

Materialien

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Juni 2010 zum
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP

**Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung
für Arbeitsuchende** - Drucksache 17/1555 -

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	3
C. Stellungnahmen eingeladenen Verbände und Einzelsachverständiger	
Bundesrechnungshof	4
Deutscher Landkreistag	14
Bundesagentur für Arbeit	20
Norbert Rein	39
Marlis Bredehorst	43
Ver.di	45
Dr. Egbert Schneider	49
Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH	56
Deutscher Gewerkschaftsbund	63
Deutscher Städte- und Gemeindebund e.V., Deutscher Städtetag	70
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	75
D. Stellungnahmen nicht eingeladenen Verbände	
Peter Schaar (Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit)	79
Aktion Psychisch Kranke	81

Deutscher Bundestag
17. Wahlperiode
Ausschuss für Arbeit und Soziales
(11. Ausschuss)

01. Juni 2010
Sekretariat des Ausschusses: ☎32487
Fax: 36030
Sitzungssaal: ☎33308
Fax: 36332

Mitteilung

Tagesordnung

20. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am Montag, dem 07. Juni 2010, 12.00 bis 15.00 Uhr 10557 Berlin, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900

Vorsitz: Abg. Katja Kipping (MdB)

Einzigiger Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende

(BT-Drucksache 17/1555)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17(11)157, 17(11)158, 17(11)159, 17(11)161, 17(11)160, 17(11)162, 17(11)163, 17(11)164, 17(11)165, 17(11)166, 17(11)167, 17(11)168, 17(11)169

*Ausschuss für Arbeit und Soziales
(federführend)
Innenausschuss
Rechtsausschuss
Finanzausschuss
Haushaltsausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Gesundheit
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung*

Katja Kipping

Vorsitzende

Sachverständigenliste

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
Deutscher Gewerkschaftsbund
ver.di -Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
Deutscher Landkreistag
Deutscher Städte- und Gemeindebund e. V.
Deutscher Städtetag
Bundesrechnungshof
Bundesagentur für Arbeit
Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH
Marlis Bredehorst
Dr. Egbert Schneider
Norbert Rein

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)158

27. Mai 2010

Schriftliche Stellungnahme

Bundesrechnungshof

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Juni 2010 zum
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP

**Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der
Grundsicherung für Arbeitsuchende - Drucksache 17/1555 -**

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages hat beschlossen, zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende (BT-Drs.17/1555) am 7. Juni 2010 eine öffentliche Anhörung durchzuführen. Hierzu hat der Ausschuss auch eine Vertreterin bzw. einen Vertreter des Bundesrechnungshofes als Sachverständige(n) eingeladen. Zudem hat er eine schriftliche Stellungnahme bis zum 31. Mai 2010, 12:00 Uhr, erbeten.

Mit der vorliegenden Unterrichtung kommen wir dieser Bitte nach.

Im Ergebnis sieht der Bundesrechnungshof in dem Reform-Modell eine nur eingeschränkt tragfähige Grundlage für eine sachgerechte Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Für diese Einschätzung sind zusammenfassend insbesondere die folgenden Gründe maßgeblich:

- (1) Das Reform-Modell überwindet nicht die Schwächen und Risiken, die in der Systementscheidung für eine zwischen Bund und Ländern (einschließlich Kommunen) geteilten Verantwortung für die Grundsicherung angelegt sind. Auch widerspricht es den auf Entflechtung (statt weiterer Verflechtung) ausgerichteten Zielen der Reformen im Bund-Länder-Verhältnis (Föderalismuskommission 1).
- (2) Mit der Entfristung und zugleich Erweiterung des kommunalen Optionsmodells wird ein mögliches einheitliches System der Grundsicherung für Arbeitsuchende dauerhaft aufgegeben. Die derzeit bestehenden Strukturen werden zu Lasten des organisatorischen Regelfalls weiter aufgebrochen und geschwächt. Die Entscheidung steht im Widerspruch zur eigenen Zielsetzung der Bundesregierung, die „bewährte“ Zusammenarbeit in den Arbeitsgemeinschaften fortzuführen. Ferner erscheint es angreifbar, dass für die derzeitigen Optionskommunen und die zukünftig „optionswilligen“ kommunalen Träger un-

terschiedliche Zulassungsvoraussetzungen gelten. Entsprechendes gilt für die Beschränkung auf bis zu 41 Neuzulassungen. Die Neuzulassung dürfte aufgrund der starken Rolle der Länder uneinheitlich gehandhabt werden.

- (3) Das Reform-Modell erhöht die Komplexität der Aufsicht und führt zu weiterem Verwaltungsaufwand. Es schreibt die bislang geteilten Aufsichtsstrukturen fort und erweitert sie um zusätzliche Stränge. Vor allem wird die Position des Bundes als maßgeblicher Finanzierungsträger der Grundsicherung nicht wesentlich gestärkt. Auch künftig wird er keine ausreichenden Steuerungsmöglichkeiten haben, um auf eine ordnungsgemäße, wirksame und wirtschaftliche Leistungserbringung hinzuwirken.
- (4) Das Reform-Modell gestaltet den Vollzug in den gemeinsamen Einrichtungen komplexer und aufwendiger als es bisher in den Arbeitsgemeinschaften der Fall war. Die Zusammenarbeit der Träger wird durch zahlreiche neue Gremien auf Orts-, Landes- und Bundesebene geprägt. Dabei sind die Entscheidungsbefugnisse nicht im Einklang mit der überwiegenden Kostenträgerschaft des Bundes verteilt. Zu den Organen der gemeinsamen Einrichtungen schreibt das Modell im Grundsatz die Strukturen fort, wie sie in den derzeitigen Arbeitsgemeinschaften bestehen. So sind ihre Verantwortungsbereiche und Befugnisse, auch in ihrem Verhältnis zu den Leistungsträgern, weiterhin nicht hinreichend bestimmt und abgrenzbar.
- (5) Die Gesetzesfolgenabschätzung bleibt bei den finanziellen Auswirkungen und Kostenrisiken für den Bund unvollständig. So erfasst sie nicht den Aufwand aus der Überführung der gegenwärtig getrennten Aufgabenwahrnehmung in die neuen Strukturen. Die haushaltsrechtlichen Regelungen werden zu erheblichen, bislang nicht berücksichtigten Mehrkosten führen (z. B. bei der Bundesagentur aufgrund der Verpflichtung zur fristgerechten inhaltlichen Prüfung

und Genehmigung von mehreren Hundert Stellenplänen der gemeinsamen Einrichtungen). Auch fehlt eine Schätzung der Kostenrisiken aus Effizienzverlusten aufgrund des erhöhten Abstimmungsaufwands in den neu eingerichteten Gremien.

Im Einzelnen beziehen wir uns auf den Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 15. April 2010. Wir fügen diesen Bericht als Anlage bei.

Anlage

14. Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 24. März 2010 (vor Eintritt in die Tagesordnung)

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat in seiner 14. Sitzung am 24. März 2010 den Bundesrechnungshof um eine Einschätzung zu der von der Bundesregierung angestrebten Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende in gemeinsamen Einrichtungen der Bundesagentur für Arbeit und der Kommunen (Jobcenter) gebeten. Er hat die Einschätzung bis zu seiner nächsten Sitzung am 21. April 2010 erbeten.

Mit der vorliegenden Unterrichtung kommen wir dieser Bitte nach.

Im Ergebnis sieht der Bundesrechnungshof in dem Modell der Bundesregierung eine nur eingeschränkt tragfähige Grundlage für eine sachgerechte Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Für diese Einschätzung sind zusammenfassend insbesondere die folgenden Gründe maßgeblich:

- (1) Das Modell der Bundesregierung überwindet nicht die Schwächen und Risiken, die in der Systementscheidung für eine zwischen Bund und Ländern (einschließlich Kommunen) geteilten Verantwortung für die Grundsicherung angelegt sind. Auch widerspricht es den auf Entflechtung (statt weiterer Verflechtung) ausgerichteten Zielen der Reformen im Bund-Länder-Verhältnis (Föderalismuskommission I).
- (2) Mit der Entfristung und zugleich Erweiterung des kommunalen Optionsmodells wird ein mögliches einheitliches System der Grundsicherung für Arbeitsuchende dauerhaft aufgegeben. Die derzeit bestehenden Strukturen werden zu Lasten des organisatorischen Regelfalls weiter aufgebrochen und geschwächt. Die Entscheidung steht im Widerspruch zur eigenen Zielsetzung der Bundesregierung, die „bewährte“ Zusammenarbeit in den Arbeitsgemeinschaften fortzuführen. Ferner erscheint es angreifbar, dass für die derzeitigen Optionskommunen und die zukünftig „optionswilligen“ kommunalen Träger unterschiedliche Zulassungsvoraussetzungen gelten. Entsprechendes gilt für die Beschränkung auf bis zu 41 Neuzulassungen. Die Neuzulassung dürfte aufgrund der starken Rolle der Länder uneinheitlich gehandhabt werden.
- (3) Das Modell der Bundesregierung erhöht die Komplexität der Aufsicht und führt zu weiterem Verwaltungsaufwand. Es schreibt die bislang geteilten Aufsichtsstrukturen fort und erweitert sie um zusätzliche Stränge. Vor allem wird die Position des Bundes als maßgeblicher Finanzierungsträger der Grundsicherung nicht wesentlich gestärkt. Auch künftig wird er keine ausreichenden Steuerungsmöglichkeiten haben,

um auf eine ordnungsgemäße, wirksame und wirtschaftliche Leistungserbringung hinzuwirken.

- (4) Das Modell der Bundesregierung gestaltet den Vollzug in den gemeinsamen Einrichtungen komplexer und aufwendiger als es bisher in den Arbeitsgemeinschaften der Fall war. Die Zusammenarbeit der Träger wird durch zahlreiche neue Gremien auf Orts-, Landes- und Bundesebene geprägt. Dabei sind die Entscheidungsbefugnisse nicht im Einklang mit der überwiegenden Kostenträgerschaft des Bundes verteilt. Zu den Organen der gemeinsamen Einrichtungen schreibt das Modell im Grundsatz die Strukturen fort, wie sie in den derzeitigen Arbeitsgemeinschaften bestehen. So sind ihre Verantwortungsbereiche und Befugnisse, auch in ihrem Verhältnis zu den Leistungsträgern, weiterhin nicht hinreichend bestimmt und abgrenzbar.

