

Gemeinsame Einrichtung oder Option – welche Organisationsform ist die beste für die Umsetzung des SGB II in der Stadt Offenbach?

1. Vorbemerkung

Am 9. Juli 2010 hat der Bundesrat der Änderung der Verfassung und der Änderung des SGB II zugestimmt und damit den Weg frei gemacht für die Umsetzung des SGB II in gemeinsamen Einrichtung von Arbeitsagenturen und Kommunen oder in zugelassener kommunaler Trägerschaft (zKT, „Optionskommune“). Die bisher bestehenden 69 zKT sollen fortbestehen, weitere 41 können im Rahmen eines Bewerbungs- und Auswahlverfahrens gebildet werden.

Für die Stadt Offenbach stellt sich nun die Aufgabe, zu prüfen, welche der beiden künftig möglichen Organisationsformen die für die Interessen der Stadt und ihrer Bürger beste ist. Es besteht nach dem Willen des Gesetzgebers im Jahr 2010 *einmalig* die Möglichkeit, sich für die kommunale Trägerschaft zu bewerben¹. Ansonsten ist die Stadt verpflichtet, sich auf Dauer an einer gemeinsamen Einrichtung mit der Agentur für Arbeit Offenbach zu beteiligen.

Ich habe am 30. März 2010 einen Prüfauftrag an den Geschäftsführer der MainArbeit und die Leiter der städtischen Organisationseinheiten aus der Querschnittsverwaltung – Personalamt, Organisationsamt, Sozialamt und Kämmerei - erteilt mit dem Ziel, die für die Stadt Offenbach wichtigsten Gesichtspunkte der aktuellen Entscheidungslage zusammenzustellen und damit eine Basis für die weitere politische Bewertung der vorhandenen Alternativen zu schaffen.

Eine fachliche Bewertung der Auswirkungen der Verfassungsänderung zum SGB II für Offenbach sollte gemäß Auftrag sowohl für alle möglichen Varianten (Gemeinsame Einrichtung sowie Optionskommune) erfolgen und folgende Kriterien schwerpunktmäßig beinhalten:

- Wirksamkeit der Leistungserbringung:
Qualitätsstandards der „Hilfen aus einer Hand“, Gestaltung von Kooperation und Schnittstellen mit Dritten
- Personalsituation:
Zuständigkeit der Personalführung, Personalgestellung bzw. -überlassung
- Gestaltungseinfluss der Kommune:
Integration begleitender Hilfen, Entscheidungskompetenzen, Ausschreibungsmanagement
- Finanzielle Auswirkungen:
Transaktionskosten, einmalige und dauerhafte Verwaltungskosten, Zeit- Personal- und Raumressourcen

Im Folgenden werden zunächst die wesentlichen Eigenschaften der beiden Organisationsmodelle nach der ab 2011 geltenden rechtlichen Neuregelung kurz beschrieben.

¹ Für den Fall, dass die vorgesehene Obergrenze von 110 Optionskommunen durch Bewilligung kommunaler Trägerschaft im Jahr 2011 nicht erreicht wird, sind für das verbleibende Kontingent weitere Übertragungen der Trägerschaft im Jahr 2015 möglich.

Auf dieser Basis werden die notwendigen Schritte in den beiden Alternativen (Übergang in gE oder Bewerbung als zkT) skizziert und eine fachlich-politische Empfehlung abgegeben.

2. Die „gemeinsame Einrichtung“ als Nachfolge der „Arge“

Die gemeinsame Einrichtung (gE) setzt das Prinzip einer gemeinsamen Aufgabenerledigung, wie es bereits in den Arbeitsgemeinschaften gem. § 44b SGB II (Argen) vorgesehen war, fort. Es unterscheidet sich jedoch in mehreren Hinsichten von den Argen:

