

Gute Gründe für die Optionserweiterung nach Kreisgebietsreformen

Die Optionserweiterung im SGB II eröffnet die *einmalige* Möglichkeit für umfassende Handlungsansätze in kommunaler Verantwortung. Dies vergrößert den Gestaltungsspielraum für den Landkreis und sichert kommunale Verantwortung bei der Betreuung und Vermittlung langzeitarbeitsloser Menschen.

1. Optionsmöglichkeit einmalig

**Optionsmöglich-
keit einmalig -
gE jederzeit
möglich**

Die Möglichkeit zur Optionserweiterung besteht für Landkreise, die im Rahmen von Gebietsreformen bisherige Optionslandkreise eingliedern. Wegen der zahlenmäßigen Begrenzung der Option ist dies eine einmalige Gelegenheit, die nach geltendem Recht nicht wiederkehrt. Der umgekehrte Weg zum Regelmodell der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung (gE) kann dagegen auch nach der Entscheidung für die Option jederzeit gewählt werden. Im Sinne möglichst großer eigener Gestaltungsmöglichkeiten sollte die Option für das Gesamtgebiet genutzt werden.

**Option begehrt –
Interesse größer
als Möglich-
keiten**

Die Option wurde bisher noch nirgendwo aufgegeben, während das Interesse an der Option die zur Verfügung stehenden Optionsplätze deutlich überstiegen hat, so dass 2011 ein Zulassungsverfahren mit einer Auswahl durch die Länder erfolgen musste. Über 30 interessierte Landkreise und kreisfreie Städte kamen deshalb bundesweit nicht zum Zuge. Auch ist ein Nachrücken in frei gewordene Optionsplätze nicht möglich.

2. Sondersituation bei Gebietsreformen

**Personalüber-
hänge aus der
Kreisfusion nut-
zen**

Soweit sich im Rahmen der Kreisgebietsreform – erwartungsgemäß und entsprechend der Reformziele – Personalüberhänge ergeben, können diese bei Wahl des Optionsmodells für die SGB II-Aufgabenwahrnehmung für bisher von der BA zentral erbrachte Leistungen genutzt werden. Für diese Aufgaben als Verwaltungskosten des SGB II erfolgt eine weitgehende Finanzierung durch den Bund (Anteil des Bundes an den Verwaltungskosten 84,8 %). Somit kann das Personal – auch aus den übergehenden gE – beim Kreis gehalten bzw. übernommen werden, ohne dass hierfür der Kreishaushalt stärker belastet würde als bei Wahl der gE, bei der der kommunale Träger ebenso seinen Verwaltungskostenteil zu tragen hat, aber eine Reihe von Leistungen von der BA zentral erbracht werden. Zugleich ergeben sich bei der Option keine Unsicherheiten für den kommunalen Träger durch Personalentscheidungen von BA oder Bundeshaushaltsgesetzgeber.

Größere kommunale Steuermöglichkeiten

In der Option entscheidet der Landkreis autonom über Personal und Sachausstattung einschließlich der IT-Ausstattung. Im Interesse von Bürgern und Mitarbeitern kann sachgerecht vor Ort über die richtige Personaldimensionierung und die Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung entschieden werden. Auch bei der Frage, welche und wie viele Standorte das Jobcenter haben soll, herrscht in der Option vollständige Souveränität des Kreises. Entsprechend haben die Kreistage umfassende Gestaltungsmöglichkeiten.

Personalentwicklung kalkulierbar – SGB II-Entwicklungen lassen keine Überraschungen erwarten

Von Options skeptikern oder -gegnern wird oftmals ein vermeintliches Risiko stark sinkender SGB II-Leistungsempfängerzahlen angeführt. Dieses „Problem“ hätten SGB II-Verantwortliche gerne schon seit Jahren. Dagegen erweist sich die Entwicklung bei den SGB II-Leistungsempfängerzahlen – abgesehen vom starken Anstieg bei der Einführung im Jahr 2005 – als sehr gering und langfristig. Insofern können künftige Veränderungen über die natürliche Fluktuation gut bewältigt werden.

Zudem trifft das Risiko von geringerem Personalbedarf im SGB II kommunale Träger in gE gleichermaßen. Der wichtigste Unterschied besteht darin, dass in gE anders als in Optionskommunen unkalkulierbar ist, wie sich das Risiko der Veränderung zwischen den beiden Trägern verteilt, so dass dort die Unsicherheit und geringere Planbarkeit größer ausfällt.

