



## **Ausschuss für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Integration**

### **3. Sitzung (öffentlich)**

27. Oktober 2010

Düsseldorf – Haus des Landtags

12:00 Uhr bis 13:25 Uhr

Vorsitz: Günter Garbrecht (SPD)

Protokoll: Beate Mennekes, Simona Roeßgen (Federführung)

### **Verhandlungspunkt:**

#### **Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch für das Land Nordrhein-Westfalen 3**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Drucksache 15/215

Vorlage 15/71  
Information 15/7

#### **– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –**

Der Ausschuss hört Sachverständige an. Näheres hierzu ist  
der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Kreis Steinfurt	Jürgen Kockmann	15/13	4, 10, 12
ver.di	Willi Ungeheuer	-	4
Landkreistag NRW	Reiner Limbach	15/18	5, 9, 11, 17
Städtetag NRW	Verena Göppert		5, 8, 12, 18, 21, 22
Erwerbslosen Forum Deutschland	Martin Behrsing	15/19	5, 12
Stadt Bielefeld	Tim Kähler	15/16	8, 9, 11, 22
Stadt Wuppertal	Dr. Stefan Kühn	15/33	9, 13, 21
-	Prof. Dr. Volker Wahrendorf, Vorsitzender Richter am Landessozialgericht NRW a. D.	15/31	16, 18
Stadt Düsseldorf	Burkhard Hintzsche; Frank-Ronald Jahnke	15/20	13, 18, 20; 18
Kreis Recklinghausen	Susanne Gobrecht	vgl. 15/18	-

**Vorsitzender Günter Garbrecht:** Meine Damen und Herren! Ich begrüße Sie ganz herzlich zur 3. Sitzung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Integration. Ich rufe den einzigen Tagesordnungspunkt auf:

**Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch für das Land Nordrhein-Westfalen**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Drucksache 15/215

Vorlage 15/71  
Information 15/7

**– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –**

Der Ausschuss dankt Ihnen für die in der Kürze der Zeit erstellten schriftlichen Stellungnahmen. Ich habe erfahren, dass die eingeladenen Sachverständigen die Stellungnahmen der anderen Sachverständigen nicht zur Kenntnis bekommen haben; die kommunale Familie hat sich natürlich ausgetauscht. Das werden wir in Zukunft noch professionalisieren und durch einen abrufbaren Link dafür sorgen, dass dies zur Vorbereitung einer solchen Anhörung gewährleistet ist. Überdrucke der Stellungnahmen liegen im Sitzungssaal aus.

Im Anschluss an die Anhörung findet eine weitere Sitzung dieses Ausschusses statt, daher ist der Zeitraum begrenzt. Wir haben uns im Kreis der Obleute darauf verständigt, die Anhörung nicht – wie früher üblich – mit mündlichen Statements zu begleiten, sondern die Damen und Herren Abgeordneten werden sich – einige von Ihnen kennen das Verfahren aus dem Deutschen Bundestag – mit Fragen direkt an Sie wenden. Danach besteht genügend Zeit für Ihre Meinungsäußerungen und den Austausch.

Wie schon in der Einladung vorgegeben, wollen wir die Anhörung in zwei thematische Blöcke teilen. Im ersten Teil geht es um die Gesetzesänderungen aufgrund der Änderungen im Grundgesetz sowie der landesrechtlichen Umsetzung der bundesgesetzlichen Änderungen im SGB II. Das ist nicht der Schwerpunkt, darauf haben sich nur einige spezialisiert. Im zweiten Teil geht es um die Verteilung der Wohngeldersparnisse des Landes. Hierzu gibt es insbesondere von einzelnen Gebietskörperschaften sehr umfangreiche Stellungnahmen.

**Gesetzesänderungen aufgrund der Änderungen im Grundgesetz  
sowie der landesrechtlichen Umsetzung der bundesgesetzlichen Änderungen  
im SGB II**

**Vorsitzender Günter Garbrecht:** Ich bitte um Wortmeldungen und Fragen vonseiten der Damen und Herren Abgeordneten. – Frau Dr. Butterwegge.

**Dr. Carolin Butterwegge (LINKE):** Herr Kockmann, zum Thema „Ausweitung der Optionskommunen“: Wie wollen kommunale Träger bei ihrer Arbeit die Erfordernisse einer überregionalen Arbeitsvermittlung gewährleisten?

**Jürgen Kockmann (Kreis Steinfurt):** Im Rahmen der Umsetzung des SGB II stellt die überregionale Arbeitsvermittlung grundsätzlich nicht das große Problem dar. In der Regel generieren wir Arbeitsplätze in der Region bzw. in den unmittelbar angrenzenden Kreisen und kreisfreien Städten. Mit denen kooperieren wir und treffen Absprachen untereinander. Wenn wir freie Arbeitsplätze nicht selber besetzen können, geben wir das an die Nachbarkommunen weiter, um auf dem Weg Stellenbesetzungen zu erreichen.

Die überregionale Vermittlung von Arbeitslosen in Regionen mit Arbeitskräftebedarf – typischerweise Sommer- bzw. Wintertourismus – geschieht über die allen geläufigen Wege: Internetrecherche usw. Das ist unproblematisch.

**Rainer Bischoff (SPD):** Wie sieht die Position von ver.di im Hinblick auf Optionskommunen oder eine gemeinsame Trägerschaft aus? Das Besondere ist ja, dass die Kollegen sowohl Beschäftigte der Arbeitsagentur als auch der Kommune vertreten.

**Willi Ungeheuer (ver.di):** Damit Sie mich klar einordnen können: Ich arbeite bei der Stadtverwaltung in Köln. Die Beschäftigten in den kommunalen Ämtern entscheiden sich heute eindeutiger, als das vor fünf Jahren der Fall war, für eine Option. Diese Entwicklung basiert auf Erfahrungen.

Herr Kockmann hat es schon geschildert: Die Aufgaben für die Betroffenen werden von uns überwiegend örtlich wahrgenommen. Die soziale Situation in den einzelnen Kommunen und die Verankerung in den sozialen Netzen halten wir für enorm wichtig. Wir haben außerdem festgestellt, dass ein Fördern und Fordern in der kommunalen Trägerschaft wesentlich besser funktioniert – viel zielgenauer, viel intensiver – als ein zentraleres Vorgehen. Das ist unsere Überzeugung.

**Rainer Bischoff (SPD):** Ist das die Position von ver.di insgesamt oder die eines Fachbereichs?

**Willi Ungeheuer (ver.di):** Das ist die Meinung des Fachbereichs Gemeinden bei ver.di. Insgesamt gibt es unterschiedliche Meinungen.

**Hubert Kleff (CDU):** Ich habe eine Frage an den Städtetag NRW und an den Landkreistag NRW. In einer Stellungnahme habe ich gelesen, dass es bei den Optionskommunen in der Vergangenheit Probleme bei den Strukturen, der Betreuung und der Leistungsgewährung gegeben haben soll. Können Sie das in der Form bestätigen?

**Reiner Limbach (Landkreistag NRW):** Insgesamt acht nordrhein-westfälische Kreise haben Anfang 2005 optiert. Die Verhältnisse, die Sie beschreiben, dass es dort Probleme gegeben hat, mögen am Anfang so gewesen sein – bis sich die Strukturen eingespielt haben. Mittlerweile kann ich das eindeutig verneinen.

**Verena Göppert (Städtetag NRW):** Wir haben in Nordrhein-Westfalen zwei Optionskommunen, die Stadt Mülheim und die Stadt Hamm. Da sind diese Probleme in der Form nicht aufgetreten. Die entsprechenden Vorhaltungen sind zu Beginn des Jahres 2005 vorwiegend in den Kreisen aufgekommen.

**Hubert Kleff (CDU):** Nur beim Start?

**Verena Göppert (Städtetag NRW):** Ja, beim Start und in den nachfolgenden zwei Jahren. So lange ist es noch nicht her.

**Dr. Carolin Butterwegge (LINKE):** Herr Behrsing, es geht noch einmal um die Ausweitung der Optionskommunen. Ich erbitte Ihre Stellungnahme zu folgenden Problemkomplexen:

Der erste Punkt betrifft die Risiken bezüglich der ab 1. Januar neu geplanten IT-Systemausstattung.

Zum Zweiten: Welche finanziellen und anderen zeitlichen Risiken bestehen für Optionskommunen, die jetzt noch nicht absehbar sind?

Zum Dritten: Was bedeuten die Zielvereinbarungen für Optionskommunen in der Umsetzung?

Zum Vierten: Welche Folgen hat die Einrichtung einer Optionskommune aus Betroffenenperspektive, zum Beispiel hinsichtlich der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?

**Martin Behrsing (Erwerbslosen Forum Deutschland):** Der Gesetzgeber hat ganz klar gesagt, dass die gemeinsame Einrichtung der Regelfall und die Optionskommune die Ausnahme sein soll. Ausnahmen sollten an sehr strenge Kriterien gebunden sein.

