschäftsführung als „Herrin“ der operativen Aufgabenerledigung aufwerfen. Demgegenüber schied eine Etatsteuerung anhand von Erfolgsgrößen vor allem deshalb aus, weil mangelnder Vermittlungs- und Integrationserfolg, selbst wenn er auf eigene Versäumnisse zurückzuführen wäre, ein höheres Anspruchsniveau nach sich zieht. Diesem aber könnte eine finanziell „bestrafte“ ARGE nicht mehr oder nur noch eingeschränkt nachkommen, so dass eine negative Spirale in Gang gesetzt würde. Schließlich begegnen einer solchen Lösung auch rechtliche Einwände, da die ARGEn unverändert keine Behörde im formalen Sinne darstellen und die materiellen Zuständigkeiten und die Aufgabenverantwortung nach wie vor bei der Bundesagentur bzw. den Kommunen liegen. – In der Abwägung der vorgetragenen Argumente sollte zunächst auf eine Stärkung der örtlichen Aufgabenwahrnehmung durch Rücknahme zentraler Vorgaben hingewirkt werden. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür stellt vor allem die innere Dezentralisierung (Entflechtung) der Bundesagentur dar, infolge derer die lokalen Agenturen einen den kommunalen Partnern vergleichbaren Ermessensspielraum hinsichtlich der Ressourcenverwendung und organisatorischen Ausgestaltung erhalten müssten. Zumindest im Bereich des SGB II käme der Bundesagentur also der Charakter einer Holding zu, die sich auf zentrale Serviceleistungen (etwa im Bereich der eines übergreifenden Vermittlungssystems) und eine in ihrer Struktur reduzierte Ergebnissteuerung im Auftrag des Bundes konzentrierte.

- Für die *Optionskommunen* geht es künftig vor allem darum, die *eigenen Handlungspotenziale noch stärker zur Geltung zu bringen* und *funktionale Schwächen der Dezentralität durch Kooperation auszugleichen*. So betrifft ersteres das fortgesetzte Engagement im Bereich der Aktivierung und Integration, ferner die Vernetzung mit anderen Kompetenzen der kommunalen Daseinsvorsorge sowie eine stärkere Aktivierung der Kreis- und Stadtpolitik. Hier ist neben Informationsroutinen gegenüber den Vertretungskörperschaften und bislang eher finanzbezogenen Kontrollen ein mit der Aufbausituation erklärbares, jedoch nicht dauerhaft hinnehmbares Defizit erkennbar. Denn erst wenn eine in der lokalen Öffentlichkeit verankerte Aufmerksamkeit für die Aufgaben nach dem SGB II erreicht wird, kann die auf örtliche Erfordernisse gerichtete politische Kontrolle, eine wesentliche Stärke der Option, greifen. Eine erweiterte Zusammenarbeit