Demografische Herausforderung

In Anbetracht der Altersstruktur in öffentlichen Verwaltungen – zumal in den neuen Bundesländern – kann der in der Option größere Personalkörper die demografischen Risiken mindern und willkommene Möglichkeiten für eine dauerhaft leistungsgerechte Verwaltung bieten.

Option schafft Gestaltungsmöglichkeit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass ein Landkreis durch die Optionserweiterung auf das Gesamtgebiet seine Gestaltungsmöglichkeiten deutlich erweitert. Die zusätzlichen Gestaltungsmöglichkeiten sind Grundlage für eine eigenständige Planungssicherheit, innerhalb derer die Anliegen der Bürger, der Mitarbeiter und die fiskalische Rahmenbedingungen maßgeblich im Kreistag berücksichtigt werden können.

3. Fachlich/strategische Gründe für die Optionserweiterung

Integration von Arbeitsuchenden gewinnt weiter an Bedeutung

In Anbetracht von schwieriger konjunktureller Lage, Globalisierung und Rationalisierung in der Arbeitswelt sind die Kommunen gerade bezogen auf die Vermittlung und Betreuung von Langzeitarbeitslosen von größer werdender Bedeutung. In diesem Bereich, aber auch bei zahlreichen weiteren kommunalen Aufgabenfeldern müssen die zur Verfügung stehenden Gestaltungsmöglichkeiten genutzt werden, um erwerbsfähige Leistungsberechtigte und ihre Kinder auch mit schwierigen Zukunftsperspektiven in Arbeitsleben und Gesellschaft zu (re-)integrieren. Die erforderlichen strategischen

und nachhaltigen Maßnahmen können in der Option leichter in Angriff genommen werden, weil alle bestehenden Aufgaben und Zuständigkeiten mit dem SGB II verknüpft werden können. Auf diese Weise ergänzen die so einsetzbaren arbeitsmarktpolitischen Instrumente die kommunalen Handlungsmöglichkeiten zum Wohle der Bevölkerung. Zudem werden neue kommunale Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet.

**Bündelung
verschiedener
kommunaler
Wirkbereiche**

Mit einem umfassenden Gesamtkonzept, das Grundsicherung für Arbeitsuchende, Wirtschaftsförderung, Erwachsenenbildung, Integration von Menschen mit Migrationshintergrund, Schule im Rahmen der kreislichen Verantwortlichkeiten, Kinder- und Jugendhilfe sowie Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung verknüpft, lassen sich nachhaltigere und umfassendere Effekte erzielen als mit punktuellen Maßnahmen in diesen Bereichen. Bereits die [Evaluation des Instituts für Staats- und Europawissenschaften](#) hat die enge Verknüpfung der Aufgaben nach dem SGB II mit den weiteren kommunalen Aufgabenbereichen aufgezeigt und dies als strukturellen Vorteil der Option hervorgehoben.

**Einspareffekte
durch nachhal-
tige Gestaltung**

Die Nutzung der zusätzlichen Entscheidungs- und Gestaltungsmöglichkeiten versetzt die Kommunen außerdem in die Lage, die finanziellen Wirkungen in bisher für sie unzugänglichen Bereichen zu beeinflussen. So lassen sich etwa im Bereich der Unterkunfts- und Heizkosten nachhaltige Handlungsansätze mit positiven Wirkungen für Betroffene und Kommunalhaushalt verfolgen. Auch die Verwaltungsausgaben können selbst bestimmt und gestaltet werden.

**Nachhaltige
soziale
Entwicklung**

In den Optionskommunen wurden – auch ausweislich der Evaluation durch das BMAS – die sozialen Aspekte und die Überwindung der bestehenden sozialen Problemlagen erheblich stärker betont als dies damals in den Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) der Fall war. Durch die Überwindung von Hilfebedürftigkeit werden mehr Menschen von staatlichen Leistungen unabhängig. Dies entfaltet nachhaltige positive Wirkungen: Bei bundesdurchschnittlich etwa jedem elften Bundesbürger im SGB II-Leistungsbezug – mit regionalspezifisch erheblichen Abweichungen – handelt es sich um eine erhebliche Personengruppe, die für das soziale Gefüge vor Ort eine überproportional wichtige Bedeutung hat.

**Gute Leistungen
der Options-
kommunen**

Die bisherigen Optionskommunen haben sich meist durch einen eigenen Arbeitgeberservice eine gute Position am Arbeitsmarkt erarbeitet. Verlässlichkeit und gute Leistungserbringung ermöglichen eine hohe Zufriedenheit der örtlichen Arbeitgeber ebenso wie gute Ergebnisse für Arbeitsuchende. Kooperationen mit der Bundesagentur für Arbeit (BA) mit dem Ziel der gegenseitigen Ergänzung und Unterstützung sind möglich. Hinzu kommt, dass die Optionskommunen bislang überdurchschnittlich viele Drittmittel für Maßnahmen im SGB II akquiriert und damit vor Ort mehr Möglichkeiten und Perspektiven geschaffen haben.

