

Aufgabenwahrnehmung in den ARGE n nach § 44b SGB II

Umsetzung gesetzlicher Vorgaben, Entscheidungsstrukturen und mögliche Defizite

Mündliche Verhandlung zu den kommunalen Verfassungsbeschwerden
2 BvR 2433/04 und 2 BvR 2434/04, Bundesverfassungsgericht,
Karlsruhe, 24.05.2007

Professor Dr. Joachim Jens Hesse
Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften (ISE), Berlin

Inhalt

- (1) **Einleitung:** Rahmenbedingungen, Gegenstand, empirischer Zugang
- (2) **Organisation und Vollzug:** das SGB II vor Ort
- (3) **Entscheidungsstrukturen:** Wahrnehmung der Aufgaben-, Vollzugs- und Finanzierungsverantwortung
- (4) **Defizite:** Funktional und organisatorisch begründete Probleme in den ARGE n, Auswirkungen auf die Hilfebedürftigen
- (5) **Alternativen:** Erfordernisse und Formen einer effektiven Aufgabenwahrnehmung

Fragestellung: Praxis in den ARGE n

- **Gegenstand** der Verfassungsbeschwerden:
 - **Aufgabenübertragung** als bundesgesetzlicher Durchgriff (§ 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II)
 - **Mischverwaltung** im Rahmen der ARGE n (§ 44b SGB II)
 - Fehlender **Mehrbelastungsausgleich** (§ 46 Abs. 1, 5-10 SGB II)

- Schwerpunkte der **funktionalen Betrachtung**:
 - **Praktische Umsetzung** der gesetzlichen Vorgaben des SGB II (organisatorisch, funktional, materiell)
 - Darstellung der **Entscheidungsstrukturen**
 - Erkennbare **Probleme in den ARGE n** (organisationsbedingt, materielle Folgen)

- **Modellvergleich** mit Blick auf Alternativen

Rahmenbedingungen der Aufgabenwahrnehmung

Vor Einführung am 01.01.2005	Im ersten Jahr der Aufgabenwahrnehmung	Ab 2006
Unverändert starke Ausdifferenzierung der Sozialstaatsarchitektur mit einer Vielzahl daraus resultierender und somit institutionell begründeter Schnittstellen		
Primäre Ausrichtung der sozialstaatlichen Leistungen auf Nachsorge und das Ausreichen materieller Hilfen		Forderung nach mehr Sozialintegration und Prävention
Politische Blockaden und administrative Verflechtung im Föderalstaat		Föderalismusreform 1. Stufe, Vorbereitung der 2. Stufe
Schwierige Arbeitsmarktlage , begleitet durch eine intensive öffentliche Debatte in Vorausschau auf die folgende BT-Wahl		Verbessertes Umfeld durch konjunkturellen Aufschwung
Divergierende Annahmen zu Fallzahlen u. Leistungsumfang	Stetig steigende Fallzahlen , v. a. aufgrund neuer Ansprüche	Konsolidierung , jedoch Stagnation bei Problemfällen
Koinzidenz v. Gemeindefinanz-, Steuer- und Sozialreform	Ungenügende Mittelausschöpfung , Streit über KdU-Beteiligung	KdU-Kompromiss , erste „ Knappheiten “ im Vollzug

Gegenstand der Aufgabenwahrnehmung

- Materiell **erweitertes**, funktional **konkretisiertes**, quantitativ **vergrößertes** und organisatorisch **neues Aufgabenfeld** beider Träger

	Kommunen	Bundesagentur
Quantitativ	Zuständigkeit auch für bisherige AHi-Empfänger, neue Personenkreise	Zuständigkeit auch für bisherige SozH-Empfänger, neue Personenkreise
Materiell	Einbindung sozialintegrativer Leistungen in umfassenden Hilfeprozess	Ergänzung des Vermittlungsauftrags um personenbezogene Betreuung (FM)
Funktional	Konkretisierte gesetzliche Vorgaben für die personelle und verfahrensmäßige Ausgestaltung von Hilfeprozessen (aus einer Hand, Fallmanagement, PAP)	
Organisatorisch	Politisch gewollte, funktional wie materiell notwendige und kompetenzrechtlich beförderte/erzwungene Kooperation	