Zum Zeitablauf: Die Zeit bis zur Einrichtung einer Optionskommune ist sehr kurz. Wenn Kommunen diesen Weg im nächsten Jahr gehen wollen, ist zu berücksichtigen, dass sie zumindest noch ein Jahr lang eine gemeinsame Einrichtung mit der Arbeitsagentur haben werden. Dabei ist zu bedenken: Die BA wird im nächsten Jahr in allen Einrichtungen ein neues SAP-System einführen. Das bedeutet einen erhebli-

chen Aufwand bei der Mitarbeiterschulung. Gleichzeitig müssen Kommunen, die optieren wollen, ein eigenes, mit der Arbeitsagentur kompatibles System schaffen. Sie sind dabei völlig eigenverantwortlich für den Aufbau und die Schulung der Mitarbeiter. Und es muss dafür gesorgt werden, dass es 2012, wenn es losgeht, auf keinen Fall zu Verzögerungen bei der Leistungsgewährung kommt. Ansonsten würde man den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht mehr entsprechen. Das Existenzminimum muss gesichert werden.

Zum IT-Bereich: Es wird ein erheblicher finanzieller Aufwand nötig sein, was die Daten der bisherigen Erwerbslosen angeht. Die BA wird nichts Kompatibles zur Verfügung stellen, um die Daten zu migrieren.

Auch wenn der Gestaltungsspielraum von Optionskommunen oft als sehr groß eingeschätzt wird, muss man doch die gravierenden Einschränkungen durch den Gesetzgeber sehen. Es müssen Zielvereinbarungen mit der obersten Landesbehörde getroffen werden, und die sind bindend. Gleichzeitig müssen Zielvereinbarungskontrollgespräche geführt und ein Berichtswesen eingerichtet werden, das es so bisher nur in den Arbeitsgemeinschaften gab. Dabei werden zwei Gespräche im Jahr sicherlich nicht ausreichen. Das schafft eine unnötige Konkurrenz und führt zu Rechtfertigungsproblemen; denn man muss vergleichbare Daten an die BA liefern, damit diese eine Auswertung vornehmen kann.

Die Zulassung zur Optionskommune sieht ausdrücklich vor, dass ein plausibles Konzept für den überregionalen Arbeitsmarkt geschaffen werden muss, wobei dann kein Zugriff auf die BA-Daten mehr besteht. Wir haben erhebliche Zweifel, ob dies gelingen kann; denn wir sehen jetzt schon, dass die überregionale Arbeitsvermittlung in den bundesweit vorhandenen Optionskommunen nicht funktioniert. Es gibt hinreichend Kommunen, die nicht genügend Arbeitsplätze in ihrer Region haben. In Bonn zum Beispiel entstehen die meisten Arbeitsplätze nicht in der Stadt, sondern außerhalb.

Optionskommunen sind allein für die Ausführung von Bundesgesetzen zuständig und müssen dies vorfinanzieren. Sie haben kaum Einfluss auf Eingliederungsleistungen des Gesetzgebers in der Zukunft – ich nenne das Stichwort „Kürzungspaket im Rahmen der Schuldenbremse“ –, und sie müssen für die Mittel haften, wenn irgendjemand Fehler macht. All diese Risiken kommen auf die Kommunen zu.

Aus Sicht der Betroffenen muss man sagen: Arbeitslosigkeit ist kein kommunales, sondern ein gesamtgesellschaftliches Problem. Also muss es auch gesamtgesellschaftlich gelöst werden. Bisher haben Optionskommunen – es gibt mehrere Studien dazu, sei es vom Bundesrechnungshof, sei es die sogenannte 6c-Evaluation – keine besseren Ergebnisse geliefert. Es fällt allerdings immer wieder auf – angesichts von 25.000 Leuten, mit denen wir bundesweit zu tun haben, können wir uns schon ein Bild machen –, dass sich Betroffene in Optionskommunen oftmals für kommunale Eigeninteressen ausgenutzt fühlen, sei es bei Arbeitsgelegenheiten oder dass kommunale Träger besonders bevorzugt werden.

Der Bundesrechnungshof hat angemahnt, dass mit der Einrichtung von Optionskommunen ein unnötiger Verwaltungsaufbau betrieben worden ist. Im europäischen

Vergleich können wir feststellen, dass in den Niederlanden und in Großbritannien vor etwa zehn Jahren mit der Regionalisierung des Arbeitsmarktes begonnen wurde. Das Ganze funktioniert aber nicht und ist wieder rückläufig.

Bis 1927 gab es regionale Arbeitsmärkte. Mit Einführung der Arbeitslosenversicherung hat man sich bewusst entschieden, eine zentrale Behörde zu schaffen, da man gesehen hatte: So geht es nicht. Ich habe Zweifel, wie ein Konzept, das die Flexibilisierung und Mobilisierung von Erwerbslosen verlangt, auf der kommunalen Ebene funktionieren soll.

Einer der wichtigsten Punkte, die Betroffene immer wieder mitteilen, ist: Sie haben in den bisherigen Optionskommunen – anders als in den Arbeitsgemeinschaften – das Gefühl, in alte Sozialhilfestrukturen zurückzufallen. Das heißt, es gibt kein einheitliches und kein verlässliches Verwaltungshandeln, wie man es etwa bei der Bundesagentur für Arbeit oder bei den Argen kennt, sondern man muss das Recht absurderweise immer wieder einzeln durchsetzen. Das kann nicht richtig sein.

Erwerbslose haben wegen des Arbeitslosengeldes II ohnehin oft das Gefühl, dass es Arbeitslose erster und zweiter Klasse gibt. In Optionskommunen fühlen sie sich aber manchmal sogar wie Arbeitslose dritter Klasse.

Aus all diesen Gründen ist der Gesetzgeber aufgefordert, genau zu prüfen, ob Optionskommunen der richtige Weg sind. Es sollte nicht ausschlaggebend sein, dass auf einmal 41 weitere Optionskommunen zugelassen werden können, sondern die Optionskommunen müssen die Kriterien erfüllen und das Ganze vor allen Dingen finanziell stemmen können. In den nächsten Jahren werden noch erhebliche Belastungen auf die Kommunen zukommen; das Sparpaket – wir nennen es Kürzungspaket – ist noch lange nicht abgeschlossen.

**Vorsitzender Günter Garbrecht:** Ich will die Abgeordnete Frau Dr. Butterwegge natürlich nicht in ihrem Rede- und Fragerecht einschränken, möchte aber darauf hinweisen, dass wir in der heutigen Anhörung – ich habe in den Gesichtern der anderen Sachverständigen das unbändige Bedürfnis gesehen, zu den Ausführungen selbst Stellung zu nehmen – keine Grundsatzdebatte über die Option an sich führen. Darüber hat der Gesetzgeber nach langem Ringen, was insbesondere die Arbeitsgemeinschaften selbst gefährdet hat, entschieden. Das Verfahren in Nordrhein-Westfalen ist beschrieben. Die Landesregierung wird dazu jetzt auch eine Drucksache herausgeben. Sie hat die optionswilligen Kommunen eingeladen, das gesamte Verfahren zu besprechen. Darüber wird ein Protokoll gefertigt, das den Mitgliedern des Ausschusses zur Verfügung gestellt wird. Darin werden all diese Punkte, insbesondere auch die Prüfungen, die zur Voraussetzung gemacht werden, dargestellt. Über einzelne Aussagen, die Sie gemacht haben, kann man diskutieren; sie werden aber kontrovers beurteilt, und dafür fehlt uns der Raum.

Bei der Frage der überregionalen Vermittlung war eben von Studien die Rede. Es gibt eine von der Stadt Münster in Auftrag gegebene Studie zu der Frage, welchen Stellenwert die überregionale Vermittlung für den betroffenen Personenkreis überhaupt einnimmt. Diese Studie kann dem Ausschuss gerne zur Verfügung gestellt

werden. Die Inanspruchnahme eines Leistungskatalogs der Agentur für Arbeit liefert deutliche Indikatoren dafür, inwieweit diese Personengruppe tatsächlich für eine überregionale Arbeitsvermittlung bereitsteht.

Von meiner Seite aus möchte ich noch einen Punkt ansprechen, der sowohl in der Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände als auch bei einzelnen kommunalen Vertretern eine Rolle gespielt hat. Welche Organisationsform sollen Optionskommunen zukünftig als zugelassene kommunale Träger haben? Das Stichwort „Anstalt öffentlichen Rechts“ ist gefallen. Ich bitte die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und Herrn Kähler, zu dieser Frage Stellung zu nehmen.

**Tim Kähler (Stadt Bielefeld):** Nichtsdestotrotz möchte ich eines klarstellen: Kommunen handeln rechtssicher, Kommunen erlassen Verwaltungsakte, Kommunen können auch hoheitliche Aufgaben erfüllen. Das machen sie seit Jahren. Die Ausführung des BSHG hat gezeigt, dass Kommunen sehr wohl in der Lage sind, Fürsorgeleistungen zu administrieren oder auch im Auftrag des Bundes bzw. des Landes Leistungen innerhalb eines Ermessensspielraums, der jedweder gesetzlichen und humanen Betrachtung standhält, rechtssicher und rechtskonform zu erbringen.

