DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Hinweise des Deutschen Landkreistages

zum Abschluss von Zielvereinbarungen nach § 48b SGB II

für kommunale und zugelassene kommunale Träger

Stand: 1.11.2010

Inhalt:

1. Einleitung ……..……. Seite 3

2. Rechtliche Ausgangsbedingungen……..…… Seite 4

2.1 Ziele …….. Seite 4

2.2 Institutionen …… Seite 5

2.2.1 Kooperationsausschuss ……. Seite 5

2.2.2 Bund-Länder-Ausschuss …… Seite 6

2.3 Sinn und Zweck der Zielvereinbarungen …… Seite 7

2.4 Verhältnis zur Fachaufsicht …… Seite 7

3. Prozess und Vereinbarung von Zielen ……... Seite 9

3.1 Beteiligte …….. Seite 9

3.2 Verfahren ……. Seite 9

4. Wesentliche Inhalte einer Zielvereinbarung……... Seite 11

4.1 Gesetzliche und akzessorische Vorgaben …… Seite 11

4.2 Bausteine der kommunalen Zielvereinbarung …… Seite 11

4.2.1 Allgemeines ……. Seite 12

4.2.2 Konkrete Ziele ……. Seite 13

4.2.3 Beiträge der Vereinbarungspartner ……. Seite 14

4.2.4 Zieldimensionen …….. Seite 15

5. Kennzahlen und Zielgrößenbetrachtung …… Seite 17

5.1 Kennzahlen …….. Seite 17

5.2 Zielgrößen ……..…….. Seite 17

6. Zieldialoge……... Seite 19

6.1 Sanktionen oder Prämien …….. Seite 19

6.2 Mittelzuteilung in Abhängigkeit von der Zielerreichung …… Seite 20

Anlagen:

1 Ergebnisse Workshop Zielvereinbarungen vom 14.10.2010 ……... Seite 21

2 Erste Überlegungen zur Zielvereinbarung nach § 48b vom 31.8.2010 . Seite 25

3 Grundraster einer Zielvereinbarung zwischen Optionskommune und Land Seite 32

1. Einleitung

Seit der Verabschiedung der Neuorganisation für das SGB II laufen die Vorbereitungen für die Umsetzung auf allen Ebenen. Das künftige Zielvereinbarungssystem erfasst alle Leistungsträger sowie die zuständigen obersten Landesbehörden und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Von diesem Zielvereinbarungssystem, dessen Ausgestaltung im Wesentlichen in § 48b SGB II liegt, wird eine andere Strukturierung und eine größere Tragweite mit neuer Qualität als im bisherigen Zielplanungsprozess zwischen BA und BMAS erwartet.

Die Landkreise sind damit sowohl in den gemeinsamen Einrichtungen als auch in den Optionskommunen befasst. Die Optionskommunen werden durch den Abschluss von Zielvereinbarungen für das Jahr 2011 auch wegweisend für die neu zugelassenen Optionskommunen ab 2012 sein.

Der Deutsche Landkreistag hat unter anderem mit seinem Papier „Erste Überlegungen zur Zielvereinbarung nach § 48b vom 31.8.2010“ die Bedarfe der Landkreise aufgenommen und weitere Anstöße gegeben. Die daran anschließend geführten Fachdiskussionen sowie die Ergebnisse der gemeinsamen Arbeitssitzung Zielvereinbarungen vom 14.10.2010 unter wissenschaftlicher Begleitung des Instituts für Wirtschaftsforschung und Politikberatung, Dr. Bruno Kaltenborn haben zur zügigen Weiterentwicklung der wesentlichen Fragen und Positionen geführt.

Diese Weiterentwicklungen sollen nun zusammengefasst und in den wesentlichen Punkten vertieft werden. Den Kreisen sollen einerseits aus den Ergebnissen konkrete Hinweise für den vor ihnen liegenden Zielvereinbarungsprozess gegeben werden sowie andererseits Beispiele für die inhaltliche Ausgestaltung der Zielvereinbarung dargestellt werden.

Die hier vorgelegten Hinweise sollen die bisherige Diskussion und den Sachstand zusammenfassen und der kommunalen Seite als Hilfestellung dienen. Sie sind als konstruktiver Beitrag zu einem neuen und intensiven Prozess zu verstehen, der als Zielfindungs-, Zielvereinbarungs-, Zielumsetzungs- und Zielerreichungsprozess die Abläufe in der Grundsicherung für Arbeitsuchende effizienter und vor allem erfolgreicher und nachhaltiger machen soll. Sie sollen nach Bedarf weiterentwickelt werden.

2. Rechtliche Ausgangsbedingungen

Der zentrale Ausgangspunkt für die Definition, den Prozessablauf und die Umsetzung des Abschlusses von Zielvereinbarungen liegt in § 48b SGB II[1]. Die Vorschrift legt zunächst die wesentlichen Verfahrensabläufe fest und trifft inhaltliche Regelungen.

2.1 Ziele

Die Beteiligten schließen Vereinbarungen zur Erreichung der Ziele nach dem SGB II (§ 48b Abs. 1). Diese Ziele umfassen nach § 48b Abs. 3 insbesondere:

- die Verringerung der Hilfebedürftigkeit,
- die Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit sowie
- die Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug.

Allerdings beinhaltet bereits § 48b Abs. 3 den Hinweis darauf, dass diese Aufzählung nicht abschließend ist. Darüber hinaus hält das SGB II weitere, grundlegende und mindestens gleichwertige Ziele in § 1 Abs. 1 Satz 4 bereit, die für die Leistungsträger normative Wirkung entfalten. Danach soll insbesondere darauf hingewirkt werden, dass

- durch eine Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzt oder der Umfang der Hilfebedürftigkeit verringert wird,
- die Erwerbsfähigkeit des Leistungsberechtigten erhalten, verbessert oder wieder hergestellt wird,
- geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten entgegengewirkt wird,
- die familienspezifischen Lebensverhältnisse von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die Kinder erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen, berücksichtigt werden sowie
- behindertenspezifische Nachteile überwunden werden.

Darüber hinaus beinhaltet die Grundausrichtung des Prinzips von Fördern und Fordern in § 1 Abs. 1 Satz 1 bis 3 weitere Prinzipien:

- die Stärkung der Eigenverantwortung aller Personen der Bedarfsgemeinschaft,
- Beiträge dazu, dass diese Personen ihren Lebensunterhalt unabhängig von staatlicher Hilfe aus eigenen Kräften und Mitteln bestreiten können,
- Unterstützung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten bei der Aufnahme und der Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit sowie
- die Verfolgung des Gleichstellungsprinzips.

[1] (alle Angaben §§ beziehen sich auf das SGB II in der Fassung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende; andere Rechtsquellen sind angegeben)

Die Aufzählungen sind jeweils nicht abschließend, so dass ein breites Portfolio an Zielsetzungen mit unterschiedlichen Dimensionen zur Verfügung steht.

2.2 Institutionen

Institutionell hat der Gesetzgeber zunächst zwei für die Landkreise relevante Konstellationen beschrieben (vgl. Anlage 1):

- Die kommunalen Träger schließen mit den Geschäftsführern der gemeinsamen Einrichtungen Vereinbarungen ab (§ 48b Abs. 1 Nr. 2),
- Die zuständige Landesbehörde schließt mit den zugelassenen kommunalen Trägern Vereinbarungen ab (§ 48b Abs. 1 Nr. 4).

Direkte Berührungen der beiden Prozesse mit den Kooperationsausschüssen auf Landesebene und dem Bund-Länder-Ausschuss sind dabei nicht ersichtlich. Allerdings finden mittelbare Einflüsse dadurch statt, dass die Vereinbarungen zwischen dem BMAS und der zuständigen Landesbehörde (§ 48b Abs. 1 Nr. 3) durch die Kooperationsausschüsse beraten werden und sich die Vereinbarungen der Optionskommunen an diesen orientieren sollen (§ 48b Abs. 4). Außerdem stimmen die Kooperationsausschüsse die Verfahren u. a. zum Abschluss der Zielvereinbarungen der gemeinsamen Einrichtungen ab. Darüber hinaus berät der Bund-Länder-Ausschuss über einheitliche Grundlagen der Vereinbarungen zwischen BMAS und zuständiger Landesbehörde (§ 48b Abs. 1 Satz 4). Durch Bundesrecht ist somit nicht vorgesehen, dass die zuständigen Landesbehörden mit den Landkreisen in gemeinsamen Einrichtungen Vereinbarungen schließen. Die weiteren Einzelheiten der Prozessabläufe werden in Kapitel 3 näher beschrieben.

2.2.1 Kooperationsausschuss

Im Hinblick auf den Zielvereinbarungsprozess ist im Rahmen der Kooperationsausschüsse vorgesehen, dass

1. er die Beratungen über die Zielvereinbarung zwischen BMAS und zuständiger Landesbehörde führt (§ 48b Abs. 1 Satz 3),
2. die <u>Verfahren</u> zum Abschluss der Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern sowie zwischen BMAS und BA <u>sowie</u> deren Konkretisierung in den Zielvereinbarungen der Bundesagentur und den gemeinsamen Einrichtungen abgestimmt werden (§ 18b Abs. 1 Satz 5).

Konkret ist daraus abzuleiten, dass der Kooperationsausschuss auf Landesebene kein Beratungsgremium ist, das unmittelbar auf die Zielvereinbarungen der Optionskommunen einwirken kann und darf. Darüber hinaus ist es dem Kooperationsausschuss nur gestattet, über die Verfahren des Abschlusses von Zielvereinbarungen mit den gemeinsamen Einrichtungen Abstimmungen zu treffen. Dies schließt inhaltliche Vorgaben des Kooperationsausschusses für den Vereinbarungsprozess der gemeinsamen Einrichtungen aus.

Insofern spricht § 18b Abs. 1 Satz 5 folgerichtig zum Verfahren von den gemeinsamen Einrichtungen, während § 44b Abs. 1 Nr. 2 den Geschäftsführer nennt, da die Zielvereinbarungen in den gemeinsamen Einrichtungen mit den Geschäftsführern abgeschlossen werden und nicht mit der Einrichtung als solche.

2.2.2 Bund-Länder Ausschuss

Der Bund-Länder-Ausschuss soll auf Bundesebene im Zielvereinbarungsprozess folgende Aufgaben wahrnehmen:

1. Der Ausschuss erörtert die Zielvereinbarungen nach § 48b Abs. 1 (§ 18c Abs. 1 Satz 2),
2. Der Ausschuss berät über einheitliche Grundlagen der Vereinbarung nach § 48b Abs. 1 Nr. 3 zwischen BMAS und zuständiger Landesbehörde (§ 48b Abs. 1 Satz 4).