Ausbau der Option

zwischen den kommunalen Trägern bietet sich indes nicht nur dort an, wo aufgrund hoher Dichte und räumlicher Nähe von Optionskommunen (Hessen und Niedersachsen) gemeinsame Einrichtungen denkbar wären⁴⁴, sondern könnte auch für übergreifende Problemstellungen, etwa die Entwicklung und Implementation von Leistungs-, Fallmanagement- und Vermittlungssoftware oder die Konzeption und den Einkauf von Eingliederungsdienstleistungen, Lösungen liefern. In diesem Zusammenhang ist auf die Schlüsselfunktion der kommunalen Spitzenverbände hinzuweisen, die im Rahmen des eigenen Options-Benchmarkings⁴⁵ und bei der Bündelung von Nachfragemacht gegenüber EDV-Anbietern bereits wichtige Vorarbeiten geleistet haben. Zu verfolgen wäre hierbei also nicht die bloße Vergrößerung von Leistungsstrukturen und damit die neuerliche Gefährdung von Ortsnähe wie positiven Wettbewerbseffekten, sondern eine Vernetzung von Aufgaben, die sich u. a. auf regionale Angebotsgemeinschaften für stellenorientierte Vermittlung und direkten Leistungsaustausch beziehen könnte. Schließlich sind mit Blick auf die Optionskommunen externe Rahmenbedingungen anzusprechen, die vor allem seitens des Bundes und mittelbar durch die Länder gestaltet werden müssen. Erneut betrifft das eine punktuelle finanzverfassungsrechtliche Absicherung der mit der Option verknüpften und vollständig durch den Bund zu tragenden Ausgaben. Darüber hinaus wäre dem bereits mehrfach angesprochenen Ziel eines effektiven Systemwettbewerbs dadurch Rechnung zu tragen, dass die Optionskommunen ebenfalls Zugang zu bestimmten Leistungen der Bundesagentur erhalten. Dies beträfe insbesondere die zentral erfassten Stellenangebote, ggf. aber auch die Nutzung von bestehenden Software- und Datenverarbeitungssystemen. So erweist sich zumindest in der Aufbauphase die dezentrale Entwicklung von eigenen EDV-Lösungen für Fallmanagement und Vermittlung in der Summe eher als ineffiziente Begleiterscheinung der Modellkonkurrenz, denn als eine ihrer Vorteile. Zwar ist den kommunalen Trägern die Entwicklung eigener Lösungen nicht zu verweigern; auch können hiervon wichtige Innovationsimpulse ausgehen (weshalb sich eine Öffnung auch für die ARGEn im Bereich der Leistungssoftware anbieten könnte). Allerdings sollte darüber hinaus der Zugriff auf und die Nutzung von Agenturleistungen und Vermittlungssystemen gestattet sein, um Umwegproduktionen zu vermeiden.⁴⁶ Erneut wird hieran ein mögliches künftiges Funktionsprofil der Bundesagentur deutlich: Die Zentrale nähme demnach neben der Holding-Funktion für die lokalen Agenturen (die Rolle und Bedeutung der Regionaldirektionen wäre vor diesem Hintergrund zu überprüfen) Netzaufgaben für die Gewährleistung eines effektiven und effizienten Wettbewerbs vor Ort wahr. Ihre, für alle örtlichen Träger zugänglichen Dienstleistungen beinhalteten insbesondere die Pflege und Bereitstellung zentraler Vermittlungssysteme, die Entwicklung und (optionale) Lieferung von Software, die transparente Erfassung und Auswertung von statistischen Daten sowie die Zurverfügung-Stellung vor Ort nutzbarer Controllinginformationen.

⁴⁴ Als Beispiel sei hier auf die entsprechenden Überlegungen der Landkreise Leer, Grafschaft Bentheim und Emsland verwiesen, die zunächst allerdings nicht weiter verfolgt wurden.

⁴⁵ *Deutscher Landkreistag*: SGB II Kennzahlenvergleich für die Optionskommunen, Rundschreiben 520/2005, Berlin, 2005.

⁴⁶ Verwiesen wird hierzu auf die einstweilige Anordnung des Sozialgerichts Schleswig, wonach die Bundesagentur dem Optionskreis Nordfriesland unverschlüsselten Zugang zu sämtlichen Arbeitgeberangaben ihres Stellenpools gewähren muss. Begründet wird die Entscheidung u. a. mit einem funktionierenden Systemwettbewerb (Sozialgericht Schleswig, Az.: S 5 AS 455/05 ER, 23.11.2005).

6.6 Zusammenfassung

In der *zusammenfassenden Wertung der vorgetragenen Hypothesen* wird deutlich, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt *abschließende Einschätzungen zur Trägerschaft weder notwendig noch erforderlich* sind. Vielmehr gilt es, die gerade *mit der Option ermöglichten Wettbewerbsmomente zu stabilisieren*, um die positiven Wirkungen sowohl leistungs- als auch organisationsseitig zu entfalten. Dies erfordert aus Sicht des Gutachters die Verfolgung von wenigstens fünf Zielen:

