

## **SGB II Trägerschaft / Neuregelung**

### **Sachstand**

Am 13.2.2009 haben BM Scholz, MP Rüttgers und MP Beck einen Vorschlag zur Neuordnung der SGB II Trägerschaft vorgelegt. Hintergrund ist ein Urteil des BVerfG vom 20.12.2007, wonach die derzeitigen Regelungen zur Zusammenarbeit von Bundesagentur für Arbeit (BA) und Kommunen im SGB II bis längstens zum 31.12.2010 gelten. Der Vorschlag befindet sich in der Ressortabstimmung; der ursprüngliche Termin für die Kabinettsbefassung (11.3.2009) wird aufgrund einer Fristverlängerungsbitte des BMI wohl nicht erreicht werden.

### **Inhalt**

- Die derzeit 346 Arbeitsgemeinschaften und 20 getrennte Trägerschaften werden zu eigenständigen Anstalten des öffentlichen Rechts, auf der Grundlage von Bundes- (nicht Landes-)recht, mit eigener Personalhoheit und eigenem Haushalt. Sie werden im Grundgesetz (GG) als zulässige Form der Mischverwaltung verankert. Sie sollen künftig Zentren für Arbeit und Grundsicherung (ZAG) heißen.
- Die 69 Optionskommunen sollen nicht im GG, sondern lediglich im SGB II entfristet, also auf Dauer festgeschrieben werden. Eine Erhöhung der Zahl soll nicht stattfinden.
- Die Trägerschaft sowie die inhaltliche und finanzielle Verantwortung von BA und Kommunen bleiben in unveränderter Weise bestehen.
- Die Organe des ZAG sind Geschäftsführer und Trägerversammlung. In der Trägerversammlung sind die Träger BA und Kommune in gleicher Stärke vertreten, so dass Entscheidungen nur gemeinsam getroffen werden können. Die Trägerversammlung ist zuständig für organisatorische, haushalterische und personalwirtschaftliche Fragen des ZAG.

- Da beide Träger grundsätzlich gleichberechtigt in den Gremien beteiligt sind, wird für den Fall der Nichteinigung ein kompliziertes Streitschlichtungsverfahren vorgesehen. Dafür werden in den Bundesländern Kooperationsausschüsse eingerichtet, die über die Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik auf Landesebene beschließen. Außerdem sollen sie bei Streitfällen wie der Benennung des Geschäftsführers eines ZAG, bei widerstreitenden Weisungen von BA und Kommune o.ä. tätig werden. Angehören sollen dem Gremium Bund (BMAS) und Länder (oberste Landesbehörde). Die beiden Träger, BA und Kommunen, die für die fachliche Arbeit, die Finanzierung und die Bescheide an die Arbeitslosen zuständig sind, sollen nicht beteiligt werden.
- Auf lokaler Ebene werden Beiräte für jedes ZAG eingerichtet, in denen die Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes über die Auswahl und Gestaltung der Eingliederungsmaßnahmen beraten.
- Auf Bundesebene wird beim BMAS des weiteren ein Bund-Länder-Ausschuss zur Beobachtung und Beratung der zentralen Fragen der Umsetzung gebildet.
- Dem BMAS wird das Recht zur Errichtung einer neuen Bundesbehörde eingeräumt, die für die Genehmigung der Haushalte der neuen ZAG sowie die Rechts- und Fachaufsicht, soweit sie dem Bund zusteht, zuständig sein soll.
- Die Frage der Aufsicht soll wie folgt gelöst werden: Bund und Länder haben, wie bisher, die Rechts- und Fachaufsicht über ihre Träger in dem neuen ZAG. Der Bund erhält die Rechtsaufsicht über die Trägerversammlung des neuen ZAG, eine Fachaufsicht gibt es nicht. Die Länder führen allein die Aufsicht über die Optionskommunen.
- Die Personalfrage soll wie folgt gelöst werden: Das bisherige BA- und kommunale Personal, sowie die befristeten und Zeitarbeitskräfte behalten vorläufig ihren Status und werden in das ZAG abgeordnet sowie später von diesem übernommen. Dazu erhalten die neuen ZAG das Recht eigenes Personal einzustellen und damit langsam einen eigenen Personalkörper aufzubauen.

