Amt, Datum, Telefon

095 Stab Dezernat 5, 01.02.2010, 51-22 68

Drucksachen-Nr.

0465/2009-2014

Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Sozial- und Gesundheitsausschuss	02.02.2010	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Neuorganisation zur Durchführung des Sozialgesetzbuches Zweites Buch (SGB II)

Sachverhalt:

1. Ausgangslage

- Inkrafttreten des SGB II (Sozialgesetzbuch Zweites Buch) zum 01.01.2005. Geteilte Leistungsträgerschaft und geteilte Finanzierungsträgerschaft:

  - Kreisfreie Städte/Kreise mit Leistungs- und Finanzierungszuständigkeit für
    - Kosten der Unterkunft und Heizung,
    - Einmalhilfen und
    - flankierende kommunale Eingliederungsleistungen (Kinderbetreuung, Schuldnerberatung …).

  - Bundesagentur für Arbeit mit Leistungs- und Finanzierungszuständigkeit für alle anderen Leistungen, insbesondere
    - Regelleistung und Mehrbedarfe und
    - im Prinzip alle Leistungen zur Eingliederung in Arbeit.

- Grundgedanken des SGB II:

  - Verwirklichung des Prinzips der „Leistung aus einer Hand“ (= Zusammenwirken von Leistung, Beratung und Integration in Arbeit).

  - Über die Finanzierung insbesondere der Kosten der Unterkunft und Heizung soll abgesichert sein, dass sich die Kommune arbeitsmarktpolitisch beteiligt.

- In Bielefeld entsprechend dem gesetzlichen Regelfall Bildung einer Arbeitsgemeinschaft nach § 44 b SGB II (ARGE) bestehend aus der Agentur für Arbeit Bielefeld und der Stadt Bielefeld (= Arbeit*plus* in Bielefeld GmbH), die die wesentlichen Aufgaben nach dem SGB II administriert. Jeweilige Beteiligung von 50 %.

- „Haushaltsmittel“ der ARGE in 2009 (Plan bzw. Hochrechnung)

  - Transferleistungen ohne Sozialversicherungsbeiträge von ca. 168,8 Mio. €

  - Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik und Verwaltungskosten (einschl. kommunaler Beteiligung und Mittel für Generation Gold) von ca. 57 Mio. €

- Kommunale Kostenbeteiligung in 2009 (Plan bzw. Hochrechnung)

- o nach Abzug der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung zzgl. einmalige Beihilfen Transferleistungen von ca. 65,9 Mio. €

- o 12,6 % Beteiligung an den Verwaltungskosten = ca. 3,2 Mio. €

- Personalanteil der Kommune an der ARGE (ohne eingekaufte Leistungen) am 01.01.2010

  - o 141 städtische Mitarbeiter (entspricht 124 Vollzeitarbeitskräften), darunter befristet bis längstens 31.12.2010 = 52 Mitarbeiter,

    59 Mitarbeiter der Regionalen Personalentwicklungsgesellschaft (REGE), darunter befristet bis längstens 31.12.2010 = 4 Mitarbeiter

  - o Die Stadt Bielefeld stellt mehr Personal, als für die Erfüllung ihrer Aufgaben in der ARGE erforderlich wäre (derzeit ca. 56 Vollzeitarbeitskräfte). Das „Mehrpersonal“ wird vom Bund refinanziert.

- Insbesondere vor dem Hintergrund

  - o der von den beiden Trägern eingebrachten Haushaltsmittel,

  - o der bestehenden gesetzlichen und vertraglichen Regelungen und

  - o der im SGB II geregelten Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit für die Erbringung der Leistungen in Arbeit

  besteht faktisch eine erhebliche Dominanz des Bundes/der Bundesagentur für Arbeit in Fragen der Umsetzung des SGB II.

2. Wesentliche Inhalte der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 20.12.2007

- Notwendigkeit der Veränderung aufgrund der Entscheidung des BVerfG vom 20.12.2007.

- Wesentliche Inhalte der Entscheidung:

  - o Gemäß dem Grundsatz der Verantwortungsklarheit (Demokratieprinzip) muss jeder Bürger erkennen können, welcher Hoheitsträger für welchen Hoheitsakt verantwortlich ist. Organisatorische und personelle Verflechtungen dürfen nicht eine klare Zuordnung staatlichen Handelns zu einem der beiden Leistungsträger behindern. Der Bürger muss wissen, wen er wofür – auch durch die Vergabe oder den Entzug seiner Wählerstimme – verantwortlich machen kann.