- Die Beteiligung an der gE ist für die Kommune rechtlich zwingend, während für die Begründung der Arge noch ein eigenes Rechtsgeschäft erforderlich war, in dessen Rahmen besondere lokale Konditionen ausgehandelt werden konnten. Konnte man sich mit der Agentur nicht einigen, blieb noch der Weg der selbstständigen, getrennten Aufgabenwahrnehmung. Das ist jetzt nicht mehr möglich.
- Die gE ist eine Einrichtung „sui generis“, andere Rechtsformen wie GmbH oder GbR sind nicht mehr möglich.
- Die gE ist durch das Gesetz stärker vorstrukturiert. Als Organe sind auf örtlicher Ebene die *Trägergesellschaft* mit jeweils drei Vertretern von Arbeitsagentur und Kommune sowie die *Geschäftsführung* festgeschrieben. Darüber hinaus ist ein/e Beauftragte/r für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt innerhalb der gE zu bestellen. Die gE wird im Unterschied zur Arge auch einen eigenen *Personalrat* haben, der die Interessen der Beschäftigten von Kommune und Arbeitsagentur innerhalb der gE im Rahmen des *Bundspersonalvertretungsgesetzes* vertritt. Er stellt damit ein weiteres Organ der gE dar.
- Der Geschäftsführer wird im Vergleich zu anderen Rechtsformen wesentlich stärker den Vorgaben der Trägerversammlung unterworfen. Selbst kleinere organisatorische Dinge wie Raucherpausen o. ä. sollen von der Trägerversammlung beschlossen werden. Andererseits werden dem Geschäftsführer gegenüber der Arge neue Kompetenzen zugemessen, insbesondere in Hinsicht auf das Personal (z. B. Beförderungen, Versetzungen u. ä.).
- Der Geschäftsführer / die Geschäftsführerin der gE wird eine größere Distanz zur Kommune haben. Eine gleichzeitige Leitungsfunktion innerhalb der Kommunalverwaltung ist nicht mehr möglich.
- Der Gesetzgeber hat klar gestellt, dass die Fachaufsicht in der gE von den beiden Trägern jeweils in *eigener* Verantwortung wahrgenommen wird. Arbeitsagentur und Kommune können der Geschäftsführung jeweils verbindliche Weisungen zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben erteilen. Der Bund kann somit nicht nur die Bereiche der „passiven“ Leistungen Arbeitslosengeld II und Sozialgeld, sondern vor allem auch die Eingliederungsleistungen wie Vermittlung, Qualifizierung, Beschäftigungsmaßnahmen u. a. sehr weitgehend durch Weisungen regeln. Dies war in den Argen nicht eindeutig geregelt, führte gelegentlich zu Konflikten, gab aber auch Spielräume für eine flexible lokale Eingliederungspolitik. Gegen eine Festlegung der BA auf bestimmte Prioritäten bei Eingliederungsmaßnahmen (z. B. eine Konzentration auf marktnahe und eine geringere Zuwendung zu marktferneren Gruppen bei knapperen finanziellen Mitteln für die Eingliederung) hat die Kommune bei den gE keine wirksamen Handhaben mehr.

Im Übrigen werden die wesentlichen Merkmale der Argen beibehalten:

- Die gE wird wie die Argen *kein* eigenes Personal haben. Die Mitarbeiter werden von den beiden Trägern dauerhaft zugewiesen. Für die beiden damit gegebenen Mitarbeitergruppen bestehen nach wie vor verschiedene Tarifregelungen und verschiedene Dienstrecht.
- Die Nutzung der BA-IT mit hoher Prägewirkung für die Arbeitsabläufe und Arbeitsinhalte ist verbindlich vorgegeben.
- Der gE steht ein Verwaltungsbudget zur Verfügung, das vom Bund zugeteilt wird. Die Kommune muss sich daran gesetzlich mit 12,6 Prozent beteiligen.
- Die gE unterliegt dem Controlling und der Steuerung der BA.
- Die vom Bund zur Verfügung gestellten Verwaltungsmittel werden in einem gewissen Umfang zur Finanzierung zentraler Aufgaben der BA verwendet und stehen der örtlichen Ebene nicht zur Verfügung (2009: 195 Mio €).
- Die gE sind weitestgehend an das Steuerungssystem der BA angeschlossen².

3. Die Option als „zugelassener kommunaler Träger“

Im Rahmen der kommunalen Trägerschaft (Option) geht die gesamte Organisationshoheit auf die Kommune über. Auch die Art und Weise der Aufgabenerfüllung ist im gesetzlichen Rahmen der Kommune überlassen. Verbindlich geregelt sind allein Datentransfers an den Bund zur Erfüllung der Statistikaufgaben und eines bundesweiten Controllings. Darüber hinaus ist sicher zu stellen, dass die SGB-II-Umsetzung in einem abgetrennten Organisationsbereich stattfindet, so dass eine Vermischung der Haushaltsströme des SGB II mit umfangreichen Mitteln des Bundes mit denen der Kommune ausgeschlossen ist.

