

Peter Kneisel, Marion Schuler

Quo Vadis SGB II?

Die Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Spannungsfeld zwischen politischen, wissenschaftlichen und pragmatischen Interessen

Ein Lösungsweg unter Einbeziehung der regionalen Strukturen Bodensee-Oberschwabens

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlanges. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Copyright © 2008 Diplom.de
ISBN: 9783842814400

Peter Kneisel, Marion Schuler

Quo Vadis SGB II? Die Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Spannungsfeld zwischen politischen, wissenschaftlichen und pragmatischen Interessen

Ein Lösungsweg unter Einbeziehung der regionalen Strukturen Bodensee-Oberschwabens

Peter Kneisel, Marion Schuler

Quo Vadis SGB II?

**Die Neuorganisation der Grundsicherung
für Arbeitsuchende im Spannungsfeld
zwischen politischen, wissenschaftlichen
und pragmatischen Interessen**

*Ein Lösungsweg unter Einbeziehung der regionalen
Strukturen Bodensee-Oberschwabens*

Peter Kneisel/Marion Schuler

Quo Vadis SGB II? – Die Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Spannungsfeld zwischen politischen, wissenschaftlichen und pragmatischen Interessen

Ein Lösungsweg unter Einbeziehung der regionalen Strukturen Bodensee-Oberschwabens

ISBN: 978-3-8428-1440-0

Herstellung: Diplomica® Verlag GmbH, Hamburg, 2011

Zugl. Fachhochschule Ravensburg-Weingarten, Weingarten, Deutschland, MA-Thesis / Master, 2008

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden und der Verlag, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

© Diplomica Verlag GmbH

<http://www.diplomica.de>, Hamburg 2011

Wir danken den Mitarbeitern und Führungskräften des Geschäftsbereichs II der Agentur für Arbeit Ravensburg, des Amts „Hilfen zur Arbeit“ in Friedrichshafen und des Jobcenters Konstanz für ihre bereitwillige und konstruktive Mitarbeit im Rahmen der Befragung.

Inhaltsverzeichnis

Kapitel		Seite
	Danksagung	ii
	Inhaltsverzeichnis	iii
	Abkürzungen	vii
	Abbildungen und Tabellen	ix
1.	Einleitung und Problemstellung	1
1.1	Die Verfassungswidrigkeit der ARGE n und das Erfordernis, die Grundsicherung für Arbeitsuchende neu zu regeln	1
1.2	Konkretes Vorgehen bei der Entwicklung einer funktionierenden Organisation	2
1.3	Methodischer Ansatz	4
2.	Das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 20.12.07	5
3.	Die Geschichte des SGB II und der verschiedenen Umsetzungskonstellationen	8
3.1	Der Reformbedarf und der Wille der Regierung: Der Gesetzesentwurf zum „Hartz IV-Gesetz“	8
3.2	Modifikationen des Gesetzes bis zur Verabschiedung	15
3.3	Der <i>politische</i> Weg: Neue Modelle seit dem Verfassungsgerichtsurteil vom 20.12.2007	20
3.3.1	Das kooperative Jobcenter (KJC) – BMAS/BA	20
3.3.2	Zentrum für Arbeit – Deutscher Städte- und Gemeindebund	21
3.3.3	Die Bundesauftragsverwaltung (das „Bayernmodell“)	22
3.3.4	Aktueller Stand der politischen Diskussion – Modell „ZAG“ mit Verfassungsänderung und Festschreibung der Option	24
3.4	Die alles beherrschende Frage: Wer kann es besser? Der Bund oder die Kommunen?	25

4.	Evaluation der Experimentierklausel und allgemeine Wirkungsforschung	29
4.1	Wirkungsforschung zur Experimentierklausel im Auftrag des BMAS: ISG – Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik	30
4.1.1	Ergebnisse aus den Untersuchungsfeldern des ISG-Forschungsverbundes	33
4.1.2	Wer ist besser? ARGE, zkt oder gAw?	37
4.2	ISE – Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaft im Auftrag des DLT (Deutscher Landkreistag)	39
4.3	Bundesagentur für Arbeit (BA): Sonderbericht – „Übergänge aus Grundsicherung in Beschäftigung“	42
4.4	Weitere Forschungsansätze	44
4.5	Zusammenfassung des aktuellen Forschungsstandes	46
5.	Die Ausgestaltung des SGB II im regionalen Kontext „Bodensee-Oberschwaben“	49
5.1	Methodische Erläuterungen	49
5.2	Überprüfung der Vergleichbarkeit des Landkreises Ravensburg, des Bodenseekreises und des Landkreises Konstanz	50
5.2.1	SGB II-Vergleichstypen nach IAB	50
5.2.2	Regionenmatching des ZEW im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel des § 6c SGB II	51
5.2.3	Deskriptive Analyse des regionalen Arbeitsmarkts	54
5.3	Zeitreihen zur Entwicklung der Arbeitsmarktlage sowie der Situation im SGB II – Bereich der untersuchten Kreise	56
5.4	Erfolgparameter: Aktivierungs- und Integrationsquoten	62
5.5	Fazit aus dem Vergleich der Erfolgparameter	72