Die Gesetzesfolgenabschätzung der Bundesregierung bleibt bei den finanziellen Auswirkungen und Kostenrisiken für den Bund unvollständig. So erfasst sie nicht den Aufwand aus der Überführung der gegenwärtig getrennten Aufgabenwahrnehmung in die neuen Strukturen. Die haushaltsrechtlichen Regelungen werden zu erheblichen, bislang nicht berücksichtigten Mehrkosten führen (z. B. bei der Bundesagentur aufgrund der Verpflichtung zur fristgerechten inhaltlichen Prüfung und Genehmigung von mehreren Hundert Stellenplänen der gemeinsamen Einrichtungen). Auch fehlt eine Schätzung der Kostenrisiken aus Effizienzverlusten aufgrund des erhöhten Abstimmungsaufwands in den neu eingerichteten Gremien (örtliche Beiräte, Kooperationsausschüsse, Bund-Länder-Ausschuss).

Die Bewertung des Bundesrechnungshofes ergibt sich im Einzelnen aus den folgenden Erwägungen:

1 Ausgangslage

Das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003¹¹ hat zum 1. Januar 2005 die Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) zu einer staatlichen Fürsorgeleistung - der Grundsicherung für Arbeitsuchende - zusammengeführt. Als Regelmodell für den Verwaltungsvollzug hat es eine in so genannten Arbeitsgemeinschaften (ARGen) organisierte geteilte Leistungsträgerschaft der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und der kreisfreien Städte und Kreise (Kommunen) vorgesehen. Die Einzelleistungen der Grundsicherung sollten auf diese Weise „aus einer Hand“ erbracht werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 20. Dezember 2007²² entschieden, dass es sich bei den Arbeitsgemeinschaften um eine mit dem Grundgesetz nicht vereinbare Mischverwaltung handelt, und hat dem Gesetzgeber aufgegeben, bis zum 31. Dezember 2010 eine gesetzliche Neuregelung zu schaffen.

Der Bundesrechnungshof und der Präsident des Bundesrechnungshofes als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) haben die Entwicklung des SGB II von Anfang an begleitet, Schwachstellen im Verwaltungsvollzug aufgezeigt und Erfolgskriterien für eine

¹ BGBl. 2003 I S. 2954.

² BVerfGE 119, 331.

Neuorganisation entwickelt.³³ Vor dem aktuellen Reformvorhaben hat der BWV bereits zu mehreren Gesetzesentwürfen zur Neuorganisation der Grundsicherung Stellung genommen.⁴⁴

2 Derzeitige Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Die Grundsicherung umfasst Leistungen zur Vermeidung, Beseitigung oder Verminderung der Hilfebedürftigkeit insbesondere durch Eingliederung in Arbeit und zur Sicherung des Lebensunterhalts. Träger dieser Leistungen sind die Bundesagentur und die Kommunen. Die Bundesagentur mit ihren Agenturen für Arbeit ist verantwortlich für die Leistungen zum Lebensunterhalt (Arbeitslosengeld II und Sozialgeld) und die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (Arbeitsvermittlung sowie Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen). Die Kommunen erbringen die Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie die flankierenden Eingliederungsleistungen (wie die Betreuung von Kindern, die häusliche Pflege von Angehörigen, die Schuldnerberatung und die Suchtberatung).

Die Leistungen der Grundsicherung werden von 345 Arbeitsgemeinschaften, jeweils bestehend aus Bundesagentur und Kommunen, von 69 für die alleinige Aufgabenwahrnehmung zugelassenen kommunalen Trägern und in 23 Fällen in getrennter Aufgabenwahrnehmung von Bundesagentur und Kommune erbracht. Mit ihnen sind derzeit (Stand März 2010) in den Arbeitsgemeinschaften insgesamt rund 63 500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter befasst (davon Bundesagentur 37 800, Kommunen 22 300, Amtshilfe und Dritte 400) und in der getrennten Aufgabenwahrnehmung für Leistungen der Bundesagentur rund 2 100 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.⁵⁵ In den zugelassenen kommunalen Trägern waren im Jahr 2008 rund 8 950 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit den Grundsicherungsleistungen befasst.⁶⁶ Dabei unterscheiden sich die Formen der Aufgabenwahrnehmung wesentlich nach den Verantwortungsstrukturen zur

Finanzierung, nach der Leistungs- und Wahrnehmungsträgerschaft und nach den Aufsichtsstrukturen.⁷⁷ Sie sind in den **Anlagen 1 bis 3** näher dargestellt.⁸⁸

Der Gesetzgeber war sich der Komplexität und des Ausmaßes der Verflechtung zwischen den Beteiligten bewusst. Er hat sich deshalb die endgültige Entscheidung über die Aufgaben- und Finanzierungsträgerschaft und Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende vorbehalten. Die Wirkungsforschung zur Experimentierklausel, über deren Ergebnisse das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes bis zum 31. Dezember 2008 zu berichten hatte (§ 6c SGB II), sollte die dazu notwendige Grundlage schaffen. Das Bundesministerium hat die Wahrnehmung der Grundsicherungsaufgaben durch zugelassene kommunale Träger im Vergleich zur Aufgabenwahrnehmung durch Arbeitsgemeinschaften untersucht. Nach seinem Bericht⁹⁹ lassen sich keine eindeutigen Empfehlungen für eines der beiden Organisationsmodelle treffen.

Die Kosten der Leistungen sowie die Verwaltungskosten tragen Bund und Kommunen grundsätzlich für diejenigen Leistungen, bei denen sie (beim Bund die Bundesagentur) Leistungsträger sind. Als Ausnahme von diesem Prinzip beteiligt sich der Bund zweckgebunden mit durchschnittlich 26 % (Stand 2009) an den Leistungen der Kommunen für Unterkunft und Heizung. Unter Berücksichtigung der Einsparungen der Länder aus dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt werden die Kommunen so um jährlich 2,5 Mrd. Euro entlastet. Unstrittig zwischen Bund und Ländern war, dass die Ausgaben ganz überwiegend vom Bund zu tragen sind. Damit sollte ein Ausgleich zwischen finanzschwachen und finanzstarken Regionen geschaffen werden. Die Kostentragung des Bundes ist unabhängig davon, in welcher Organisationsform die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende wahrgenommen werden. Der Bund hat im Jahr 2009 36 Mrd. Euro für Grundsicherungsleistungen aufgewendet.

Die Finanzierungsanteile des Bundes und der Kommunen für das Jahr 2009 sind in dem folgenden Diagramm dargestellt:

³ Vgl. insbesondere das für die Föderalismuskommission erstattete Gutachten des BWV zur Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern vom 27. September 2007 (Kommissionsdrucksache 55 in: http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/gremien/federalisreform/kommissiondrucksachen/kdr_s055.pdf); Bericht des Bundesrechnungshofes zur Aufnahme in den Endbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c Zweites Buch Sozialgesetzbuch über Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zur Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Anhang 3 zu BT-Drs. 16/11488); Bemerkungen 2006 „Schwachstellen bei Hartz IV beseitigen und Vollzug verbessern“, BT-Drs. 16/3200 Nr. 3; Gutachten des BWV zu der Systementscheidung bei der Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 16. Dezember 2009.

⁴ Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87 und 125d) vom 15. Dezember 2008 (Stellungnahme des BWV vom 29. Dezember 2008); Regierungsentwürfe für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 86a GG) sowie für ein Gesetz zur Regelung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 13. Februar 2009 - Einrichtung von „Zentren für Arbeit und Grundsicherung (ZAG)“ - (Stellungnahme des BWV vom 27. Februar 2009); Arbeitsentwürfe für ein Gesetz zur Verstärkung der kommunalen Option und ein Gesetz zur Einführung der eigenverantwortlichen und kooperativen Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 25. Januar 2010 (Stellungnahme des BWV vom 11. Februar 2010).

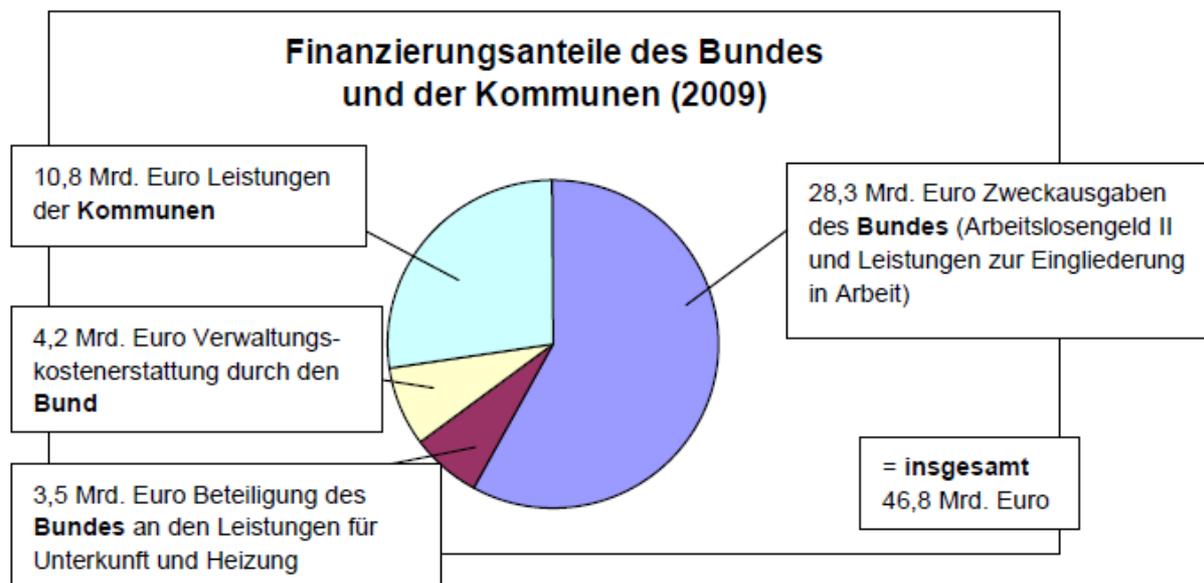
⁵ In Vollzeitäquivalenten nach Angaben des Bundesministeriums. Daten zum kommunalen Personal in der getrennten Aufgabenwahrnehmung liegen nicht vor.

⁶ In Vollzeitäquivalenten nach einer Auswertung des Bundesministeriums aufgrund der Schlussrechnungen für das Haushaltsjahr 2008. Hinzu kommen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die mit der Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben betraut sind. Aktuellere Zahlen können erst aufgrund der Schlussrechnungen für das Haushaltsjahr 2009 ermittelt werden.