- ➔ **De facto neue Zuständigkeit als Ersatz bzw. Modifikation der bisherigen Aufgabenwahrnehmung durch BA (AHi) und Kommunen (SozH)**

Empirischer Zugang

- **Fragestellung des ISE:** Organisatorische, leistungsbezogene sowie staats- und kommunalpolitische **Auswirkungen der Trägermodelle** (ARGE, Option, getrennte Aufgabenwahrnehmung) mit Blick auf die **Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften**
- Besondere Berücksichtigung von **Schnittstellen, Kooperationspotenzialen, Verbindung zur sozialen Daseinsvorsorge** (i. w. S.) sowie trägerform-abhängiger **Ausprägungen der Organisation und Geschäftspolitik**
- **Empirische Basis:** Intensivbefragungen bei 20 Trägern (11 Optionskommunen, acht ARGE n, ein Fall mit getrennter Aufgabenwahrnehmung), halbjährlich (gegenwärtig dritte Feldphase)
- **Jährliche Befragung** aller Landkreise und Optionsstädte (gegenwärtig zweite Welle)

Einleitung	Umsetzung	Entscheidungen	Defizite	Perspektiven
------------	------------------	----------------	----------	--------------

Anforderungen des SGB II

- **Gesetzlicher Auftrag:**
 - Förderung der Erwerbsfähigkeit
 - Vermittlungsorientierung
 - Intensive/individuelle Kundenbetreuung
 - Sozialintegrative Absicherung bzw. Flankierung
 - Leistungserbringung aus einer Hand (leistungs- und trägerbezogen)
- Nachfolgende **Handlungsansätze:**
 - **Organisatorische Ausgestaltung** (Gewährleistung einer verbundenen/einheitlichen Aufgabenwahrnehmung)
 - **Materieller Vollzug** (Leistungsprozesse für passive und aktive Hilfen)
 - **Technische Voraussetzungen** (personell, ressourcenmäßig, technisch, infrastrukturell)

Einleitung	Umsetzung	Entscheidungen	Defizite	Perspektiven
------------	------------------	----------------	----------	--------------

Organisatorische Ausgestaltung

- **Gesetzliches Gebot** (§ 44b Abs. 3 SGB II), **funktionale Erfordernis** (einheitliche Leistung) und meist **finanzielle Notwendigkeit** (Personalverbleib) zur ARGE-Bildung
- ARGEEn vorwiegend als **gemeinsame Einrichtungen** auf der Basis **öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen**
- **Alternierende Organbesetzung** (Geschäftsführg. ↔ Vorsitz i. d. Trägerversammlung)
- **Kaum Bereitschaft zur kommunalen Mehrheits-Übernahme** gem. Rahmenvereinbarung (ebenso keine Agentur-Mehrheit); **Praxis von Konsensentscheidungen**
- **Uneinheitliche Personalkörper** und **multiple Dienstherren** (Kreis/Stadt, Agentur, kreisangehörige Kommunen, Dritte)
- **Einheitliche Binnenorganisation**, meist getrennt nach passiven und aktiven Hilfen (Eingliederg./Fallmanagemt.), jedoch **keine Trennung zw. Trägerzuständigkeiten**
- ➔ **Bildung paritätisch geführter und leistungsseitig integrierter Einrichtungen**

Materieller Vollzug: Passive Hilfen

- **Trägerzuständigkeit:** Lebensunterhalt (Bund); KdU, einmalige Leistungen (Kommune)
- **Wesentliche Leistungsschritte:** Anspruchsprüfung, Leistungsberechnung, Bescheidung, Sanktionen, Widerspruchs-/Klageverfahren, Rückforderungen
- **Leistungsberechnung und Bescheidung** für KdU und Lebensunterhalt **auf der Basis einheitlicher Anspruchsvoraussetzungen** und in wechselseitiger Abhängigkeit (Nach-/Vorrangigkeit, insbesondere bei ergänzenden Hilfen – „Aufstocker“)
- Gegenüber Kunden **ganzheitliche Rückforderung** zu hoher Zuwendungen, jedoch **keine Aufgliederung nach Trägerzuständigkeiten** (nachfolgend manuelle Zuordnung)
- **Keine trägerspezifische Differenzierung von Sanktionen**, jedoch notwendige Koppelung mit der Erbringung aktiver Hilfen (etwa bei verweigerter Eingliederungsvereinbarung)
- ➔ **Aufgrund gemeinsamer Bemessungsgrundlage und des Zusammenhangs mit aktiven Hilfen verbundener Vollzug erforderlich**