Eine koordinierende Funktion kommt dem Bund-Länderausschuss zu (§18c Abs. 1 Satz 2 letzter HS), der in seiner großen Besetzung einschließlich der Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und der BA zuständig ist. Aufsichtsfragen nach §§ 47f sind nämlich nicht betroffen (§ 18c Abs. 3).[2]

Der Bund-Länder-Ausschuss hat damit eine grundlegende Beobachterrolle, indem er zum einen die zentralen Fragen der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende beobachtet und berät sowie zum anderen die Zielvereinbarungen erörtert. Offensichtlich meint der Gesetzgeber nicht jede individuelle Vereinbarung der örtlichen Jobcenter, sondern die Gesamtheit der Zielvereinbarungen nach § 48b Abs. 1 Nrn. 1 bis 4. Dem Ausschuss ist an dieser Stelle aber keine direkte Befugnis zur Einflussnahme übertragen. Die Erörterungen zu sämtlichen Zielvereinbarungen dienen dem Gesamtüberblick und können letztlich in Hinweise an die Beteiligten münden. Eine direkte Einflussnahme aber – vergleichbar der Mischverwaltung – kann auch hier nur in dem jeweiligen Aufsichtsstrang neben der Zielvereinbarung stattfinden.

Richtungsweisende Wirkung hingegen wird die Aufgabe des Ausschusses entfalten, einheitliche Grundlagen für die Vereinbarung zwischen BMAS und zuständiger Landesbehörde zu beraten. Zum einen ist zu erwarten, dass diese einheitlichen Grundlagen landesspezifisch abweichen werden, zum anderen sollen sich die Zielvereinbarungen der Optionskommunen an diesen Vereinbarungen zwischen BMAs und zuständiger Landesbehörde orientieren. Hieraus kann sich eine teilweise Vorwegnahme der inhaltlichen Gestaltung der kommunalen Zielvereinbarungen entwickeln (vgl. Abschnitt 4).

[2] Die Regelung des § 18b Abs. 1 Satz 5 SGB II – ohne § 48b SGB II zu berühren – sieht eine gewisse Harmonisierung der Verfahren zwischen BMAS und BA (§ 48b Abs. 1 Nr. 1 SGB II) und der Vereinbarung zwischen BMAS und den obersten Landesbehörden (§ 48b Abs. 1 Nr. 3 SGB II), aber auch mit den Vereinbarungen der BA mit den gemeinsamen Einrichtungen (die es so gar nicht gibt, sondern nur die von BA und kommunalen Trägern mit den Geschäftsführern der gemeinsamen Einrichtungen nach § 48b Abs. 1 Nr. 3 SGB II) vor. Diese Vorschrift stellt einen Programmsatz dar, der Selbstverständlichkeiten ausdrückt.

2.3 Sinn und Zweck von Zielvereinbarungen in der öffentlichen Verwaltung

Zielvereinbarungen sollen in Abkehr vom herkömmlichen Bürokratiemodell im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells (NSM) zu effizienter und aufgabenorientierter Verwaltung beitragen. Sie haben Steuerungs-, Führungs-, Motivierungs- und Handlungsfunktion. Sie stellen informales, kooperatives und konsensuales Verwaltungshandeln dar, das eine Ergänzung zum einseitigen, rechtsförmlichen Verwaltungshandeln darstellt. Zielvereinbarungen führen zu einem Handlungsprozess, der einen Entscheidungskreislauf bildet.

In Abgrenzung zur Zielvereinbarung dient das Controlling der Planung, Kontrolle und Informationsversorgung innerhalb des Unternehmens/ der Behörde, das sich nicht nur auf die Ergebnisse, sondern ganz wesentlich auf Aufwand und Kosten konzentriert. In der Konstruktion ist ein Controlling im Sinne der Neuen Steuerungsmodelle (NSM) daher ein intern flankierender Unterstützungsprozess u. a. zur konsistenten und ergebnisorientierten Planung. Insoweit dient das Controlling intern zur Umsetzung der Zielvereinbarung. Allerdings steht das Controlling häufig nur einem der Partner der Zielvereinbarung zur Verfügung, da der Zweck der Zielvereinbarung gerade weg von der Aufwandskontrolle und hin zur Ergebnisorientierung führt. Controlling ist nach innen (interner Bereich) gerichtet, die Zielvereinbarung nach außen (in Richtung des Zielvereinbarungspartners).

Deshalb ist künftig sicherzustellen, dass die Zielnachhaltung sich auf den Bereich der Zielvereinbarungsgegenstände beschränkt. Damit wird vermieden, dass neben der Ergebnissteuerung (outcome) auch vielfältige Verfahrens- und Aufwandssteuerung von außen betrieben wird. Die Steuerung über Zielvereinbarung würde konterkariert, wenn daneben umfassende Controllingverfahren zwischen den Partnern der Zielvereinbarung (input) eingesetzt werden.

Zielvereinbarung und Zielnachhaltung ersetzen ein Controlling von außen. Das Controlling dient intern der Erreichung der Ziele, steht im Zielvereinbarungsprozess aber nur der Grundsicherungsstelle intern zur Verfügung.

2.4 Verhältnis zur Fachaufsicht

Bisher werden von BMAS, zuständigen Landesbehörden und dem Deutschen Landkreistag unterschiedliche Einschätzungen zum Verhältnis von Fachaufsicht und Zielvereinbarung vertreten. Während einerseits die Zielvereinbarung als klassisches Instrument der Fachaufsicht propagiert wird, gilt sie insbesondere auf wissenschaftlicher Seite als modernes Steuerungsinstrument, dass durch den auf Konsens ausgelegten Dialog die Fachaufsicht ersetzt, soweit das Landesrecht die Wahrnehmung der Aufgaben nach Weisung vorsieht.[3] Zielvereinbarung als Instrument der Fachaufsicht anzusehen, erscheint weder überzeugend noch zwingend. Vielmehr ersetzt Zielvereinbarung die mit Fachaufsicht ver-

[3] Die ist bisher nur im Landesrecht von Bayern und Nordrhein-Westfalen der Fall. In Sachen trifft dies auf den Aufgabenbereich zu, der an Stelle der BA wahrgenommen wird.

bundenen Kontroll-, Überwachungs- und Eingriffsmöglichkeiten durch ergebnisorientierte Ziele, die vereinbart und nachgehalten werden. Zielvereinbarungsprozesse als Steuerungsmodell dürfen gerade nicht eine Großzügigkeit oder Zurückhaltung einer übergeordneten fachaufsichtlich tätigen Stelle sein, sondern durch Zielvereinbarung wird die Orientierung am Ergebnis – im Interesse der gesetzlichen Aufgaben – erheblich aufgewertet und an deren Stelle gesetzt.

Soweit nach Landesrecht das SGB II im Rahmen von Rechtsaufsicht ausgeführt wird, tritt die Zielvereinbarung neben diese (eingeschränkten) Aufsichtsmöglichkeiten.

Wenn im einschlägigen Landesrecht die SGB II-Aufgabenausführung durch die kommunalen Träger der Fachaufsicht des Landes unterworfen ist, ergibt sich – ähnlich wie beim Controlling – ein Spannungsverhältnis zwischen Zielvereinbarungsprozess und fachaufsichtlichen Eingriffsmöglichkeiten. Der ergebnisorientierte Zielvereinbarungsprozess wird konterkariert, wenn fachaufsichtliche Eingriffe die Zielvereinbarung unterlaufen und in Frage stellen. Da bundesrechtlich die Zielvereinbarung als Steuerungsmodell gesetzlich geregelt ist, bleibt – die Gesetzgebungskompetenz für diese Regelung vorausgesetzt – kein Raum für fachaufsichtliches Tätigwerden im selben Bereich. Nur für den Fall der Nichtbeteiligung oder Verweigerung können fachaufsichtliche Instrumente sinnvollerweise eingesetzt werden. Ähnlich regelt das SGB II in § 48b Abs. 6 für die BA Freiheiten und Handlungsspielräume bei Umsetzung des Zielvereinbarungsprozesses. Deshalb ist naheliegend, in der Zielvereinbarung ausdrücklich und verbindlich zu regeln, dass die fachaufsichtlichen Befugnisse des Landes nicht ausgeübt werden.

3. Prozess und Vereinbarung von Zielen

3.1 Beteiligte

Aus § 48b Abs. 1 ergeben sich die Beteiligten am Zielvereinbarungsprozess:

- BMAS mit BA (§ 48b Abs. 1 Nr. 1)
- BMAS mit den obersten Landesbehörden (§ 48b Abs. 1 Nr. 3)
- BA sowie kommunale Träger mit den Geschäftsführern in den gemeinsamen Einrichtungen (§ 48b Abs. 1 Nr. 2)[4]
- oberste Landesbehörden mit den Optionskommunen (§ 48b Abs. 1 Nr. 4)

Daraus ergeben sich folgende Zielvereinbarungsabschlüsse:

1	BMAS mit BA
16	BMAS mit den obersten Landesbehörden
(17	Zwischensumme)
300 600[4]	BA sowie kommunaler Träger mit dem Geschäftsführer der gemeinsamen Einrichtung[4]
110	oberste Landesbehörde mit Optionskommune
427 727[4]	Gesamtsumme

Die hohe Zahl von Zielvereinbarungen birgt logistisch und inhaltlich große Herausforderungen. Ein erhebliches Risiko von Bürokratismus und wenig zielführenden Formalismen ist mit der großen Zahl von Beteiligten und der großen Zahl von untereinander abhängigen Vereinbarungen verbunden.

3.2 Verfahren

Zum Ablauf des Zielvereinbarungsprozesses gibt § 48b Abs. 2 SGB II lediglich den Hinweis, dass der Abschluss der Vereinbarung nach der Beschlussfassung des Bundestages über den Haushalt zu erfolgen hat. Entsprechend sollte auch seitens des kommunalen Trägers der Haushalt vor Abschluss der Zielvereinbarung erfolgen, um auch dort die Rahmenbedingungen für die zur Verfügung stehenden Ressourcen bei den kommunalen Eingliederungsleistungen und den Verwaltungsausgaben zugrunde legen zu können. Ansonsten setzt das Gesetz in § 48b Abs. 4 SGB II voraus, dass die Vereinbarungen zwischen oberster Landesbehörde und Optionskommune sich an der Vereinbarung zwischen BMAS und oberster Landesbehörde orientieren kann. Daraus ergibt sich folgende Abfolge:

[4] Offen ist, ob kommunaler Träger und BA gemeinsam eine Vereinbarung pro gemeinsamer Einrichtung mit dem Geschäftsführer schließen oder ob es zu zwei getrennten Vereinbarungen mit dem Geschäftsführer kommt.