⁷ Die Verantwortung des Staates für eine staatliche Aufgabe gliedert sich in die Teilaspekte Leistungsträgerschaft (Zuständigkeit für die Sachmaterie), Finanzierungsträgerschaft (Zuständigkeit für die Finanzierung der Zweck- und Verwaltungsausgaben), Wahrnehmungsträgerschaft (Zuständigkeit für den Verwaltungsvollzug) und Aufsichtsträgerschaft (Zuständigkeit für die Rechts- oder gegebenenfalls Fachaufsicht).

⁸ Vgl. dazu im Einzelnen das Gutachten des BWV zu der Systementscheidung bei der Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 16. Dezember 2009.

⁹ BT-Drs. 16/1 1488.



Quelle: Erhebungen des Bundesrechnungshofes aufgrund von Angaben und Schätzungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Zu den Eingliederungsausgaben der Kommunen sowie den Leistungen nach § 22 Absatz 3 SGB II (z. B. Wohnungsbeschaffungen oder Umzugskosten) liegen keine Daten vor.

3 Modell der Bundesregierung

Die Regierungsfractionen, die SPD-Fraktion und die Länder haben sich am 24. März 2010 über die Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende verständigt. Die Bundesregierung will dies mit den folgenden Regelungen umsetzen:

- Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91e) – Regierungsentwurf vom 29. März 2010 (Verfassungsänderung),
- Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Referentenentwurf der Bundesregierung vom 1. April 2010 (einfachgesetzlicher Entwurf; im Bearbeitungsstand 15. April 2010, 13:16 Uhr),
- Verordnung über das Verfahren zur Feststellung der Eignung als zugelassener kommunaler Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 1. April 2010 (Verordnungsentwurf; im Bearbeitungsstand 15. April 2010, 13:21 Uhr).

Das Modell der Bundesregierung sieht für die Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Mischverwaltung verfassungsrechtlich vor. Auf dieser Grundlage soll die Aufgabenwahrnehmung der bestehenden Arbeitsgemeinschaften in gemeinsamen Einrichtungen (Jobcentern) der Agenturen für Arbeit und der Kommunen fortgesetzt werden. Die Jobcenter sollen den gesetzlichen Regelfall der Aufgabenwahrnehmung darstellen.

Die derzeit für eine alleinige Aufgabenwahrnehmung

zugelassenen 69 kommunalen Träger sollen die Möglichkeit erhalten, ihre Aufgaben unbefristet wahrzunehmen (Entfristung des kommunalen Optionsmodells). Darüber hinaus sollen weitere kommunale Träger zugelassen werden können (Erweiterung des kommunalen Optionsmodells). Als gesetzlicher Ausnahmefall soll dabei die Zahl der zugelassenen kommunalen Träger bezogen auf die Gesamtzahl der Aufgabenträger im Bundesgebiet höchstens ein Viertel betragen (im Ergebnis höchstens 110). Damit wären bis zu 41 Neuzulassungen möglich.

Die getrennte Aufgabenwahrnehmung ist nach dem Modell der Bundesregierung künftig nicht mehr vorgesehen.

Der BWV hat in Vorbereitung der Ressortabstimmung bereits mit Schreiben vom 9. April 2010 zu den Regelungen des einfachgesetzlichen Entwurfs und des Verordnungsentwurfs Stellung genommen.¹⁰¹⁰ Das federführende Bundesministerium hat bei der Abstimmung gesetzlicher Regelungen zur Neuorganisation der Grundsicherung die Anforderungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) zur Einräumung von Erwiderungsfristen zum **wiederholten Male** nicht beachtet. Die im Stimmnahmeverfahren tatsächlich eingeräumten Fristen von rund einer Woche werden den Anforderungen an die gebotene gründliche Prüfung nicht gerecht. Der Bundesrechnungshof hält dies angesichts der zentralen Bedeutung der Regelungsmaterie für problematisch. Auch hält er es für geboten, die Verfassungsänderung,

mit der die Systemscheidung getroffen und der Rahmen für die einfachgesetzlichen Änderungen gesetzt werden, im Abstimmungsverfahren mit diesen zu verbinden. Dies ist bislang nicht der Fall.

4 Bewertung des Modells der Bundesregierung

Systemscheidung für eine zwischen Bund und Ländern geteilte Verantwortung für die Grundsicherung

Dem Modell der Bundesregierung liegt – wie schon zur derzeitigen Organisation – die Systemscheidung für eine zwischen Bund und Ländern (einschließlich Kommunen) geteilte Verantwortung für die Grundsicherung zugrunde.

Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes belegen erhebliche Schwächen und Risiken, die mit einer geteilten Verantwortung einhergehen (z. B. aufwendige und fehleranfällig Verfahren der Abstimmung zwischen den beteiligten Trägern, Auseinanderfallen von Fach- und Finanzierungsverantwortung).¹¹¹

Die Schwächen und Risiken treten systembedingt auf, weil die Verantwortungsstrukturen für die einheitliche Aufgabe zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen geteilt sind. Zu ihnen kommt es, weil

- die Teilaspekte der Aufgabenverantwortung vollständig auseinanderfallen (so insbesondere wenn die Finanzierungsträgerschaft und die Fachverantwortung auf verschiedenen staatlichen Ebenen liegen, also hier die Finanzierung beim Bund und die Fachverantwortung bei den Kommunen),
- die auf ein und derselben staatlichen Ebene, hier beim Bund liegenden Teilaspekte der Aufgabenverantwortung unterschiedlichen Umfang haben, also nicht „deckungsgleich“ sind (so insbesondere wenn die Aufsichtsbefugnis gemessen an der Finanzierungsverantwortung unzureichend ist),
- im Verwaltungsvollzug und bei der Aufsicht unangemessen eng verflochtene Verbund- und Beteiligungsstrukturen bestehen.

Das Modell der Bundesregierung lässt bei den Entscheidungen für eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung von Bundesagentur und Kommunen sowie für den Fortbestand des Modells der Optionskommunen die „Systemarchitektur“ dieser Wahrnehmungsformen, insbesondere die Finanzierungsverantwortung unangetastet. In der Folge übernimmt sie die bisherigen Schwächen, die mit den geteilten Verantwortungsstrukturen und der damit einhergehenden Verflechtung der staatlichen Ebenen verbunden sind. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen, dass die Nachteile der geteilten Verantwortungsstrukturen

¹¹ Zu den Prüfungserkenntnissen vergleiche etwa das FöKo-Gutachten des BWV (Kommissionsdrucksache 55 in: http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/gernein/federalisreform/kommissionsdrucksachen/kdr_s055.pdf).

Bericht des Bundesrechnungshofes zur Aufnahme in den Endbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c Zweites Buch Sozialgesetzbuch über Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zur Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Anhang 3 zu BT-Drs. 16/11488);

Bemerkungen 2006 „Schwachstellen bei Hartz IV beseitigen und Vollzug verbessern“, BT-Drs. 16/3200 Nr. 3.

in der Praxis kaum auszugleichen sind. So sind alle Versuche, die Verwaltungs- und Steuerungsmechanismen in der bestehenden Organisation der Grundsicherung entscheidend zu verbessern, erfolglos geblieben.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes lassen sich die erheblichen Schwächen und Risiken, die sich in der Grundsicherung für Arbeitsuchende zeigen, umfassend nur in einer einheitlichen Verantwortungsstruktur überwinden. Die Entflechtung der bestehenden geteilten Verantwortungsstrukturen setzt eine umfassende Neuorganisation der Aufgabe voraus. Dafür wäre zunächst die Systemscheidung für eine ungeteilte Leistungsträgerschaft des Bundes oder der Länder (einschließlich der Kommunen) zu treffen.

Ziele der Reformen im Bund-Länder-Verhältnis

Einheitliche Verantwortungsstrukturen für die Grundsicherung entsprächen auch den auf Entflechtung (anstatt weiterer Verflechtung) ausgerichteten Zielen der Reformen im Bund-Länder-Verhältnis (Föderalismuskommission I). Umgekehrt widersprechen geteilte Verantwortungsstrukturen für eine einheitlich wahrzunehmende Aufgabe diesen Zielen, denn sie führen gerade zu einer weiteren Bund-Länder-Verflechtung. Dies gilt erst recht und offenbar, wenn – wie vorliegend – ein Tatbestand der Mischverwaltung geschaffen wird.

Das Modell der Bundesregierung steht damit nicht im Einklang mit den Zielsetzungen der Föderalismuskommission I. Von den grundlegenden, auf grundsätzliche Trennung der Kompetenzräume von Bund und Ländern abzielenden Strukturen sollte nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen abgewichen werden.^{12/13} Die verfassungsrechtliche Trennung der Kompetenzräume von Bund und Ländern (und damit auch der Kommunen) gewährleistet in der geltenden Kompetenzarchitektur des Grundgesetzes die Eigständigkeit der staatlichen Ebenen und schützt insbesondere die Länder vor einer Einflussnahme des Bundes (Art. 30 Grundgesetz). Eine Verflechtung der staatlichen Ebenen muss durch besondere Ziele begründet sein. Ein solches Ziel kann sein, den gleichmäßigen, rechtmäßigen und wirtschaftlichen Vollzug eines Bundesgesetzes in allen Ländern sicherzustellen. Die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes und des BWV machen deutlich, dass diese Ziele in einer in geteilter Trägerschaft organisierten Grundsicherung nur unvollkommen erreicht werden können.

Es ist zu erwarten, dass die für Mischfinanzierungen „typischen“, von Bundesrechnungshof und BWV regelmäßig festgestellten negativen Effekte^{13/13} in der Verwaltungspraxis auch hier auftreten und sich nachteilig auf die Effektivität und die Effizienz der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende auswirken werden.

Entscheidung für die Entfristung und Erweiterung des kommunalen Optionsmodells

Nach dem Modell der Bundesregierung sollen – auf der Grundlage einer Öffnungsklausel in dem neuen

¹² Vgl. das FöKo-Gutachten des BWV Nr. 2.4 ff.

¹³ Vgl. u.a. BWV-Schriftenreihe Band 9: Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, 2002, und das FöKo-Gutachten des BWV.