  - o Gemäß dem Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung als Ausdruck der staatlichen Kompetenzordnung müssen Bund und Länder (und damit die Kommunen als Teil der Länder) die ihnen übertragenen Aufgaben grundsätzlich mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Verwaltungsorganisation wahrnehmen. Für das Abweichen von diesem Grundsatz bedarf es eines besonderen sachlichen Grundes und einer eng umgrenzten Verwaltungsmaterie. Diese Voraussetzungen liegen nicht vor.

  - o Das Konstrukt der ARGE verstößt gegen Art 28 Abs. 2 i.V.m. Art 83 Grundgesetz (GG). Das BVerfG hat eine Übergangsfrist gesetzt, wonach eine Neuregelung zum 01.01.2011 zwingend erforderlich ist.

3. Wesentliche Aussagen im Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode

- Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung und der Finanzierung für Langzeitarbeitslose.
- Schaffung einer verfassungsfesten Lösung ohne Änderung des Grundgesetzes und ohne Änderung der Finanzbeziehungen.
- Nutzung der Kompetenz und Erfahrung der Länder und der Kommunen vor Ort sowie der Bundesagentur für Arbeit in getrennter Aufgabenwahrnehmung.
- Unbefristeter Erhalt der bestehenden Optionskommunen. In 69 kreisfreien Städten/Kreisen erfolgt bislang die Wahrnehmung aller Aufgaben nach dem SGB II in alleiniger Zuständigkeit der jeweiligen Kommune.
- Auftrag an die Bundesagentur für Arbeit, den Kommunen attraktive Angebote zur freiwilligen Zusammenarbeit zu unterbreiten.
- Ziel: Bürgerfreundliche Verwaltung, die unnötige Doppelarbeit vermeidet.

4. Kommunale Anforderungen an eine künftige Aufgabenwahrnehmung und Ratsbeschluss vom 26.11.2009

Die kommunalen Anforderungen sollten lauten:

- Das Prinzip der „Leistung aus einer Hand“ muss insbesondere im Interesse der Bürger erhalten bleiben.
- Die wirksame Umsetzung des SGB II, insbesondere die Umsetzung des Gedankens „Fördern und Fordern“ muss gewährleistet sein.
- Eine kommunale Mitverantwortung bei der Umsetzung des SGB II insgesamt ist erforderlich. Das bedeutet: Sicherung des kommunalen Einflusses und der Mitentscheidung der Kommune
    - bei der Steuerung,
    - bei der Organisation,
    - in Personalentscheidungen und
    - bei der Erbringung von Transfer- und Arbeitsmarktleistungen.
- Eine Verknüpfung von Eingliederungsleistungen der Kommune und der Bundesagentur für Arbeit ist anzustreben.
- Die Möglichkeit, eigene kommunale arbeitsmarktpolitische Akzente setzen zu können, muss gegeben sein.
- Die zu schaffende Organisationsform muss verfassungskonform, schlank und wirtschaftlich sein. Doppelarbeiten bei der Administration müssen minimiert werden.
- Es muss die Möglichkeit bestehen, vorhandene kommunale Personalkompetenz (der Stadt und der REGE mbH) einzubringen.
- Evtl. anfallende Rückbau- und Umbaukosten der ARGE müssen minimiert werden.

Dementsprechend hat der Rat in seiner Sitzung am 26.11.2009 mehrheitlich folgenden Beschluss gefasst:

- „Der Rat der Stadt Bielefeld fordert den Oberbürgermeister auf, gegenüber dem Land dafür einzutreten, dass die Hilfe aus eine Hand für Langzeitarbeitslose erhalten bleibt.

- Viele große Städte in Deutschland, wie Stuttgart, Gelsenkirchen, Duisburg, München und Hamburg, prüfen die Möglichkeit, die Option als alleinige kommunale Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II zu übernehmen. Der Rat der Stadt Bielefeld fordert den Oberbürgermeister auf, die Möglichkeit auf Option zu überprüfen.

- Der Rat fordert die Landesregierung auf, im Rahmen einer Bundesratsinitiative auf der Basis des Ländervorschlages von NRW und Rheinland Pfalz ein Wahlrecht der Kommunen nach einer Optionslösung zu ermöglichen.

- Der Rat bekräftigt seine Forderung nach flexiblem, vor Ort zu steuernden Arbeitsmarktprogrammen. Sie sind eine der wichtigen Voraussetzungen für eine gelingende, zielführende und passgenaue Verbindung von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik.