Materieller Vollzug: Aktive Hilfen

- **Trägerzuständigkeit:** Eingliederungsleistg. (Bund); Leistungen gem. § 16 II SGB II (Komm.)
- **Wesentliche Leistungsschritte:** Profiling, Erstberatung/Sofortangebote, Eingliederungsvereinbarungen, Fallmanagement, Angebot v. Beschäftigung/Vermittlg. i. Arbeit, Sanktionen
- **Einvernehmlich abgestimmte Eingliederungsvereinbarung** bei Langzeitarbeitslosen häufig nur unter **Einbezug flankierender Leistungen** Erfolg versprechend
- **Fallmanagement** für Kunden mit multiplen Vermittlungshemmnissen v. d. **Unterstützung durch sozialintegrative Maßnahmen** abhängig (psychosoz. Betreuung als Bsp.)
- **Sanktionsbewehrung des gesamten**, nicht nach Trägern differenzierten **Hilfeprozesses** (etwa bei Verweigerung einer Eingliederungsvereinbarung oder ihrer Inhalte/Maßnahmen)
- **Integrationsfördernde Gewährung höherer passiver Hilfen** (etwa im Bereich Whg./KdU)
- ➔ **Zur einheitlichen und ganzheitlichen Betreuung sowie mit Blick auf individuelle Vermittlungshemmnisse integrierter Vollzug erforderlich**

Technische Voraussetzungen (Auswahl)

- **Aufgrund der Bildung gemeinsamer Einrichtungen:**
 - Hohe Anforderungen an die Personalführung aufgrund unterschiedlicher Dienstherrn und Kulturen
 - Komplizierte Einsatzmöglichkeiten aufgrund unterschiedlicher Besoldungs-/Tarifgefüge
 - Erhöhter Abstimmungsbedarf mit Blick auf Träger, Personalfragen und Ressourcenbedarf
- **Aufgrund des Erfordernisses verbundener Leistungsprozesse:**
 - Nutzung einheitlicher Software-Systeme für aktive und passive Leistungen
 - Bezug gemeinsamer Liegenschaften
 - Notwendigkeit einheitlicher Fortbildung und Qualifizierung
 - Bedarf an harmonisierter und bedarfsgerechter Tarifierung und Neueinstellungen
- ➔ **Aufgrund zweier Träger erhöhter Koordinations- und Managementaufwand, aufgrund verbundener Leistungen gemeinsamer Ressourcen- u. Entwicklungsbedarf**

Zwischenzusammenfassung

- **Bildung paritätisch geführter und leistungsseitig integrierter Einrichtungen** als Folge gesetzlicher und organisatorischer, vor allem aber funktionaler Zwänge
- Aufgrund gemeinsamer Bemessungsgrundlagen u. des Zusammenhangs mit aktiven Hilfen nur **verbundener Vollzug von Leistungen zum Lebensunterhalt und KdU** möglich
- Aufgrund des Anspruchs einer einheitlichen und ganzheitlichen Betreuung sowie mit Blick auf individuelle Vermittlungshemmnisse **integrierter Vollzug von Eingliederungsleistungen** erforderlich
- Aufgrund zweier Träger **erhöhter Koordinations- und Managementaufwand**, aufgrund verbundener Leistungen **gemeinsamer Ressourcen- und Entwicklungsbedarf**
- ➔ **Aufgabenwahrnehmung durch Überbrückung der Kompetenzteilung zwischen den Trägern – integrierter Vollzug und Organisationsverbund als Folge**

Einleitung	Umsetzung	Entscheidungen	Defizite	Perspektiven
------------	-----------	-----------------------	----------	--------------