Artikel 91e GG – die derzeit zugelassenen 69 kommunalen Träger die Möglichkeit erhalten, ihre Aufgaben unbefristet in dieser Form wahrzunehmen. Zudem sollen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass bis zu 41 weitere kommunale Träger unter bestimmten Voraussetzungen zugelassen werden können.

Mit der Entscheidung für die Entfristung und Erweiterung des kommunalen Optionsmodells wird ein mögliches einheitliches System der Grundsicherung dauerhaft aufgegeben. Die derzeit bestehenden Strukturen werden damit **sogar zu Lasten des organisatorischen Regelfalls weiter aufgebrochen und geschwächt**. Diese Entscheidung widerspricht der eigenen Zielsetzung der Bundesregierung, die „bewährte“ Zusammenarbeit in den Arbeitsgemeinschaften fortzuführen.¹⁴¹⁴ Dies führt zu heterogenen Aufbau- und Ablaufstrukturen und birgt das Risiko „zweier Klassen“ erwerbsfähiger Hilfebedürftiger. Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes aus den vergangenen Jahren belegen weitere Risiken.¹⁵¹⁵

Jedenfalls ist die Entscheidung mit Blick auf die Ergebnisse der Wirkungsforschung zur Experimentierklausel (§ 6c SGB II) sachlich nicht zu begründen.¹⁶¹⁶ Dies könnte den Schluss nahelegen, dass der Experimentiercharakter des Optionsmodells ausschließlich aus politischen Gründen perpetuiert werden soll.

Zulassungsverfahren für weitere kommunale Träger

Der einfachgesetzliche Entwurf regelt in § 6a SGB II¹⁷¹⁷ das Zulassungsverfahren für die weiteren kommunalen Träger und ermächtigt das Bundesministerium zur weitergehenden Regelung durch Rechtsverordnung. Der Verordnungsentwurf sieht auf dieser Grundlage Eignungskriterien sowie das Verfahren zur Feststellung der Eignung und zur Auswahl und Zulassung weiterer kommunaler Träger vor. Danach legen die zuständigen obersten Landesbehörden unter Berücksichtigung der vorgegebenen Höchstgrenze einvernehmlich fest, wie viele kommunale Träger in einem Land zugelassen werden können (Länderverteilungsschlüssel). Sie befinden jeweils für ihren Bereich über die Eignung der Antrag stellenden kommunalen Träger und legen – bei einer höheren Anzahl von Antragstellern als Zulassungsmöglichkeiten nach dem Länderverteilungsschlüssel auf das Land entfallen – die Reihenfolge fest, in der die Antrag stellenden kommunalen Träger zugelassen werden. Das Bundesministerium erteilt die Zulassung durch Rechtsverordnung.

Damit gelten für die derzeitigen Optionskommunen und die zukünftig „optionswilligen“ kommunalen Träger unterschiedliche Zulassungsvoraussetzungen. Entsprechendes gilt für die Beschränkung auf bis zu 41 Neuzulassungen. Dies könnte kostenintensive Nachbesserungen und Verzögerungen der Neuorganisation sowie eine weitere Zersplitterung der Leis-

tungsverwaltung nach sich ziehen.

Das Zulassungsverfahren wird insbesondere für die Länder und die kommunalen Träger aufwendig gestaltet. Die starke Rolle der Länder bei der Eignungsfeststellung – die keine Entsprechung in der Finanzverantwortung findet – und bei der Reihung der Antragstellenden kommunalen Träger kann dazu führen, dass die Kriterien uneinheitlich gehandhabt werden. Auch erscheint das Verfahren streitanfällig, wenn die Eignungsprüfung oder die Reihung nicht zum Vorteil des Antragstellers ausfällt. Der Verordnungsentwurf sieht keine Lösungsmechanismen für streitige Entscheidungen vor.

Prüfungsrechte und Erstattungsansprüche des Bundes gegenüber den zugelassenen kommunalen Trägern

Wie bisher sieht § 6b Abs. 3 SGB II Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes vor. Die Neufassung des § 6b SGB II regelt in Absatz 4 und 5 zudem klarstellend Prüfungsrechte und Erstattungsansprüche des Bundes gegenüber den zugelassenen kommunalen Trägern.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Klarstellung. Sie gleicht jedoch nicht die bereits aufgezeigten Systemschwächen aus, die mit dem Auseinanderfallen von Finanzierungs- und Fachverantwortung einhergehen. Der BWV hat darauf hingewiesen, dass bei der Wahrnehmung von in eigener Zuständigkeit finanzierten Aufgaben ein höherer Anreiz für ein sparsames und wirtschaftliches Handeln besteht als bei der Wahrnehmung von Aufgaben, die „aus fremder Tasche“¹⁸¹⁸ finanziert werden.

Der Bund hat nach dem Modell der Bundesregierung (weiterhin) keine Aufsichtsbefugnisse und Steuerungsmöglichkeiten, die seiner weit überwiegenden Finanzierungslast entsprechen, und die ihn in die Lage versetzen, die ihn treffenden finanziellen Risiken zu „beherrschen“. Hierfür muss er sich einen Einblick in die Erledigung der Grundsicherungsleistungen verschaffen und zielgerichtet darauf einwirken, notfalls „gegensteuern“ können, um etwa auf eine bundeseinheitliche rechtmäßige Leistungsgewährung und effiziente Verwaltungsabläufe hinzuwirken.

Auch nach den Erfahrungen der im Bundesministerium eingerichteten Prüfungsgruppe SGB II gestalten sich die Verfahren zur Prüfung und Erstattung oft aufwendig und fehleranfällig. Dies wird sich bei einer Ausweitung der zugelassenen kommunalen Träger **noch verschärfen**.

Zusammenarbeit der Träger in den Jobcentern

Das Modell der Bundesregierung sieht vor, die Zusammenarbeit der Träger Bundesagentur und Kommunen bei der Leistungsgewährung über verschiedene Gremien abzustimmen und zu gestalten (§§ 18b bis 18d, § 44e SGB II).

So sollen **örtliche Beiräte** eingerichtet werden, welche die gemeinsamen Einrichtungen bei der Auswahl und Gestaltung der Eingliederungsinstrumente und -maßnahmen beraten. Die zuständigen obersten Landesbehörden und das Bundesministerium bilden **Kooperationsausschüsse**, welche die Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Landesebene

¹⁴ Vgl. Punkt B des Vorblatts zum Entwurf der Verfassungsänderung sowie den allgemeinen Teil der Begründung.

¹⁵ Vgl. das Gutachten des BWV zu der Systementscheidung bei der Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 16. Dezember 2009 (VI 2 / VI 6 – 05 20 03 02).

¹⁶ BT-Drs. 16/1 1488.

¹⁷ Die im Folgenden zitierten Vorschriften sind – wenn nicht anders angegeben – solche des einfachgesetzlichen Entwurfs.

¹⁸ Vgl. etwa FöKo-Gutachten des BWV, Nr. 4.3.1.4.

koordinieren. Die Kooperationsausschüsse entscheiden auch bei Meinungsverschiedenheiten über Weisungszuständigkeiten der Träger und der Trägerversammlung. Außerdem wird beim Bundesministerium ein Ausschuss für die Grundsicherung für Arbeitssuchende gebildet (**Bund-Länder-Ausschuss**), der die zentralen Fragen der Umsetzung und Fragen der Aufsicht beobachtet und berät und die Zielvereinbarungen mit den Trägern erörtert.

Die Zusammenarbeit der Träger in den Gremien ist in **Anlage 4** dargestellt.

Das Modell der Bundesregierung sieht zahlreiche neue Gremien auf Orts-, Landes- und Bundesebene vor, die weiteren Beteiligten Gestaltungsmöglichkeiten einräumen. Die den Gremien zugeordneten Aufgaben und die zusätzlichen Schnittstellen werden einen weiteren Abstimmungsbedarf und Verwaltungsaufwand für die Grundsicherung zur Folge haben. Die Zuständigkeiten und Aufgaben der Leistungsträger, ihrer Organe und der aufsichtführenden Stellen werden damit wiederum eingeschränkt. So sollen etwa die Vereinbarungen der Kooperationsausschüsse mit den Zielvereinbarungen zwischen Bundesministerium und Bundesagentur sowie deren Konkretisierung in den Zielvereinbarungen der Bundesagentur und den gemeinsamen Einrichtungen abgestimmt werden, ohne dass dem Bund die Möglichkeit eingeräumt ist, Zielvorgaben festzulegen und zu bestimmen. Dies macht das System der Grundsicherung komplexer und führt zu einer starken, wenig transparenten Verflechtung der beteiligten Ebenen und widerspricht damit den Rahmenbedingungen, die der Bundesrechnungshof und der BWV für eine Neuorganisation aufgezeigt haben.¹⁹

Die Kooperationsausschüsse erhalten mit der Entscheidungsbefugnis bei Meinungsverschiedenheiten über Weisungszuständigkeiten der Träger und der Trägerversammlung nach § 44e SGB II eine wesentliche Kompetenz, die im Widerspruch zur überwiegenden Kostenträgerschaft des Bundes steht.

Zudem sind die Entscheidungsverfahren der Gremien unzureichend ausgestaltet. So findet sich für die Kooperationsausschüsse mit Ausnahme des Verfahrens nach § 44e Abs. 2 SGB II keine Regelung für den Fall, dass das paritätisch besetzte Gremium mit Stimmengleichheit entscheidet und damit eine „Pattsituation“ eintritt. Es besteht damit die Gefahr, dass Streitigkeiten zu Fragen der Zusammenarbeit und der Umsetzung letztlich auf verschiedenen Ebenen ausgetragen werden und ihre Klärung verzögert wird. Hierfür wird auch von Bedeutung sein, dass sich das Bundesministerium in den Kooperationsausschüssen vertreten lassen kann und hierfür Beschäftigte der Bundesagentur in Betracht gezogen hat²⁰, die somit unmittelbar und interessengebunden „im Lager“ eines der Träger stehen. Dessen ungeachtet zeichnet sich aus der Sicht des Bundesrechnungshofes ab, dass die Entscheidung in dem Verfahren nach § 44e Abs. 2 SGB II im Ergebnis eher zufällig von dem Turnus abhängen wird, in dem der stimmenmäßig den Ausschlag gebende Vorsitzende von den Vertretern der zuständigen ober-

sten Landesbehörde oder dem Bundesministerium bestimmt wird.