Zu der Anstalt öffentlichen Rechts: Wenn man in den Kommunen auch nur teilweise eine Sonderform umsetzt, dann muss sich das Land mit der Frage der Vergleichbarkeit, auch einer Kosten- und Fachentwicklungsvergleichbarkeit, auseinandersetzen. In der kommunalen Selbstverwaltung gibt es unterschiedliche Organisationsstrukturen. Fachämter selbst sind unterschiedlich organisiert, sei es direkt im Verwaltungsaufbau, sei es in den Zuständigkeiten, Dezernate sind unterschiedlich organisiert, auch die internen Verrechnungsmodi für gegenseitige Dienstleistungen sind in Nordrhein-Westfalen und darüber hinaus heterogen. Wenn man bei der Umsetzung – Fachschaft, Personalschlüssel, Personalentwicklung – eine Vergleichbarkeit schaffen möchte, dann sollte man dies berücksichtigen und vielleicht auf eigenständige Organisationsformen abzielen.

Wichtig bei der Betrachtung ist auch: Wir befinden uns nach wie vor in einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess bezüglich der Umsetzung von Leistungen für langzeitarbeitslose Menschen. Es ist vielleicht interessant, wenn das Land NRW ein Modell schafft, um dann in einen Diskurs mit dem Bund zu treten und zu erörtern, wie der beste Weg für diese Personengruppe bei gleichzeitiger Inanspruchnahme von weiteren Fördermitteln, die wiederum bundesweit jedem zur Verfügung stehen, gefunden werden kann.

**Verena Göppert (Städtetag NRW):** Wir haben in unserer Stellungnahme darum gebeten, die Anstalt des öffentlichen Rechts als mögliche Organisationsform vorzusehen. Sie hätte eine größere Eigenständigkeit und größere Geschlossenheit in sich als eine Fachabteilung oder ein Fachdezernat der jeweiligen Stadt. Wir sehen keine einleuchtenden Argumente, die dagegensprechen. Auch andere Bundesländer haben dieses Modell gefahren. Warum soll man den dann zugelassenen kommunalen Trägern in Nordrhein-Westfalen, die neu sind oder auch bereits bestehen, nicht die Freiheit eröffnen, diese Organisationsform zu wählen? Unser Petitum lautet, in den

anschließenden Beratungen entsprechende Änderungen vorzusehen und diese Organisationsform für die zugelassenen kommunalen Träger zu ermöglichen.

**Reiner Limbach (Landkreistag NRW):** Gerade wurde von einem Modellprojekt gesprochen. Dies ist in den Bundesländern Niedersachsen und Hessen schon erfolgreich erprobt worden. Die nordrhein-westfälischen Kreise haben diverse Kontakte zu Optionskommunen in Niedersachsen, die bereits Anfang 2005 die Form einer Anstalt öffentlichen Rechts gewählt haben. Die Erfahrungen damit sind durchweg positiv. Insofern setzt man nicht im Sinne einer Experimentierphase bei null auf, sondern kann auf Erfahrungen zurückgreifen.

**Dr. Stefan Kühn (Stadt Wuppertal):** Nach meiner Erfahrung vor Ort und auch in anderen Kommunen gibt es keine unmittelbare Korrelation zwischen der jeweiligen Organisationsform und den Arbeitsergebnissen, sondern die hängen ganz entscheidend von den Bedingungen vor Ort, den handelnden Akteuren und den Strukturen ab. Insofern lautet auch unser Petition, hier angepasste Möglichkeiten zu bieten, so dass vor Ort Gestaltungsspielraum genutzt werden kann.

**Michael Scheffler (SPD):** Hinsichtlich der Anstalt des öffentlichen Rechts bitte ich Sie, noch einmal zu verdeutlichen, wo bei der veränderten Organisationsform Einsparungen oder mehr Wirtschaftlichkeit zu erzielen sind. Wäre damit verbunden, dass für die Betreuung im Vergleich zu Argen oder zu Optionskommunen weniger Personal eingesetzt wird? Wir müssen auch im Blick haben, wenn wir andere Organisationsformen wählen, was sich für die Erwerbslosen verbessert, die – egal in welcher Form, ob Arge, Optionskommune oder Anstalt des öffentlichen Rechts – betreut werden müssen.

**Tim Kähler (Stadt Bielefeld):** Als Erstes haben Sie die Gewähr, indem Sie eine feste Profession definieren, dass sich diese entwickeln kann. Wir haben bis heute ein Problem in den gemeinsamen Einrichtungen oder Argen aufgrund hoher Personalfuktuation unterschiedlichster Zuweisungsorganisationen; in Bielefeld sind es lediglich zwei, in Kreisen bzw. im kreisangehörigen Raum reden wir über weitaus mehr. Allein über Erfahrungsschätze, das Entstehen von Professionen, Ausbildungswege etc. erreichen Sie eine garantierte Qualitätssteigerung, ohne beispielsweise weniger Personal einsetzen oder die Fallzahlen verändern zu müssen.

Zweitens. Wenn das der Fall ist, kann man sukzessive darüber nachdenken: Wie laufen Stellenbewertungen? Wie organisiert und optimiert man einen Verwaltungsaufbau? Was ist eine Leitungsstelle und was nicht? Hier sind wir in einem fröhlichen Diskurs über die kommunale Selbstverwaltung, die nach wie vor eine andere Verwaltungsorganisation im Kopf hat als die Agentur für Arbeit.

Auch da kann man prägend arbeiten; denn eines der größten Probleme der Arbeitsgemeinschaften ist die Fluktuation. Sie arbeiten teilweise mit Menschen, die sich nach einem halben Jahr fragen, ob sie auf der anderen Seite des Tisches sitzen. Sie arbeiten mit angelernten Kräften im Bereich einer Fürsorgeleistung, für den man ei-

gentlich drei Jahre Verwaltungsausbildung plus Lebenserfahrung voraussetzt, um überhaupt eine ermessensfehlerfreie Entscheidung mit der notwendigen Sensibilität treffen zu können.

Das sind sehr gewichtige Punkte bei der Qualitätsentwicklung. Manch ein Bescheid ist vielleicht nicht so, wie er hätte sein sollen. Das hat etwas mit Erfahrung zu tun, insbesondere bei einem Administrationsprogramm, das sich nicht selber überprüfen kann. Bei einer Steuererklärung führen Sie eine Plausibilitätsprüfung durch. Das kann A2LL nicht. Die Plausibilitätsprüfung macht das Personal, welches aber zum Teil nur einen dreimonatigen Anlernprozess hinter sich hat. Diese Punkte bieten erhebliches Optimierungspotenzial.

Darüber hinaus haben Sie die Möglichkeit, eine landesweit einheitliche Regelung zu treffen, die den einzelnen Kommunen, die tariffähig und rechtsfähig sind und hoheitlich handeln können, bei der Ausführung der Arbeitsmarktprogramme und der Förderung nach wie vor jedwede Flexibilisierung mit Blick auf die heterogene Arbeitsmarktsituation belässt.

**Jürgen Kockmann (Kreis Steinfurt):** Ich möchte das unterstützen und ergänzen. Unser Wunsch – wir sind bestehende Optionskommune –, in Gänze als AÖR organisieren zu können, liegt auch darin begründet, dass man als AÖR sowohl den Personal- als auch den Sachkosteneinsatz sehr viel flexibler handhaben kann, als das heute der Fall ist. Wenn Sie als Teil einer großen Verwaltung eines Kreises agieren, unterliegen Sie auch den Vorgaben der Verwaltungsleitung für alle anderen Aufgabenbereiche. Man hat mit Wiederbesetzungssperren und Einstellungsstopps zu tun. Man hat große Schwierigkeiten, Personal von einer Stelle zur anderen – nicht örtlich, sondern im Aufgabenbereich, aus dem operativen zurück ins strategische Geschäft, wenn sich die Notwendigkeit ergibt – zu versetzen, weil man den Verwaltungsabläufen eines ganzen Hauses unterliegt. Wenn man das als eigenständige Organisationseinheit organisieren könnte, wäre man sehr viel flexibler, zumal die Aufgabe überwiegend, zu 87,4 %, bundesfinanziert ist. Wiederbesetzungssperre, Besetzungsstopp usw. wären dann – anders als in anderen kommunalen Verwaltungen oder Haupthäusern – kein großes Problem. Mit einer AÖR kann man sehr viel besser agieren, um die Beratungsleistungen für die Hilfesuchenden tatsächlich kontinuierlich zur Verfügung stellen zu können. Auch wenn es darum geht, vorübergehende Ausfälle zu ersetzen, haben wir im Rahmen einer AÖR andere Möglichkeiten, als das in den großen Häusern, in den Gesamtorganisationen der Fall ist.