- eine *Stärkung der örtlichen Durchführungsverantwortung*,
- die weitere, wenn nicht rechtsförmliche, so doch *zumindest funktionale Ver- selbständigung der ARGEN*,
- die *Behebung grundlegender Funktionsdefizite im Bereich der von ARGEN wie Arbeitsagenturen eingesetzten Leistungssoftware A2LL* und (sofern die zentrale Datenübermittlung und Kompatibilität gewährleistet ist) die *Öffnung für dezentrale EDV-Lösungen*⁴⁷,
- die (ggf. erneut kontingentierte) *Öffnung der Option für weitere Kommunen*, um auch hierdurch die angesprochene Dezentralisierung in den ARGEN zu befördern,
- den *Zugang der Optionskommunen zu Dienstleistungen und vermittlungsbezogenen Softwareprodukten der Bundesagentur bzw. der lokalen Agenturen* sowie
- die *Weiterentwicklung der Bundesagentur im Sinne einer dezentralisierten Holdingstruktur mit Netzfunktion*, wobei die Agenturen vor Ort zumindest im Bereich des SGB II eine erhöhte Autonomie zur Begleitung der ARGEN erhalten sollten.

Für die gesamte Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II müssen überdies *verlässliche finanzielle Rahmenbedingungen* geschaffen werden. So wird in den meisten örtlichen Einheiten für das kommende Jahr erneut mit steigenden Fallzahlen gerechnet, weshalb hier eine weitere Aufstockung der Personalkörper ansteht. Ungeachtet noch strittiger Ressourcenfragen und einer aufgrund der gewählten Mischfinanzierung zwangsläufig mehrstufigen Revision darf sich hieraus keine fortgesetzte Unsicherheit für die operative Aufgabendurchführung ergeben. Die Träger müssen für das kommende Jahr bedarfsorientiert planen können. Anderenfalls droht mit Blick auf befürchtete Defizite eine Unterausstattung, die zulasten der Anspruchsberechtigten und der inhaltlichen Zielstellung des SGB II (Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit durch eine personalisierte Förderung) geht.

Finanzielle Zumessungen an die Träger können dabei in Anbetracht der noch unsicheren Melderoutinen und Datenqualität *ggf. erst nachholend festgestellt* werden,

Keine unmittelbare Entscheidung pro Option oder ARGE erforderlich

Statt dessen:

Dezentralisierung

Selbständigere ARGEN

Behebung der Funktionsdefizite von A2LL

Öffnung der Option

Zugang zu BA-Dienstleistungen

Weiterentwicklung der BA zu einer Holding mit Netzfunktion

Absicherung der finanziellen Rahmenbedingungen

Längere Übergangsphase unvermeidbar

⁴⁷ Zu verweisen ist auch in diesem Zusammenhang auf positive Wettbewerbseffekte, wenn nicht mehr nur allein die Bundesagentur eine entsprechende Nachfrage entfalten würde und mit der Vergabe de facto an einen Anbieter gebunden wäre. Stattdessen müsste sich der Markt auf viele Kunden (in Gestalt der örtlichen Träger) einstellen und ihren Bedürfnissen durch fortlaufende Anpassungs- und Innovationsleistungen Rechnung tragen.

da ein längerer Zeitraum für die Revision von Daten und Finanzaufweisungen erforderlich sein dürfte. Aus Erfahrungen der Bundesagentur bei der Einführung anderer Statistiksysteme lernend wäre mithin eine *erweiterte Übergangsphase vorzusehen*, bis weitgehend akzeptierte Zahlen vorliegen. Erste Rückmeldungen aus Optionskommunen, wonach sich die Angaben annäherten und man auch künftig mit einer stabilen Übermittlung von Fall- und Vermittlungszahlen rechnen, stimmen hier durchaus optimistisch. Bis dahin sollte allen Trägern gegen Nachweis eine Erstattung der nach Fall- bzw. Stellenschlüsseln zu berechnenden Ausgaben im Jahr 2006 garantiert werden. Aus Sicht des Gutachters wird damit gerade nicht eine weitere Kostenspirale in Gang gesetzt, sondern erst die Voraussetzung für eine effektive und wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung vor Ort geschaffen. In Verbindung mit der bereits angesprochenen Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln sowie den Anpassungen im Leistungsrecht dürfte dies die gegenwärtige, in Teilen noch intransparente Situation konsolidieren.