- Der Rat der Stadt fordert zudem, in Übereinstimmung mit allen kommunalen Spitzenverbänden und vielen Bundesländern die Struktur der Mitfinanzierung dieser Leistungen nach dem SGB II durch die Kommunen rasch zu verändern, um das ursprüngliche Ziel der Entlastung der Kommunen von Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit zu erreichen. Der bestehende Finanzierungsmodus führt zum Gegenteil, die Kommunen werden künftig belastet.“

5. Organisationsmodelle …

5.1 ….. bei Leistungserbringung aus einer Hand

5.1.1 Organisationsform ARGE oder vergleichbare Organisationsformen

Kurzbeschreibung

- Gemeinsame Aufgabenwahrnehmung von Bund und Kommune in einer gemeinsam getragenen, klar erkennbaren Organisationseinheit

Wesentliche Elemente:

- Verwirklichung des Grundsatzes von „Fördern und Fordern“

- weitgehende Kontinuität hinsichtlich Leistungserbringung und Personalausstattung

- Keine Steuerung „auf Augenhöhe“, aber Einflussnahme möglich

- Bürgerfreundlichkeit

- Gemeinsam getragene Ergebnisverantwortung

- Kein Rück- und Umbauaufwand (z.B. Standorte, Räume, Datenverarbeitung)

- Grundsätzlich geringes Personalrisiko

- Weiterhin Bündelung der Kompetenzen beider Träger

- Geringe Reibungsverluste und Doppelarbeiten

5.1.2 Option

Kurzbeschreibung

- Wahrnehmung aller Aufgaben nach dem SGB II in alleiniger Zuständigkeit der Kommune

Wesentliche Elemente:

- Verwirklichung des Grundsatzes von „Fördern und Fordern“
- Grundsätzlich höhere Steuerungs- und arbeitsmarktpolitische Gestaltungsmöglichkeiten der Kommune (im Rahmen der Bundesvorgaben)
- Bürgerfreundlichkeit
- Höhere Ergebnisverantwortung der Kommune
- Um- und Aufbauaufwand (z.B. Standorte, Räume, Datenverarbeitung)
- Höheres Personalrisiko der Kommune
- Notwendigkeit des know-how-Aufbaus, wenn Personal der Bundesagentur für Arbeit nicht „übergeleitet“ werden kann
- Minimierung der Reibungsverluste und Doppelarbeiten.

5.2.… im Rahmen einer getrennten Trägerschaft …

5.2.1.… ohne Kooperation mit der Bundesagentur für Arbeit

Kurzbeschreibung

- Beschränkung der Kommune auf ihre gesetzlichen Aufgaben nach dem SGB II (Kosten der Unterkunft etc.)

Wesentliche Elemente:

- Sehr geringe Steuerungs- und arbeitsmarktpolitische Gestaltungsmöglichkeiten der Kommune
- Nicht bürgerfreundlich, keine Leistung aus einer Hand
- Ergebnisverantwortung der Kommune beschränkt sich auf Kosten der Unterkunft und Heizung, Einmalhilfen und die flankierende Leistungen
- Rück- und Umbauaufwand (z.B. Standorte, Räume, Datenverarbeitung)
- Grundsätzlich geringes Personalrisiko der Kommune, in der Umstellungsphase aber Risiko des Personalüberhangs insbesondere bei der REGE
- Reibungsverluste und Doppelarbeiten in größerem Ausmaß

5.2.2.… mit Kooperation zwischen Kommune und Agentur für Arbeit

Kurzbeschreibung

- Beschränkung der Kommune auf ihre gesetzlichen Aufgaben nach dem SGB II (Kosten der Unterkunft etc.) mit der Möglichkeit der Kooperation mit der Agentur für Arbeit. Die jeweilige Aufgabenträgerschaft muss gewahrt bleiben und z.B. für Bürger erkennbar sein.

Wesentliche Elemente:

- Geringe Steuerungs- und arbeitsmarktpolitische Gestaltungsmöglichkeiten der Kommune

- Wenig bürgerfreundlich, Leistung unter einem Dach ist möglich

- Ergebnisverantwortung der Kommune beschränkt sich auf Kosten der Unterkunft und Heizung, Einmalhilfen und die flankierende Leistungen

- Rück- und Umbauaufwand (z.B. Standorte, Räume, Datenverarbeitung)

- Grundsätzlich geringes Personalrisiko der Kommune, in der Umstellungsphase bestehendes Risiko des Personalüberhangs, insbesondere bei der REGE, kann ggfs. durch Kooperationsabsprachen reduziert werden (s. auch Anlage 2 –Beauftragung mit Fallmanagementaufgaben-)

- Reibungsverluste und Doppelarbeiten in größerem Ausmaß.

6. Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) in der Fassung vom 11.12.2009

- Es liegt ein Eckpunktepapier des BMAS vom 16.11.2009 vor, das nach ressortinternen Abstimmungen in seiner endgültigen Fassung vom 11.12.2009 als Grundlage des weiteren Verfahrens veröffentlicht wurde. Ziel dieses Papiers ist es, die im Koalitionsvertrag genannten Aspekte auszugestalten.

- Das vorliegende Eckpunktepapier stellt sowohl in der ursprünglichen als auch in der endgültigen Fassung weder für das Kooperationsmodell, noch für das Optionsmodell ein attraktives Angebot für die Kommunen dar.

7. Fazit

Auf Grundlage des überarbeiteten Eckpunktepapiers des BMAS vom 11.12.2009 und des Beschlusses aus der Sonderkonferenz der 86. Arbeits- und Sozialministerkonferenz vom 14.12.2009 betreibt die Bundesagentur für Arbeit (BA) aktuell den Übergang in eine getrennte Trägerschaft.

Es ist zu erwarten, dass die BA in Kürze Verhandlungen im Hinblick auf die Ausgestaltung einer getrennten Aufgabenwahrnehmung aufnehmen möchte (Grundvertrag, Immobilien, DV, Personal, Ablauforganisation, Aufgabenübertragung etc.).

Diese Ausgangslage erfordert spätestens im Februar 2010 eine Entscheidung der Stadt Bielefeld, ob eine Option weiterhin verfolgt oder die Verhandlungen mit der BA über eine getrennte Trägerschaft vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens geführt werden sollen.

Erste Musterverträge und Gesetzesentwürfe

Mit Datum vom 22.01.2010 hat die Bundesregierung erste Kooperationsangebote für die Kommune vorgelegt. Zudem hat die Bundesregierung Arbeitsentwürfe zur Gesetzesänderung mit Datum vom 25.01.2010 veröffentlicht. Bei gleichzeitiger Entfristung der bestehenden Optionskommunen ist darin nur die getrennte Trägerschaft vorgesehen.

Diese Entwürfe werden aufgrund der Beteiligung der Länder und Fachverbände im Gesetzgebungsverfahren Veränderungen erfahren. U. a. zeichnet sich ab, dass in diesem Verfahren eine Erweiterung der Anzahl der Optionskommunen thematisiert wird. Mit ersten Modifizierungsvorschlägen ist vermutlich schon im Februar 2010 zu rechnen.

Hervorzuheben ist § 44a SGB II, über den eine Tatbestandswirkung der Feststellung der Agentur für Arbeit über die Erwerbsfähigkeit eines Arbeitssuchenden normiert wird. Aus kommunaler Sicht ist diese Rechtsnorm kritisch, da das kommunale Selbstverwaltungsrecht tangiert wird. Im Falle der Realisierung ist eine verfassungsrechtliche Überprüfung zu erwarten.

Unter Beachtung der Vorgaben des Ratsbeschlusses hat eine vom Oberbürgermeister eingesetzte Projektgruppe gemäß Auftrag des Verwaltungsvorstandes vom 12.01.2010 zum Zwecke der Bewertung fünf denkbare Modellvarianten zur SGB-II-Umsetzung entwickelt.

Um Kernaussagen tätigen zu können, werden bei der Bewertung der Modelle Kriterien gebündelt nach

- Kundenorientierung
- Einfluss auf arbeitsmarkt- und sozialpolitische Strategien und Ressourcen
- Personalwirtschaftliche Aspekte
- Finanzwirtschaftliche Aspekte.

Je nachdem, welches Kriterium betrachtet wird, kann die Empfehlung für ein Organisationsmodell unterschiedlich aussehen. Entscheidend ist, welche Kriterien als besonders gewichtig angesehen werden. Hierbei handelt es sich um eine strategische Entscheidung. Diese Aufgabe kann von der Projektgruppe nicht geleistet werden.

Das Ergebnis der Bewertung der Modellvarianten wird derzeit verwaltungsintern beraten, mit dem Ziel am 09.02.2010 eine abgestimmte Verwaltungsmeinung zu haben. Auf dieser Grundlage sollen in der Folge die politischen Gremien beteiligt werden mit dem Ziel, ein Votum des Rates in seiner Sitzung am 25.02.2010 zu erhalten.

Beigeordneter	