Ich kann aus Erfahrung sprechen; denn bei uns ist der Integrationsprozess bzw. die Beratung der Hilfesuchenden im Augenblick schon in einer AÖR organisiert. So können wir genau sehen, wie sie im Vergleich zu der Steuerungsleistung agieren kann, die wir aus dem Kreishaus erbringen bzw. die bei den Gemeinden angesiedelt ist. Daher lautet mein Wunsch – das betrifft im Übrigen auch Kollegen aus anderen bereits bestehenden Optionskommunen –, die Möglichkeit zu eröffnen, so etwas in Gänze als AÖR organisieren zu können.

**Reiner Limbach (Landkreistag NRW):** Ich möchte noch auf ein Argument hinweisen, das kreisspezifischer Natur ist. In den Kreisen, die heute Optionskommunen sind, ist die Einrichtung dezentral, um die Fläche abdecken zu können. Das heißt, im Regelfall gibt es in jeder kreisangehörigen Kommune eine entsprechende Niederlassung, um die nötige Ortsnähe zu gewährleisten. Die Organisationsform der AÖR bietet die Möglichkeit, in den Gremien, namentlich im Verwaltungsrat der AÖR, die Repräsentanten der kreisangehörigen Kommunen wiederzufinden. Das hat eine positive Wirkung auf die Zusammenarbeit zwischen Kreis und kreisangehörigen Kommunen.

**Vorsitzender Günter Garbrecht:** Der Gutachterdienst wird einen Vergleich der Umsetzungsgesetze aller Länder erstellen, der den Damen und Herren Abgeordneten zur Auswertung zugeleitet wird, um dann – Stichwort „AÖR in Hessen und Niedersachsen“ – einen vergleichenden Maßstab anlegen zu können.

**Bernhard von Grünberg (SPD):** Selbst wenn Sie Optionskommune werden, müssen Sie Mitarbeiter aus der Bundesagentur übernehmen. Das heißt, Sie können nicht vorgeben, wen Sie zu welchen Bedingungen bekommen. Das Hauptproblem ist ja immer die Befristung von Arbeitsstellen gewesen. Möglicherweise haben Sie dann Leute, die doch nicht so motiviert sind und einen ganz anderen Hintergrund haben, als Sie es gerade beschrieben haben. Das wird sich nicht ohne Weiteres lösen lassen, weil Sie eine Quote bekommen.

Zu dem neu formulierten § 2a: Jetzt sollen Zielvereinbarungen abgeschlossen werden, auch mit dem Land. Was erwarten Sie vom Land? Wie sollen wir das ausgestalten?

**Tim Kähler (Stadt Bielefeld):** Bei Zielvereinbarungen muss man unterscheiden. Es gibt Ziele, die man ad hoc statistisch misst, also die Zahl der Arbeitslosen in einem Bezirk nach zehn Monaten, nach zwölf Monaten etc. Das ist eine Stichpunkt Betrachtung. Daraufhin kann man sicherlich monetär unterlegen: Was werden wir voraussichtlich für diese Hilfearten usw. ausgeben? Das alles kennen wir. Bei Zielvorgaben des Bundes geht es manchmal schlichtweg darum, Integrationen zu zählen. Zum Beispiel ist ein Ein-Euro-Job eine Integration. Das beantwortet aber nicht die Fragen: Wie nachhaltig ist das? Wie ist der Werdegang der Person? Kommt man dem eigentlichen Ziel des SGB II nahe, Menschen, die Leistungen beziehen, durch einen Maßnahmenmix sukzessive in nachhaltige Arbeit zu bringen? Das wird nicht nachgehalten. Diese Zielformulierung gibt es nicht. Es gibt auch nicht die Möglichkeit, die Frage der Nachhaltigkeit und des Prozesses in Statistiken, die in vielfältiger Weise durch den Bund erstellt werden, nachzuhalten. Hier kann man sicherlich einen erheblichen Qualitätssprung erzielen.

In Bielefeld haben wir das Projekt JiB & JOB für Jugendliche aufgelegt. Dabei kooperieren wir mit allen. Der wichtigste Punkt ist, dass alle nicht nur an einem Strang ziehen, sondern auch in die gleiche Richtung. Wir haben das Ganze unter erheblichem Ressourceneinsatz der Kommune – EDV, über § 13 SGB VIII – durchgeführt und erst einmal für eine Datengrundlage gesorgt, damit wir identifizieren können: Wie vie-

le Altbewerber gibt es? Wie bewegen sich diese Altbewerber von jungen Menschen, die nicht direkt in den Ausbildungsmarkt gehen?

Ich habe heute der Presse entnehmen können, dass es ein Jobwunder für junge Leute gibt. Unsere Statistik widerspricht dem. Genau darum geht es letztendlich. Das SGB II ist ein Fürsorgesystem, das dafür sorgen soll, dass Menschen lebenslagenbezogen nachhaltig geholfen wird, irgendwann durch eigener Hände Arbeit leben zu können, Hilfe zur Selbsthilfe. Das ist das oberste Gebot. Es wäre schön, wenn das Land im Rahmen eines Ziel- und auch Maßnahmendialogs helfen könnte, das Bewusstsein zu schärfen, Möglichkeiten zu schaffen. Natürlich tritt man dann auch in Konkurrenz zu Bundeszielen, die teilweise nicht erreichbar sind. Im Sinne einer fachlichen Weiterentwicklung des Leistungssystems ist das aber ein sehr wichtiger Punkt.

**Jürgen Kockmann (Kreis Steinfurt):** In der Vergangenheit haben wir von Zielvereinbarungsprozessen aufseiten der Argen nicht viel Gutes gehört, deswegen will ich mich dazu jetzt nicht weiter äußern. Den Optionskommunen war es selbst überlassen, wie sie so etwas organisieren. Wir haben über unser Arbeitsmarktprogramm mit der Politik klare Ziele definiert und versucht, unterjährig nachzuhalten: Was ist erreicht worden und was nicht?

In die zukünftigen Zielvereinbarungsprozesse mit dem Land setzen wir sehr große Hoffnungen und sind sehr zuversichtlich, dass dies gut ausgestaltet werden kann. Wir hoffen, über diesen Weg zu einer vernünftigen, wirklich sinnvollen Steuerung über Ziele zu kommen und nicht mehr die Inputsteuerung über den Bundesgesetzgeber zu haben, wonach einzelne Maßnahmen, Zugangsvoraussetzungen für die Bewilligung von einzelnen Leistungen im SGB III sehr kleinteilig festgelegt sind. Über den Zielvereinbarungsprozess gelingt es hoffentlich, eine ganz andere Art von Steuerung im SGB II hinzubekommen.

**Martin Behrsing (Erwerbslosen Forum Deutschland):** Ich möchte noch einmal darauf hinweisen, dass die Neuerung der Zielvereinbarungen weit über das hinausgeht, was wir bisher haben. Die Zielvereinbarungen werden sicherlich nicht mehr so sein wie bisher, sondern wir brauchen eine vergleichbare Basis mit den gemeinsamen Einrichtungen. Auch da wird der Gesetzgeber wieder sehr weit mitreden. Das muss bedacht werden. Das Land müsste sich insgesamt mit den gemeinsamen Einrichtungen abstimmen, und das im Sinne der Betroffenen. Bisher ging es bei der BA nur um Optimierungsprozesse bzw. um Zahlen, und die betroffenen Menschen sind aus dem Blickfeld geraten.

**Verena Göppert (Städtetag NRW):** Der allübergreifende Zielvereinbarungsprozess ist neu. Mit Zielvereinbarungen soll eine Steuerung erfolgen. Neu ist auch, dass die Optionskommunen und die gemeinsamen Einrichtungen, was den Ziel- und Steuerungsprozess angeht, näher zusammenrücken. Es gibt nicht nur Zielvereinbarungen zwischen dem Land und den Optionskommunen, sondern darüber hinaus auch eine Zielvereinbarung des Landes mit dem Bund. Es wird eine große Kunst sein, die Ziele kompatibel zu gestalten. Wenn man steuert – es ist eine Bundessteuerung, weil wir

Bundesmittel ausgeben –, muss man auch eine Vergleichbarkeit herstellen. Wir erwarten vom Land, dass die sehr unterschiedlichen Partner bei den jeweiligen Prozessen vergleichbare Regeln haben, sonst funktionieren die Zielvereinbarungen, die Zielnachhaltung und letztendlich das Controlling sowie die Vergleichbarkeit des Erreichten nicht.

Unsere große Bitte ist, dass die kommunalen Spitzenverbände in den entsprechenden Gremien vertreten sind. Es soll ein Kooperationsausschuss eingerichtet werden. Es wäre sinnvoll und richtig, die Kommunen an diesem Gremium zu beteiligen.