5.6	Die organisatorische Ausgestaltung der drei Grundsicherungsträger ARGE Konstanz, zKT Bodenseekreis und gAw Ravensburg – Vorstellung der dazu verwendeten Methode (Befragung)	75
5.6.1	Umsetzung des SGB II in der gAw Ravensburg	77
5.6.1.1	Entstehungsgeschichte und organisatorische Ausgestaltung	77
5.6.1.2	Ausgestaltung des Fallmanagements und der Vermittlung	88
5.6.1.3	Qualitätsmanagement	92
5.6.1.4	Einsatz der Arbeitsmarktinstrumente („Maßnahmemix“)	94
5.6.1.5	Bewertung der getrennten Aufgabenwahrnehmung und der Umsetzung des Gesetzes durch die befragten Mitarbeiter	96
5.6.2	Die Umsetzung des SGB II beim zKT Bodenseekreis	99
5.6.2.1	Entstehungsgeschichte und organisatorische Ausgestaltung	100
5.6.2.2	Ausgestaltung des Fallmanagements und der Vermittlung	105
5.6.2.3	Qualitätsmanagement	109
5.6.2.4	Einsatz der Arbeitsmarktinstrumente („Maßnahmemix“)	110
5.6.2.4	Bewertung der kommunalen Option und der Umsetzung des Gesetzes durch die befragten Mitarbeiter	112
5.6.3	Die Umsetzung des SGB II in der ARGE Konstanz	115
5.6.3.1	Entstehungsgeschichte und organisatorische Ausgestaltung	115
5.6.3.2	Ausgestaltung des Fallmanagements und der Vermittlung	125
5.6.3.3	Qualitätsmanagement	127
5.6.3.4	Einsatz der Arbeitsmarktinstrumente („Maßnahmemix“)	128
5.6.3.5	Bewertung der ARGE und der Umsetzung des Gesetzes durch die befragten Mitarbeiter	130
5.7	Gemeinsamkeiten und Unterschiede bezüglich der Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung des SGB II in den befragten Grundsicherungsstellen der Region Bodensee-Oberschwaben	134
5.7.1	Organisatorische Ausgestaltung	134
5.7.2	Wahrgenommene Erfolgsfaktoren	138
5.7.3	Wahrgenommene hemmende Faktoren	143
5.7.4	Zusammenfassung der bisherigen Ergebnisse	147

6.	Entwicklung eines regionalen Trägermodells für Bodensee-Oberschwaben	150
6.1	Die Entscheidungsgremien des regionalen Modells	150
6.2	Die Aufbau- und Ablauforganisation des regionalen Modells	151
6.3	Fallmanagement und Vermittlung	156
6.4	Der „Maßnahmemix“	159
6.5	Das Qualitätsmanagement	160
6.6	Die trägerübergreifende IT-Lösung	163
7.	Übertragung des regionalen Modells auf den Bund	164
7.1	Einbettung des regionalen Modells in die Kompetenzordnung des Bundes und der Länder	165
7.2	Alles schon mal da gewesen...? – ein möglicher Ausweg	166
8.	Schlussbemerkung und Ausblick	167
9.	Literatur	169
	Anhang	I–XVI