Die wichtigsten weiteren Punkte:

- Die Kommune setzt eigene IT-Verfahren ein. Für die Zahlbarmachung der Leistung und die Dokumentation der Integrationsarbeit müssen zugelassene IT-Verfahren eingesetzt werden. Die Zulassung seitens des BMAS bezieht sich vor allem auf die Schnittstellen zur Datenübertragung an die BA für die gesetzlichen Aufgaben der Statistik sowie für die Nachhaltung der Zielvereinbarungen mit dem Bund.
- Sie ist für die gesamte Organisation, die Binnensteuerung und die Verknüpfung mit anderen kommunalen Handlungsfeldern alleine zuständig.
- Die Kommune beschäftigt das für die Aufgabenwahrnehmung erforderliche Personal entweder in der Kommunalverwaltung selbst oder in einer für die Aufgabenwahrnehmung zu gründenden getrennten Organisation. Die Kommune ist verpflichtet, bei Übergang in die alleinige Trägerschaft 90 Prozent des bisher in der Arge eingesetzten BA-Personals zu übernehmen. Dadurch wird für diese Mitarbeiter Beschäftigungssi-

² Dieses hat in Form eines dichten Controllings Vorzüge, ist aber insgesamt sehr stark betriebswirtschaftlich ausgerichtet, sachlich fragmentiert, wenig ganzheitlich und hat für komplexe Problemlagen bei den Klienten und im lokalen Kontext wenig Sensorien. Das Steuerungssystem ist auf den verschiedenen hierarchischen Ebenen der BA (Zentrale, Regionaldirektionen, örtliche Agenturen für Arbeit, dazu Sonderdienste wie regionale Einkaufszentren, Prüfdienste für Arbeitsmarktdienstleistungen usw.) mit einem recht hohen organisatorischen Aufwand verbunden

cherheit geschaffen und zugleich die Kontinuität der personellen Strukturen im Übergang gesichert.

- Der Bund finanziert die ihm gesetzlich zukommenden Leistungen Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und die Eingliederungsmaßnahmen (aktive Arbeitsförderung) vollständig, darüber hinaus die anfallenden Verwaltungskosten zu 87,4 Prozent. Es werden *keine* Verwaltungsmittel für die zentralen Aufgaben der BA abgezweigt.
- Die BA ist an der Aufgabenerfüllung, außer im Bereich Statistik, bei den zKT nicht mehr beteiligt.
- Der Bund wird die zKT ab 2011 stärker als in der Vergangenheit durch konkrete Zielvereinbarungen steuern. Das dafür erforderliche Kennzahlenset ist in einer Verordnung festgelegt. Dieses ist mit Ländern und kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt und aus Sicht der Praxis geeignet³. Es wird eine gemeinsame Controllingplattform von Optionskommunen und gE aufgebaut. Für beide Organisationsmodelle werden die gleichen Kennzahlen und Orientierungsgrößen verwendet. Das größte Manko der Aufgabenwahrnehmung des SGB II durch zKT bisher, die mangelnde Transparenz in Hinsicht auf Zielerreichung und Qualitätsstandards, dürfte damit ab 2011 überwunden sein.
- Wie bisher ist dem Bund vorbehalten, von den zKT Mittel *zurückzufordern*, wenn Leistungen nicht rechtmäßig erbracht werden. Dies war nach 2005 einige Male der Fall, insbesondere dort, wo zKT Eingliederungsleistungen ohne gesetzliche Grundlage aus Bundesmitteln finanziert hatten (z. B. Sprachkurse und soziale Maßnahmen, die zu den von den Kommunen zu finanzierenden Eingliederungsleistungen gehören). Optionskommunen sind also gut beraten, sorgfältig auf die Einhaltung der rechtlichen Grundlagen ihres Handelns zu achten. Im Bereich der bisher bestehenden Optionskommunen gibt es allerdings nach den Irritationen in den ersten Jahren des SGB II inzwischen keine nennenswerten Rückforderungen mehr, so dass man davon ausgehen kann, dass dieses Risiko inzwischen beherrscht wird.

Es gibt einen relativ weiten Spielraum in der Wahl der Organisations- und Rechtsform für die Wahrnehmung des SGB II in kommunaler Trägerschaft. Dies kann in einer haushalterisch und organisatorisch hinreichend abgegrenzten Abteilung der Stadt- oder Kreisverwaltung geschehen, aber auch in Form eines Eigenbetriebs, einer Anstalt öffentlichen Rechts oder in privatrechtlicher Form.

In mehreren Bundesländern hat sich die Rechtsform einer kommunalen Anstalt öffentlichen Rechts (AÖR) bewährt. Diese erfüllt alle Anforderungen an eine Behörde zur Wahrnehmung hoheitlicher Verwaltungsakte, ist durch eigene Rechtsperson, eigenen Haushalt und eigenes Personal (einschließlich der Dienstherreneigenschaft für Beamte) flexibler in der Aufgabenwahrnehmung als eine Kommunalverwaltung und ist politisch ohne Einschränkungen steuerbar. In Hessen wurde diese Rechtsform für das SGB II im Rahmen des „Offensivgesetzes“ ab 2007 verfügbar gemacht.