Entscheidungsverfahren in den ARGEn

- **Geschäftsführung (GF) und Trägerversammlung (TrV)** als Entscheidungsorgane mit **enumerativ geregelten Kompetenzen**
- **GF-Verantwortung** für den operativen Betrieb, jedoch **ohne umfassende Personal- und Ressourcenverfügung** (keine Dienstaufsicht und eigenständige Haushaltsverantwortung)
- **Bestimmung der Tagesordnung** in der TrV **durch die GF**, in zentralen Fragen (Haushalt, arbeitsmarktpolitisches Programm usw.) meist **Konsensfordernis** zw. den Trägern
- **Konditionierung** der Entscheidungen **durch externe Einflüsse**, insbesondere seitens des Bundes bzw. der BA (Zielvereinbarungsprozess, Handlungs-/Geschäftsanweisungen, „Rollenpapier“); i. T. Rückzug der Kommunen auf MAE-Fragen und KdU-Richtlinien/-Nachweise
- ➔ **Keine unilaterale Durchsetzung eines Trägers; damit Kompetenzgewinn der GF und Verselbständigung der ARGEn; BA-Einwirkung über formale und informelle Weisungen**

Einleitung	Umsetzung	Entscheidungen	Defizite	Perspektiven
------------	-----------	-----------------------	----------	--------------

Aufsicht und Steuerung

- **Geteilte Aufsicht** zwischen Landes- und Bundesbehörden **ohne wirkliche Kontrolle**
- **Fehlende aufsichtsrechtliche Rückbindung** an demokratisch legitimierte Entscheidungen (kein Ausgleich durch direkt gewählte Körperschaften wie etwa in den Optionskommunen)
- **Einflussnahme des Bundes** bzw. des BMAS vorwiegend über die BA und ihre dezentralen Organe; deutliche Zurückhaltung, i. T. sogar **Passivität der Länder**
- **Vielfältige Prüfungen** durch BA, kommunale Prüfungsämter, Bundes- und Landrechnungshöfe, jedoch **keine wirklichen Konsequenzen** für den örtlichen Vollzug
- ➔ **Verselbständigungstendenzen aufgrund unklarer Aufsichts-, Kontroll- und Steuerungsformen**

Folgen für die Aufgabenverantwortung

	Bund	Kommunen
Passive Leistungen	Regelleistungen zum Lebensunterhalt: Gesetzlich geregelte Anspruchsvoraussetzungen	KdU, einmalige Leistungen: Gesetzlich geregelte Anspruchsvoraussetzungen, Erlass kommunaler Richtlinien
Aktive Leistungen	Reguläre Eingliederungsleistungen: Gesetzlicher Katalog, Anwendung vom Träger-Konsens abhängig	Flankierende Leistungen: Überführung bislang freiwilliger in <i>de facto</i> pflichtige Aufgaben; vollzugsabhängiges Aufkommen

⇒ **Eingeschränkte Aufgabenverantwortung des Bundes, Beeinflussung der kommunalen Kompetenzen**

Folgen für die Vollzugsverantwortung

	Bund	Kommunen
Passive Leistungen	Regelleistungen zum Lebensunterhalt: Einschränkung durch normativ und funktional gebotenen einheitl. Vollzug	KdU, einmalige Leistungen: Einschränkung durch normativ und funktional gebotenen einheitl. Vollzug, Anwendung von BA-Systemen (A2LL)
Aktive Leistungen	Reguläre Eingliederungsleistungen: Konditionierung durch Zusammenhang mit passiven und sozialintegrativen Leistungen	Flankierende Leistungen: Meist separate Erbringung (keine Übertragung auf die ARGE n), jedoch notwendige Einbindung i. d. Hilfeprozess

⇒ **Deutlich eingeschränkte Vollzugsgestaltung von Bund und Kommunen aufgrund wechselseitiger Abstimmung und verbundener Leistungserbringung**