Abkürzungen – ohne die im Schriftdeutschen ohnehin gebräuchlichen

Agh	Arbeitsgelegenheit oder „€-Job“
AG	Arbeitgeber
ALG II	Arbeitslosengeld II
AN	Arbeitnehmer
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
ASMK	Arbeits- und Sozialministerkonferenz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAB	Berufsausbildungsbeihilfe
BaE	Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen
BaWü	Baden-Württemberg
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMGS	Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BT Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BvR	Bundesverfassungsrichter
DLT	Deutscher Landkreistag
eHb	Erwerbsfähiger Hilfebedürftiger
EQJ	Einstiegsqualifizierung für Jugendliche
FM	Fallmanager/Fallmanagement
FN	Friedrichshafen
gAw	getrennte Aufgabenwahrnehmung
GG	Grundgesetz
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg
IAJ	Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe, Oldenburg
IAQ	Institut Arbeit und Qualifikation, Duisburg/Essen
IAW	Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen
ifo	Institut für Wirtschaftsforschung, München
IHK	Industrie- und Handelskammer
IKS	Internes Kennzahlensystem
infas	Institut für angewandte Sozialwissenschaft, Bonn
ISE	Institut für Staats- und Europawissenschaft, Berlin
ISG	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Köln
ISR	Institut für Stadt- und Regionalentwicklung, Frankfurt am Main

KdU	Kosten der Unterkunft
KJC	Kooperatives Jobcenter
KN	Konstanz
LRA	Landratsamt
LSB	Leistungssachbearbeiter
nEf	nicht Erwerbsfähige
pAp	persönlicher Ansprechpartner
RD	Regionaldirektion
REHA	Rehabilitation
REZ	Regionales Einkaufszentrum
RV	Ravensburg
SGB II	Sozialgesetzbuch Grundsicherung für Arbeitssuchende
SGB III	Sozialgesetzbuch Arbeitsförderung
SGB X	Sozialgesetzbuch Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
SGB XII	Sozialgesetzbuch Sozialhilfe
SIE	Selbstinformationseinrichtungen
soz.- pflichtig	sozialversicherungspflichtig
SWL	sonstige weitere Leistungen
TNS Emnid	Medien- und Sozialforschungsinstitut, Bielefeld
U-25	unter 25-jährige
Ü-50	über 50-jährige
Ü-Raten	Übergangsraten
UF	Untersuchungsfeld
VAM	Virtueller Arbeitsmarkt
Ver.di	Vereinte Dienstleistungsgesellschaft
VFB	Vereinbarkeit Familie und Beruf
WoGG	Wohngeldgesetz
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
ZAG	Zentrum für Arbeit und Grundsicherung
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim
ZfA	Zentrum für Arbeit
zkT	zugelassener kommunaler Träger

Abbildungen und Tabellen:

	Seite
Abb. 1 Reformbedarf der unterschiedlichen Transfersysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe	9
Abb. 2 Vom BMAS beauftragte Institute zur Wirkungsforschung und deren Forschungsfelder	31
Abb. 3 Daten- und Ergebnisfluss im Forschungsverbund der § 6c-Evaluation	32
Abb. 4 Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit Januar 2005 (SGB III + SGB II)	57
Abb. 5 Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II seit Januar 2005	57
Abb. 6 Zeitreihe zur absoluten Anzahl der eHb von Januar 2005 – April 2008	58
Abb. 7 Zeitreihe Anteil der Arbeitslosen an Anzahl der eHb von Jan. 2005 – Apr. 2008	59
Abb. 8 Entwicklung der SGB II – Jugendarbeitslosigkeit von Jan. 2005 – Juli 2008	59
Abb. 9 Entwicklung der Anzahl der jüngeren eHb von Aug. 2005 – Apr. 2008	61
Abb. 10 Abgangsrate aus Hilfebedürftigkeit von Januar 2007 – April 2008	62
Abb. 11 Aktivierungsquote 1 (Maßnahmeteilnehmer : Arbeitslose SGB II)	63
Abb. 12 Aktivierungsquote 1 für Jüngere	64
Abb. 13 Aktivierungsquote 2 (Maßnahmeteilnehmer : eHb)	64
Abb. 14 Aktivierungsquote 2 für Jüngere	65
Abb. 15 Übergangsrate für arbeitslose SGB II-Bezieher in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach einem Monat	67
Abb. 16 Übergangsrate für arbeitslose SGB II – Bezieher in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach 6 Mo- naten	67
Abb. 17 Übergangsraten für erwerbsfähige Hilfebedürftige in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach einem Monat	68