**Erfolgsvergleich
mit allgemeiner
Aussagekraft
zwischen Option
und gE gibt es
nicht**

Seitens der BA wird gerne der Eindruck vermittelt, dass die Organisationsform der gE den Optionskommunen überlegen wäre. Hierfür gibt es keinen objektiven Beleg. Die sehr aufwendige Evaluation des Bundes in den Jahren 2006 bis 2008 hat – trotz Auftragserteilung und Begleitung der Evaluation durch das BMAS – keinen Nachweis für Vorzüge der zentral bestimmten und gesteuerten Aufgabenwahrnehmung in den ARGE n erbracht. Soweit nun die Kennzahlen nach § 48a SGB II bemüht werden, um bessere Erfolge der gE abzuleiten, darf Folgendes nicht aus dem Blick verloren werden:

- In der BA sind die Integrationen seit Jahren zentraler Gegenstand der Zielvereinbarungen. Entsprechend sind die gE auf dieses Ziel optimiert, während in den Optionskommunen diese Steuerungsgröße – noch dazu in neuer Ausgestaltung – erst seit 2011 Gegenstand der Zielvereinbarungen ist. Die Aussagekraft von Vergleichen ist deshalb beschränkt.
- Eine Messgröße für die Leistungsfähigkeit oder den Erfolg für die Aufgabenwahrnehmung im SGB II gibt es nicht, da wesentliche Aspekte wie z.B. die soziale Stabilisierung und langfristige Heranführung arbeitsmarktferner Personen bisher nicht abgebildet werden können.
- Relative Veränderungen wie z.B. bei der Höhe der Leistungsausgaben ermöglichen am ehesten eine Abbildung der Leistungen im SGB II. Aber hier sind Betrachtungen über längere Zeiträume erforderlich. Bspw. haben die Optionskommunen im Jahr 2005 im Vergleich zu den damaligen ARGE n einen geringeren Anstieg der Leistungsempfängerzahlen erreicht. Statistisch wurde dies aber nur unzureichend abgebildet, da in der ab dem Jahr 2006 erfolgenden Evaluation des Bundes die relativen Veränderungen im Fokus standen.

**IT und
Organisation
gestaltbar**

Die Organisationshoheit einschließlich der Auswahl und Gestaltung der IT-Infrastruktur liegen in kommunaler Hand. Dadurch müssen nicht die von Anderen getroffenen Entscheidungen – auch im Bereich der IT-Ausstattung – mit all den sich ergebenden Folgen umgesetzt werden. Vielmehr können die eigenen Vorstellungen verfolgt und Anforderungen an die technische Umsetzung definiert werden.

Eine leistungsfähige IT – für die Leistungsgewährung ebenso wie für das Fallmanagement mit der erforderlichen Übermittlung an die BA-Statistik – ist die Grundlage der Aufgabenwahrnehmung im SGB II. Von mehreren IT-Herstellern gibt es Produkte, die den jeweiligen und unterschiedlichen Anforderungen der Kreise gerecht werden. Vielfach lässt sich eine homogene IT-Infrastruktur der Kommune über verschiedene Aufgabenbereiche errichten. Dagegen gibt es bisher keine Schnittstellen zwischen der in den gE genutzten IT der BA, die bspw. die Leistungsgewährung bei Bildung und Teilhabe erleichtern und unterstützen.

4. Umsetzungsfragen und Finanzierung

Finanzierung gewährleistet

Im Vorfeld der Optionsentscheidung im Jahr 2004 entschied sich mancher gegen die kommunale Gesamtträgerschaft, weil die Sorgen vor finanziellen Belastungen und Umsetzungsrisiken die erwarteten Chancen und Möglichkeiten überwogen. Dies hat sich gelegt.

Die Finanzierung des SGB II bei den Optionskommunen entspricht der in den als gE organisierten Jobcentern: Der Bund trägt im Wesentlichen die Finanzierungslast. Lediglich der tatsächliche Mittelfluss vollzieht sich nicht über die BA: Die Optionskommunen erhalten die Mittel direkt vom Bund. Die Abrechnungsgrundlagen sind verlässlich und transparent in einer Verwaltungsvorschrift gefasst.