Unabhängig davon bestätigen die Einführung der örtlichen Beiräte, Kooperationsausschüsse und des Bund-Länder-Ausschusses als neue Abstimmungsgremien und die damit verbundenen komplexen und aufwendigen Verfahren die Auffassung, dass dieser Aufwand der gewählten dualen Leistungsträgerschaft systemimmanent ist und unmittelbar auf die Verflechtung der föderalen Ebenen zurückgeht.

Organe der Jobcenter

Das Modell der Bundesregierung sieht als Organe der Jobcenter die Trägerversammlung und den Geschäftsführer vor (§§ 44c und 44d SGB II) und schreibt damit im Grundsatz die Strukturen fort, die in den derzeitigen Arbeitsgemeinschaften bestehen. So sind in der Trägerversammlung Vertreter der Agentur für Arbeit und des kommunalen Trägers je zur Hälfte vertreten. Kann sich die Trägerversammlung über die Person des Vorsitzenden nicht einigen, wird dieser von den Vertretern der Träger abwechselnd jeweils für zwei Jahre bestimmt, erstmals durch die Vertreter der Agentur für Arbeit. Die Zuständigkeit der Trägerversammlung bezieht sich auf organisatorische, haushalterische und personalwirtschaftliche Fragen der gemeinsamen Einrichtung, die grundsätzlich beide Träger betreffen und die in einem Aufgabenkatalog hinterlegt werden. Die Trägerversammlung ist auch zuständig für die Bestellung und Abberufung des Geschäftsführers.

Mit den wesentlichen Organstrukturen der derzeitigen Arbeitsgemeinschaften übernimmt das Modell der Bundesregierung auch die damit einhergehenden und bekannten Schwachstellen. Die Verantwortungsbereiche und Befugnisse der Organe sind, auch in ihrem Verhältnis zu den Leistungsträgern, weiterhin nicht hinreichend bestimmt und abgrenzbar. Auch der neu eingeführte Aufgabenkatalog der Trägerversammlung führt nicht zu einer Klärung. So umfasst der Aufgabenkatalog mit der Entscheidung über den „Verwaltungsablauf und die Organisation“ weitreichende Fragen, die untrennbar mit dem prozessorganisatorischen Verantwortungsbereich des jeweiligen Leistungsträgers verbunden sind. Die Zuordnung dieser Fragen an die Trägerversammlung unter ausdrücklichem Ausschluss des Weisungsrechts der Leistungsträger beeinträchtigt deren Aufgabenverantwortung. Auch ist die Position des Geschäftsführers von der Trägerversammlung abhängig. Sie sollte gestärkt werden, indem seine Abberufung vom Vorliegen eines wichtigen Grundes oder einer qualifizierten Mehrheit abhängig gemacht wird.

Haushaltsrechtliche Regelungen für die Jobcenter

Die Bundesagentur überträgt der gemeinsamen Einrichtung nach dem neuen § 44f Abs. 1 Satz 1 SGB II die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln des Bundes, die sie im Rahmen von § 46 SGB II bewirtschaftet. Sie kann Näheres zur Übertragung und Durchführung der Bewirtschaftung mit der gemeinsamen Einrichtung vereinbaren (Abs. 4 Satz 1). Zur Bewirtschaftung der Haushaltsmittel des Bundes bestellt der Geschäftsführer der gemeinsamen Einrichtung einen Beauftragten für den Haushalt (Abs. 2 Satz 1). Mit der Zuweisung von Tätigkeiten überträgt die Bundesagentur der gemeinsamen Einrichtung nach dem neuen § 44k Abs. 1

¹⁹ Vgl. u.a. BWV-Schriftenreihe Band 9: Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, 2002, und dasFöKo-Gutachten des BWV.

²⁰ Vgl. noch die Begründung zu § 18b Absatz 2 SGB II im Bearbeitungsstand vom 1. April 2010.

SGB II zudem die entsprechenden Stellen und Planstellen sowie Ermächtigungen für die Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit befristeten Arbeitsverträgen zur Bewirtschaftung. Sie genehmigt – soweit sie Leistungsträgerin ist – den Stellenplan, der von der Trägerversammlung der gemeinsamen Einrichtung aufzustellen ist (§ 44k Abs. 2 Satz 1 SGB II). Sie führt die Rechts- und Fachaufsicht über die Aufstellung und Bewirtschaftung des Stellenplanes (§ 44k Abs. 2 Satz 2 SGB II).

Die haushaltsrechtlichen Regelungen führen zu erheblichen Mehrkosten, die in dem Entwurf der Bundesregierung nicht berücksichtigt sind. So entsteht der Bundesagentur ein Mehraufwand aufgrund der fristgerechten inhaltlichen Prüfung und Genehmigung von mehreren Hundert Stellenplänen. Dies gilt auch im Hinblick auf ihre Rechts- und Fachaufsicht über die Aufstellung und Bewirtschaftung der Stellenpläne. Zudem muss die Bundesagentur die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel des Bundes durch die gemeinsamen Einrichtungen überwachen. Der Aufwand dürfte entsprechend höher ausfallen, wenn die Bundesagentur mit den gemeinsamen Einrichtungen individuelle Vereinbarungen zur Übertragung und Durchführung der Bewirtschaftung schließt und sich das Verfahren dadurch uneinheitlich gestaltet. Daneben entstehen Mehrkosten auch durch die erforderliche Personalverwaltung in den gemeinsamen Einrichtungen.

Nach dem einfachgesetzlichen Entwurf sollen für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel des Bundes durch die gemeinsamen Einrichtungen die haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes gelten (§ 44f Abs. 1 Satz 2 SGB II). Es fehlt jedoch eine vergleichbare Regelung für die Bewirtschaftung von Bundesmitteln durch die zugelassenen kommunalen Träger. Die Haushaltsmittel des Bundes werden durch die beiden Organisationsformen nach unterschiedlichen Grundsätzen bewirtschaftet. Die einheitliche Geltung von Bundesrecht sollte bereits in dem vorgesehenen Art. 91e Abs. 2 GG festgelegt werden.

Aufsicht über die Jobcenter und die zugelassenen kommunalen Träger

Das Modell der Bundesregierung sieht verschiedene Aufsichtsstränge des Bundesministeriums und der zuständigen Landesbehörden vor (§§ 47, 48 SGB II). Das Bundesministerium führt die Rechts- und Fachaufsicht über die Bundesagentur als Leistungsträgerin sowie – im Einvernehmen mit den zuständigen obersten Landesbehörden – die Rechtsaufsicht über die gemeinsame Einrichtung im Aufgabenbereich der Trägerversammlung. Kann ein Einvernehmen nicht hergestellt werden, gibt der Kooperationsausschuss eine Empfehlung ab; von dieser kann das Bundesministerium nur aus wichtigem Grund abweichen. Die zuständige Landesbehörde führt nach Landesrecht die Aufsicht über die kommunalen Träger einschließlich der zugelassenen kommunalen Träger. Die Bundesregierung übt die Rechtsaufsicht über die obersten Landesbehörden aus, soweit die zugelassenen kommunalen Träger Bundesleistungen erbringen. Sie kann die Ausübung auf das Bundesministerium übertragen.

Die Aufsichtsstränge sind in den Schaubildern in **Anlage 5** (Jobcenter) sowie **Anlage 6** (zugelassener kommunaler Träger) dargestellt.

Der Bundesrechnungshof und der BWV haben mehrfach gefordert, die Aufsichts- und Steuerbefugnisse des Bundes bei der Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende so auszugestalten, dass sie dessen herausgehobener Finanzierungsverantwortung Rechnung tragen. Dafür erscheint es wesentlich, verzahnte oder gemeinsame Zuständigkeiten bei der Aufsicht zu vermeiden.

Das Modell der Bundesregierung wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Es schreibt die bislang geteilten Aufsichtsstrukturen fort und erweitert sie mit der Rechtsaufsicht des Bundes über die Trägerversammlung sowie über die obersten Landesbehörden im Hinblick auf die zugelassenen kommunalen Träger um weitere Stränge.

Damit wirken nun drei verschiedene Aufsichtsstränge auf die angestrebte einheitliche Leistungserbringung durch die gemeinsamen Einrichtungen ein (nämlich die Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums über die Bundesagentur als Leistungsträgerin, die Aufsicht der zuständigen Landesbehörde über die kommunalen Träger als Leistungsträger sowie die Rechtsaufsicht des Bundesministeriums über die gemeinsame Einrichtung im Aufgabenbereich der Trägerversammlung). Die Aufsichtsstränge werden über die Kooperationsausschüsse und den Bund-Länder-Ausschuss verschränkt. Hierdurch werden die Aufsichtsbefugnisse des Bundes zugleich (weiter) eingeschränkt.

Auch wird die Aufsicht des Bundes über die Bundesagentur als Leistungsträgerin nicht mit einer Durchgriffsmöglichkeit auf die gemeinsamen Einrichtungen ausgestattet. Die Begründung des einfachgesetzlichen Entwurfs scheint mit der Formulierung, die Aufsicht sei in ihrer Ausübung nicht davon abhängig, dass die Bundesagentur von ihrem Weisungsrecht gegenüber der gemeinsamen Einrichtung Gebrauch gemacht hat, ein solches Durchgriffsrecht anzudeuten. Die Aussage bleibt jedoch in ihrem Gehalt unklar und findet im Übrigen keinen Niederschlag im Gesetzestext. Dessen ungeachtet würden entsprechende Bestrebungen über die vorgesehene Verschränkung der Aufsicht in den Kooperationsausschüssen und dem Bund-Länder-Ausschuss wiederum aufgeweicht.

Auf die Leistungserbringung durch die zugelassenen kommunalen Träger wirken zwei Aufsichtsstränge ein (nämlich die Aufsicht der zuständigen Landesbehörde und – mittelbar – die Rechtsaufsicht der Bundesregierung über die obersten Landesbehörden).

Dabei entbehrt nicht nur der Bund fachaufsichtliche Rechte, sondern auch die Länder haben aufgrund der Übertragung der Aufgaben nach dem SGB II als pflichtige Selbstaufgaben mehrheitlich nur eine Rechtsaufsicht, außer in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen. Hinzu kommt, dass auch die Landesrechnungshöfe zum Teil keine Prüfungsrechte haben, da sie nicht in allen Ländern für die überörtliche kommunale Prüfung zuständig sind. Dies ist in Bayern, Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland der Fall.