³ Der Autor war bei der Entwicklung auf seiten des Deutschen Städtetags beteiligt.

4. Übergang aus Arge in „gemeinsame Einrichtung“

Die gE sind als Nachfolgeorganisationen zu den Argen konzipiert. Auf der operativen Ebene der Aufgabenwahrnehmung gibt es bei dem vorgesehenen Übergang keine Änderungen. Deutliche Änderungen gibt es jedoch bei der Personalgestaltung und bei den Organen zur Steuerung der Einrichtung.

- Die Aufbau- und Ablauforganisation der Arge bleiben bestehen.
- Die IT-Verfahren der BA werden weiterhin genutzt, ebenso die gesamte technische Infrastruktur und das telefonische Servicecenter.
- Das Personal wird auf neuer Grundlage an die gE zugewiesen. Es ist ein neuer Zuweisungsakt erforderlich. Die wesentlichen Punkte sind dabei gesetzlich geregelt. Es kann jedoch notwendig werden, flankierend Einzelfragen in einer Rahmenvereinbarung zu regeln (z. B. Sozialleistungen der beiden Träger, Teilnahme an Personalentwicklung, besondere Rückkehrrechte u. a.).
- Zu klären bleibt, ob in bestimmten Fällen weiterhin Teilzuweisungen möglich sind, was sich für Spezialfunktionen wie Bekämpfung Leistungsmissbrauch, Projektabwicklung, Unterhalt als sinnvoll erwiesen hat.
- Die bestehende „MainArbeit GmbH“ ist als GmbH mit städtischer Beteiligung von 51 Prozent abzuwickeln.
- Der Name der Einrichtung ist zu ändern von „MainArbeit GmbH“ in „Jobcenter Stadt Offenbach“, evtl. auch „MainArbeit – Jobcenter Stadt Offenbach“. Der Name „Jobcenter“ ist verbindlich vorgeschrieben. Anders als bisher wird das „Corporate Design“, also Logo, Gestaltung von Formularen und Veröffentlichungen usw., nicht mehr vor Ort entschieden, sondern zentral vorgegeben. Das äußere Erscheinungsbild des Jobcenters wird sich an das der BA angleichen. Eine eigenständige, lokale Komponente im visuellen Auftritt gegenüber dem Bürger ist nicht mehr vorgesehen.
- Der Geschäftsführer der gE ist neu zu bestellen. Die Verbindung der Funktion des Geschäftsführers mit der eines Amtsleiters der Stadt (quasi als Teilzeit-Geschäftsführer) wie bisher ist nicht mehr möglich.
- Es ist eine Trägerversammlung neu zu berufen. Während die Gesellschafterversammlung der MainArbeit GmbH aus einer Vertreterin des Magistrats und der Vorsitzenden der Geschäftsführung der Agentur für Arbeit besteht, wird die neue Trägerversammlung je drei Vertreter beider Seiten umfassen.
- Es ist innerhalb der gE ein/e hauptamtliche/r Beauftragte/r für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt zu berufen. Noch offen ist, ob dies auch in Teilzeit (ggf. in Verbindung mit einer anderen Funktion innerhalb der gE) wahrgenommen werden kann.
- Es ist ein eigener Personalrat gem. BPVG zu wählen.
- Alle verwendeten Formulare, Briefbögen und sonstigen Dokumente sind auf den neuen Namen und die neue Rechtsform anzupassen.
- Da die gE als Rechtsnachfolger der Arge tätig ist, gelten bestehende Verträge mit Dritten weiter. Hier sind zunächst keine Umstellungen erforderlich.

5. Bewerbung um kommunale Trägerschaft

Entscheidet die Stadtverordnetenversammlung, dass sich die Stadt Offenbach um die kommunale Trägerschaft bewirbt, ist bis spätestens 31.12.2010 ein entsprechendes Konzept zu erarbeiten.

Dieses muss die Konzeption für die künftige Umsetzung, insbesondere Fragen der IT, der (überregionalen) Arbeitsvermittlung, der vorgesehenen internen Steuerungssysteme und die weiteren Strategien der Stadt in Bezug auf Beschäftigung und Arbeitsmarkt beinhalten.

Dieses Konzept wird auf der Basis von zwischen Bund und Ländern abgestimmten Kriterien vom Land Hessen bewertet und dann vom Bund eine Entscheidung bis Ende März 2011 getroffen.