**Hubert Kleff (CDU):** Gibt es unter Ihnen jemanden, der Erfahrungen mit Zielvereinbarungen hat, der schon damit gearbeitet hat? Handelt es sich wirklich um Zielvereinbarungen oder geht es um Zielvorgaben? Das ist in der Praxis bezüglich der Akzeptanz und auch der Erreichbarkeit der Ziele ganz wichtig. Eine Zielvorgabe ist für mich keine Zielvereinbarung. Insoweit interessiert mich, wie in der Praxis damit umgegangen wird.

**Dr. Stefan Kühn (Stadt Wuppertal):** Derzeit bekommen die Argen Zielvorgaben. Sie treffen keine Zielvereinbarungen. Es gibt bundesweit definierte Korridore für die einzelnen Vergleichsringe. Insofern konnten wir in der Trägerversammlung in Wuppertal schon oft kein einmütiges Votum hinbekommen, denn die BA hatte ihre klaren Vorgaben. Diese waren mit der Lebenswirklichkeit in Wuppertal sogar einvernehmlich nicht in Einklang zu bringen, trotzdem konnten die Vertreter der BA nicht davon abrücken. Wir haben uns dann darauf verständigt, dass wir es zur Kenntnis nehmen. Das heißt, das derzeitige Verfahren ist absolut unflexibel und nicht an die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten angepasst. Wenn man meint, Ziele vorgeben zu müssen, dann sollte man nicht über Zielvereinbarungen sprechen.

### **Verteilung der Wohngeldersparnisse des Landes**

**Rainer Bischoff (SPD):** Es handelt sich hierbei um ein sehr komplexes Thema. Wir sind zwar schon Fachleute, aber doch nicht täglich damit befasst. Nach den Stellungnahmen der kommunalen Vertreter geht es darum, dass jetzt die amtliche Jahresstatistik die Datenbasis sein soll und nicht die Angaben der Kommunen. Sie argumentieren, dass die Daten von 2004 entscheidend gewesen seien, diese aber fragwürdig seien. Wären Sie glücklicher gewesen, wenn man ab 2004 die amtliche Jahresstatistik als Grundlage genommen hätte? Oder wäre das für Sie irrelevant gewesen?

**Burkhard Hintzsche (Stadt Düsseldorf):** Das Thema hat uns schon einmal in einer Anhörung beschäftigt; einige der Sachverständigen, die heute hier sind, waren auch dazu eingeladen. Deswegen möchte ich zunächst darauf hinweisen – und danach auf Ihre Frage eingehen –, dass es für den Anknüpfungspunkt eines Verteilungsschlüssels unterschiedliche Methoden gegeben hätte – auch nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs – und dass andere Länder – ich nenne das Beispiel

Baden-Württemberg – auch eine andere Methode gewählt haben. Die haben sich daran orientiert, wie die Belastungen durch die Kosten der Unterkunft im Zeitablauf aussehen, und korrigieren bzw. verteilen ihre eingesparten Wohngeldmittel jährlich auf der Basis dieser Statistik. Damit haben sie eine dynamische Belastungswirkung im Verteilungsmaßstab berücksichtigt.

Auch der Bund ist bei der Frage der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft – ich will nicht über die Höhe philosophieren – von dem ursprünglichen Modell, das er sich vorgestellt hatte, abgerückt. Er schaut sich immer den Zeitraum 2004/2005 an und berechnet auf dieser Grundlage die Quote; denn er hat eingesehen, dass mit zunehmendem Zeitablauf das, was 2004/2005 eine Rolle gespielt hat, kaum noch nachvollziehbar ist. Das nur als Hinweis. Man hätte auch eine andere Alternative gehabt – und hat sie auch weiterhin, weil wir uns noch im parlamentarischen Beratungsverfahren befinden.

Zum Schlüssel selbst: Normalerweise können Sie den Sachverständigen Fragen stellen, weil sie sachverständig genug sind, den Verteilungsschlüssel zu erläutern, der ihnen entweder vonseiten des Ministeriums – dann ist es eine Vorlage der Landesregierung – oder vonseiten der Politik – wie hier – zur Kenntnis gebracht wird. An dieser Stelle sind wir zu dem Schluss gekommen – ich glaube, das gilt für alle Sachverständigen, die zumindest im Vorfeld versucht haben, zu dem, was im Rahmen der Datenerhebung ermittelt worden ist, Erkenntnisse zu sammeln, ob beim federführenden Ministerium oder auch beim Statistischen Landesamt, das jetzt anders heißt –, dass uns die Daten, die wir brauchen, so nicht zur Verfügung gestellt worden sind. Ich sage das ausdrücklich auch deshalb, weil es im Moment im Rahmen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung – nicht nur auf Landes-, sondern auch auf Bundesebene – zunehmend um die Frage geht: Inwieweit wird das Transparenzgebot eingehalten? Auf Bundesebene diskutieren wir zurzeit über ein anderes Thema, nämlich über die Regelsätze.

Diese Einleitung ist wichtig, um zu verstehen, dass einige Beiträge der Sachverständigen gar nicht so exakt sein können. Denn die Grundlagen des Verteilungsschlüssels konnten nicht exakt ermittelt werden und stehen voraussichtlich auch Ihnen nicht zur Verfügung. Ich beziehe mich jetzt aber auf Düsseldorf und nicht auf die Frage, ob man in einem Verteilungsschlüssel gut oder schlecht abschneidet.

Der neue Verteilungsschlüssel bezieht sich nicht allein auf die amtliche Finanzstatistik. Das ist im Prinzip der Punkt. Sie setzen die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs um und sagen an der Stelle: Ja, wir nehmen die amtliche Finanzstatistik, die ist transparent. – Dazu gab es auch Hinweise im Urteil. Das machen Sie bezogen auf bestimmte Positionen der amtlichen Statistik, zum Beispiel bei der Hilfe zum Lebensunterhalt im Jahre 2004/2005. Aber wenn es darum geht, die Krankenhilfesaufwendungen zu berücksichtigen, greifen Sie schon nicht mehr auf die amtliche Finanzstatistik zurück, sondern bedienen sich einer qualifizierten Schätzungsvariante. Das ist der erste Systembruch im Verteilungsschlüssel.

Der größte Systembruch, den Sie begehen, wenn Sie dem folgen, was jetzt zu Papier gebracht worden ist, lautet: Sie berücksichtigen die Einnahmeseite im Jahre 2004/2005 überhaupt nicht, zumindest nicht so, wie sie sich real darstellt. Für Düs-

seldorf kommen Sie zu dem Ergebnis, wir hätten Einnahmen im fünfstelligen Bereich erzielt. Wir haben aber weder Einnahmen im fünfstelligen noch im sechsstelligen Bereich erzielt, sondern im zweistelligen Millionenbereich. Wenn Sie diesen Einnahmeeffekt – es handelt sich um die Heranziehung Dritter, Unterhaltspflichtiger usw. – berücksichtigen würden – Sie haben ihn nur ansatzweise hinsichtlich eines Teils von Landeszuweisungen einbezogen –, kämen Sie für Düsseldorf nicht auf einen Entlastungsbetrag von 140 Millionen €, wie er jetzt in der Anlage A steht, sondern auf einen Betrag in zweistelliger Millionenhöhe darunter. Der ursprüngliche Betrag in der alten Anlage A lag bei 106 Millionen €. Mit anderen Worten: Sie kommen zu einem ganz anderen Verteilungsmodell.

Sie greifen dreimal in die Finanzstatistik ein. Ich weiß nicht, ob an der Stelle vom Ergebnis her gedacht worden ist oder methodisch. Wenn es methodisch gerechtfertigt wäre, frage ich Sie: Wieso sind die Daten der amtlichen Finanzstatistik, die Sie für die Krankenhilfe als nicht plausibel ansehen, bei der Hilfe zum Lebensunterhalt plausibel? Wieso sind sie auf der Einnahmeseite nicht plausibel? Darüber können wir lange diskutieren. Daher habe ich extra den Kämmereileiter aus Düsseldorf mitgebracht. Wenn Sie einmal den Maßstab „amtliche Finanzstatistik“ setzen, dann erwarte ich für Düsseldorf, dass Sie diesen Maßstab auch durchhalten.

Dass Sie Einnahmen nicht berücksichtigen, halte ich auch im Hinblick auf Diskussionen, die wir in anderen Bereichen führen, für sehr schwierig. Denn das führt letztendlich dazu, dass die Kommunen – die gab es auch in der Übergangsphase der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe – viel Zeit in die Umorganisation, aber keine Zeit mehr in die Einnahmeerzielung stecken. Wir alle wissen, dass es da sehr große Unterschiede gibt. Sie bestrafen die Städte, die auch im schwierigen Umstellungsprozess versucht haben, Einnahmen zu generieren.