Abb. 18	Übergangsraten für erwerbsfähige Hilfebedürftige in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach sechs Monaten	68
Abb. 19	Gesamtübergangsraten und Übergangsraten nach Teilmodellen nach einem Monat für eHb in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	71
Abb. 20	Gesamtübergangsraten und Übergangsraten nach Teilmodellen nach einem Monat in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für arbeitslose SGB II-Bezieher	71
Abb. 21	Der Landkreis Ravensburg	77
Abb. 22	Überblick über die Aufgabenverteilung bei den Grundsicherungsleistungen	80
Abb. 23	Das Organigramm der gAw Ravensburg (kommunaler Anteil)	82
Abb. 24	Das Organigramm der gAw Ravensburg (Bundesanteil)	83
Abb. 25	Ablauforganisation des Kundenzentrums der Zukunft	86
Abb. 26	Der Bodenseekreis	99
Abb. 27	Das Organigramm des zkt Bodenseekreis (Amt „Hilfen zur Arbeit“)	101
Abb. 28	Der Landkreis Konstanz	115
Abb. 29	Das Organigramm der ARGE Konstanz („Job Center Landkreis Konstanz“)	121
Abb. 30	„Musterorganigramm“ des regionalen SGB II-Umsetzungsmodells	153
Abb. 31	Zielsystem der BA	161
Tab. 1	Organisationstypologie für die Organisation der Betreuung von Kunden über 25 Jahren zum 31.12.2005	34
Tab. 2	Übersichtsstatistik zum aggregierten Distanzmaß	52
Tab. 3	Fälle, die als Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gezählt werden	66
Tab. 4	Integrationsquoten 2006/2007 auf Basis veröffentlichter Zahlen der Grundsicherungsträger zkt Bodenseekreis, gAw Ravensburg, ARGE Konstanz	69

1. Einleitung und Problemstellung

1.1 Die Verfassungswidrigkeit der ARGE n und das Erfordernis, die Grundsicherung für Arbeitsuchende neu zu regeln

Eine der umfangreichsten Sozialreformen in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland trat in Form des Sozialgesetzbuches II, der Grundsicherung für Arbeitsuchende, am 01.01.2005 in Kraft und führte die vormals bestehende Sozialhilfe nach dem BSHG mit der Arbeitslosenhilfe nach dem SGB III zusammen. Ziel der Reform war unter anderem, das Nebeneinander mehrerer Transferleistungen zu beenden und die Hilfen aus einer Hand zu gewährleisten.

Der während des Gesetzgebungsverfahrens entbrannte politische Streit, wer Träger dieser neu geschaffenen Leistungen sein sollte und wie die organisatorische Umsetzung auszusehen habe, konnte nur durch einen Kompromiss im Vermittlungsausschuss zwischen Bundestag und Bundesrat beigelegt werden, mit dessen Folgen sich diese Masterthesis in weiten Teilen beschäftigt.

Während die damalige Regierungskoalition die Bundesagentur für Arbeit als alleinigen Grundsicherungsträger in den Gesetzesentwurf einbrachte, sah die Opposition die Aufgabe bei den Kommunen besser aufgehoben. Das verabschiedete Gesetz schrieb in der Folge sowohl dem Bund als auch den Kommunen Aufgaben nach dem SGB II zu, was zu gemeinsamen Grundsicherungsstellen, den so genannten Arbeitsgemeinschaften (ARGE n) als Regelmodell im Rahmen einer Mischverwaltung führte. Zusätzlich, als zunächst zeitlich begrenztes Experiment, wurde 69 Kommunen die alleinige Grundsicherungsträgerschaft als zugelassene kommunale Träger (zkT) übertragen, um Aussagen darüber gewinnen zu können, welche Trägerform die bessere sei.

Vom Gesetzgeber ungewollt, etablierte sich eine dritte Umsetzungsform in Gebieten, in denen sich Kommunen und lokale Agenturen für Arbeit nicht auf eine Arbeitsgemeinschaft einigen konnten: die Aufgabenwahrnehmung in getrennter Trägerschaft (gAw), bei denen jeder Grundsicherungsträger die ihm jeweils zugeschriebenen Aufgaben in eigener Zuständigkeit erbringt.

Knapp drei Jahre nach Einführung dieser Organisationsmodelle erklärte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 20.12.2007 die Mischverwaltung, und damit das im Bundesgebiet weit überwiegend umgesetzte Regelmodell der ARGE, für verfassungswidrig und gab dem Gesetzgeber bis zum

31.12.2010 Zeit, um unter Einbeziehung der Ergebnisse der gesetzlich verankerten Wirkungsforschung die Betreuung der Hilfebedürftigen neu zu regeln. Seitdem entstehen in schneller Abfolge sich je nach politischer Grundposition gegenseitig ausschließende Umsetzungsvarianten, die alle dem Prinzip des alten Weins in neuen Schläuchen, also der Beibehaltung der bisherigen Positionierungen zu folgen scheinen.