Zusätzlich haben die Zusagen der BA für eine Kooperation auf Augenhöhe und eine Vielzahl kostenloser Leistungen – vor allem bei der IT-Infrastruktur – eine Kooperation als vorteilhaft erscheinen lassen. Viele Erwartungen an die Umsetzungsvorzüge der Kooperation wurden aber enttäuscht oder gingen in der Regelungsflut der BA verloren.

Langfristige Vereinbarungen mit der Bundes- agentur nicht möglich

Bei der BA besteht ein strukturelles Problem darin, dass Vereinbarungen mit den in der örtlichen Agentur Verantwortlichen oftmals keine Bindungswirkung oder langfristige Geltung entfalten (können). Insofern reichen Zusagen von Mitarbeitern der BA ebenso wie vor Ort geschlossene Verträge nur soweit, wie keine abweichende Auffassung aus der BA-Zentrale oder aus dem zuständigen Bundesministerium für Arbeit und Soziales als deren Fach- und Rechtsaufsicht dem entgegensteht. Insbesondere beim kommunalen Finanzierungsanteil, aber auch in anderen Fällen wurden geschlossene Verträge vor Ort später von zentraler Seite verändert. Künftige Entwicklungen können zudem auch in Vereinbarungen mit der BA noch gar nicht berücksichtigt werden.

Rückforderun- gen haben geringe Be- deutung

Während der Bund bisher auch bei schwerwiegenden Umsetzungsdefiziten durch die BA oder in den gemeinsamen Einrichtungen keinerlei Versuche zu Haftungsrückgriffen unternommen hat, sind einige Optionskommunen Rückforderungen des Bundes ausgesetzt, die Gegenstand mehrerer gerichtlicher Verfahren sind und über die noch nicht rechtskräftig entschieden wurde. Diese Rückforderungen fußen auf unterschiedlichen Auslegungen des SGB II bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des SGB II. Das beanstandete Volumen beläuft sich auf 0,6 % der jährlichen Gesamtausgaben der Optionskommunen. Für die Zukunft dürfte ein Risiko solcher Rückforderungen kaum mehr bestehen, da die rechtliche Lage weitgehend geklärt ist und die Länder ihre Rolle als Aufsichtsbehörden zur Abstimmung mit dem Bund nutzen.

Hohe Zufriedenheit der Optionskommunen

Die in der Option deutlich größeren Gestaltungsmöglichkeiten einschließlich der politischen Entscheidungsstrukturen haben zu einer hohen Zufriedenheit der Optionskommunen mit ihrem Modell geführt. Bei der Möglichkeit zur Optionserweiterung im Jahr 2011 gab es für die 41 zur Verfügung stehenden neuen Optionsplätze mehr als 70 Interessenten.

5. Organisation und Personal

Führungskräfte und Personal entscheidend

Qualifizierte und motivierte Führungskräfte sind für die Aufgabenwahrnehmung in der Option ebenso unerlässlich wie qualifiziertes Personal für die verschiedenen Aufgabenbereiche. Der vorgesehene Personalübergang aus den bisherigen gEen bietet die Möglichkeit zur Kontinuität. Die Leistungsträger unter den Mitarbeitern sollten frühzeitig gewonnen und gebunden werden.

Personalstabilität in Option Regelfall

Eine große Schwäche der Mischverwaltung in ARGEn und gE bestand und besteht in der mangelnden Kontinuität und Stabilität des Personalkörpers. Dies resultiert aus der Abhängigkeit von den beiden Trägern und den Schwierigkeiten des Bundes bei der Bereitstellung von unbefristeten Stellen in seinem Personalteil sowie in der mangelnden langfristigen Planungssicherheit für die kommunalen Träger. Häufig ist dies noch verbunden mit geringem politischen Interesse an der SGB II-Aufgabenwahrnehmung in den gE und daraus resultierendem geringem kommunalem Engagement zur Bereitstellung von Personal. In den Optionskommunen gibt es – wegen der langfristigen Planbarkeit und der klaren Verantwortlichkeit – deutlich geringere Fluktuation und höhere Personalstabilität.

Organisation erfolgsrelevant

Die organisatorische Aufstellung – gerade bei Neubeginn der Option – stellt die Grundlage für eine gute Arbeit dar. Die Unterstützung der Arbeit durch gute Strukturen und eine leistungsfähige IT muss sichergestellt werden. Gerade bei diesen Herausforderungen können die bisherigen Optionskommunen „Pate“ stehen und aus ihren Erfahrungen die Prozesse begleiten und unterstützen.

Berlin, Januar 2012