**Der geschäftsführende Vorstand hat bei seiner Tagung am 17.2.2009 in Brüssel den vorgelegten Vorschlag abgelehnt.**

**Begründung:**

1. Keine Einigung um jeden Preis

Das BVerfG hat dem Gesetzgeber bis Ende 2010 Zeit gegeben, eine verfas-

sungskonforme Form der Zusammenarbeit zu finden. Zwar bedarf es nicht nur einer Entscheidung des Gesetzgebers, sondern auch einer Umsetzung in der Praxis, für die ebenfalls Zeit vorgesehen werden muss, aber diese Überlegungen können nicht dazu führen, einen aus grundsätzlichen Erwägungen abzulehnenden Vorschlag mit dem Argument Zeitdruck durch die parlamentarischen Beratungen zu peitschen. Nach der Bundestagswahl sollte die dann gewählte Regierungsmehrheit einen sachgerechten und mehrheitsfähigen Vorschlag ausarbeiten. Die konkrete Zusammenarbeit der beiden Träger vor Ort kann bis zu einer endgültigen Lösung auf lokaler Ebene stattfinden. Selbst wenn eine Neuregelung erst später gelingt, entsteht kein rechtloser Zustand. Die Trägerschaft, also die Aufgabenverteilung im SGB II wurde vom BVerfG nicht kritisiert und bleibt daher unangetastet ebenso wie die materiellen Vorschriften des SGB II, z.B. zu den aktiven und passiven Leistungen. Das heißt, kein Hartz IV Empfänger muss auf seine ihm zustehenden Leistungen verzichten.

## 2. Grundsätze der Verfassung achten

Die Verfassungswidrigkeit der derzeitigen Zusammenarbeit darf nicht dadurch gelöst werden, dass diese, vom BVerfG gerügte, intransparente Form der Mischverwaltung unter neuem Namen im GG verankert wird. Das wird den Grundsätzen unserer Staatsorganisation, wie sie die Verfassung vorsieht, nicht gerecht.

Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 20.12.2007 zum Thema Mischverwaltung ausgeführt (Rz. 158):

*„Eine hinreichend klare Zuordnung von Verwaltungszuständigkeiten ist vor allem im Hinblick auf das Demokratieprinzip erforderlich, das eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern fordert und auf diese Weise demokratische Verantwortlichkeit ermöglicht (...). Demokratische Legitimation kann in einem föderal verfassten Staat grundsätzlich nur durch das Bundes- oder Landesvolk für seinen jeweiligen Bereich vermittelt werden (...). Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist zwar nicht die Form der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns entscheidend, sondern deren Effektivität; notwendig ist ein bestimmtes Legitimationsniveau (...). Daran fehlt es aber, wenn die Aufgaben durch Organe oder Amtswalter unter Bedingungen wahrgenommen werden, die eine klare Verantwortungszuordnung nicht ermöglichen. Der Bürger muss wissen können, wen er wofür - auch durch Vergabe oder Entzug seiner Wählerstimme - verantwortlich machen kann.“*

Eine solche klare Zuordnung von Verantwortung scheint aber, trotz GG-Änderung, bei Umsetzung des jetzt vorgelegten Vorschlags ebenso wenig möglich wie heute bei den Arbeitsgemeinschaften. Insbesondere der Einigungszwang bei

personalwirtschaftlichen, organisatorischen und haushalterischen Fragen in der Trägerversammlung führt dazu, dass die Träger, BA und Kommunen, in ihrer Aufgabenwahrnehmung von der Zustimmung des jeweils anderen Trägers abhängig sind, so dass eine klare Verantwortungszuordnung insoweit nicht möglich ist.

3. Hilfe für Arbeitslose hat Vorrang vor Umorganisation

Die Arbeitsgemeinschaften sollen sich um die Arbeitslosen kümmern und sich nicht mit sich selber beschäftigen. Mit dem Vorschlag würde eine ungeheure Bürokratie verursacht, die genau in der Zeit, in der aufgrund der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise mit schwierigen Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt zu rechnen ist, die Kräfte in den Arbeitsgemeinschaften absorbieren würde. Es müssten 370 neue Behörden gegründet werden, überall müssten Geschäftsordnungen erlassen, Personalvertretungen und Geschäftsführer neu gewählt und dazu noch neue Gremien gegründet, besetzt und arbeitsfähig gemacht werden.

4. Optionskommunen absichern

Der Vorschlag zur GG-Änderung und Schaffung von ZAG sieht keine grundgesetzliche Absicherung und Ausdehnung der Optionskommunen vor. Diese sollen lediglich im SGB II selber entfristet werden. Da dies einer Neuübertragung von Aufgaben entspricht, die mit der Föderalismusreform I abgeschafft wurde, ist eine solche Regelung wohl verfassungswidrig. Die Unterschrift des Bundespräsidenten unter ein solches Gesetz wäre fraglich.