Das Modell der Bundesregierung erhöht die Komplexität der Aufsicht und führt zu weiterem Verwaltungsaufwand. Es beinhaltet auch **keine** substanzielle Ver-

besserung der Position des Bundes als maßgeblicher Finanzierungsträger der Grundsicherung. Bei den derzeitigen Arbeitsgemeinschaften besitzt der Bund nur unzureichende Steuerungsmöglichkeiten, um auf eine ordnungsgemäße, wirksame und wirtschaftliche Leistungserbringung hinzuwirken. Diese Möglichkeiten werden auch mit der Rechtsaufsicht über die Trägerversammlung nicht wirksam erweitert. Da die Zuständigkeitsbereiche der Träger einerseits und der Trägerversammlung andererseits nicht klar voneinander abgrenzbar sind, bleiben auch die hieran anknüpfenden Aufsichtsbereiche unklar und streitanfällig. Zudem werden die Aufsichtsbefugnisse des Bundes durch das Erfordernis eingeschränkt, die Rechtsaufsicht im Einvernehmen mit den zuständigen obersten Landesbehörden auszuüben. Auch ist fraglich, wie das Bundesministerium in der Praxis bei mehreren Hundert Trägerversammlungen die Aufsicht ausüben kann. Schließlich erschwert die geteilte Aufsicht im Verhältnis zwischen Bund und Ländern eine einheitliche Steuerungslogik für den Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Kennzahlenvergleich und Zielvereinbarungen

Der einfachgesetzliche Entwurf sieht zur Feststellung der Leistungsfähigkeit der einzelnen örtlichen Träger einen Kennzahlenvergleich und eine Steuerung über Zielvereinbarungen vor (§§ 48a und 48b SGB II). Voraussetzung hierfür ist eine gesicherte, valide Datengrundlage.

Bereits nach der derzeit gültigen Rechtslage sind die zugelassenen kommunalen Träger verpflichtet, die für Steuerungsaufgaben und Statistiken notwendigen Daten an die Bundesagentur zu liefern. Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes scheiterten vollständige Meldungen durch die zugelassenen kommunalen Träger bisher an der Schnittstelle des dafür vorgesehenen Verfahrens der Datenlieferung. Ursächlich hierfür sind fehlerhafte und unvollständige Eingaben der zugelassenen kommunalen Träger. Weil die gemeldeten Daten von der Bundesagentur darüber hinaus überwiegend nur auf ihre technische, nicht aber auf inhaltliche Plausibilität geprüft werden können, ist eine valide Datengrundlage nicht gesichert. Einer zentralen Steuerung der Datenerfassung stehen schon die mangelnde Kommunikationsberechtigung zwischen Bundesagentur und den verschiedenen von den Kommunen beauftragten Softwareherstellern entgegen. Eine Zielfestlegung und deren Nachhaltung kann mit dem derzeitigen Verfahren nicht in der notwendigen Qualität gewährleistet werden.

Finanzielle Auswirkungen des Modells der Bundesregierung

Regierung und Parlament benötigen als Grundlage ihrer Entscheidungen verständliche und umfassende Informationen über die Folgen von Gesetzen. Besondere Bedeutung kommt dabei den finanziellen Wirkungen zu. Das Haushaltsrecht gibt der Bundesregierung auf, ihren Gesetzesvorlagen einen Überblick über die Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung der öffentlichen Haushalte beizufügen. Außerdem soll angegeben werden, auf welche Weise für Mehrausgaben des Bundes ein Ausgleich gefunden werden kann (§ 10 Abs. 1 BHO). Die GGO verlangt in

der amtlichen Begründung der Gesetzentwürfe und im Vorblatt umfassende Angaben über die wesentlichen Auswirkungen des Gesetzes (§ 43 Abs. 1 Nr. 5, § 44 Abs. 1 GGO). Nach § 44 Abs. 2 GGO gehören hierzu die Auswirkungen auf Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte einschließlich der vollzugsbedingten Auswirkungen. Auch ist festzulegen, ob und nach welchem Zeitraum zu prüfen ist, ob die beabsichtigten Wirkungen erreicht worden sind, ob die entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen und welche Nebenwirkungen eingetreten sind (§ 44 Abs. 7 GGO). Das Bundesministerium der Finanzen veröffentlichte im Dezember 2006 allgemeine Vorgaben für eine bessere Darstellung der Auswirkungen von Gesetzen auf die öffentlichen Haushalte.²¹²¹

Die Entwürfe der Bundesregierung genügen diesen Anforderungen nicht.

Der Entwurf der Verfassungsänderung verweist zu den finanziellen Auswirkungen auf den einfachgesetzlichen Entwurf.

Der einfachgesetzliche Entwurf beziffert die Mehraufwendungen mit rund 33 Mio. Euro jährlich (davon 30 Mio. Euro zu Lasten des Bundes), wobei 10 Mio. Euro auf organisatorische Anpassungen entfallen sollen und 23 Mio. Euro auf fachliche Verbesserungen. Die Mehraufwendungen werden jedoch nicht im Einzelnen aufgeschlüsselt und hinterlegt. Teilweise werden die Mehrkosten als „nicht bezifferbar“ bezeichnet (z. B. zu den Übergangsprozessen bei der Umgestaltung von Grundsicherungen stellen). Auch fehlen Vorschläge dazu, auf welche Weise für Mehrausgaben des Bundes ein Ausgleich gefunden werden kann. Eine retrospektive Folgenabschätzung ist nicht vorgesehen. Um verlässliche Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen treffen und insbesondere zwischen den Auswirkungen auf die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden differenzieren zu können, sind gezielte Ermittlungen erforderlich. Der Entwurf lässt diese Ermittlungen nicht erkennen.

Der Verordnungsentwurf weist keine finanziellen Auswirkungen aus. Das Verfahren der Eignungsfeststellung und Reihung der Antrag stellenden kommunalen Träger dürfte gleichwohl zu Mehrkosten jedenfalls auf den Ebenen der Länder und der Kommunen führen.

Die Aussagen der Bundesregierung zu den finanziellen Auswirkungen der geplanten Neuorganisation sind nicht überprüfbar und geben keinen Gesamtrahmen an. Sie bilden nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die finanziellen Auswirkungen für den Bund nicht umfassend ab. So erfassen sie etwa nicht den Aufwand aus der Umwandlung der gegenwärtig getrennten Aufgabenwahrnehmung in die neuen Strukturen. Auch führen die vorgesehenen haushaltsrechtlichen Regelungen zu erheblichen, bislang nicht berücksichtigten Mehrkosten (z. B. zu einem Mehraufwand der Bundesagentur aufgrund der fristgerechten inhaltlichen Prüfung und Genehmigung von mehreren Hundert Stellenplänen der gemeinsamen Einrich-

²¹ Allgemeine Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen für die Darstellung der Auswirkungen von Gesetzgebungsvorhaben auf Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte, Arbeitshilfe des BMF vom 1. Dezember 2006.

tungen).

Auch muss eine aussagefähige Gesetzesfolgenabschätzung die möglichen wesentlichen Risiken in einer vorsichtigen Herangehensweise erfassen, analysieren und hinsichtlich ihrer finanziellen Auswirkungen abschätzen. Gleichwohl fehlen beispielsweise Schätzungen

- zu Kostenrisiken aus Effizienzverlusten aufgrund erhöhten Abstimmungsaufwands in den neu eingerichteten Gremien (örtliche Beiräte, Kooperationsausschüsse, BundLänder-Ausschuss) und
- für einmalige oder laufende Sachausgaben, z. B. für die Anpassung und Unterhaltung der IT-

Infrastruktur oder für die Datenübergabe an neue Strukturen (z. B. aufgrund einer möglichen Ausweitung zugelassener kommunaler Träger).

Unabhängig davon sollte schon der Entwurf der Verfassungsänderung einen Kostenrahmen aufzeigen. Bereits mit der verfassungsrechtlichen Verankerung der Systementscheidung werden wesentliche Weichen gestellt.

Die Obleute der Fraktionen im Haushaltsausschuss und der Vorsitzende des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses haben Abdruck erhalten.

Wir bitten um Kenntnisnahme.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)159

28. Mai 2010

Schriftliche Stellungnahme

Deutscher Landkreistag

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Juni 2010 zum
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende - Drucksache 17/1555 -

- | | |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Der Deutsche Landkreistag befürwortet insbesondere, dass die Zahl der Optionskommunen von derzeit 69 auf 110 aufgestockt wird. Dies kann aber nur ein erster Schritt sein. Der Deutsche Landkreistag hält seine Forderung nach einem freien Wahlrecht für alle kommunalen Träger aufrecht. 2. Es ist sachgerecht, dass von der ursprünglich geplanten Bundesaufsicht über die Optionskommunen Abstand genommen wurde. Das Zielvereinbarungs- und Steuerungssystem ist nun kommunalfreundlich auszugestalten. Die für den Kreistagsbeschluss zum Antrag auf Zulassung als neue Optionskommune vorgesehene Zwei-Drittel-Mehrheit wird dagegen nachdrücklich abgelehnt. Weder hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz zu diesem massiven Eingriff in die kommunale Entscheidungsfindung noch ist ein solches Quorum in der Sache zielführend. Es stellt lediglich eine Erschwernis für die Optionsausübung dar. 3. Für die ARGEN ist es wichtig, dass endlich Klarheit über den Fortbestand der Jobcenter besteht. Dies führt zu erheblich mehr Sicherheit und Ruhe in der Mitarbeiterschaft. Im Detail ist jedoch auf die Kritik zu verweisen, die bereits im vergangenen Jahr zum damals vorgesehenen Zentrum für Arbeit und Grundsicherung (ZAG) vorgebracht hat. An mehreren Stellen zeigt sich eine zu Lasten des kommunalen Trägers eine Gewichtsverschiebung zum Bund. 4. Bei Zweifel über die Erwerbsfähigkeit darf nicht der Medizinische Dienst der Krankenkasse eingeschaltet werden, da dieser eigene SGB II-Interessen hat. Vielmehr muss wie in der Sozialhilfe der Rentenversicherungsträger anzurufen sein. | <ol style="list-style-type: none"> 5. Der Kooperationsausschuss auf Landesebene wird die Rolle und die Verantwortung der Länder im SGB II stärken. Dies entspricht einer Forderung des Deutschen Landkreistages. Zugleich besteht damit die Möglichkeit, Konflikte zwischen Landkreisen und BA einer Lösung zuzuführen. 6. Der Haftungsmaßstab für ARGEN und Optionskommunen muss den gleichen rechtlichen Voraussetzungen folgen (grobe Fahrlässigkeit/Vorsatz). Es darf keine Schlechterstellung der Optionskommunen erfolgen. 7. Für den Leistungsvergleich zwischen den SGB II-Trägern und für die erforderlichen Daten muss das Verfahren geklärt und müssen Länder und kommunale Spitzenverbände einbezogen werden. 8. Die Empfehlungen der Bundesratsausschüsse zum Gesetzentwurf (BR-Drs. 226/1/10) greifen ganz überwiegend kommunale Forderungen auf. Sie enthalten keine grundsätzlichen Änderungen, sondern wichtige Verbesserungen im Detail, die für die Praxis von Bedeutung sind. Wir bitten darum, auch diese Empfehlungen im weiteren Verfahren aufzugreifen. <p><u>Zu den Regelungen im Einzelnen:</u></p> <p><u>Zu § 6a Zugelassene kommunale Träger</u></p> <p>Zu Absatz 1</p> <p>Die Entfristung der bestehenden 69 Optionskommunen ist zu begrüßen. Es fragt sich lediglich, warum die Optionskommunen Verpflichtungen zum Abschluss einer Zielvereinbarung und zur Datenübermittlung abgeben sollen. Diese Gegenstände sind ohnehin gesetzlich normiert.</p> |
|--|--|