6. Übergang in die kommunale Trägerschaft

Umstellungsbedarfe

Der Übergang in die kommunale Trägerschaft erfolgt frühestens zum 01.01.2012, so dass in jedem Fall zunächst ein Übergang aus Arge in die gE für das Jahr 2011 erforderlich ist. Für die Vorbereitung der kommunalen Trägerschaft steht das gesamte Jahr 2011 zur Verfügung. Zur Glättung des Übergangs ist vorgesehen, dass die gE noch bis Jahresende 2011 Bescheide erteilt, die in das Jahr 2012 hineinwirken (bis spätestens zum 30.06., da Leistungsbescheide im SGB II in der Regel für sechs Monate ergehen). Das Ausfertigen eigener Bescheide durch den zkt wird also mit Jahresbeginn 2012 allmählich „hochgefahren“. Damit sind ein kundenfreundlicher Übergang und eine Minimierung von Störungen im Verwaltungsbetrieb gewährleistet.

Die Aufbau- und Ablauforganisation der MainArbeit würde sich auch beim Übergang in kommunale Trägerschaft nicht wesentlich verändern. Bei den Kerndienstleistungen ist die MainArbeit auch jetzt schon weitgehend von der Arbeitsagentur abgekoppelt. Es gibt keinen gemeinsamen Arbeitgeberservice und keine gemeinsame Ausbildungsstellenvermittlung.

Von der BA erledigte Dienstleistungen allerdings sind neu in eigener Zuständigkeit zu organisieren. Auf der operativen Ebene sind dies insbesondere:

- Forderungseinzug (denkbare Varianten: Aufbau eines eigenen Sonderleistungsbereichs, Übertragung auf Kassen- und Steueramt, Übertragung auf private Dienstleister)
- Finanzwirtschaft: hier ist der Aufbau einer eigenen Buchhaltung zweckmäßig; Geschäftsbesorgung durch andere kommunale Dienststellen wäre gleichwohl zu prüfen.
- Telefonie (denkbare Varianten: Aufbau eines gemeinsamen Servicecenters, gemeinsamer Dienst mit Stadtverwaltung, Rückverlagerung eines Teils des Telefonverkehrs auf Sachbearbeiter, Aufbau eines Servicecenters mit dem Stadtkonzern; hier sind jedoch datenschutzrechtliche Restriktionen zu beachten)
- Infrastrukturdienste (denkbare Alternative: Nutzung der Infrastrukturdienste der Stadt, Kooperation mit dem Stadtkonzern).

IT-Ausstattung

Während die vorgenannten Umstellungen als weitgehend unproblematisch angesehen werden können, ist die Umstellung auf eine eigene, kommunale IT-Umgebung herausfordernd.

Da die Fachverfahren der BA ausnahmslos nicht mehr zur Verfügung stehen, sind diese durch eigene Fachanwendungen zu ersetzen.

Man wird bei den Standardverfahren zweckmäßigerweise auf die der Stadt zurückgreifen (Office 2007 und weitere Standardanwendungen). Die Anwendung Outlook eignet sich inzwischen auch für anspruchsvollere Terminverwaltungs- und Managementfunktionen, so dass die entsprechenden Verfahren der BA wahrscheinlich ohne großen Leistungsverlust, möglicherweise aufgrund der Chancen eines spezifischeren Zuschnitts auf die Bedürfnisse vor Ort sogar mit Leistungsgewinnen substituiert werden können.

Für alle haushaltsbezogenen Verfahren wäre die Nutzung der Verfahren der Stadtverwaltung vorzusehen.

Eine *spezifische Fachanwendung* ist jedoch für die Zahlbarmachung von Geldleistungen und die Vermittlung bzw. das Fallmanagement einzurichten. Hier liegt mit dem Fachverfahren „Open-Prosoz“ für das SGB II eine ausgereifte und in der Größenordnung der Stadt Offenbach gut lauffähige Software vor.

Die für die Verwaltung von Geldleistungen vorgesehenen Teile sind stabil, entsprechen größtenteils denen für das SGB XII, die bereits in der Stadtverwaltung genutzt werden. Sie sind dem bei der BA genutzten, überaus instabilen und störanfälligen Verfahren „A2LL“ im Hinblick auf Nutzerfreundlichkeit, Verfügbarkeit und Schnittstellen überlegen.