1. Vorüberlegungen zum Abschluss der Zielvereinbarungen auf Ebene der Grundsicherungsstellen (Optionskommunen und gemeinsame Einrichtungen) mit obersten Landesbehörden bzw. BA
2. Verabschiedung des Bundeshaushaltes im Deutschen Bundestag/ Beschluss des kommunalen Haushalts
3. Vereinbarung zwischen BMAS und BA sowie zwischen BMAS und obersten Landesbehörden
4. Abschluss der Zielvereinbarungen der kommunalen Träger und der BA mit dem Geschäftsführer der gemeinsamen Einrichtungen bzw. der Optionskommunen mit den obersten Landesbehörden. Offen ist im Bereich der gemeinsamen Einrichtungen, ob der kommunale Träger und die BA in einer (dreiseitigen) Vereinbarung mit dem Geschäftsführer oder in zwei gesonderten (zweiseitigen) Vereinbarungen die Zielvereinbarung abschließen. Dreiseitige Vereinbarungen mögen in der Verhandlung aufwendiger sein, stellen aber eine Konsistenz der Vereinbarungen sicher. Zweiseitige Vereinbarungen sind bilateral einfacher abzuschließen, können jedoch Wechselwirkungen untereinander entfalten, die dem Geschäftsführer Probleme bereiten.

Sachgerecht erscheint somit ein Verfahren, das rechtzeitig vor Beginn des Jahres, für das die Zielvereinbarung geschlossen werden soll, mit Überlegungen zu den Inhalten auf Ebene der Grundsicherungsstellen beginnt. Die daraus in der BA und bei den obersten Landesbehörden gewonnenen Erkenntnisse können dann – nach Verabschiedung des Bundeshaushalts – in Vereinbarungen zwischen BMAS und obersten Landesbehörden sowie zwischen BMAS und BA münden.

Dem Kooperationsausschuss kommt (s. 2.2.1) die Aufgabe zu, die Verfahren zu den Vorüberlegungen im ersten Schritt abzustimmen. Dem Bund-Länder-Ausschuss (s. 2.2.2) obliegt die Schaffung von Grundlagen für die Zielvereinbarungen und eine Erörterung der vor Ort bestehenden Einschätzung. Insofern kann die Bündelung und Zusammenführung der Vorüberlegungen insgesamt im Bund-Länder-Ausschuss erfolgen. Auf dieser Grundlage können dann alle Zielvereinbarungen mit dem BMAS abgeschlossen werden.

In Anbetracht der insgesamt sehr großen Zahl von miteinander verbundenen Vereinbarungen sollten die Vereinbarungen des BMAS – also mit der BA einerseits und mit den obersten Landesbehörden andererseits – möglichst schlank gehalten werden, um die zahlreichen daran orientierten Vereinbarungen vor Ort nicht zu stark einzuengen.[5] Zugleich wird aus kommunaler Sicht entscheidend sein, in der Vereinbarung vor Ort die Interessen und Bedarfe spezifisch und entsprechend der jeweiligen Rahmenbedingungen auszugestalten.

[5] In diesem Zusammenhang müssen die Länder entscheiden, ob die 16 Vereinbarungen mit den obersten Landesbehörden die spezifischen Anliegen des jeweiligen Landes – dann wohl auch mit Strahlwirkung auf die Vereinbarung der BA mit den Geschäftsführern der gemeinsamen Einrichtung – haben sollen.

4. Wesentliche Inhalte einer Zielvereinbarung

Die Inhalte einer Zielvereinbarung können nicht losgelöst von den übrigen Rahmenbedingungen betrachtet werden. Soweit die Zielvereinbarung als modernes Steuerungsinstrument begriffen wird, können tragfähige Ergebnisse nur in einem intensiven Kommunikationsprozess der Beteiligten erzielt werden, der fair, offen und transparent geführt werden muss.

4.1 Gesetzliche und akzessorische Vorgaben

Der Gesetzgeber hat wenige Vorgaben hinsichtlich der tatsächlichen Umsetzungsziele gemacht. Wesentlich ist der Hinweis, dass für den Abschluss der Zielvereinbarungen die Daten nach § 51b und die Kennzahlen nach § 48a Abs. 2 maßgeblich sind (§ 48b Abs. 5). Insbesondere der Verweis auf die Kennzahlen drückt den nicht weiter konkretisierten Willen aus, sich an diesen Kennzahlen zu orientieren.

Inhaltliche Vorprägungen können darüber hinaus aus den einheitlichen Grundlagen des Bund-Länder-Ausschusses für die Zielvereinbarungen zwischen BMAS und zuständiger Landesbehörde erwachsen. Hierzu gehören nach derzeitigem Stand vor allem diejenigen, die sich an den eng ausgelegten Zielen des § 48b Abs. 3 orientieren:

- Die Vereinbarung über den Einsatz der so genannten kommunalen Leistungen,
- Die Vereinbarung der Umsetzung von Zielen über die Transferleistungen zur Verringerung der Hilfebedürftigkeit,
- Die Vereinbarung der Umsetzung von Zielen zur Eingliederung zur Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit,
- Ggf. die Vereinbarung allgemeiner Umsetzungsziele des SGB II.

Diese Zielvorstellungen erfordern eine kritische Reflexion insbesondere hinsichtlich einer inputorientierten bzw. outcomeorientierten Steuerung.

4.2 Bausteine der kommunalen Zielvereinbarung

Unabhängig davon, ob durch das BMAS und die zuständigen Landesbehörden weitere Vorgaben im Rahmen der bereits beschriebenen Prozesse erfolgen sollen oder etwaige „Einheitsvorschläge“ umgesetzt werden sollen, müssen sich kommunale bzw. zugelassene kommunale Träger darüber klar werden, welche Bestandteile für sie von wesentlicher Bedeutung sind, um die Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende umzusetzen. Eine umfassende Betrachtung geht dabei sehr schnell über den begrenzten Rahmen der Kennzahlenbetrachtung hinaus (vgl. 5.). Nur auf diese Weise ist ein wirklicher Vereinbarungsprozess im eigentlichen Sinne überhaupt vorstellbar.

Insbesondere aus den Fachdiskussionen der Optionskommunen haben sich dabei folgende Bausteine herauskristallisiert, die zu einer Aufnahme in eine kommunale Zielvereinbarung mit der zuständigen Landesbehörde bzw. mit dem Geschäftsführer der gemeinsamen Einrichtung geeignet erscheinen:

4.2.1 Allgemeines

Für die Aufnahme von allgemein festzuhaltenden Bedingungen und Rahmenstrukturen sollten die nachfolgenden Gesichtspunkte jeweils geprüft werden:

Gemeinsamkeit
Die Feststellung eines gemeinsamen Verständnisses über die Vereinbarung, den Zweck und die Begrifflichkeiten sowie das gemeinsame Bestreben der Zielerreichung nicht als Selbstzweck, sondern zum Wohle der Betroffenen.

Charakter der Vereinbarung
Festlegung des Verständnisses der Funktion und der Wirkungsweise der Vereinbarung und den die Fachaufsicht verdrängenden, modernen Steuerungscharakter. Verzicht auf die Instrumente der Fachaufsicht.

Laufzeit
Aus kommunaler Sicht ist die Vereinbarung einer 1-jährigen Laufzeit angesichts des umfassenden Verfahrens und der Schwerfälligkeit des Systems im Hinblick auf Steuerungseinflüsse eher knapp bemessen. Es spräche einiges für eine mindestens 2-jährige Laufzeit.

Definition der Zielerreichung
Es bedarf einer gemeinsamen Festlegung darüber, wann ein vereinbartes Ziel als erreicht oder teilweise erreicht zu gelten hat. In Abhängigkeit von den jeweiligen Einzelzielen und dem eigentlichen Inhalt des Zieles kann die Zielerreichung sehr unterschiedlich ausfallen. Dabei bedarf es auch der grundsätzlichen Diskussion um die Orientierung am Outcome (ergebnisorientierte Steuerung) oder am Input (Mittel- und Methodeneinsatz) und der Frage nach der jeweiligen Zieldimension (vgl. 2.2.2).

Zieldialog
Es sind Vereinbarungen darüber erforderlich, wie der Zielerwartungs- und der Zielerreichungsprozess weiter begleitet werden soll (vgl. 6.).

Finanzielle Rahmenbedingungen
Zu den weiteren Rahmenbedingungen gehört insbesondere die Ausstattung mit Finanzmitteln zur Erreichung der gesetzlichen bzw. individuell vereinbarten Ziele. Insbesondere in der derzeitigen Entwicklung nehmen die drastisch knapper werdenden Mittel sowohl für die Eingliederung als auch für die Verwaltung eine wichtige Rolle ein, wenn es um Leis-

tungsfähigkeit und Zielerreichung geht. Bereits im Jahr 2011 sinken die Eingliederungsmittel im Einzelfall um bis zu 25% im Vergleich zum Vorjahr. Es sollte daher geprüft werden, ob diese Rahmenbedingungen Eingang in die jeweilige Vereinbarung finden sollen.

4.2.2 Konkrete Ziele

Wie in Abschnitt 2. gezeigt wurde, stellt der Fokus, den § 48b auf die Ziele legt, lediglich einen Ausschnitt aus dem umfangreichen Portfolio der gleichwertigen Ziele dar. Bei den Überlegungen zum Abschluss einer bilateralen Zielvereinbarung hingegen müssen ungeachtet des Kennzahlenvorrats auch die übrigen Ansprüche und Zielsetzungen in den Blick genommen und abgewogen werden, ob sie sich für die Aufnahme in eine Zielvereinbarung eignen. Im Einzelnen haben sich aus den Fachdiskussionen unter anderem folgende Ziele und Inhalte herausgebildet:

Ausgewogenheit von Integration und sozialen Stabilisierungsfaktoren
Die in der bisherigen Diskussion starke Fokussierung auf die drei Kennzahlen der Verordnung zu § 48a greift zu kurz und beinhaltet die reale Gefahr, dass die Grundsicherung für Arbeitsuchende nur noch im Fokus dieser Zahlen gesehen und bewertet wird. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass durch diese Fokussierung auch das Handeln vor Ort nach der Bedeutung für die jeweilige Kennzahl ausgerichtet wird. Hierdurch könnte das gesamte System in eine Fehlbeurteilung und Fehlsteuerung geführt werden. Es ist aus kommunaler Sicht deshalb existenziell, neben die Integrationsziele auch diejenigen der sozialen Stabilisierung, der sozialen Integration und Sozialisation zu stellen.

Besondere Schwerpunkte/Zielgruppen
Sowohl die gesetzlichen Ziele als auch die Beschlüsse der Bundesregierung sehen bestimmte Personengruppen im besonderen Fokus der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Hierbei stehen Alleinerziehende im Vordergrund, die sich insoweit auch für eine Zielvereinbarung eignen, die beispielsweise als qualitatives Ziel die ausreichende, angemessene und passgenaue Kinderbetreuung beinhalten könnte. Für die Gruppe der jungen Menschen käme eine Vereinbarung über Sofortangebote in Betracht. Für die Gruppe der älteren Menschen wäre beispielsweise die intensivere Betreuung maßgebend.

Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit
Das Hauptziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende bedarf keiner weiteren Erläuterung. Allerdings muss auf die Einschränkung der Aussagekraft der entsprechenden Kennzahl hingewiesen werden (vgl. 5.1).