Zu Absatz 2

Zu begrüßen ist weiterhin, dass die Zahl der Optionskommunen auf insgesamt 110 aufgestockt werden soll. Allerdings sollte die Begrenzung aufgehoben werden und die Option allen interessierten kommunalen Trägern ermöglicht werden. Der Deutsche Landkreistag hält seine Forderung nach einem freien Wahlrecht für alle kommunalen Träger weiter aufrecht.

Zugleich sollte parallel zur diesbezüglichen Vorschrift bei den Jobcentern in § 44b Abs. 2 die Zusammenlegung mehrerer kommunaler Träger in einer Option ermöglicht werden.

Verfassungsrechtlich unzulässig ist die für den Antrag auf Zulassung vorgesehene Zwei-Drittel-Mehrheit bei der örtlichen Beschlussfassung. Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Kommunalverfassungsrecht besteht nicht. Die gesetzlichen Regelungen des Kommunalrechts und der Kommunalaufsicht sind gem. Art. 70 GG der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder zugewiesen. Der Bund ist nicht befugt, Regelungen zur inneren Kommunalverfassung und damit etwa zu Gremienzuständigkeiten und diesbezüglichen Mehrheitserfordernissen zu treffen. Es obliegt ausschließlich den Ländern darüber zu bestimmen, für welche den Kommunen – ggf. auch durch den Bundesgesetzgeber – zugewiesenen Aufgaben generell-abstrakt welche Organe zuständig sind und welche Mehrheitsregeln bei Kollegialorganen zur Anwendung gelangen. Dabei ist die Statuierung eines Zwei-Drittel-Mehrheitserfordernisses für Kreistagsentscheidungen dem Kommunalverfassungsrecht aller Länder fremd. Dass es sich um ein „bundesrechtlich eingeräumtes Mitwirkungsrecht der Kommunen an der Aufgabenübertragung des Bundes“ handelt, wie im Vorfeld seitens der Bundesressorts argumentiert worden ist, führt nicht dazu, dass der Bund seinerseits berechtigt wäre, die in die ausschließliche Regelungsbefugnis der Länder fallenden Voraussetzungen für die Organzuständigkeit und die Mehrheitserfordernisse in den Kommunen selbst zu regeln. Es handelt sich nur um eine unsachgerechte Erschwernis für die Optionsausübung. Dies zeigt sich deutlich auch daran, dass für die Rückgabe der Option keine solche Mehrheit gefordert wird. Zudem sollte die Rechtsverordnung der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

Schließlich sollte klargestellt werden, dass die Zulassung durch den Bund unverzüglich nach der zügig zu erteilenden Zustimmung durch die oberste Landesbehörde erfolgt. Es muss schnellstmöglich Klarheit herbeigeführt werden, wer die neuen Optionskommunen sind, damit für alle Beteiligten ausreichend Vorbereitungszeit zur Verfügung steht.

Absatz 3

Eine Bestimmung von Voraussetzungen der Eignung der Optionskommunen und der Feststellung der Eignung durch das BMAS sollte unterbleiben. Dies ist weder in der Sache noch rechtlich geboten. Zum einen haben bereits im Jahr 2004 allein die Länder über die Eignung befunden, zum andern lässt das BMAS auch nach dem jetzigen Gesetzentwurf nach Zustimmung durch die oberste Landesbehörde die Optionskommunen ohne Beurteilungsspielraum zu.

Absatz 4

Bei der Neuzulassung im Jahr 2015 mit Wirkung zum Jahr 2017 wird in Satz 2 Halbsatz 2 auf die zum 1.1.2015 bestehenden Aufgabenträger nach Abs. 2 Satz 4 verwiesen. Die Worte „zum 1.1.2015 bestehenden“ sollten gestrichen werden. Zwischen Bund und Ländern sind insgesamt 110 Optionskommunen verabredet worden. Diese Zahl sollte nicht durch landesrechtliche Maßnahmen verändert werden, sondern auch zukünftig gelten.

Zu Absatz 5

Es ist nicht ersichtlich, warum den Optionskommunen weiterhin die Errichtung bzw. Unterhaltung einer besonderen Einrichtung vorgegeben wird. Bisher erforderte die Finanzierungsgrundlage des Art. 106 Abs. 8 GG eine solche besondere Einrichtung. Durch die Verankerung der Option und ihrer Finanzierung in Art. 91e GG ist dies nicht mehr erforderlich. Vielmehr handelt es sich um eine Frage der kommunalen Organisationshoheit, für die dem Bund keine Gesetzgebungskompetenz zukommt. Die konkrete Organisationsform sollte daher der jeweiligen Optionskommune überlassen werden. Wichtig ist dabei lediglich, dass das bestehende Höchstmaß an Transparenz der Optionskommune erhalten wird.

Zu Absatz 6

Der Widerruf der Option sollte nur aus einem besonderen Grund möglich sein.

Zu Absatz 7

Die Anpassung des Optionsgebietes im Fall von Kreisgebietsreformen ist zu begrüßen. Positiv ist auch, dass terminliche Unstimmigkeiten für einen Antrag noch im Jahr 2010 durch eine Sonderregelung im neuen § 75 Abs. 2 behoben wurden.

Zu § 6b Rechtsstellung der zugelassenen kommunalen Träger

Zu Absatz 4

Die bestehende Regelung in § 6b Abs. 3 SGB II über die Prüfungsberechtigung des Bundesrechnungshofes entspricht nicht der geltenden Verfassungsordnung. Diesbezüglich ist auf die vergleichbare Konstellation in § 6a Zukunftsinvestitionsgesetz hinzuweisen. Gegen diese Vorschrift, über deren Aufhebung in den letzten Monaten intensiv diskutiert worden ist, ist ein Normenkontrollantrag von sechs Landesregierungen vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig. Hat der Antrag Erfolg, wird dies auch vorliegend Auswirkungen haben.

Daneben wirft die neue Regelung Definitionsprobleme im Hinblick auf *begründete* und *belegte* Ausgaben auf. Diese Begriffe sind nicht ausgefüllt, so dass Auslegungsprobleme geschaffen werden.

Zu Absatz 5

Die einseitige Normierung eines Erstattungsanspruchs des Bundes gegenüber den Optionskommunen ist abzulehnen.

Zum einen handelt es sich erneut um eine Ungleichbehandlung zu Lasten der Optionskommunen. Denn gegenüber den gemeinsamen Einrichtungen wird ein solcher Anspruch weder normiert noch ist er in der Vergangen-

heit durchgesetzt worden. Obwohl die ARGEn vergleichbare Maßnahmen durchgeführt haben, blieben sie bei ihnen unbeanstandet, während sie bei den Optionskommunen zu Rückforderungen geführt haben. Zum andern ist die Erstattung auch in der Sache nicht gerechtfertigt. Die Optionskommunen ersparen nicht eigene Aufwendungen oder bereichern sich gar. Die Mittel werden vielmehr ausschließlich für SGB II-Maßnahmen ausgereicht. Die Optionskommunen halten ein eigenes Verwaltungs- und Kontrollsystem vor, das die Ordnungsmäßigkeit der Leistungserbringung sicherstellt.

Statt einer Erstattung muss daher der im Verwaltungshandeln übliche Haftungsmaßstab (Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit) zugrunde gelegt werden. Zugleich sollte eine vorherige Befassung des Kooperationsausschusses auf Landesebene vorgesehen werden.

Zu § 6c Personalübergang bei Zulassung weiterer kommunaler Träger

Die vorgesehenen Regelungen werfen Fragen der Regelungs- und Gesetzgebungskompetenz auf. Die Rechtsverhältnisse der kommunalen Beamten und Angestellten dürften nicht ohne Weiteres für den Bundesgesetzgeber disponibel sein. Insgesamt beeinträchtigen die Regelungen die kommunale Personalhoheit.

Abzulehnen ist, dass zunächst alle seit mindestens 24 Monaten tätigen Mitarbeiter der BA übergehen sollen, also 100 %, und sodann die BA 10 % der übergetretenen Mitarbeiter wieder aufnehmen soll, aber nur, wenn diese dazu bereit sind. Dies überträgt das Personalrisiko ausschließlich der Optionskommune.

Insgesamt erscheinen die Personalzuweisungen an die gemeinsamen Einrichtungen deutlich günstiger als die restriktiven Vorgaben bei der Option. Bei den gemeinsamen Einrichtungen ist die Zuweisung lediglich auf fünf Jahre vorgesehen und kann aus dienstlichen Gründen mit einer Frist von drei Monaten beendet werden. Es muss auch hier eine Gleichbehandlung von gemeinsamer Einrichtung und Option erfolgen.

Zu § 18b Kooperationsausschuss

Die Verankerung des Kooperationsausschusses auf Ebene des Landes ist zu begrüßen. Zu kritisieren ist, dass die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene nicht an dem Ausschuss beteiligt sind, sondern allenfalls auf Initiative des Landes eine Vertretung durch die kommunalen Spitzenverbände denkbar ist. Mindestens zwei der drei Sitze des Landes sollten kommunal besetzt werden (Landkreistag/Städtetag). Hierzu könnte auch überlegt werden, aus dem sechsköpfigen Gremium ein achtköpfiges zu machen.