Folgen für die Finanzierungsverantwortung

	Bund	Kommunen
Passive Leistungen	Regelleistungen zum Lebensunterhalt / KdU, einmalige Leistungen: Wechselseitige Beeinflussung durch die einheitliche Anspruchsprüfung, die angewandte Berechnungsmethode (horizontal/vertikal) und den Maßnahmeneinsatz (Anteil/Höhe von Lohnsubventionen und öffentlichen Beschäftigungsangeboten)	
Aktive Leistungen	Reguläre Eingliederungsleistungen / Flankierende Leistungen: Vorgaben aufgrund des Bundeshaushalts und der kommunalen Mittel für flankierende Leistungen; darin und in Abhängigkeit von möglichen (konsensbedürftigen) Budgetumschichtungen gemeinsame Maßnahmenplanung, jedoch keine souveräne Entscheidung üb. Leistungshöhe, -umfang u. -kapazitäten	

➔ **Starke wechselseitige Beeinflussung der Finanzierungsverantwortung im Vollzug passiver und aktiver Leistungen**

Zusammenfassung

- Erkennbare **Einschränkung der Souveränität beider Träger** bei der Wahrnehmung ihrer inhaltlichen, organisatorischen u. finanziellen Aufgabenverantwortung
 - Materielle, funktionale und kompetenzrechtliche Notwendigkeit zum **Zusammenwirken beider Träger als Problemursache**
 - Stärkung der jeweiligen Aufgaben-, Vollzugs- und Finanzierungsverantwortung nur über eine **Trennung in der Aufgabenwahrnehmung**
 - Damit allerdings **In-Frage-Stellung der gesetzlichen Ziele** (Leistungen aus einer Hand), außerdem **Erfordernis neuer Abstimmungsmechanismen**
- ➔ **Dauerhafte Problemlösung nur über eine Weiterentwicklung der Trägerstruktur und -kompetenzen nach dem SGB II**

Defizite der ARGE (im Vergleich zur Option)

Nachteile der ARGE	Vorteile der Option
<ul style="list-style-type: none"> - Mehrere Dienstherren, verwalt. kult. Unterschiede, divergentes Tarif-/Besold.gefüge - Keine strategische Personalentwicklung - Keine einheitliche Ressourcenverwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> - Einheitliche Ressourcen- und Personalverantwortung; Nutzung der kommunalen Infrastruktur (funktional und materiell) - Strategische Personalentwicklung im Kompetenzbereich eines Dienstherren
<ul style="list-style-type: none"> - Mögliche Schnittstellenprobleme bei der Nutzung sozialintegrativer Leistungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Vorteil einer integrierten Leistungserbring. unter Einschluss von JugH, Bildung usw.
<ul style="list-style-type: none"> - Einseitige Weisungen und Einflussnahmen der BA (Handlungs-/Geschäftsanweisg.) - Zurückhaltung/Rückzug der Kommunen 	<ul style="list-style-type: none"> - Einheitliche Geschäftspolitik aufgrund gebündelter Aufgaben- und Vollzugsverantwortung eines Trägers
<ul style="list-style-type: none"> - Abhängigkeit v. BA-Dienstleistungen und -systemen (etwa A2LL) sowie ihrer Qualität 	<ul style="list-style-type: none"> - Möglichkeit zu eigenem Controlling - Nutzung komm. Einrichtg. u. Erfahrungen

(Forts.)

Nachteile der ARGE	Vorteile der Option
<ul style="list-style-type: none"> - Schwerfälligkeit der Trägerversammlung - Schwache Position lokaler AA-GF ggü. kommunalen Hauptverwaltungsbeamten - Abhängigkeit vom persönlichen Verhältnis 	<ul style="list-style-type: none"> - Effektivitäts-/Effizienzkontrolle durch kommunale Organe, lokale Öffentlichkeit und Gemeinden - Einheitliche Ziele und Vorgaben
<ul style="list-style-type: none"> - Verflochtene und in der Praxis nur sehr eingeschränkt wirksame Aufsicht (Demokratiedefizit) 	<ul style="list-style-type: none"> - Kompensation von Aufsichtsdefiziten durch Rechenschaftspflicht ggü. der kommunalen Vertretungskörperschaft und ihrer Kontrolle
<ul style="list-style-type: none"> - Tendenz zur Verselbständigung als Reaktion auf Abstimmungsbedarfe mit den Trägern und aufgrund fehlender Aufsichtsbezüge 	<ul style="list-style-type: none"> - Einbindung der besonderen Einrichtungen in die übrige Verwaltungsorganisation der Kommune