Verringerung der Hilfebedürftigkeit
Auch dieses gesetzliche Ziel wird Gegenstand der Zielvereinbarung sein müssen. Allerdings muss auch hier erneut auf die Einschränkungen zur Kennzahl verwiesen werden (vgl. 5.1).

Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug

Das ebenfalls als nahezu verbindlich anzusehende Ziel wird Gegenstand der Zielvereinbarung sein müssen. Aufgrund der verbesserten Darstellung der Personen, die künftig als Langzeitleistungsempfänger gelten sollen, ist mit einer höheren Aussagekraft der Kennzahl zu rechnen, sofern die automatische Zählung minderjähriger Kinder beim Übergang in den Personenkreis der erwerbsfähigen (über 15-jährig) ausgeschlossen wird. Allerdings können Zielinhalte über die Vermeidung langfristigen Leistungsbezuges weit über den Bereich der Kennzahl hinausgehen. Zum einen wird dieser Bereich direkt von den übrigen beiden Kennzahlen beeinflusst, zum anderen handelt es sich vermutlich um den am schwersten zugänglichen Personenkreis. Insofern drängen sich niedrig schwelligere Ziele auf, etwa eine intensivere Gesprächsführung, häufigere Kundenkontakte und soziale Stabilisierung.

Kommunale Eingliederungsleistungen

Die eingehende Fachdiskussion hat auf kommunaler Seite einhellig zu dem Ergebnis geführt, dass eine isolierte Betrachtung der kommunalen Eingliederungsleistungen (§ 16a) nicht sinnvoll ist. Diese Maßnahmen finden nahezu ausschließlich im Kontext anderer Maßnahmepakete statt, weil sie dem Wesen nach aufbauen und flankieren. Häufig sind sie also nicht isoliert zu identifizieren oder in ihrer Wirkung auswertbar. Darüber hinaus fehlt seit der Änderung der Datenerhebung durch die Verordnung zu § 51b die vollständige Datenbasis.

Soziale Stabilisierung und Vermeidung von Exklusion

Aus kommunaler Sicht muss gerade im Hinblick auf Langzeitleistungsbezieher und Menschen mit vielfachen Vermittlungshemmnissen auf die soziale Stabilisierung und die Vermeidung der vielfach drohenden sozialen und gesellschaftlichen Exklusion fokussiert werden. Die intensive Betreuung der Betroffenen in diesem Bereich schafft häufig erst die Voraussetzungen für erfolgreiche, weitere Integrationsbemühungen und flankiert sie häufig weiter, nicht selten über das Ende der Leistungsberechtigung hinaus.

Entwicklung eines Indikators als Ziel

Einer sorgfältigen Diskussion bedarf es darüber, dass auch die Entwicklung eines bzw. mehrerer Indikatoren zur Zielbetrachtung Gegenstand der Zielvereinbarung sein können. Am Beispiel der sozialen Stabilisierung (s. o.) zeigt sich, dass die Abbildung der individuellen Maßnahmen und Fortschritte ein langwieriger Prozess ist. Das Bemühen um die Darstellung und Abbildung dieser Maßnahmen eignet sich aus kommunaler Sicht ohne Weiteres als Gegenstand der Zielvereinbarung.

4.2.3 Beiträge der Vereinbarungspartner

In der bisherigen Diskussion hat die konkrete Frage nach dem jeweiligen Beitrag beider Partner bei der Zielerreichung bisher kaum eine Rolle gespielt. Aus kommunaler Sicht ist allerdings von erheblicher Bedeutung, welche Beiträge der Vereinbarungspartner – also

die zuständige Landesbehörde im Verhältnis zur Optionskommune und der Geschäftsführer der gemeinsamen Einrichtung im gegenseitigen Verhältnis zum Landkreis – in den Prozess einbringt, um die Erreichung der vereinbarten Ziele zu unterstützen und zu gewährleisten. Als Beiträge der zuständigen Landesbehörde wären unter anderem zu diskutieren:

- Unterstützung durch Bereitstellung von Beratungskapazitäten,
- Unterstützung in der integrierten Personalentwicklung,
- Bereitstellung besonderer Finanzmittel des Landes,
- Positive Einflussnahme auf die Eingliederungsmittel des Bundes (Steigerungsraten),
- Positive Beeinflussung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen,
- Individuelle Unterstützung bei Strukturproblemen.

Im Rahmen der Vereinbarungsgespräche sollte besonderer Wert darauf gelegt werden, dass die Vereinbarung in diesem Sinne ausgewogen ist und die Landesbehörde entsprechende Unterstützung einbringt.

4.2.4 Zieldimensionen

In Abschnitt 5 wird ausführlich dargelegt, dass und aus welchen Gründen im Jahr 2011 zwei der drei Kennzahlen nicht vollständig und konsistent vorliegen werden. Daraus folgt unmittelbar, dass eine an den Kennzahlen anknüpfende Vereinbarung über so genannte Zielwerte im Jahr 2010 für das Jahr 2011 nicht vereinbart werden können. Insoweit werden für das kommende Jahr lediglich Tendenzen bzw. qualitativ zu bestimmende Ziele vereinbart werden können. Gleichwohl wird die Diskussion um Zielwerte fortgeführt werden müssen, weil sie in den nächsten Jahren dann wieder aktuell wird. Zu den wesentlichen Punkten hat die bisherige Diskussion folgende Einschätzungen erbracht:

<u>Zielwerte</u>
Zahlenwerte als Zielvereinbarungsgegenstand dürften unter anderem auch wegen der zahlreichen Beteiligten künftig kaum mehr sachgerecht sein. Um konkrete Zahlenwerte zu vereinbaren müssten – weil die Einzelergebnisse in der Summe das Gesamtergebnis ergeben sollten – fortlaufend Anpassungen aller Vereinbarungsgegenstände erfolgen. Alternativ könnte nur eine Entkopplung der Werte voneinander angenommen werden, die wiederum nicht vernünftig erklärt werden kann. Letztlich ist auch die Aussagekraft solcher Werte stark zu hinterfragen (vgl. 5.2).

<u>Zielkorridore</u>
Die Bestimmung und Vereinbarung so genannter Zielkorridore leidet im Kern an den gleichen Schwächen, die bereits die Zielwerte aufweisen. Letztlich bestimmt der Zielkorridor nur eine bestimmte Bandbreite (z. B. zwischen 1% und 3%), die der Zielwert einnehmen darf, um noch als Zielerreichung gewertet zu werden.

Qualitative Ziele

Es liegt auch aufgrund der zahlreichen Verfahrensbeteiligten und der bisher geführten Diskussion nahe, die Ziele relativ zu aussagekräftigen Vergleichsgruppen zu bestimmen und damit eine nicht weiterführende Zahlendiskussion über Veränderungen von Einzelwerten zu vermeiden. Insoweit muss sich der Auswahl und Beschreibung so genannter qualitativer Ziele angenähert werden, die aus kommunaler Sicht bei ihrer Entwicklung auch der Beteiligung wissenschaftlichen Sachverstandes bedürfen.

Unabhängig davon, wie in Zukunft Ziele und Zielerreichung in einer Zielvereinbarung vereinbart werden, wird der Kennzahlenvergleich über die Leistungsfähigkeit stattfinden. Es bedarf daher keiner besonderen Vereinbarung über diese Kennzahlen, da sie im vorgesehenen Verfahren künftig monatlich veröffentlicht werden und zu Vergleichen und Fragen Anlass geben werden.

5. Kennzahlen und Zielgrößenbetrachtung

Der Gesetzgeber hat nun erstmalig festgelegt, dass so genannte Kennzahlen gebildet werden (§ 51b Abs. 3 Nr. 3) und dass durch das BMAS Kennzahlenvergleiche erstellt und veröffentlicht werden (§ 48a Abs. 1). Diese Kennzahlenvergleiche dienen:

1. der Feststellung der Leistungsfähigkeit und
2. der Förderung der Leistungsfähigkeit

der örtlichen Aufgabenwahrnehmung der Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

5.1 Kennzahlen

Die weitere Ausgestaltung ist in der Rechtsverordnung zu § 48a erfolgt. Danach sind bisher lediglich drei Kennzahlen vorgesehen, die direkt an die engen Ziele des § 48b Abs. 3 anknüpfen (vgl. 2.1). Es wird sich im Weiteren erweisen müssen, ob sich die begrenzte Auswahl sinnvoll und tauglich für den angelegten Prozess der Abbildung von Leistungsfähigkeit erweist.

Auf das Risiko der Fehlwirkung durch die lediglich drei Kennzahlen wurde bereits kurz eingegangen. Die starke Fokussierung auf die drei Kennzahlen der Verordnung zu § 48a greift zu kurz und beinhaltet die reale Gefahr, dass die Grundsicherung für Arbeitsuchende nur noch im Fokus dieser Zahlen gesehen und bewertet wird. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass durch diese Fokussierung auch das Handeln vor Ort nach der Bedeutung für die jeweilige Kennzahl ausgerichtet wird. Hierdurch könnte das gesamte System in eine Fehlbeurteilung und Fehlsteuerung geführt werden

Als besonders heikel haben sich bisher die so genannten Vergleichstypen erwiesen, die besonders ähnliche Jobcenter miteinander in direkten Vergleich bringen sollen. Mangels anderer Modelle, wird das bisherige Verfahren aus dem interregionalen Kennzahlenvergleich der BA zunächst fortgeschrieben. Die Auswirkungen müssen sehr sorgfältig beobachtet werden.

5.2 Zielgrößen

In der bisher geführten Diskussion werden die vorgesehenen Kennzahlen durchaus als direkte Zielgrößen verstanden und verwendet. Allerdings unterliegen sie verschiedenen Einschränkungen, die sowohl ihre Bildung, wie auch die zeitliche Verfügbarkeit und die Vergleichbarkeit beeinträchtigen. Die Kennzahlen seien hier noch einmal genannt:

- Verringerung der Hilfebedürftigkeit (§ 4 Abs. 1 VO zu § 48a)
- Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit (§ 5 Abs. 1 VO zu § 48a) und
- Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug (§ 6 Abs. 1 VO zu § 48a).

Sehr naheliegend erscheint es auf den ersten Blick, als künftige Zielgröße schlicht die quotale Veränderungsrate einer Kennzahl zu bestimmen oder zu vereinbaren. Beispielsweise durch die Erhöhung der Integrationsquote um 3% oder die Verringerung der Quote der Leistungen zum Lebensunterhalt um 5%. Allerdings mangelt es solchen Überlegungen an der fehlenden Vergleichsgröße und lässt zunächst die Frage der Aussagefähigkeit einer Zielerreichung oder Zielverfehlung unberücksichtigt. Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass die möglichen Veränderungsraten je nach Betrachtungsgröße nicht beliebig steigerbar bzw. beeinflussbar sind.

Problematisch erscheint derzeit, dass bereits die Bildung der Kennzahlen auf verschiedene Schwierigkeiten stößt. Es konnte beispielsweise nicht vorhergesehen werden, dass es für die differenzierte Darstellung der Transferleistungen einer besonderen Anrechnungsregelung für Einkommen bedarf. Darüber hinaus beinhalten die laufenden Gesetzgebungsverfahren eine Reihe von Änderungen, die sich auch auf die potentiellen Kennzahlen auswirken werden.