Aus Sicht der Verfasser nähern sich die politischen Haltungen kaum an und es steht zu befürchten, dass die Grundsicherung für Arbeitsuchende wiederum Opfer eines Kompromisses wird, der *inhaltlich* kaum besser ausgestaltet ist als bisher und dem Willen des Gesetzes nach einheitlicher und bürgernahe Leistungsgewährung nach wie vor nicht gerecht wird.

Es gilt deshalb, *und das ist das Anliegen dieser Masterthesis*, einen vom bisherigen, mittlerweile mehr als fünf Jahre andauernden politischen „Machtgerangel“ unabhängigen, überwiegend an inhaltlichen Kriterien orientierten Lösungsansatz für eine neue Organisationsform des SGB II zu entwickeln.

1.2 Konkretes Vorgehen bei der Entwicklung einer funktionierenden Organisation

Ausgehend von den rechtlichen Hintergründen der Verfassungswidrigkeit der ARGEn, über die das Urteil des Bundesverfassungsgerichts Auskunft gibt, wird zunächst der Gesetzentwurf („Hartz IV-Gesetz“) und damit verbunden der ursprüngliche Wille des Gesetzgebers untersucht, der in dem neu zu entwickelnden Umsetzungsmodell Berücksichtigung finden soll.

Des Weiteren wird die Entstehungsgeschichte der Grundsicherung für Arbeitsuchende beschrieben und die normative Kraft des Faktischen in Bezug auf die etablierten drei Umsetzungsmodelle kritisch hinterfragt.

Es folgt eine differenzierte Analyse des bisherigen Standes der Evaluations- und Wirkungsforschung, aus der sich folgende zentrale Zwischenergebnisse ableiten lassen:

- Es lassen sich auf Bundesebene bislang keine systematischen Vorteile eines bestimmten Umsetzungsmodells erkennen.
- Die Unterschiede *innerhalb* jedes der drei Umsetzungsmodelle sind mindestens so vielfältig wie zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung.

- Unterschiedliche Wirtschaftsräume scheinen einen größeren Einfluss auf die operativen Ergebnisse zu haben als die Modelle selbst.

Zum einen veranlassen diese Resultate die Verfasser zu der Annahme, dass ein „Festhalten“ der Entscheidungsträger an Option, ARGE oder getrennter Aufgabenwahrnehmung unter wissenschaftlichen Aspekten wenig sinnvoll erscheint; zum anderen wird der Frage nachgegangen, inwiefern sich auf der Mikroebene in einem möglichst homogenen Wirtschaftsraum unterschiedliche Rahmenbedingungen minimieren und Vorteile entweder eines Modells oder bestimmter organisatorischer Ausgestaltungsformen finden lassen.

Anhand der Resultate verschiedener Studien wird in einem ersten Schritt die Region Bodensee-Oberschwaben (speziell die Landkreise Ravensburg, Konstanz und Bodenseekreis) als weitgehend homogener Wirtschaftsraum identifiziert, in dem zudem alle drei Organisationsformen in unmittelbarer Nachbarschaft vorzufinden sind.

Um vergleichbare operative Ergebnisse der drei Grundsicherungseinheiten zu erhalten, werden die umfangreichen statistischen Datenbanken der Bundesagentur für Arbeit genutzt, ausgewertet und aufbereitet, dabei die Parameter „Aktivierung der Hilfebedürftigen“ und „Übergang in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung“ als wesentliche Indikatoren für erfolgreiche Arbeit der Grundsicherungseinheiten herangezogen.

Festzustellen ist, dass bezüglich der gewählten Erfolgsparameter in allen drei Kreisen bei vergleichbarem Mitteleinsatz vergleichbar erfolgreich gearbeitet wird, also wiederum keine systematischen Unterschiede zwischen den Umsetzungsmodellen erkennbar sind.