Wenn Sie jetzt für die Zukunft ein Modell nehmen – die amtliche Statistik –, das sich an mindestens zwei Stellen aber wiederum nicht auf die amtliche Statistik stützt, und daraus ableiten, dass Sie für die Vergangenheit einen Ausgleich schaffen müssen, bei dem einige Städte so stark durch Rückforderungen belastet werden, dass sie für die Zukunft nicht mehr von dem Verteilungsmodell profitieren können, sage ich Ihnen – auch vor dem Hintergrund der eingereichten Stellungnahmen –: Wir sind davon ausgegangen, dass wir auf die Bescheide vertrauen konnten. Das Land hat im Übrigen zu dem Zeitpunkt, als die Verfassungsklage eingereicht wurde, davon abgesehen, ihre Bescheide unter Vorbehalt zu stellen, der eine nachträgliche Rückforderung rechtfertigen würde. Die Gelder, die Sie den Kommunen gegeben haben, sind auch nicht in irgendwelche Rücklagen oder Rückstellungen geflossen, sie sind tatsächlich und zweckmäßig verbraucht worden. Insofern gibt es das Thema „unechte Rückwirkungen“ nicht, wie ein Sachverständiger meint. Das Geld ist schlicht und ergreifend weg.

Wenn Sie der Meinung sind, das könnte man an der Stelle so machen, dann müssen wir künftig nicht nur für diesen, sondern auch für andere Bereiche im Rahmen des NKF-Systems Rückstellungen, sprich: Vorsorge dafür treffen, dass das Land in bestandskräftige Bescheide eingreift. Das wird für die Liquidität der Kommunen nicht günstig ausgehen.

Um das mit einem Bild zu unterlegen: Mit dem neuen Verteilungsmodell behandeln Sie einzelne Städte so, als ob sie im Jahre 2004 überhaupt keine Wohngeldempfänger gehabt hätten. In Wuppertal und in Düsseldorf gab es nach Ihrem Modell im Jahr 2004 keine Wohngeldempfänger. Es würde sie auch künftig nicht geben, wenn wir nicht zusammengelegt hätten. Ich halte den Verteilungsschlüssel für falsch. Wenn Sie ihm folgen, dann stützen Sie sich aber auch vollständig auf die amtliche Finanzstatistik, sonst machen Sie sich verfassungsrechtlich angreifbar.

Zum Thema „Rückforderungen“ habe ich bereits alles ausgeführt.

**Prof. Dr. Volker Warendorf (Vorsitzender Richter am Landessozialgericht NRW a. D.):** Ich hatte beruflich mit den Problemen des SGB II, SGB XII und des Asylbewerberleistungsgesetzes zu tun und beschäftige mich wissenschaftlich mit Fragen des Verfahrensrechtes und Problemen des SGB II.

Bei Thema „unechte Rückwirkung“ haben Sie indirekt auf meine Stellungnahme hingewiesen. Bei diesem Komplex müssen wir zwischen zwei Fragen unterscheiden. Es geht einmal um die Erstattung. Dieser Punkt muss – jedenfalls aus verfassungsrechtlicher Sicht – von der Frage getrennt werden: Welchen Verteilungsschlüssel lege ich zugrunde? Dabei muss man auch den Überlegungen des Landesverfassungsgerichtes folgen, das dem Gesetzgeber einen ganz klaren Auftrag erteilt hat, was die Rückforderung angeht. Dieser Auftrag ist verschiedenartig zu erfüllen. Sie können ihn erfüllen, indem Sie es wie eine Privatperson herunterbrechen und die Vorschriften der §§ 44 ff. SGB X anwenden. Das sind die Verfahrensvorschriften – speziell § 45 –, mit denen man normalerweise rechtswidrig erlangte Leistungen zurückabwickelt. Da wie insgesamt bei der verfassungsrechtlichen Frage spielt der Vertrauensgrundsatz sicherlich eine Rolle.

Der Gesetzgeber ist dem Auftrag des Landesverfassungsgerichtshofes nachgekommen und hat etwas gewählt. Er sagt: Es muss eine Erstattung erfolgen. Damit haben Sie einen weiten Gestaltungsspielraum. Sie können natürlich auf § 44 oder § 45 SGB X zurückgehen, es ist verfassungsrechtlich aber auch anders möglich – wie es hier gemacht worden ist –: indem Sie eine originäre Erstattungsregelung in das Gesetz aufnehmen.

Auch was die Frage des Verteilungsmaßstabes angeht, hat der Landesverfassungsgerichtshof keine konkreten Vorgaben gemacht. Das liegt nun einmal leider im Wesen der Richter, die gerne entscheiden, auch andeuten, in welche Richtung es geht, aber konkret wenig dazu sagen, wie es in der Praxis aussehen soll. Wenn Sie diesen Verteilungsmaßstab nehmen – Sie haben es ja selbst angedeutet –, gibt es mehrere Möglichkeiten. Hier hat sich der Landesgesetzgeber für die Jahresrechnungsstatistik entschieden.

Wie ist das zu bewerten? Aus meiner Sicht handelt es sich um eine plausible Grundlage, auf der man aufbauen kann. Es ist auch nur eine Plausibilitätsprüfung und keine Prüfung, die in die einzelnen Fälle hineingeht. Ich halte das für verfassungsrechtlich – politisch will ich das gar nicht bewerten, dazu sind Sie eher berufen – vertretbar und haltbar.

**Reiner Limbach (Landkreistag NRW):** Wir haben in unserer Stellungnahme ausgeführt, dass die Jahresrechnungsstatistik als Berechnungsgrundlage der richtige Weg ist. Wir halten den Gesetzentwurf für einen verfassungskonformen Weg, denken aber gleichwohl, dass es im Sinne einer höheren Verteilungsgerechtigkeit – genauso verstehen wir das Urteil des Verfassungsgerichtshofes – Ziel sein muss, im Rahmen des Machbaren, des legislativ Regelbaren eine maximale Verteilungsgerechtigkeit herzustellen.

Insofern haben wir uns in unserer Stellungnahme dafür ausgesprochen, auf Grundlage der Systematik des Gesetzentwurfes bei den relevanten Positionen der Hilfe zur Pflege dann auch die Einnahmen der Gruppierungen 24 und 25 der besagten Jahresrechnungsstatistik zu berücksichtigen. Das hat für die Bestimmung des Umfangs der Be- und Entlastung gravierende Auswirkungen, führt aber zu mehr Verteilungsgerechtigkeit, infolgedessen auch zu einer höheren Akzeptanz, und zwar unabhängig davon, ob die jeweiligen Kommunen zur Gruppe der Rückzahlungsverpflichteten oder zur Gruppe der Rückzahlungsempfänger gehören.

Da wir hier ohnehin darüber reden, welchen Modalitäten die Verteilung eines vorgegebenen Budgets unterworfen ist, wird sich das Gewinner-Verlierer-Problem nicht gänzlich ausblenden lassen. Wir können aber den Weg mit einer höchstmöglichen Akzeptanz beschreiten.

**Hubert Kleff (CDU):** Ich möchte noch einmal zu den Rückforderungen kommen. Die kommunalen Spitzenverbände haben dazu eine ganz klare Aussage gemacht, die sich nicht mit den Ausführungen von Herrn Prof. Wahrendorf verträgt. Wie beurteilen die anderen Sachverständigen dies rechtlich? Es handelt sich um ein komplexes und schwieriges Thema. Wenn seitens der Kommunen richtige Angaben zum Erstattungs- oder Entlastungsbetrag gemacht worden sind, spielt dann nicht der Vertrauensschutz eine große Rolle? Sie haben ganz eindeutig gesagt, dass die Rückerstattungsregelungen des vorgeschlagenen neuen § 7a über das Urteil des Verfassungsgerichts hinaus rechtlich nicht haltbar und politisch inopportun sind. Wird das von den anderen Anwesenden ebenfalls so gesehen? Von allen nicht, das haben wir gerade gehört.

**Reiner Limbach (Landkreistag NRW):** Ich kann das bestätigen. Entgegen den Ausführungen von Herrn Prof. Wahrendorf sind wir der Ansicht, dass die Rückerstattungen rechtlich bedenklich sind. Die ganze Terminologie „echte Rückwirkung“, „unechte Rückwirkung“ bezieht sich auf den legislativen Prozess. Wir haben aber hier – auch wenn es darum geht, in einer Streckung über acht Jahre sukzessive Beträge zurückzuführen – die Grundlage, dass zunächst eine Rücknahme erfolgen muss. Der Einstieg in das zeitlich gestreckte Verfahren ist zwingend – da bewegen wir uns im normalen Verwaltungsverfahren – die Rücknahme.

Gerade weil Sie die Kommunen an der Stelle nicht anders behandeln wollen als jeden Empfänger von Sozialleistungen, gelten infolgedessen auch die Regelungen, wie sie § 48 Verwaltungsverfahrensgesetz, analog das SGB X, vorsieht. In dessen Abs. 2 bis 4 sind Vertrauensschutztatbestände beschrieben, auf die sich die Kom-

munen, die von einer Rückforderung betroffen sein werden, zu Recht berufen können.