Hieraus resultiert die Einschränkung der zeitlichen Verfügbarkeit der Kennzahlen. Derzeit wird davon ausgegangen, dass die Kennzahlen erstmalig im Mai 2011 für den Monat Januar 2011 (teilweise) gebildet werden können. Dabei ist bereits jetzt unbestritten, dass die Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit sukzessive aufwachsen muss, da eine konsistente Größe von Integrationen der zurückliegenden 12 Monate nicht vorliegt. Folglich wird diese Kennzahl voraussichtlich erstmalig im April 2012 vollständig vorliegen. Bis dahin sind Vergleiche äußerst eingeschränkt. Hinzu kommt, dass die in 2011 geplante Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente die Inhalte der Integrationsgröße noch einmal grundlegend verändern könnte, so dass erneut eine Vergleichbarkeit der vorhergehenden Daten nicht mehr gewährleistet werden kann. Daraus würde folgen, dass sich die Konsistenz der Kennzahl weiter hinauszögert, etwa in das Jahr 2013. Ähnliches gilt für die Kennzahl über die Leistungen zum Lebensunterhalt.

Diese Fragen und Probleme müssen intensiv von Bund, Ländern und Kommunen bedacht und beraten werden, In jedem Fall behindern diese Entwicklungen die konkrete Verwendung der Kennzahlen in den Zielvereinbarungen.

6. Zieldialoge

Die Träger sollten in der Regel nicht kürzer als vierteljährlich Zieldialoge zur Nachhaltung und gegebenenfalls zur Anpassung des Vereinbarten mit ihren Zielvereinbarungspartnern – also mit den zuständigen Landesbehörden bzw. mit der BA – führen. Dichtere Gespräche würden der Ergebnisorientierung und dem Sinn des Zielvereinbarungsprozesses zuwider laufen. Schließlich sind steuerungsrelevante Anpassungen in den Grundsicherungsstellen erforderlich, die wiederum auch Zeit zur Wirkung benötigen.

Flankierend und ergänzend zu den Zielvereinbarungen sollen die SGB II-Kennzahlen nach § 48a SGB II die begleitende Analyse (Monitoring) der laufenden Entwicklung gewährleisten. Um einen solchen kurztaktigen Prozess kann der Zielvereinbarungsprozess deshalb entlastet werden.

6.1 Sanktionen oder Prämien

Kritisch ist eine Verknüpfung von Sanktionen oder Prämien mit Zielverfehlung oder Zielerreichung zu betrachten. Als nachteilige Folge von Zielverfehlungen erhöhte und häufigere Rechenschaftslegung für die unterstellte „Schlechtleistung“ vorzusehen, mag ein angedrohtes Übel mit dem Ziel pädagogischer Wirkung darstellen. Zugleich sind derartige Sanktionen Eingriffe und Störungen des ergebnisorientierten Zielvereinbarungsprozesses, die möglichst zu vermeiden sind. Maßgeblich ist zudem die Frage, ob derartige Sanktionen zielführend sind oder nicht. Die fortlaufende Betrachtung der Leistungen im Rahmen der Kennzahlen nach § 48a SGB II erfolgt ohnehin. Daraus ergibt sich ein öffentlicher und politischer Druck, der darüber hinausgehende Sanktionen oder Prämien in Abhängigkeit von der Zielerreichung überflüssig machen.

6.2 Mittelzuteilung in Abhängigkeit von Zielerreichung

Eine Variante von Sanktionen und Prämien im Zusammenhang mit der Zielerreichung sind Überlegungen zur Verknüpfung von Mittelausstattung in Abhängigkeit von der Zielerreichung. Zwei grundlegende Argumente – über die schon genannten Gründe hinaus – müssen dabei berücksichtigt werden. Solche „Erfolgsprämien“ oder „Misserfolgsstrafen“ treffen vorrangig nicht die Verantwortlichen – nämlich die Entscheidungsträger – sondern sie führen unabhängig von der Ausgestaltung zu Nachteilen für die Leistungsempfänger, die den (Miss-)Erfolg sicherlich nicht verursacht haben. Zudem werden alle Unzulänglichkeiten, die sich bei der Abbildung der Ziele ergeben, sowie alle aus den Rahmenbedingungen resultierenden Faktoren mit weitreichenden Folgen als vermeintliche (Schlecht-)Leistung gedeutet. Dadurch entstehen rechtliche wie praktische Probleme von erheblicher Tragweite, ohne dass entsprechende Vorteile damit verbunden wären.

Sogar bei Unterstellung, dass eine fehlerlose Darstellung von Zielerreichung gelänge und damit Leistung abgebildet würde, zeigen sich grundlegende Mängel eines solchen Ansat-

zes: Erfolgreiche Grundsicherungsstellen bekämen zusätzliche Mittel, die entweder die Leistung verschlechtern, weil ein entsprechender Erfolg durch zusätzliche Mittel nicht mehr erreicht werden kann, oder diese Grundsicherungsstellen noch erfolgreicher machen, so dass sie sich in einer Aufwärtsspirale befinden. Erfolglosen Grundsicherungsstellen würden Mittel gekürzt, was deren Erfolgschancen nicht erhöht. Eine Kürzung von Mitteln, die nicht – zumindest mittelbar – zulasten der Betroffenen geht, ist nicht vorstellbar. Insofern würden solche Grundsicherungsstellen sich mit großer Wahrscheinlichkeit in einer Spirale nach unten befinden.

Goldmann/Keller

Zielvereinbarung im SGB I

Eine neue Herausforderung für die Optionskommunen

Von Gerd Goldmann, Berlin

Ein neues Handlungsfeld

Seit der Verabschiedung der Neuorganisation für das SGB II ist der Weg frei für die Umsetzung, und die Vorbereitungen laufen auf allen Ebenen an. Das künftige Zielvereinbarungssystem erfasst alle Aufgabenträger sowie die zuständigen obersten Landesbehörden und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). Von diesem Zielvereinbarungssystem, dessen Ausgestaltung im Wesentlichen in § 48b SGB II liegt, wird eine andere Strukturierung und eine größere Tragweite mit neuer Qualität als im bisherigen Zielplanungsprozess zwischen Bundesagentur für Arbeit (BA) und BMAS erwartet. Die Kreise sind damit sowohl in den gemeinsamen Einrichtungen als auch in den Optionskommunen befasst. Die Optionskommunen werden durch den Abschluss von Zielvereinbarungen für das Jahr 2011 auch wegweisend für die neu zugelassenen Optionskommunen ab 2012 sein.

Das künftige Zielvereinbarungssystem im Zuge der SGB II-Neuorganisation stand im Mittelpunkt der Fachveranstaltung der 69 Optionskommunen am 14.10. d.J. in Berlin, ... Foto: DLT

... deren zahlreiche Besucher die vorhandenen Kapazitäten ausschöpften. Foto: DLT

Intensive Fachdiskussion

Die 69 Optionskommunen haben vor diesem Hintergrund am 14.10.2010 eine eigene Fachveranstaltung zu den Kernfragen der Zielvereinbarung beim DLT in Berlin durchgeführt. Auslösend dafür war der Wunsch, den kommenden Zielvereinbarungsprozess aktiv mitzugestalten und einen Austausch der Ideen und Einschätzungen untereinander vorzunehmen. Auch wurde vielfach bedauert, dass ein Dialog mit den obersten Landesbehörden bisher nicht stattgefunden hat. Die Fachveranstaltung wurde folglich so stark besucht, dass die vorhandenen Kapazitäten ausgeschöpft waren. Die inhaltliche Arbeit fand mit wissenschaftlicher Begleitung und Moderation durch Dr. *Bruno Kaltenborn* und sein Team statt. Durch die sehr disziplinierte und konstruktive Zusammenarbeit wurden unter den Stichworten: Rolle des Landes, Ziele, Indikatoren, Zielwerte, Verfahren und Zielnachhaltung sehr schnell die Kernpunkte identifiziert. Zudem kristallisierte sich heraus, dass eine institutionelle Unschärfe vorliegt, weil auf der jeweiligen Landesebene kein dem Kooperationsausschuss entsprechendes Gremium für die Befassung mit den Zielvereinbarungen der Optionskommunen vorgesehen ist.

Wesentliche Ergebnisse

Es zeigte sich in der intensiven fachlichen Diskussion sehr deutlich, dass aus Sicht der Optionskommunen ein konstruktiver und Erfolg versprechender Prozess für den Abschluss von Zielvereinbarungen durch intensive Kommunikation und offenen Dialog durch und mit der jeweiligen Landesbehörde geprägt sein muss. Schlüsselelemente sind dabei die vollständige Transparenz der Prozesse insbesondere der Abstimmungen mit dem BMAS sowie die gegenseitige Fairness im Vereinbarungsprozess mit den obersten Landesbehörden. Die früheren Zielvereinbarungsprozesse der Bundesagentur für Arbeit mit dem BMAS litten teilweise an Schwächen in diesen Bereichen, wodurch u.a. die Akzeptanz der Vereinbarungen geschwächt wurde. Die Optionskommunen begreifen den künftigen Zielvereinbarungsprozess daher auch als Chance zur Darstellung ihrer Leistungsfähigkeit und zur Dokumentation darüber, dass sinnvolle Zielvereinbarungen auch nachhaltige Effekte erzeugen können.

Sehr einmütig halten es die Optionskommunen für geboten, in die Zielvereinbarungen ein Ziel zur sozialen Stabilisierung bzw. der sozialen Integration aufzunehmen. Hierfür muss ein geeigneter Zielindikator entwickelt werden. Erste Ansätze dafür liegen aus den Bereichen Benchmarking und Integrationsfortschritte bereits vor. Unterschiedlich wird hingegen die Frage nach einer Vereinbarung von Zielwerten beantwortet. In Verbindung mit der Frage nach einer Input-Orientierung oder einer Outcome-Orientierung der Zielsteuerung ist diese Diskussion noch zu vertiefen. Die alternative Vereinbarung qualitativer Ziele anstelle allein quantitativer Ziele wird jedenfalls grundsätzlich für möglich gehalten.

Aufgrund des bisher weitgehend ausgebliebenen Dialoges mit den zuständigen

obersten Landesbehörden besteht Klärungsbedarf darüber, wie das Verhältnis der Zielvereinbarungen zwischen Bund und jeweiligem Land gegenüber denjenigen zwischen Optionskommune und oberster Landesbehörde ist und wie eine Abstimmung zwischen ihnen erfolgen soll. Überwiegend erkennen die Optionskommunen hierfür einen Bedarf an einem eigenen und zusätzlichen Gremium auf Landesebene zur Erörterung dieser Fragen. Darüber hinaus wird die Anforderung gestellt, dass Zielvereinbarungen als gegenseitige Vereinbarungen neben den Zielen für die Optionskommunen auch Verpflichtungen für die Länder darüber enthalten sollen, welche Beiträge und Rahmenbedingungen vom jeweiligen Land zur Zielerreichung beigesteuert werden.