➔ **Systemische ARGE-Defizite bei einheitlicher Trägerschaft vermeidbar**

Auswirkungen auf die Kundenbetreuung

- **Drohende Brüche in der Vermittlungs- und Eingliederungstätigkeit** aufgrund wechselnden Personals (etwa bei Rückholung durch die entsendenden Träger)
- **Mängelbehaftete und intransparente Bescheide** aufgrund der Systemmängel der Leistungssoftware A2LL
- **Zeitverluste** aufgrund des Abstimmungsbedarfs mit und zwischen den Trägern **zulasten der aktiven Geschäftspolitik, Maßnahmenplanung und Kundenbetreuung**
- Ggf. **nicht ausreichende Einbindung der flankierenden Leistungen** nach § 16 II 2 Nr. 1-4 SGB II mit der Folge einer potenziell geringeren sozialintegrativen Ausrichtung
- **Geringere Nutzung von Kooperationspotenzialen** mit anderen kommunalen Aufgaben der sozialen Daseinsvorsorge (Jugend, Schule, Bildung, Soziales)
- ⇒ **Gefährdung der Kontinuität, Breite und Nachhaltigkeit in der Kundenbetreuung mit besonderen Nachteilen für Kunden mit multiplen Vermittlungshemmnissen**

Befund und Handlungsansätze

- **Richtige materielle Zielstellung** („Fördern und Fordern“) des SGB II in Anbetracht der hohen Anzahl von Langzeitarbeitslosen
- Daraus abgeleiteter Anspruch einer **organisatorisch und leistungsseitig einheitlichen Aufgabenwahrnehmung**
- **Aufteilung** auf zwei Träger **sachfremd und systemwidrig**
- **ARGEen** in dieser Konstellation eine **Notlösung**, zugleich eine Verstetigung der grundlegenden Systemdefizite geteilter Trägerschaften
- **Neudefinition des Trägerverhältnisses** („Rollenpapier“) als zusätzliche **Gefährdung des integrierten Vollzugs**, ebenfalls im **Gegensatz zu den materiellen Zielen des SGB II**
- ⇒ **Bei verfügbaren und machbaren Alternativen Überwindung der geteilten Trägerschaft als Voraussetzung für eine sachgerechte Umsetzung des SGB II**

Organisatorische Alternativen

- **Gebündelte Trägerschaft** (möglichst optimiert durch eine einheitliche Zuständigkeit für passive Leistungen seitens des Bundes, vorbehaltlich eines finanziellen Interessenausgleichs zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen); Einbindung flankierender kommunaler Leistungen auf freiwilliger Basis
 - **Einheitliche Aufgabenwahrnehmung durch den Bund**
 - im Rahmen der Bundesagentur (als eig. Abteilung, vergleichbar der Situation in getrennter Trägerschaft)
 - als neuer Verwaltungsstrang (parallel zur Bundesagentur)
 - **Einheitliche Aufgabenwahrnehmung durch Kommunen** (über die Länderverwaltungen)
 - Vollständige Übertragung als kommunale Selbstverwaltungsaufgaben
 - Übertragung als teilweise oder vollständig weisungsgebundene Aufgaben
- ➔ **Rechtlich und funktional gangbare Alternativen für die organisatorische Verortung der Aufgaben nach dem SGB II**

Folgen eines Systemwechsels

- Klärung der **Folgen** einer Umstellungsphase **vor allem für das eingesetzte Personal**
 - Örtliche Umsetzung von den **Regelungen zur Personalübernahme** abhängig
 - Ansonsten **volle Funktionsfähigkeit der ARGEen und besonderen Einrichtungen** (Optionskommunen) auch in anderer Trägerschaft
 - Nach Ende der laufenden Experimentierphase **ohnehin erforderliche Reorganisation** und veränderte **Personalzuordnung**
 - Durch eindeutige Trägerentscheidung Sicherheit für das Personal mit der Option zur **Umwandlung von befristeten in reguläre Stellen** (dadurch Erhalt erworbener Kompetenzen und Ermöglichung einer längerfristigen Personalentwicklung)
- ➔ **Kalkulierbare Herausforderungen eines möglichen Systemwechsels**