**Verena Göppert (Städtetag NRW):** Ein zusätzliches Argument, den Vertrauensschutz zu berücksichtigen, ist auch die Tatsache, dass die kommunale Datenerhebung, die jetzt in der Form laut Verfassungsgerichtshof für Nordrhein-Westfalen nicht mehr zur Grundlage genommen werden darf, auf Bundesebene Grundlage für die Bundesbeteiligung war. Wieso soll eine Kommune auf die Idee kommen, dass auf Landesebene verkehrt sein könnte, was sie vonseiten des Bundes bekommen hat? Diesen Vertrauensschutz muss man den Kommunen schon zugestehen.

**Prof. Dr. Volker Warendorf (Vorsitzender Richter am Landessozialgericht NRW a. D.):** Wir müssen ganz deutlich unterscheiden: Nicht § 48 ist anwendbar, sondern das SGB X. Man kann es machen, aber das Landesverfassungsgericht hat etwas anderes vorgegeben. Es hat offengelassen, wie man das Ganze rückwärts abwickelt. In § 45 spielt das Vertrauen sicherlich eine ganz große Rolle; das ist dort in Abs. 2 geregelt.

Hier bleiben wir aber im legislativen Bereich. Der Landesgesetzgeber sagt: Wir schaffen eine eigene, originäre Regelung, um dem Auftrag des Landesverfassungsgerichtes nachzukommen. Das heißt, man muss schon zwischen dem Verwaltungsverfahrensgesetz und der originären Regelung dieses Gesetzes unterscheiden.

**Rainer Bischoff (SPD):** Herr Hintzsche, Sie hatten durchaus tragfähig argumentiert, dass die Einnahmeseite nicht berücksichtigt worden sei. Ist sie denn aus Sicht des Praktikers jahresscharf zuordenbar? Sie haben laufende Verfahren, in denen Sie Einnahmen einklagen. Können Sie garantieren, dass diese jahresscharf zuordenbar sind?

**Burkhard Hintzsche (Stadt Düsseldorf):** Ich würde die Frage gerne an den Kämmerer weitergeben; denn die finanzstatistischen Daten werden von den Kämmerereien gemeldet.

**Vorsitzender Günter Garbrecht:** Es ist immer wieder kommuniziert worden, dass die Sozialdezernenten da falsche Zahlen geliefert hätten.

**Frank-Ronald Jahnke (Stadt Düsseldorf):** Zunächst einmal will ich auf die Ausgabenseite abstellen. Dort gibt es das gleiche Problem wie auf der Einnahmenseite; denn da werden auch Zahlungen geleistet, die nicht periodengerecht innerhalb des Jahres stattfinden, beispielsweise wenn die Kommune an Dritte Leistungen erstattet, die im Vorjahr erbracht worden sind. Das Problem stellt sich also auf beiden Seiten.

Für Einnahmen, die nicht im laufenden Haushaltsjahr eingehen, haben wir die gesetzliche Verpflichtung, die der Landtag mit dem NKF beschlossen hat, Forderungen zu bilanzieren. Diese Einnahmen, die in späteren Perioden eingehen, müssen wie in

einem Unternehmen als Forderungen ermittelt, betragsmäßig inventarisiert und bilanziert werden, Herr Prof. Wahrendorf. Das sind Zahlen, die vorliegen. – Nur am Rand: In früheren Jahren der Kameralistik wurden daraus Kasseneinnahmereste gebildet. – Das heißt, man kann jährlich ermitteln, welche Einzahlungen – so nennt sich das heute, früher hieß es Einnahmen – aus früheren Perioden auf diese Forderungen gebucht werden. Die Buchhaltung bucht solche Einzahlungen auch auf Forderungen vergangener Jahre. Das lässt sich zweifelsfrei ermitteln.

Gestatten Sie mir noch eine Ergänzung, was die Datenbasis der Kassenstatistik angeht. Man kann die Kassenstatistik nehmen, auch wenn sie sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben solche Unwägbarkeiten beinhaltet, wie gerade genannt, die aber ermittelbar sind. Man muss sie nur ermitteln, also eine ergänzende Kassenstatistik erstellen. Hier spielen weitere Schwächen eine Rolle. Denken Sie an den Abschlusstermin der Zahlungen eines Jahres. Die eine Kommune nimmt den 15. Dezember, die andere den 30. Dezember. Was ist denn an unterschiedlichen Zahlungen in diesem Zeitraum kommunal, interkommunal gelaufen? Es kann sich um riesige Beträge handeln, wenn Sie am 30. Dezember Zahlungen für den Januar leisten. Die leisten Sie nicht am 15. Darin sind sehr große Verwerfungen, wenn man nicht sauber abgrenzt. Das ist bei der Statistik nicht der Fall. – Das zum Ersten.

Zum Zweiten: Nach unseren Berechnungen wurden für die Vergleichsjahre 2004/2005 unterschiedliche Datenbasen aus der Statistik genommen, und zwar drei Unterabschnitte für das Jahr 2004 – die Unterabschnitte 410, 415 und 417 – und ein Unterabschnitt für das Jahr 2005, nämlich 410. Daraus resultiert eine riesige Differenz, die als Entlastungseffekt unterstellt wird. Es ist klar: Wenn man drei Bereiche für das erste Jahr nimmt und nur einen Bereich für das zweite Vergleichsjahr, in dem die vermeintliche Entlastung vorhanden ist, ist die Entlastung – unterschiedlich ausgeprägt – natürlich höher. Hier gibt es Angriffspunkte, die für den Finanzwirtschaftler ein wahres Betätigungsfeld sind.

**Dr. Carolin Butterwegge (LINKE):** Meine erste Frage, warum der neue Verteilungsschlüssel fragwürdig ist, hat sich nach den Ausführungen schon weitgehend erübrigt. Daher möchte ich zu einem zweiten Problem kommen, und zwar das der Rückzahlungen. Alle Kommunen sollen die zu viel ausgezahlten Beträge zurückzahlen. Das politische Problem ist – darauf habe ich schon in meinem Redebeitrag im Plenum aufmerksam gemacht –, dass manche Kommunen dazu überhaupt nicht in der Lage sind. Die Finanzarmut der Kommunen, zum Beispiel von Duisburg, wird dadurch erheblich verschärft, und damit werden die Ziele, die sich die jetzige Landesregierung gesetzt hat, konterkariert, nämlich für handlungsfähige Kommunen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge zu sorgen.

Weil das alles ein Dschungel ist, in den ich mich gerade erst eingearbeitet habe, und weil ich die Anhörung im Jahr 2007 nicht mitverfolgen konnte – wir Linke sind ja neu hier –, habe ich noch eine Frage bezüglich der aufgeworfenen Forderungen, dass die Zuweisungsbeträge in Zukunft gekürzt, gestundet, von einem Moratorium betroffen oder sonst wie als erledigt erklärt werden sollen. Wie begründet sich die in manchen

Stellungnahmen vertretene Auffassung, dass von der Rückzahlung auch abgesehen werden kann? Ist das Ihres Erachtens sinnvoll?

**Burkhard Hintzsche (Stadt Düsseldorf):** Ich weiß nicht, ob ich der richtige Ansprechpartner bin. Aber ich kann für Düsseldorf sagen: Wir sind in einer Sondersituation. Nach dem neuen Modell bekommen wir künftig nichts mehr. Insofern bin ich sehr gespannt, gegen welche Forderungen die 66 Millionen € aufgerechnet werden sollen.

Ich bleibe dabei, auch wenn es in der Anhörung eine andere Bewertung gegeben hat, die aber nicht von einem Verwaltungsverfahrenrechtler kommt, dass ich sehr gespannt bin, wie das Land bestandskräftige Verwaltungsakte aufheben wird. Schon die Tatsache, dass Sie an der Stelle auf dem Gesetzesweg versuchen, ein Instrument zu schaffen, zeigt, dass Ihre Prüfung wahrscheinlich ergeben hat, dass die normalen Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes nicht ausreichen, um in bestandskräftige Verwaltungsakte einzugreifen.

Weil ich nicht nur Verantwortung für eine Stadt trage, sondern auch stellvertretender Vorsitzender des Sozialausschusses des Städtetages Nordrhein-Westfalen bin, sage ich Ihnen: Sie haben im Moment bei den Städten in der mittelfristigen Finanzplanung und auch für den Haushalt 2011 Einnahmen von Landesseite generiert, die Sie in den nächsten acht Jahren nicht erzielen werden. Damit fehlt Ihnen ein wesentlicher Beitrag zur Deckung des Haushaltes, der im Zweifelsfall ohnehin nicht ausgeglichen ist. Das bedeutet zusätzliche Anstrengungen der Städte bei der Weisungslage der Bezirksregierungen zum Haushaltsausgleich. Dieser Haushaltsausgleich kann nur hergestellt werden, indem Sie weiter in freiwillige Leistungen eingreifen. Ich spreche jetzt nicht für Wuppertal, aber wir lesen alle Zeitung und wissen, dass es um Theaterschließungen und Ähnliches geht.