Es erscheint daher legitim, sich in der Folge mit der inhaltlichen Arbeit vor Ort im Jobcenter Konstanz, in der gAw in Ravensburg und im Amt „Hilfen für Arbeit“ in Friedrichshafen auseinanderzusetzen und inhaltliche Erfolgsfaktoren sowie hemmende Faktoren zu identifizieren, die sich in ein neues „funktionierendes“ Modell für die Region Bodensee-Oberschwaben integrieren lassen.

Eine Erhebung in Form teilstrukturierter Leitfadengespräche bei den drei Grundsicherungsstellen führt zu Aussagen bezüglich der konkreten Ausgestaltung der jeweiligen Organisation und den subjektiv wahrgenommenen Erfolgs- und hemmenden Faktoren bei der Umsetzung des SGB II.

Unter Einbeziehung der deskriptiven Forschungsergebnisse sowie organisations- und managementtheoretischer Aspekte wird darauf ein neuartiges regionales Umsetzungsmodell aufgesetzt, das möglichst vielen Kriterien einer

erfolgreichen Aufgabenerledigung in Bodensee-Oberschwaben weitgehend Rechnung trägt.

Das Modell erscheint durch seine Flexibilität sowohl im Rahmen einer bundesunmittelbaren als auch einer kommunalen Aufsicht funktionsfähig.

1.3 Methodischer Ansatz

Ansatz dieser Arbeit ist es, einen zum Verständnis der Thematik erforderlichen Überblick über die Chronologie der Ereignisse, die (politischen) Grundpositionen sowie die Zwischenergebnisse der Forschung zu bieten und letztere nicht nur darzustellen, sondern teilweise auch zu integrieren, also als erweiterte Datenbasis für eine eigene, kleinräumige und als solche nicht repräsentative Erhebung bei drei Grundsicherungseinheiten in Bodensee-Oberschwaben zu nutzen. Neuartig ist in diesem Zusammenhang u. a. die Einbeziehung verschiedener operativer Ergebnisse als Indikatoren für die Qualität der Arbeit der drei Organisationseinheiten. Dadurch wird eine Verbindung zwischen einzelnen Forschungsansätzen, die sich *entweder* auf deskriptive Aussagen *oder* einzelne operative Ergebnisse beschränken, hergestellt. Es zeigen sich dabei Zusammenhänge; Kausalschlüsse können jedoch nicht gezogen werden.

Das auf diese Weise anschließend erarbeitete regionale Lösungsmodell erscheint auf den Bund übertragbar; der Versuch, sowohl die Erfahrungen aus der Praxis als auch die Evaluationsforschung sowie management- und organisationsentwicklungstheoretische Aspekte bei der Entwicklung einer tragfähigen Lösung zu integrieren, stellt dabei die Einzigartigkeit dieses Ansatzes dar.

Trotz des relativ hohen Umfangs dieser Arbeit handelt es sich – angesichts Hunderter allein in den letzten Jahren veröffentlichter, inzwischen weit mehr als 50.000 Seiten umfassender Fachbeiträge aus Wissenschaft, Politik und Gesellschaft – um einen Ansatz zur Reduktion von Komplexität und zur Rückbesinnung auf pragmatische Prinzipien des Managements bei der Umgestaltung sozialer Dienstleistungsorganisationen. Der Sachverstand, die Professionalität und die kreativen Denkansätze der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die täglich ihren Dienst in den Grundsicherungsstellen verrichten und dadurch wirkliche Experten sind, bilden dabei die Basis für bislang im politischen Dialog fast unbeachtete bottom up-Prozesse, die die Diskussion um inhaltliche und insbesondere „unpolitische“ Lösungsansätze bereichern und weiterbringen könnte.

2. Das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 20.12.2007

Das Bundesverfassungsgericht urteilte am 20.12.2007, dass ein Teil der Umsetzung der Hartz IV-Reform gegen das Grundgesetz verstößt. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um das organisatorische Kernstück der Reform, die von Kommunen und Arbeitsagenturen gebildeten Arbeitsgemeinschaften (ARGEn), die nach der Zusammenlegung der Sozial- und Arbeitslosenhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende in weiten Teilen der Bundesrepublik den organisatorischen Rahmen bilden.

Beschwerdeführer waren Kreise und Landkreise, die u. a. die Verpflichtung, Arbeitsgemeinschaften mit der Bundesagentur zu bilden beanstandeten.

Leitsatz zum Urteil des Zweiten Senats vom 20.12.07:

- *„Arbeitsgemeinschaften gemäß § 44b SGB II widersprechen dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung, der den zuständigen Verwaltungsträger verpflichtet, seine Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen“.* (BVerfG, 2 BvR 2433/04 vom 20.12.2007, hier: Leitsatz).