Ein besonderer Vorteil von „Open-Prosoz“ gegenüber den Verfahren der BA liegt darin, dass hier Leistungs- und Fallmanagementprogramme *in einem Programm integriert* sind. Dies wäre gegenüber dem BA-System ein großer Fortschritt. Dort sind Vermittlungs- und Fallmanagementsoftware und Leistungssoftware strikt getrennt. Es stünde mit „Open-Prosoz“ ein auf die Bedarfe des SGB II zugeschnittenes Angebot zur Verfügung, während die BA-Systeme zum größten Teil aus den Anforderungen des SGB III heraus entwickelt wurden und die Bedarfe des SGB III nach wie vor die des SGB II dominieren. Durch eine örtliche Implementation können auch einige mit der zentralen Massenverwaltung der BA verbundenen Probleme vermieden werden (häufige zentrale IT-Störungen, die stets das ganze Bundesgebiet treffen, häufige Störungen in den Zahlungsläufen mit verspätetem Zahlungseingang bei den Hilfebedürftigen u. a. m.). Es ist davon auszugehen, dass ein lokales System kundenfreundlicher als das der BA organisiert werden kann.

Als Fachanwendung für die Unterstützung von Fallmanagement und Vermittlung ist Open-Prosoz, zumindest nach dem aktuellen Stand der Prüfung, anders aufgebaut als das BA-Verfahren Verbis. Einige Verbis-Funktionalitäten sind in Open-Prosoz *nicht* vorhanden. Verbis ist sehr stark mit Bezug auf die Anforderungen des SGB III gestaltet. So spielt etwa der virtuelle Arbeitsmarkt der BA mit automatisierten Matchingprozessen dort eine große Rolle. Diese Funktionalitäten sind jedoch für die Praxis im SGB II wenig bis nicht relevant. Verbis ist in der Praxis zudem überaus pflegeaufwendig und absorbiert viel Arbeitskapazität des Fachpersonals für Arbeitsvermittlung, ohne dass dem ein nachvollziehbarer „Mehrwert“ für die Erfüllung der gesetzlichen Ziele des SGB II gegenüberstünde. Open-Prosoz ist stärker auf die Bedürfnisse des SGB II ausgerichtet und flexibler in der Anpassung an lokale Bedarfe.

Vor einer definitiven Systemscheidung wird man sinnvollerweise noch ein weiter vertieftes Assessment des Programms und bestehender Alternativen vornehmen (es gibt weitere Anbieter kommunaler SGB-II-Verfahren).

Kosten der Umstellung

Die Umstellung auf eine andere IT-Umgebung ist mit Kosten verbunden. Dabei schlägt vor allem die Beschaffung der Lizenzen für das Fachverfahren „Open-Prosoz“ zu Buche. Die Kosten der übrigen IT-Verfahren sind auf der Basis der Leasingpauschalen der Stadtverwaltung relativ gut kalkulierbar. Diese sind zudem in die laufenden Verwaltungskosten integrierbar.

Für die Beschaffung von Lizenzen des kommunalen SGB-II-Verfahrens sind aller Wahrscheinlichkeit nach Einmalkosten zu veranschlagen. Diese liegen bei etwa 225.000 €. Dazu kommen Implementationskosten und Kosten für die Datenmigration (Neueingabe der Daten von Leistungsfällen). Auch die organisatorische Umstellung ist mit Kosten verbunden.

Der Bund beteiligt sich an diesen Einmalkosten für die Umstellung mit einem Betrag von 75 Euro pro Bedarfsgemeinschaft. Die bei der Stadt verbleibenden Umstellungskosten dürften dadurch nicht mit unververtretbaren Belastungen des Haushalts verbunden sein (siehe dazu Anlage 2).

Der laufende Betrieb könnte etwas kostengünstiger gestaltet werden, als mit der BA-Software. Ein genauer Vergleich ist schwierig, da IT-Kosten der BA nicht vollständig offen liegen.

In der Gesamtschau dürften die Kosten für die IT und die technische Infrastruktur (Telefonie, Kopierer etc.) im Betrieb nicht höher sein als bisher. Mehrkosten durch die Option kommunaler Trägerschaft sind in diesem Bereich bis auf die einmaligen Beschaffungs- und Implementationskosten der Spezialsoftware nicht zu erwarten.

7. Abschätzung der dauerhaften Kosten bei kommunaler Trägerschaft

Zwischen beiden Modellen der Trägerschaft gE und zKT besteht kein Unterschied im Hinblick auf die von der Kommune zu tragenden Kosten. Es ist möglich, dass bei Beschaffungen und Dienstleistungen, bei denen die BA ihre erheblichen Skalenvorteile als Großorganisation mit über 100.000 Mitarbeitern ausspielen kann, die Kommune durch die geringere Nachfragemacht leichte Nachteile hat.