Schließlich erwarten die Optionskommunen, dass sog. Zielnachhaltedialoge bzw. Zielerörterungsdialoge regelmäßig zwischen Land und Optionskommune stattfinden. Der Turnus soll dabei nicht deutlich kürzer als halbjährlich sein, damit entsprechende Steuerungsmaßnahmen Wirkung entfalten können. Einhellig abgelehnt werden Belohnungen und Bestrafungen für Zielerreichung oder Zielverfehlung ebenso wie die unmittelbare Verknüpfung der Ziele mit der Bemessung der Eingliederungsbudgets, weil dies mit hoher Wahrscheinlichkeit Fehlwirkungen erzeugen würde.

Ausblick

Der anstehende Zielvereinbarungsprozess mit den Optionskommunen bietet große Chancen für eine Neuorientierung des gesamten Zielvereinbarungsprozesses im SGB II. Die Grundsatzfrage nach dem eigentlichen Steuerungsansatz über *Input* oder *Outcome* scheint bisher nicht beantwortet. Aus kommunaler Sicht wird mit dem Verfahren der Vereinbarung von Zielen auch die Vorstellung verbunden, dass hierdurch die eigentliche Aufsicht teilweise ersetzt wird. An ihre Stelle sollen der Vereinbarungsprozess und seine Nachhaltung treten. Sehr deutlich wird der dringende Bedarf der Optionskommunen einer Aufnahme der intensiven Kommunikation durch den Bund und die Länder, um die erforderliche Transparenz und Sicherheit herzustellen. Es bestehen immer noch Befürchtungen darüber, dass lediglich die formale Erledigung des Zielvereinbarungsprozesses als Kopie der Vereinbarung zwischen BMAS und BA abläuft und damit der eigentliche Zweck nicht erfüllt wird.

Die Optionskommunen wollen die neue Herausforderung offen und konstruktiv annehmen und die Zielvereinbarungen aktiv mitgestalten und fortentwickeln.

Gerd Goldmann, Referent beim
Deutschen Landkreistag, Berlin

Anlage 1

Themenübersicht der Arbeitssitzung Zielvereinbarungen vom 14.10.2010

Rolle ZV Land mit Kommunen	Ziele, Zielindikatoren Zielwerte		Verfahren	Zielnachhaltung	Sonstiges
Begleitung Länder	Wichtige Ziele	Korrektur von Zielwerten	Was, wenn keine Einigung?	Internes/externes Controlling	Vorreiterrolle einzelner Länder
Beteiligung Land bei ZV gE	Kommunale Leistungen	Koppelung Zielsteuerung und Budgets	Zeitplan	Konsequenzen Zielnachhaltung	Schulung
Verhältnis ZV-Länder zu ZV-Bund	Prognosegrößen für Zielfindung		Was wird mit wem verhandelt?	Rankings und Veröffentlichung	Fokus auf ZV beeinträchtigt Strategie
Planungsprozess gE zu dem der zkT	Zielwerte oder -korridore		Weisungen der Länder?	Datentransfer BA an Kommune	
	ZV 2011		ZV unter Gremienvorbehalt?	IT/Datenlage BA oder zkT	
	Wie kleinteilig planen?			Gründe für Zielverfehlung	
	Bewertung ZV bei ARGE/gE				
	Qualitative Ziele				
	Ziel soziale Stabilisierung /Integrationsfortschritte /soziale Teilhabe				

Arbeitssitzung Zielvereinbarungen der Optionskommunen des Deutschen Landkreistages am 14.10.2010 in Berlin

Zentrale Ergebnisse der Erörterung inhaltlicher Fragen

- Die Optionskommunen halten es weitgehend einmütig für geboten, in die Zielvereinbarungen nach § 48b SGB II n.F. ein Ziel zur sozialen Stabilisierung bzw. sozialen Integration aufzunehmen. Da dieses Ziel nicht nur die Optionskommunen, sondern alle JobCenter betrifft, liegt eine Berücksichtigung auch in den Zielvereinbarungen mit den gemeinsamen Einrichtungen nach § 44b SGB II nahe. Ein Zielindikator hierfür muss allerdings noch entwickelt werden. Hierzu werden bereits erste Ansätze in einer Arbeitsgruppe beim Deutschen Landkreistag entwickelt. Denkbar ist auch die Entwicklung eines derartigen Indikators als Ziel in die Zielvereinbarungen aufzunehmen.

- Unterschiedlich waren die Auffassungen darüber, ob in den Zielvereinbarungen mit den Optionskommunen dauerhaft auf Zielwerte verzichtet werden kann oder soll. Hier besteht noch weiterer Diskussionsbedarf.

- Die Optionskommunen sehen sich überwiegend in der Lage, für die Zielindikatoren adäquate, d.h. ambitionierte und zugleich realistische Zielwerte zu bestimmen.

- Klärungsbedarf besteht, wie das Verhältnis der Zielvereinbarungen zwischen Bund und Land zu jenen zwischen Land und Optionskommunen ist und wie die Abstimmung zwischen ihnen erfolgt. Hilfreich ist hierfür ggf. ein begleitendes Gremium von Land und dessen Optionskommunen.

- Die Zielvereinbarungen zwischen Land und Optionskommunen sollten nicht nur Verpflichtungen der Optionskommunen, sondern auch den Beitrag des Landes zur Zielerreichung sowie die Rahmenbedingungen enthalten, die Grundlage der Vereinbarung waren.

- Die Zielnachhaltung sollte auf Grundlage von Berichten der Optionskommunen zur Zielerreichung und zur Entwicklung der Rahmenbedingungen erfolgen. Auch das jeweilige Land sollte über die Entwicklung der übergeordneten Rahmenbedingungen auf Landes- und Bundesebene berichten.

- Zielnachhaltedialoge mit den Optionskommunen sollten nicht zu häufig erfolgen (höchstens quartalsweise oder halbjährlich). Unterschiedliche Auffassungen gab es darüber, ob sie jeweils zwischen Land und einer einzelnen Optionskommune oder mit mehreren bzw. allen Optionskommunen eines Landes gemeinsam erfolgen sollten. Ggf. könnte dies - je nach thematischer Ausrichtung des Gesprächs - auch fallweise unterschiedlich sein.

- Belohungen und Bestrafungen als Konsequenz von Zielerreichung und -verfehlungen wurden einmütig abgelehnt. Dies gilt auch für eine regionale Verteilung von Budgets in Abhängigkeit von Zielerreichung und -verfehlungen. Bei Zielverfehlungen ginge es vielmehr um die Entwicklung von Möglichkeiten, um die Ziele künftig besser zu erreichen.

Anlage 2

Erste Überlegungen zur Zielvereinbarung nach § 48b SGB II
Stand: 31.8.2010

Mit der Verabschiedung der Neuorganisation für das SGB II ist nun der Weg frei für die Umsetzung. Die Bestimmungen über die einheitlichen Kennzahlen und den Abschluss von Zielvereinbarungen sind am Tage nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft getreten. Das künftige Zielvereinbarungssystem erfasst alle Grundsicherungsstellen – Jobcenter – des SGB II, die zuständigen Landesbehörden sowie BA und BMAS. Insoweit sind von diesem Zielvereinbarungssystem eine andere Strukturierung und eine größere Tragweite mit neuer Qualität zu erwarten. Die Kreise sind damit sowohl in den gemeinsamen Einrichtungen als auch in den Optionskommunen befasst. Letztere werden durch den Abschluss der Zielvereinbarungen ab 2011 auch wegweisend für die neu zugelassenen Optionskommunen ab 2012 sein. Sie könnten darüber hinaus auch Vorreiter für den übrigen Zielvereinbarungsprozess werden. Die nachfolgenden Überlegungen geben einen ersten Überblick über das Themenfeld und möchten Anregungen für eine gemeinsame Befassung der Optionskommunen mit der künftigen Aufgabe geben.

Übersicht:

I. Führungstechnik der Zielvereinbarung
II. Zielvereinbarungen in der öffentlichen Verwaltung
III. Abgrenzung zum Controlling
IV. Beispiel der Zielvereinbarungen zwischen BA und BMAS
V. Rahmenbedingungen für den kommunalen Zielvereinbarungsprozess
VI. Weiteres Vorgehen

I. Führungstechnik der Zielvereinbarung

In der breiten Anwendung werden in Regel allgemeine und spezielle Unternehmensziele orientiert an der globalen Ausrichtung des Unternehmens durch Zielvereinbarungen priorisiert. Im Regelfall werden dabei operative und strategische Zielsetzungen unterschieden. Die Zielvereinbarung soll den Planungsprozess vereinfachen und helfen, die Rahmenbedingungen einzuhalten. Kernelemente der Zielvereinbarung sind dabei im Allgemeinen das Ziel und die Kriterien zur Zielerreichung. Insoweit stellt sich die Vereinbarung als Festlegen quantitativer Zielgrößen und qualitativer Handlungspläne dar.

Das Ziel ist dabei in der Regel mehrdimensional. Es besteht aus der Zielrichtung und der dafür bzw. daraus entwickelten Messgröße. Weiter wird eine Zielhöhe der Messgröße bestimmt und diese ggf. in den Vergleich zu einem Bezugswert gesetzt.

In der Zielrichtung muss sich die strategische Ausrichtung des Unternehmens widerspiegeln. Die ausgewählte Messgröße muss die Zielrichtung auch tatsächlich abbilden, die vereinbarte Zielhöhe wiederum muss akzeptiert und erreichbar sowie motivierend sein. Die Basis sollte ein gemeinsamer Aushandlungsprozess sein.

Bei der Vereinbarung der zur Zielerreichung dienenden Maßnahmen wird vielfach auf das SMART-Gebot zurückgegriffen, um unkonkrete Maßnahmepläne zu vermeiden. Also: spezifisch, messbar, erreichbar, relevant, terminiert.

Zielvereinbarungen können auf ganz unterschiedlichen Ebenen und mit unterschiedlichen Ausrichtungen eingesetzt werden. Zur Anwendung kommen Sie im Bereich des Mitarbeiters mit seiner Führungskraft, zwischen Unternehmensteilen und der Unternehmensführung oder

zwischen Unternehmen innerhalb eines Konzerns. Je nach Ebene und Ausrichtung kann die Zielvereinbarung neben oder an die Stelle von Controlling treten. Der Grundgedanke von Zielvereinbarungen besteht darin, anstelle einer Umsetzungs- oder Aufwandskontrolle auf eine ergebnisorientierte – eben an Zielen ausgerichtete – Betrachtung zu setzen. Das „Wie" des Vorgehens soll in den Hintergrund treten, das Ergebnis in den Vordergrund treten und auf diese Weise Freiheitsgrade schaffen und eine aufwandsintensive Kontrolle überflüssig machen.