⇒ **Hauptaspekt der Urteilsbegründung: unzulässige „Mischverwaltung“**

Der § 44b des SGB II regelt, dass die kommunalen Träger (Kreise und kreisfreie Städte) mit den Agenturen für Arbeit zur einheitlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben Arbeitsgemeinschaften errichten (Abs.1 Satz 1) und dass die kommunalen Träger der Arbeitsgemeinschaft die Wahrnehmung ihrer Aufgaben übertragen sollen (Abs. 3 Satz 2). Das in dieser Vorschrift geregelte Zusammenwirken von Bundes- und Landesbehörden überschreitet die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen. Bundesgesetze können nach der Systematik des Grundgesetzes entweder von den Ländern oder vom Bund, nicht aber zugleich von Bund und Land oder einer von beiden geschaffenen dritten Institution vollzogen werden (vgl. BVerfG, 2 BVR 2433/04, 2007, Abs. 161 f und Abs. 167).

Bei den Arbeitsgemeinschaften handelt es sich jedoch um eine Gemeinschaftseinrichtung von Bundesagentur und kommunalen Trägern. Nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes (vgl. GG Art. 83 ff) ist eine solche Mischverwaltung nicht vorgesehen. Überschreitet der Gesetzgeber die ihm dort gesetzten Grenzen des zulässigen Zusammenwirkens von Bundes- und Landesbehörden, *„führt dies gleichzeitig zu einer Verletzung der kommunalen*

Selbstverwaltungsgarantie in ihrer Ausprägung als Garantie eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG“ (ebd., Abs. 150).

Zudem verstoße der § 44b gegen den Grundsatz der Verantwortungsklarheit. Die organisatorische und personelle Verflechtung bei der Aufgabenwahrnehmung behindere eine klare Zurechnung staatlichen Handelns zu einem der beiden Leistungsträger. Insbesondere für den Bürger bedeute rechtstaatliche Verwaltungsorganisation zuallererst Klarheit der Kompetenzordnung; denn nur so werde die Verwaltung in ihren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für den einzelnen greifbar (vgl. BVerfG, 2 BVR 2433/04, 2007, Abs. 157 u. 191). Der Grundsatz der Bestimmtheit des Gesetzes, der sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergibt, sei damit ebenso wenig berücksichtigt (vgl. BVerfG, 2 BVR 2433/04, 2007, Abs. 156).

Beide Aspekte der Klarheit sind in den Arbeitsgemeinschaften nicht eindeutig zu erkennen. Der Gesetzgeber überlässt zwar den Trägern der Grundsicherung, wie sie ARGE n errichten und wie sie im Einzelnen organisatorisch ausgestaltet werden (§ 44b Abs. 1 Satz 3), schreibt jedoch vor, dass die gesamten operativen Aufgaben einer hoheitlichen Leistungsverwaltung auch dort wahrgenommen werden müssen. Das bedeutet eine selbständige, sowohl von der Sozial- als auch von der Arbeitsverwaltung getrennte Organisation, die den gesamten Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende umfasst (vgl. ebd. Abs. 163)

Diese Organisationsstruktur mit ihrem gemeinsamen Aufgabenvollzug verhindert, dass sowohl der kommunale Träger als auch die Bundesagentur für Arbeit ihren Aufgaben verfassungsverantwortlich nachkommen können, wenn Entscheidungen über Organisation, Personal und Aufgabenerfüllung nur in Abstimmung mit dem anderen Träger in der ARGE getroffen werden können. Die Letztentscheidungsmöglichkeit des zuständigen Leistungsträgers fehlt (vgl. ebd. Abs. 181 ff).

Selbst die von der ARGE erlassenen Verwaltungsakte und Widerspruchsbescheide lassen nicht erkennen, welche Leistung vom gesetzlich vorgeschriebenen Träger bewilligt oder abgelehnt wurde, noch gegen welchen Träger einer gesetzlich eindeutig zugeordneten Leistung Widerspruch erhoben werden kann. Das Konstrukt der Arbeitsgemeinschaft ordnet hier nicht zu. Die Leistungen werden demnach trotz geteilter Leistungsträgerschaft eigenverantwortlich aus einer Hand erbracht. Auch das entsprechende Personal beider