Dem können jedoch Minderbelastungen durch den Wegfall der Mitfinanzierung des erheblichen Overheads der zentralen BA-Verwaltung mit ihren vielen hierarchischen Ebenen entgegengestellt werden. Darüber hinaus kann die Kommune IT, Infrastruktur und eingekaufte Dienstleistungen genauer auf die tatsächlichen örtlichen Bedarfe abstellen. Viele Prozesse können in kommunaler Hoheit wesentlich schlanker strukturiert werden als zur Zeit bei der BA.

Es gibt aus dem Kreis der bestehenden Optionskommunen keinerlei Hinweise auf besonders hohe Verwaltungskosten. Auch in den diversen Prüfberichten des Bundesrechnungshofes findet sich kein Hinweis darauf, dass Verwaltungskosten bei den bisherigen kommunalen Trägern höher seien als in den Argen.

Da die Nachfolgekonstruktion gE durch die komplizierten Abstimmungsprozesse zwischen den Trägern und die gegenüber den Argen zusätzlichen, ebenfalls zu finanzierenden, Organe deutlich „kopflastiger“ werden als die Argen, wird diesem Konstrukt in einer ersten Bewertung auch vom Bundesrechnungshof ein Kostennachteil gegenüber der kommunalen Trägerschaft attestiert.

Zudem würden durch die politisch gewollte stärkere Trennung der gE von der Stadtverwaltung in der Arge bisher noch vorhandene Verbundvorteile mit der Stadtverwaltung entfallen. Die kommunale Trägerschaft diese Verbundvorteile dagegen weiter ausbauen. In vorsichtiger Schätzung könnte dadurch für die Stadt ein Kostenvorteil von 200.000 Euro pro Jahr realisiert werden.

8. Entscheidungsgründe für die Stadt Offenbach

Offenbach gehört nach wie vor zu den Städten mit einer besonders hohen Quote von Menschen in der Bevölkerung, die abhängig von öffentlichen Sozialleistungen sind. Die schlechte Situation der kommunalen Finanzen hängt damit wesentlich zusammen.

Der Kampf gegen Armut und Ausgrenzung ist somit eines der zentralen Aufgabenfelder kommunaler Politik. Erfolg in der Politik für Inklusion, d. h. Teilhabe aller, ist deshalb ein zentrales Kriterium, an dem die Politik der Kommune auf lange Zeit gemessen werden wird.

Die Stadt Offenbach hat deshalb schon lange vor dem SGB II eine sehr aktive kommunale Arbeits- und Beschäftigungsförderung betrieben. Durch die hier entwickelten Konzepte, von der „Hilfe zur Arbeit“, über die GOAB, die kommunale Bildungslandschaft bis hin zur Förderung der Existenzgründer, hat sich Offenbach weithin den Ruf einer sozialpolitisch besonders innovativen und beispielgebenden Kommune erworben.

Diese „Assets“ hat die Stadt in die Arge mit der Agentur für Arbeit ab 2005 eingebracht. Es waren auch diese „kommunalen Gene“ der MainArbeit, die dazu beigetragen haben, dass diese sich als erfolgreiche, in bestimmten Bereichen auch als modellhafte Arge etablieren konnte – auch nach den Maßstäben der BA. Die Arbeitsergebnisse der MainArbeit sind durchweg überdurchschnittlich, in einigen Bereichen bewegt sie sich in den entsprechenden Benchmarking-Vergleichen in der Spitze.

In allen Innovationsfeldern der letzten Jahre hat die MainArbeit Wettbewerbe gewonnen und besonders beispielgebende Problemlösungen realisiert (Beschäftigungspakt 50plus, Angebote für Alleinerziehende, Kinderbetreuung, Förderung von Existenzgründern, Maßnahmen für Jugendliche). Die Kontakte der MainArbeit zur regionalen Wirtschaft sind gut, die Arbeitsvermittlung funktioniert.

Die Zahl der Hilfebezieher ist rückläufig, die SGB-II-Quote hat sich verringert – teilweise gegen den Trend im Rhein-Main-Gebiet und bei vergleichbaren Großstädten.

Das ist auch Ergebnis einer bisher eher *kommunalen Prägung* der Arge. Die Stadt hat bisher die Mehrheit in der Gesellschafterversammlung. Das wird in der gE nicht mehr der Fall sein.

Darüber hinaus ist zu beachten: die lokalen Netzwerke in der Stadt funktionieren, die örtliche Trägerlandschaft (GOAB, Carijob, Starthaus u. a.) ist im Vergleich zu anderen Regionen gut aufgestellt. Das enge Zusammenwirken von Arge, Kommune und dieser Trägerlandschaft hat sich bisher als wichtiger Erfolgsfaktor erwiesen.