II. Zielvereinbarungen in der öffentlichen Verwaltung

Zielvereinbarungen haben mit dem Beginn der Reformprozesse und der Abkehr vom herkömmlichen Bürokratiemodell hin zum modernen Dienstleistungsunternehmen durch die Neuen Steuerungsmodelle Einzug in die öffentliche Verwaltung gehalten. Die Zielvereinbarung in der Verwaltung umfasst dabei vielfältige Bedeutungen, unter anderem als Führungs-, Entlohnungs- und Beurteilungsinstrument. Diese Zielvereinbarungen haben Steuerungs-, Führungs-, Motivierungs- und Handlungsfunktion. Sie stellen informales, kooperatives und konsensuales Verwaltungshandeln dar, das eine Ergänzung zum einseitigen, rechtsförmlichen Verwaltungshandeln darstellt. Ihre Rechtsnatur ist umstritten.

Bei diesen Zielvereinbarungen handelt es sich nicht nur um eine Handlungsform, sondern um einen Handlungsprozess, der einen Entscheidungskreislauf bildet. Sie ist auf eine kontinuierliche Verbesserung der Verwaltungsabläufe angelegt. Das Lernen aus Fehlern ist dabei von entscheidender Bedeutung.

III. Abgrenzung zum Controlling

In Abgrenzung zur Zielvereinbarung dient das Controlling – mit dem im Verwaltungsbereich teilweise noch experimentiert wird – der Planung, Kontrolle und Informationsversorgung innerhalb des Unternehmens, die sich nicht nur auf die Ergebnisse, sondern ganz wesentlich auf Aufwand und Kosten konzentriert. An dieser Stelle wird auf das Steuerungskonzept für ein kommunales Controlling der KGSt Bezug genommen. Danach kommt dem Controlling primär die Aufgabe zu, die „Führung" durch zukunftsbezogene Information und Koordination zu unterstützen (vgl. *Horváth*, Controllingsystem).

In der Konstruktion ist ein Controlling im Sinne der Neuen Steuerungsmodelle (NSM) daher ein intern flankierender Unterstützungsprozess u. a. zur konsistenten und ergebnisorientierten Planung. Insoweit dient das Controlling intern zur Umsetzung der Zielvereinbarung. Allerdings steht das Controlling häufig nur einem der Partner der Zielvereinbarung zur Verfügung, da der Zweck der Zielvereinbarung gerade weg von der Aufwandskontrolle und hin zur Ergebnisorientierung führt.

IV. Beispiel der Zielvereinbarungen zwischen BA und BMAS

Die Zielvereinbarungen zwischen BMAS und BA aus den Jahren 2007, 2008 und 2009 liegen uns vor. Es handelt sich dabei um unterzeichnete Dokumente mit Präambel und sieben bzw. acht Paragraphen (§ 1 Anwendungsbereich, § 2 Rahmenbedingungen, § 3 Begriffsbestimmungen, §4 Ziele, Zielindikatoren und Richtgrößen für die ARGEn und AAgAw, § 5 Vorstand der BA, § 6 Zielnachhaltung durch ARGEn und AAgAw, § 7 Zielnachhaltung durch BA, seit 2009 § 8 Zielnachhaltung durch das BMAS).

Dabei waren als Ziele enthalten:

- Verringerung der Hilfebedürftigkeit (Veränderung Summe der passiven Leistungen)
- Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit (Veränderung Integrationen)
- Verbesserung der Eingliederung von Unter-25-Jährigen (Veränderung Integrationen)
- Sicherung des Lebensunterhalts (Bescheid 14/15 Tage nach Eingang der vollständigen Unterlagen)
- Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit der Leistungserbringung (2007: bestimmte Summe Verwaltungskosten pro Integration, 2008: nicht beplant)

Verfahren der BA:

Der Zielvereinbarungsprozess – erstmals für das Jahr 2007 – beginnt mit einem „Planungsbrief“, in dem die BA in Abstimmung mit dem BMAS die Erwartungen zu den zu vereinbarenden Zielwerten (Erwartungs- oder Orientierungswert) mitteilt. Er beginnt seit 2007 jeweils im September für das Folgejahr. Diese Erwartungswerte werden entsprechend den IAB-Vergleichstypen heruntergebrochen (individuelle Werte) und den ARGEn und AAgAw vorgestellt (BA-Sprech: top-down). Diese haben Gelegenheit, ihre Einschätzung dem gegenüberzustellen und einen Angebotswert (für die Zielvereinbarung) zurückzumelden. Dieser Prozess erfolgt in einem BA-IT-System („IT-Planning“), das die Arbeitsagenturen nutzen. Die örtliche Rückmeldemöglichkeit war für die Akzeptanz und die Beteiligung an dem Verfahren sehr wichtig. Nach diesem Überprüfungsverfahren (BA-Sprech: bottom-up) tritt die BA in Verhandlungen mit dem BMAS. Dort wird versucht, die unterschiedlichen Einschätzungen zu versöhnen.

Am Ende des Prozesses schließen BA und BMAS ihre Zielvereinbarung. Auf Basis dieser Werte müssen dann Vereinbarungen vor Ort geschlossen werden. Soweit diese nicht vertraglich zustandekommen, werden die ARGEn entsprechend angewiesen. Die teilweise Nichtberücksichtigung der örtlichen Einschätzungen und diese Anweisungen sowie die fehlenden Handlungsspielräume der Agenturen bei der Umsetzung haben den Zielvereinbarungsprozess ein Stück weit diskreditiert. Zugleich waren (einzelne?) ARGEn mehrfach überkritisch und unterambitioniert, sodass sie die vorher stark bekämpften ehrgeizigeren Ziele tatsächlich (deutlich) übererfüllt haben. Ebenso gab es wohl stetige Zielverfehler, die Opfer überambitionierter Planungen waren.

Gegensatz zwischen Zielvereinbarung und BA-Controlling:

Auf Basis der Zielvereinbarungswerte, aber daneben auch erheblich weitergehend auf Basis einer großen Zahl von Controllinggrößen treibt die BA im SGB II ein engmaschiges Steuerungssystem, das sich nicht auf den Bereich der Zielvereinbarungsgegenstände beschränkt, sondern umfassend Verfahren und Aufwand einbezieht. Bei Auffälligkeiten oder beim Zurückbleiben hinter den Erwartungen erfolgen unangenehme „Zielnachhaltedialoge“. Dabei wird neben der Ergebnissteuerung (outcome) auch vielfältige Verfahrens- und Aufwandssteuerung betrieben. Die Übertreibungen und Fehlentwicklungen dieses Steuerungssystemes tragen viel zum negativen Image der BA und der Zielvereinbarungen bei. Zudem wird Steuerung über Zielvereinbarung konterkariert, wenn daneben umfassende Steuerungsverfahren (input) eingesetzt werden.

Richtig wäre dagegen, die Verantwortlichen der Grundsicherungsstellen (v.a. den Geschäftsführer) durch eigene Controllingmöglichkeiten in die Lage zu versetzen, ihrer Verpflichtung aus der Zielvereinbarung gerecht zu werden. Eine Einbeziehung der Träger wird dabei insofern unerlässlich sein, weil die Träger die Ressourcen zur Verfügung stellen. Deshalb wird der Geschäftsführer im Ringen um die Ressourcen den Trägern Controlling-Erkenntnisse als Begründung liefern müssen.

V. Rahmenbedingungen für den kommunalen Zielvereinbarungsprozess

Durch die beschlossenen Gesetzesänderungen über die Neuorganisation im SGB II einschließlich der dauerhaften Verstetigung und der Erweiterung der kommunalen Option werden sich die Anforderungen an die Optionskommunen verändern. Neben veränderten Strukturen der Zusammenarbeit mit den Ländern und dem BMAS durch die Kooperationsausschüsse und den Bund-Länder-Ausschuss sieht das Gesetz in § 48b Nrn. 3 und 4 SGB II vor, dass auf der einen Seite das BMAS mit der zuständigen Landesbehörde und auf der anderen Seite die zuständige Landesbehörde mit der Optionskommune Vereinbarungen zur Erreichung der gesetzlichen Ziele abschließt. In den gemeinsamen Einrichtungen schließen die BA und der kommunale Träger darüber hinaus Zielvereinbarungen mit den Geschäftsführern (§ 48b Abs. 1 Nr. 2 SGB II).

Es ist gesetzlich vorgesehen, dass der Bund-Länder-Ausschuss für die Vereinbarung zwischen BMAS und der zuständigen Landesbehörde über einheitliche Grundlagen berät. Im Übrigen führen die Kooperationsausschüsse auf Landesebene die Beratungen über die Zielvereinbarungen zwischen BMAS und zuständiger Landesbehörde. Für die Begleitung des Zielvereinbarungsprozesses zwischen den Optionskommunen und der zuständigen Landesbehörde (§ 48b Abs. 1 Nr. 4 SGB II) ist keine Kompetenzzuweisung erfolgt und richtigerweise sind keine Verfahrensregelung getroffen worden. Es ist davon auszugehen, dass der Kooperationsausschuss hierfür nicht geeignet ist. Naheliegend wäre es daher, für den Zielvereinbarungsprozess mit den Optionskommunen auf Landesebene ein Verfahren festzulegen und ggf. ein gesondertes Gremium zu bilden, damit die Länder die Position der Optionskommunen aus dem Dialog mit ihnen heraus vertreten und kein Eigenleben der Länder entsteht.

Es besteht die Gefahr, dass durch eine zentrale Fokussierung auf die durch die Kennzahlen nach § 48a SGB II abgebildeten gesetzlichen Ziele eine unsachgemäße Ausrichtung des Gesetzesvollzuges insgesamt erfolgt, weil sich alle Anstrengungen lediglich an diesen drei Kennzahlen orientieren werden. Ein rein z.B. auf Integrationszählung ausgerichteter Vollzug, der sowohl Art wie Qualität und Nachhaltigkeit der Integration unbeachtet lässt, verschiebt den gesetzlichen Auftrag ggf. unter Vernachlässigung des sozialen und arbeitsmarktpolitischen Gesamtkontextes.

Im Hinblick auf die Zielsetzung des SGB II sollte auch darauf hingewirkt werden, dass die Zeitdimension über die Jahresfrist hinausgeht. Gerade bei der Festlegung von Integrationszielen für derzeit arbeitsmarktferne Gruppen (Alleinerziehende, gesundheitlich Eingeschränkte sind langfristige und mehrschrittige Maßnahmen notwendig. Eine alleinige Betrachtung von Jahreszyklen wirkt daher eher hemmend.