Der Weg, den Sie gehen, ist ganz gefährlich, und zwar nicht nur für die Städte, die keinen ausgeglichenen Haushalt haben, sondern auch für diejenigen, deren Haushalt ausgeglichen ist; denn die Ansatzplanungen der Kommunen gehen generell von einer bestimmten Zuweisungsquote des Landes für die Folgejahre aus. Jetzt ist es noch ein Unterschied, ob Sie diese nach unten oder im Einzelfall nach oben korrigieren oder auf null setzen. Es handelt sich um Millionenbeträge. Das sind also auf jeden Fall Eingriffe, die sich vor Ort bei den Bürgerinnen und Bürgern bemerkbar machen.

Ich knüpfe an der Stelle an das an, was in allen schriftlichen Stellungnahmen ausgeführt worden ist: Der Verfassungsgerichtshof hat nicht gesagt, dass man diesen Weg gehen muss, sondern er hat nur einen Nachteilsausgleich angemahnt. Das Wie hat er offengelassen. Insofern halte ich den Weg, den Sie gehen wollen – vielleicht sind wir uns insoweit einig, dass man sehen muss, ob er einer juristischen Überprüfung standhalten wird –, für höchst angreifbar und für die kommunale Familie für gefährlich. Ich halte ihn auch nicht für vertrauensbildend bezogen auf andere Maßnahmen des Landes. Es kann nicht sein, dass wir uns in der Zukunft nicht mehr auf bestandskräftige Bescheide des Landes verlassen können.

**Dr. Stefan Kühn (Stadt Wuppertal):** Da Herr Hintzsche Wuppertal erwähnt hat, will ich zumindest darauf hinweisen, warum ich das Ergebnis aus Sicht der Stadt Wuppertal – ich will es vorsichtig ausdrücken – für bemerkenswert halte. Bis zum Jahre 2004 hatten wir eine Regelung, nach der es Wohngeld für Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger gab. Damit wurden unsere sozialen Kosten reduziert. 2004 betraf das ungefähr 12.000 Familien in unserer Stadt. Wir haben damals vom Land, vom Bund über dieses Verfahren 2,3 Millionen € erhalten, die unsere sozialen Kosten reduzierten.

Dann wurde – ich meine nach wie vor, aus richtigen Gründen – der Wohngeldanspruch abgeschafft, und es sollte ein Ausgleichsmechanismus gefunden werden. Der jetzt vorliegende Gesetzentwurf bedeutet für uns folgenden Ausgleichsmechanismus: Früher bekamen 12.000 Familien Sozialhilfe, und wir haben 2,3 Millionen € bekommen. Im Jahr 2008 hatten wir für 24.000 Bedarfsgemeinschaften KdU zu zahlen und haben null erhalten. Im Jahr 2009 hatten wir für 26.000 Bedarfsgemeinschaften KdU zu zahlen und haben sage und schreibe noch 1,1 Millionen € bekommen. Davon sollen wir in den nächsten Jahren auch noch, wenn es bei 1,1 Millionen € bliebe – Konjunktiv –, 14 Millionen € Rückforderungen abstottern.

Deswegen bitte ich um Nachsicht, wenn ich das aus unserer Sicht für ein erstaunliches Ergebnis halte und insofern schon frage, ob hier ein interkommunal plausibler Mechanismus gewählt wird, insbesondere wenn Sie es mit der Frage korrelieren lassen: Wer hat wie viele Aufwendungen, und wie viel wird vom Land erstattet? Wir haben uns das für einzelne Kommunen angeschaut: Es gibt Kreise, die auf diesem Wege fast 30 % ihrer gesamten KdU erstattet bekommen. Eine Stadt wie Wuppertal mit 100 Millionen € KdU bekommt dann 0 bis 1 % erstattet. Daher haben wir zumindest die Frage, ob dies ein konsistentes, interkommunal vergleichbares Verfahren ist. Ich will es vorsichtig formulieren: Daran haben wir größere Zweifel.

**Verena Göppert (Städtetag NRW):** Die Berechnung, die Herr Dr. Kühn gerade angestellt hat, wirft in der Tat Fragen auf. Es kann nicht sein, dass in der heutigen Situation, wenn man es auf das Wohngeld bezieht, null erstattet wird, wenn es früher anders war. Das hat aber einen Grund – den man beseitigen und dadurch für eine gewisse Entspannung in dieser Frage sorgen kann –: Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen bekommen 220 Millionen € weniger, als das Land eigentlich an Wohngeldeinsparung hat, weil dieser Betrag für die sogenannte „Ostmilliarde“ verwendet wird. Es ist ein Punkt der Umsatzsteuerverteilung, den das Land Nordrhein-Westfalen mitfinanzieren muss, was es aber auf die Kommunen abwälzt. Hier fehlen 220 Millionen €. Irgendwo muss das zutage treten.

Wenn man zumindest für die Rückzahlungen keinen interkommunalen Ausgleich vorsieht, den auch der Verfassungsgerichtshof nicht verlangt, sondern die Summe betrachtet, die bereits seit 2005 abgezogen wird, kommt man sehr gut auf die fehlenden Beträge. In den betreffenden Jahren haben die Kommunen schon 660 Millionen € zu wenig bekommen, weil sich das Land die Gegenfinanzierung der „Ostmilliarde“ von ihnen bezahlen lässt. Das wäre sicher ein Ansatzpunkt, den man in den

weiteren Beratungen – zumindest für den Ausgleich der Nachzahlungen – in Erwägung ziehen sollte.

**Vorsitzender Günter Garbrecht:** Sie haben insbesondere auf § 11 Abs. 3a Finanzausgleichsgesetz, in dem diese Frage geregelt ist, und den Überprüfungsmechanismus hingewiesen. Die Landesregierung wird auf diesen Hinweis, auch gegenüber dem Ausschuss, sicher reagieren.

**Tim Kähler (Stadt Bielefeld):** Wenn Sie die Frage der 220 Millionen € bewerten wollen: Dazu ist der Hinweis des Herrn Vorsitzenden genau richtig. Es gibt andere Finanzregelungsmechanismen, durch die man den Vorwegabzug im Rahmen der gesamten Finanzausstattung der Gemeinden vielleicht besser hätte bewerten können als in den fachlich bezogenen Finanzausweisungen. Die Frage ist: Welchen Mechanismus wähle ich für welche Gegenständlichkeit von Finanzierung?

In meiner Stellungnahme habe ich das nicht zuletzt deswegen aufgeführt, weil die Finanzregelung zur Entlastung der Kommunen – ursprünglich auch angedacht in der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen – ein wichtiger Punkt war. Damit wurde auch ein strukturpolitischer Effekt verbunden, indem man sagte, auf diesem Weg solle mit Blick auf die auch vorher heterogene Belastung von Kommunen durch Langzeitarbeitslosigkeit unterschiedlicher Ausprägung etc. eine überproportionale Entlastung stattfinden, das heißt ein Sondermechanismus. Das Land hat die Kosten zur Finanzierung des Aufbaus Ost zu tragen und muss in diesem Rahmen die Gesamtfinanzausstattung der Kommunen betrachten. Die Frage ist nur, ob der Abzug in diesem Mechanismus richtig ist oder dies nicht in anderen Finanzverteilungsparametern eher nachvollziehbar regelbar ist.

**Vorsitzender Günter Garbrecht:** Ich möchte gerne zum Abschluss die Frage an die kommunalen Spitzenverbände richten, die Herr Hintzsche ganz zu Anfang – in seiner schriftlichen Stellungnahme ist das auch enthalten – angedeutet hat, nämlich zu einem Verteilungsmechanismus zu kommen, der ausschließlich belastungsorientiert ist. Er hat dabei auf andere Bundesländer verwiesen. Ich habe die Anhörung von 2007 noch gut im Ohr, habe auch noch die Unterlagen, kenne die Diskussion und die Position von damals. Gibt es hierzu eine Positionierung der kommunalen Spitzenverbände?

**Verena Göppert (Städtetag NRW):** Die kommunalen Spitzenverbände haben Mitgliedsstädte und widersprechen nur ungern. Herr Hintzsche hat es aber sehr diplomatisch formuliert. Die kommunalen Spitzenverbände haben sehr für das System plädiert, die Belastungen der früheren Jahre adäquat zu berücksichtigen und erst auszugleichen, bevor man in eine Entlastungszone kommt. Die Regelung, die das Land jetzt konsequenterweise von der Grundstruktur her fortsetzt, ist damals – im Gegensatz zu Baden-Württemberg – auf ausdrücklichen Wunsch der kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen zur Anwendung gekommen.

**Vorsitzender Günter Garbrecht:** Es gibt keine weiteren Fragen, meine Damen und Herren. Ich danke Ihnen für die vielen sachgerechten Hinweise, die Sie uns für die weitere Beratung des Gesetzentwurfs gegeben haben. Ich wünsche Ihnen eine un-fallfreie Heimfahrt.

Der Ausschuss trifft sich um 13:30 Uhr zur 4. Sitzung.

Die Sitzung ist geschlossen.

gez. Günter Garbrecht  
Vorsitzender

hoe/12.11.2010/15.11.2010

161