5. BMAS lehnte eigene Vorschläge ab

Am 23.9.2008 veröffentlichte das BMAS ein Eckpunktepapier zur Neuorganisation der Durchführung des SGB II, das mit Bundeskanzleramt, Bundesfinanz-, Bundesinnen- und Bundesjustizministerium abgestimmt war. Hierin heißt es zu dem jetzt vorgelegten Vorschlag: *„Dieser Ansatz wird ... abgelehnt“ (Anhang 2, Seite 2).*

Zur Begründung führt das BMAS aus:

*„Entscheidender Nachteil bei einer vollständigen Eigenständigkeit der ZAG wäre die Kleinteiligkeit des Verwaltungshandelns, wenn Fragen wie die der Personalbewirtschaftung, der Haushaltsplanung und der Liegenschaftsverwaltung dezentral in 370 Einheiten zu regeln wären, was insgesamt ineffizient wäre. Auch die Neugründung von 370 selbständigen Behörden wäre mit Blick auf den damit verbundenen bürokratischen Aufwand kaum vertretbar und würde den Bemühungen von Bund und Ländern zum Bürokratieabbau zuwiderlaufen.“ ... „Die Verselbständigung der (ZAG) aus haushaltsrechtlicher Sicht stünde ferner im Konflikt zur Finanzierungsverantwortung und Steuerungsverantwortung des Bundes. Die Verflechtungen und Abhängigkeiten mit*

*bzw. von den Haushalten des Bundes, der Länder und der Kommunen wären so erheblich, dass eigene Haushalte der ZAG und ihre notwendige Harmonisierung mit diesen bereits aus verwaltungsökonomischer Sicht kaum vertretbar wären. Einerseits wäre damit kein Mehrwert (insbesondere kaum „echte“ Haushaltsautonomie), andererseits aber eine deutliche Zunahme von Verwaltungsaufwand verbunden.“ ... „Letztlich würde durch den dreigliedrigen Personalkörper aus zugewiesenem Personal von Bund und Kommune sowie eigenem Personal die Heterogenität der Beschäftigtenstruktur längerfristig noch verstärkt.“*

#### 6. Ver.di lehnt Vorschlag des BMAS ab

Die Gewerkschaft ver.di lehnt in ihrer Stellungnahme vom 25.2.2009 den Vorschlag des BMAS ebenfalls ab. „Insgesamt würde die ZAG nach dem vorgelegten Gesetzentwurf ... keinerlei Beitrag zur besseren Betreuung und Vermittlung im Hartz IV Bereich leisten. Stattdessen würde eine neue Bürokratie aufgebaut werden, die noch komplexere Entscheidungs-, Abstimmungs- und Aufsichtsstrukturen statt klar geregelter Verantwortlichkeiten mit sich brächte. Bestehende Doppelzuständigkeiten und Schnittstellen würden nicht beseitigt, sondern festgeschrieben werden.“ Weiter heißt es: Mit dem vorgelegten Vorschlag „würden die Verbindungen zum SGB III gekappt, statt notwendige neue Brücken zu bauen. Mit dem Auseinanderdriften der Rechtskreise wird auch das SGB III und eine frühzeitig einsetzende Förderung gravierend beeinträchtigt.“ Es bestünde „die Gefahr der Isolierung von Arbeitssuchenden in lokalen Maßnahmemärkten statt regionale und überregionale Horizonte in realen Arbeitsmärkten zu eröffnen.“ Die vorgesehene Neuorganisation hätte außerdem „weit reichende Folgen für die fast 56.000 Beschäftigten der „Jobcenter“, die von ihrer Herkunftsverwaltung ohne zeitnahe Rückkehroption abgeschnitten wären.“

#### 7. Hilfe aus einer Hand

Als wesentliches Argument für den jetzt vorgelegten Vorschlag wird die Erstellung eines einheitlichen Bescheides über die passiven (Geld-) Leistungen der beiden Träger angeführt (Alg II und Kosten der Unterkunft, KdU). Wichtig war dem Gesetzgeber seinerzeit aber nicht die Zusammenführung der passiven (Geld-) Leistungen, sondern vor allem das Zusammenwirken von Fördern und Fordern, also die Verknüpfung von aktiven und passiven Leistungen. Das Fördern (Geldleistungen, Weiterbildung, Jobangebote...) und das Fordern (Eingliederungsvereinbarung, Sanktionen...) sollte in einer Hand liegen, da die aktivierende Wechselwirkung beider Instrumente dann am wirkungsvollsten zur Geltung käme. Das wird, in der Hand der BA, auch dann gewährleistet, wenn für

die KdU-Leistung ein getrennter Bescheid erteilt wird.