Die kommunale Prägung der SGB-II-Politik in Offenbach wird jedoch mit dem Übergang zur gE schwer oder nicht mehr aufrecht zu erhalten sein. Die bisher sehr starken Verbindungen zwischen Arge und Kommune werden deutlich schwächer.

Es läge für die Stadt Offenbach also nahe, sich für die kommunale Trägerschaft zu entscheiden.

Die Risiken des Übergangs sind, wie oben dargestellt, vorhanden, aber beherrschbar. Mit der Option könnte die Stadt die bisher erfolgreichen Ansätze fortführen und ausbauen. Sozialpolitik könnte aus einem Guss realisiert werden.

Die Kommune und ihre Körperschaften hätten einen unmittelbaren Einfluss auf das Geschehen im SGB II, das ja weit über die unmittelbar betroffenen Menschen hinaus strahlt, etwa in die Bereiche der Quartiersentwicklung, des Wohnens, der Erziehung und die lokale Wirtschaft⁴.

Mit der MainArbeit ist die Stadt für eine kommunale Option gut gerüstet. Die dort in den letzten sechs Jahren entwickelten Standards stünden auch in der kommunalen Trägerschaft zur Verfügung und könnten entlang kommunaler Interessen weiter entwickelt werden.

Die *überregionale Arbeitsvermittlung*, die in der politischen Diskussion immer wieder als Alleinstellungsmerkmal der BA und als Desiderat einer kommunalen Arbeitsförderung ins Spiel gebracht wird, sollte kein Gegenargument zur kommunalen Option sein. Zum einen konzentriert sich die überregionale Arbeitskräftemobilität überwiegend auf besonders qualifizierte Arbeitskräfte und Spezialisten. Der Markt für diese Kräfte befindet sich aber auch jetzt schon nicht bei der BA, die ihren Markteinschaltungsgrad trotz intensivster Reformen im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen in den letzten Jahren nicht ausweiten konnte⁵. Zum anderen sind es *nicht* diese qualifizierten Arbeitskräfte, die das Bild im SGB II prägen. Lediglich ein Prozent der Hilfebezieher werden im Rhein-Main-Gebiet als Potential für eine überregionale Vermittlung angesehen⁶. Überregionale Vermittlung kann zudem auch von einer optierenden Kommune sehr gut geleistet werden, stehen doch die Vermittlungsdatenbanken der BA ebenso wie private Job-Roboter nach wie vor auch den Kommunen offen. In Zeiten des Internets ist eine monopolartige öffentliche Arbeitsvermittlung ohnehin obsolet.

Eine Entscheidung für die kommunale Trägerschaft könnte also das Profil von Offenbach als innovatives, aktiv gestaltendes und sozial vorwärts gerichtetes Gemeinwesen schärfen. Auch als Standort für Wirtschaft und Leben würde die Stadt profitieren. Kompetenz auf dem Arbeitsmarkt würde das Leistungsprofil der Stadt sinnvoll abrunden. Ein Verzicht auf die Option würde das Erreichte in diesem Bereich dagegen aufs Spiel setzen.

Die Risiken der kommunalen Option für die Stadt sind überschaubar, die Chancen dagegen unübersehbar. Deshalb spricht einiges dafür, die nur in diesem Jahr gegebene Chance zum Antrag auf kommunale Trägerschaft zu nutzen.

Offenbach, 16.08.2010

Dezernat II
Birgit Simon

⁴ So werden beispielsweise in den Innenstadtquartieren 40-50 Prozent aller Mieten aus dem SGB II (mit-) finanziert. Eine aktive Gestaltung dieses Bereichs im kommunalen Interesse ist also auch aus dem Gesichtspunkt der Stadtentwicklung überaus wichtig.

⁵ Der Marktanteil der BA, gemessen am Einschaltungsgrad bei offenen Stellen bewegt sich seit Jahren insgesamt über alle Segmente hinweg bei etwa einem Drittel. Bei den qualifizierten Stellen ist der Anteil noch viel geringer. Gerade einmal zwei Prozent aller Stellen in Deutschland werden über die BA besetzt.

⁶ Es sollte auch bedacht werden, dass diese Kräfte in Rhein-Main selbst dringend gebraucht werden. Das ist ein wichtiger Unterschied zu strukturschwachen Regionen, etwa in den neuen Ländern oder Berlin, die qualifizierte Arbeitskräfte in andere Regionen vermitteln müssten, um diese aus der Arbeitslosigkeit zu holen.