Unter anderem könnten daher für die Optionskommunen folgende Punkte von Bedeutung sein:

<u>Überlegungen zu strategischen Zielen des Zielvereinbarungsprozesses:</u>

- Das Zielvereinbarungsverfahren der Optionskommunen mit ihren Ländern muss unabhängig von der BA und frei von deren Einflussnahme erfolgen. Das spricht dafür, auf Landesebene nicht im Kooperationsausschuss, sondern gesondert die Zielvereinbarung zu beraten.
- Der Zielvereinbarungsprozess und die Inhalte der kommunalen Zielvereinbarungen werden in einer Wechselwirkung mit dem Prozess und den Inhalten zwischen BMAS und der zuständigen Landesbehörde stehen. Hier sind ggf. Grenzziehungen, aber auch Orientierungen erforderlich.
- Entsprechend der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Lage im Gebiet der jeweiligen Optionskommune sollten langfristige und landesspezifische Handlungsansätze einbezogen werden. Sinnvoll könnte es sein, als Grundlage hierzu stärker als bisher regio-

nale arbeitsmarktpolitische Programme mit den örtlichen Akteuren des Arbeitsmarktes zu entwickeln.

- Insbesondere die sozialen Komponenten des SGB II, die in den gesetzlichen Zielkennzahlen nicht berücksichtigt werden, sollten zwischen Land und Optionskommune aufgenommen werden.
- Der Zielvereinbarungsprozess sollte direkte Eingriffe der zuständigen Landesbehörden in die Aufgabenausführung der Optionskommunen obsolet machen.
- Es wäre zu sondieren, in welchen Ländern Bestrebungen sichtbar werden, die Aufgabe von der Selbstverwaltungsaufgabe in eine Aufgabenausführung nach Weisung umzuwandeln, wie dies derzeit in Nordrhein-Westfalen, Bayern und teilweise in Sachsen der Fall ist.
- Eine Verknüpfung der Zielvereinbarungsergebnisse mit Budgetierung wäre nur auf Basis überzeugender und verlässlicher Vergleichsmaßstäbe und unter Einbeziehung der sozialen Stabilisierung mit belastbarer Erfassung sowie bei ausreichender langfristiger Ausrichtung der Ziele überhaupt vorstellbar.

Diskussionswürdige prozessleitende Fragen:

- Die undankbarste Aufgabe im Rahmen des Zielvereinbarungsprozesses liegt in der Vorgabe von Zielen wegen übergeordneter Vorgaben – letztlich durch den Bundesgesetzgeber. Diese wird zunächst im Verhältnis Bund – Länder erfolgen müssen, in der Folge aber auch innerhalb der Länder.
- Bisher haben Zielverfehlungen keine Folgen gehabt – außer Unannehmlichkeiten im Rahmen der Steuerung durch die BA.
- Um die Probleme der letztgenannten beiden Punkte aufzunehmen und die Abhängigkeit der Gesamtzielerreichung von allen SGB II-Trägern angemessen zu berücksichtigen, spricht viel für die Stärkung des Kennzahlenprozesses. Auf diese Weise verlieren die Zielvereinbarungen ebenso wie deren Umsetzung an Bedeutung und das Ergebnis kann in den Vordergrund gerückt werden.
- Bisher hat die BA mit ihren Daten den Zielvereinbarungsprozess stark beherrscht und maßgeblich geprägt. Dies lässt sich allenfalls künftig auf Basis der vom BMAS veröffentlichten Kennzahlen abschwächen. Dennoch werden entsprechende Berechnungen und Auswertungen erforderlich sein, so dass entweder die einzelnen Länder, die Ländergesamtheit oder die Gesamtheit der Optionskommunen entsprechende Dienstleistungen sicherstellen müssen.
- Die Frage, ob und wie Zielwerte über die Kennzahlen vereinbart werden sollen, ist ebenfalls von erheblicher Bedeutung. Unter anderem wäre es denkbar, bestimmte Veränderungsquoten zu vereinbaren oder für die Zielerreichung einen bestimmten Zielkorridor bei der jeweiligen Kennzahl vorzusehen.
- Entscheidend ist auch, dass sowohl über die Zielkontrolle (Wurde das Ziel erreicht/verfehlt und warum?) auch eine Zielwertkontrolle erfolgt (Wurde die Zielmarke oder der Zielkorridor richtig festgelegt?).

VI. Weiteres Vorgehen

Diese ersten Überlegungen drängen Fragen zu weiteren Vorgehen auf, die zügig geklärt werden sollten, um ein koordiniertes Vorgehen zunächst der Optionskommunen einzuleiten und die Ausgestaltung nicht allein den übrigen Akteuren zu überlassen. Für einen konstruktiven Prozess wären unter anderem die folgenden Überlegungen zu diskutieren.

Auf der Koordinationsebene:

- Schaffen einer Plattform zum Austausch der Überlegungen?
- Einbeziehung der Benchmarkstruktur

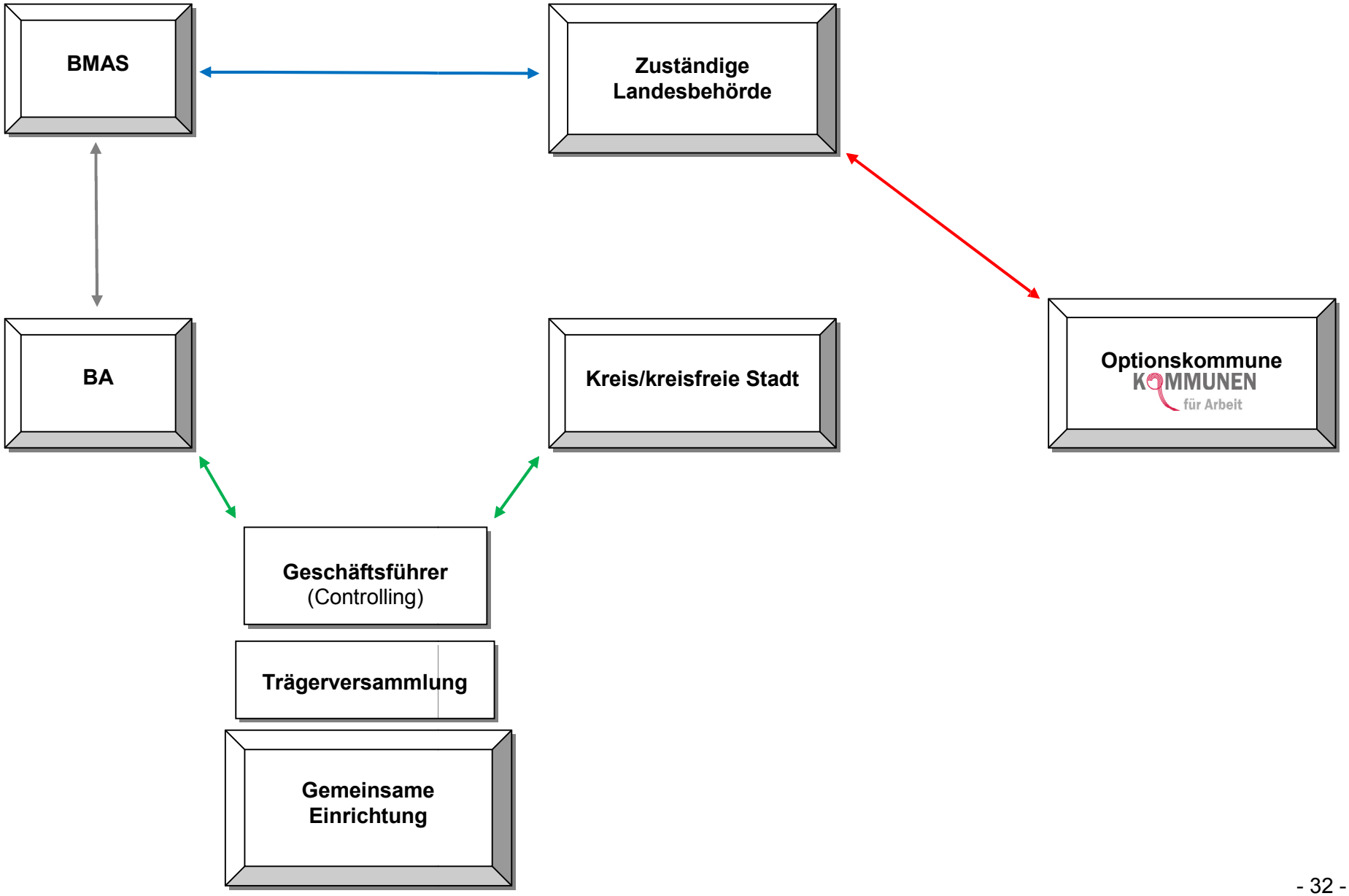
- Sondierung der Entwicklung bei den Ländern durch die Landesverbände
- Erarbeitung von Vorschlägen, Konzeptionen (gemeinsam mit den Ländern?)
- Wissenschaftlich qualifizierte Begleitung

Auf Fachebene zwischen den bestehenden 69 Optionskommunen:

- Zielsteuerung/Zielvereinbarung
- Berichtswesen/Kennzahlen/Öffentlichkeitsarbeit/Bewertung
- Regionalisierung der Ergebnisse/Erkenntnisse
- Fachaufsicht/Fachsteuerung
- Beteiligung der Praxis
- IT-Unterstützung/Anforderungsprofile an die IT
- Gemeinsamer Internetauftritt

Goldmann/Keller

Skizze des gesetzlichen Zielvereinbarungsprozesses im SGB II
(§ 48b SGB II)



Anlage 3

Grundraster einer Zielvereinbarung zwischen Optionskommune und Land

Zielvereinbarung

zwischen
dem Ministerium für …
vertreten durch …

und dem Landkreis/der Stadt ……

über die Erreichung der Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende 2011/2012

Gemeinsame Erklärung Präambel	Dokumentation der gemeinsamen Grundpositionen und der Ausrichtung im Sinne der gesetzlichen Ziele im Hinblick auf die arbeitsmarktpolitische, sozialpolitische und gesellschaftliche Bedeutung
Charakter und Wirkung der Vereinbarung	Gemeinsame Einordnung der Vereinbarung in den vorhandenen Aufsichtsweg und Beschränkung der fachaufsichtlichen Eingriffe (vgl. Abschnitt 2.4 der Hinweise)
Grundsätze, Begriffe Laufzeit	Herstellung des Konsenses über die Grundsätze, ggf. besondere Rahmenbedingungen und die verwendeten Begrifflichkeiten. Festlegung einer 1 oder mehrjährigen Laufzeit.
Ziele	Festlegung und Beschreibung der konkreten Ziele und/oder Zielschritte (vgl. Abschnitt 4.2.2)
Zieldimension	Festlegung und Beschreibung der gemeinsam zu erreichenden Zieldimension, vorzugsweise in Form qualitativer Ziele (vgl. Abschnitt 4.2.4 und Abschnitt 5.).
Jeweilige Beiträge und Verpflichtungen der Partner	Vereinbarung der von den Partnern jeweils beizusteuernden Beiträge für die gemeinsame Zielerreichung (vgl. Abschnitt 4.2.3)
Zieldialog	Vereinbarung der Gespräche zum Zieldialog und Festlegung der Funktion und Wirkung des Zieldialoges; Ausschluss von Sanktionen (vgl. Abschnitt 6).