Es sollte daneben verpflichtend sichergestellt werden, dass mindestens einer der Sitze des Bundes ebenso wie des Landes vom Bund und dem Land wahrgenommen werden. Zwar hat das BMAS aus der ursprünglichen Begründung zum Referentenentwurf die Aussage gestrichen, mindestens zwei seiner drei Sitze durch die BA ersetzen zu wollen. Es besteht aber keine Sicherheit, dass dies nicht erfolgt oder dass nicht sogar eine vollständige Vertretung des Bundes durch BA-Vertreter erfolgt. Dies würde dem Auftrag des Kooperationsausschusses als Konfliktlösungsmechanismus nicht gerecht werden, da

dann die BA, die ja gerade Teil des Konfliktes ist, alleine auf der einen Seite der Konfliktlöser stünde.

Die Regelung sieht weiter gleiche Stimmgewichte für BMAS und oberste Landesbehörde vor. Dies bringt einen echten Einigungszwang mit sich. Ein höheres Stimmgewicht des Vorsitzenden ist allerdings bei den entscheidenden Fragen über die Weisungszuständigkeit nach § 44e vorgesehen. Daher ist abzulehnen, dass der Vorsitzende im Fall der Nichteinigung erstmalig vom BMAS gestellt wird.

Zu § 18c Bund-Länder-Ausschuss

Der Bund-Länder-Ausschuss soll die Zielvereinbarungen erörtern. Es ist unklar, was damit angesichts der gesetzlichen Regelung über den Abschluss der Zielvereinbarungen in § 48b gemeint ist.

In Absatz 3 Satz 2 sollte das Wort „einvernehmlich“ gestrichen werden, damit die kommunalen Spitzenverbände auch auf Wunsch von Bund oder Ländern einbezogen werden können.

Zu § 18d Örtlicher Beirat

Die detaillierte Vorgabe eines institutionalisierten örtlichen Beirats, seiner Besetzung und seiner Aufgaben entspricht nicht den Erfordernissen der Praxis. Die Regelung sollte solche Beiräte ermöglichen, aber nicht zwingend vorgeben. Andernfalls ist eine Einbindung der Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarkts auf andere Weise, die aufgrund der örtlichen Gegebenheit für sinnvoller gehalten wird, nicht möglich.

Zu § 44a Feststellung von Erwerbsfähigkeit und Hilfebedürftigkeit

Dass die BA die Erwerbsfähigkeit und Hilfebedürftigkeit mit Wirkung für den kommunalen Träger feststellen soll, ist nach wie vor kritisch.

Abzulehnen ist, dass im Fall des Widerspruchs durch den kommunalen Träger die Erwerbsfähigkeit vom Medizinischen Dienst der Krankenkasse (MDK) festgestellt werden soll. Der MDK ist ein zusätzlicher Beteiligter mit Eigeninteresse. Denn die Feststellung der Erwerbsfähigkeit löst die Versicherungspflicht in der Krankenversicherung aus. Zugleich würde eine neue Diskrepanz zum SGB XII aufgemacht, wonach der Rentenversicherungsträger für die Feststellung der vollen Erwerbsminderung anzurufen ist. Es muss daher in Zweifelsfällen auch im SGB II das Gutachten des Rentenversicherungsträgers maßgeblich sein.

Zu § 44b Gemeinsame Einrichtung

Zu kritisieren ist, dass die gemeinsame Einrichtung zwingend alle kommunalen SGB II-Aufgaben wahrnehmen soll. Aus gutem Grund ist in der Vergangenheit meist nur die Wahrnehmung der Kosten der Unterkunft übertragen worden. Dies sollte auch künftig möglich sein.

Zu § 44c Trägerversammlung

Die paritätische Besetzung der Trägerversammlung, die das örtliche Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm abstimmt, ist positiv zu bewerten.

Der Grundgedanke einer gleichberechtigten Kooperation wird allerdings dadurch verletzt, dass dem Vorsitzenden der Trägerversammlung in der Regel ein höheres Stimmgewicht zugemessen wird. Dadurch wird der Einigungszwang abwechselnd zugunsten des Trägers ausgestaltet, der den Vorsitzenden der Trägerversammlung stellt. Insofern ist auch hier abzulehnen, dass im Fall der Nichteinigung die erstmalige Bestellung durch die BA erfolgt.

Zudem weisen die Entwürfe der Trägerversammlung Aufgaben zu, die andernorts beim Geschäftsführer liegen. Dies betrifft insbesondere die Regelung der Ordnung in der Dienststelle und des Verhaltens der Beschäftigten, die Arbeitsplatzgestaltung, die Personal- und Qualifizierungsplanung sowie Fortbildungsgrundsätze.

Problematisch ist die gesetzliche Benennung des Betreuungsschlüssels (1 : 75 für U 25, sonst 1 : 150). Die Regelung beeinträchtigt die Gestaltungs- und Personalhoheit der Träger bei der Aufgabenausführung und sollte daher unterbleiben.

Zu § 44d Geschäftsführer

Die bei der Trägerversammlung kritisierten einseitigen Einflussmöglichkeiten des Bundes werden beim Geschäftsführer verstärkt. Auch dieser soll im Fall, dass keine Einigung erzielt wird, erstmalig von der BA gestellt werden. Somit sind in der Anfangsphase der gemeinsamen Einrichtung maßgebliche Befugnisse durch die BA besetzt.

Die feste Bestellungszeit widerspricht wiederum der Gestaltungshoheit der Träger ebenso wie die Regelungen zur besoldungsrechtlichen Einstufung. Sie sollten insgesamt unterbleiben.

Zu § 44e Verfahren bei Meinungsverschiedenheit über die Weisungszuständigkeit

Die Regelung sieht eine Anrufung des Kooperationsausschusses bei Meinungsverschiedenheiten sowohl der einzelnen Träger als auch der Trägerversammlung und des Geschäftsführers vor. Der Kooperationsausschuss hat nur die Kompetenz, im Konfliktfall über die Zuständigkeit zu entscheiden. Daher betrifft die Frage der Weisungszuständigkeit den Kern der staatsrechtlichen und staatsorganisatorischen Fragen. Die hier angelegten Grundkonflikte bergen das Risiko eines erneuten Scheiterns der Mischverwaltung.

Zu § 44f Bewirtschaftung von Bundesmitteln

Ein dem Verweis auf das Bundshaushaltsrecht entsprechender Verweis auf die landesrechtlichen Haushaltsbestimmungen in Bezug auf die Mittel der kommunalen Träger fehlt. Dieser ist erforderlich, da die BA schon bisher den Anforderungen des kommunalen Haushaltsrechts insbesondere bei der Erbringung von Dienstleistungen nicht gerecht wird. Auch die Einnahmewirtschaftung und die Verwaltung von Forderungen bedürfen einer Herangehensweise, die den rechtlichen Rahmenbedingungen beider Träger gerecht wird.

Zu § 44 h Personalvertretung

Gesetzgebungskompetenz, Funktionalität und Zweckerreichung bei den Vorschriften zur Personalvertretung erscheinen unklar. Es ist nicht auszuschließen, dass die

Konstruktion durch Personalrechtsstreitigkeiten in Zweifel gezogen wird.

Unbeschadet dessen sollten die Regelung eine Personalvertretung ermöglichen, so dass Gebrauch davon gemacht werden kann, wenn dies sinnvoll und von den Mitarbeitern gewünscht ist. Eine zwingende Vorgabe ist dagegen insbesondere für kleinere gemeinsame Einrichtungen, die es gerade in kleineren Landkreisen gibt, reine Bürokratie. Allein in Bayern beispielsweise gibt es zwei Dutzend Arbeitsgemeinschaften mit wenig mehr als zwanzig Mitarbeitern. Dort wäre eine Personalvertretung kontraproduktiv, da einfacher eine Mitarbeiterversammlung einberufen werden kann.

Zu § 46 Finanzierung aus Bundesmitteln

Die gesetzliche und bundesweit einheitliche Festlegung der Anteile von Bund und kommunalen Trägern an den Gesamtverwaltungskosten (87,4 % bzw. 12,6 %) wird abgelehnt. Eine einvernehmliche Abstimmung unter den Trägern ist damit nicht mehr möglich. Dabei können je nach Ausgestaltung der gemeinsamen Einrichtung unterschiedliche Anteile gerechtfertigt sein. Gleiches gilt für die Optionskommunen, für die über den Verweis in § 6a SGB II die Anteile gleichfalls festgelegt würden. Insofern muss es zumindest Bestandsschutz für bislang schon abweichend festgelegte Anteile geben.

Zugleich sollte es nicht nur für die Erbringung von Leistungen der kommunalen Träger für Aufgaben der BA Abrechnungsgrundsätze geben, sondern es sollte für die Leistungen beider Träger eine einheitliche Abrechnungsgrundlage als Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates geschaffen werden.

Die Regelung in Satz 2 Nr. 2, dass für die Bestimmung der Gesamtverwaltungskosten Regelungen in einer Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates getroffen werden sollen, ist dagegen zu begrüßen.

Schließlich sollte – wie im heutigen SGB II zwar vorgesehen, vom BMAS aber abgelehnt – eine Übertragung von nicht verausgabten Mitteln auf das Folgejahr ermöglicht werden.

Zu § 47 Aufsicht

Die Rechtsaufsicht des Bundes im Aufgabenbereich der Trägerversammlung ist abzulehnen. Sie bedeutet wiederum eine einseitige Verschiebung zu Gunsten des Bundes. Zudem fehlt damit ein funktionstüchtiger Lösungsmechanismus für grundlegende Konflikte, bei denen der Bund nicht unabhängig, sondern Beteiligter ist. Stattdessen sollte der Bund-Länder-Ausschuss solche Fragen beraten.

Abzulehnen ist weiter, dass sich das BMAS durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrats vorbehalten will, die Wahrnehmung seiner Aufsicht über die BA sowie über die Trägerversammlung ganz oder teilweise auf eine Bundesoberbehörde zu übertragen. Auch die BA wäre eine solche Bundesoberbehörde. Die Begründung führt zutreffend aus, dass die Aufsicht nicht auf die BA übertragen werden darf, da diese sich nicht selbst beaufsichtigen kann. Dann sollte dies aber auch gesetzlich ausgeschlossen werden, damit gar nicht erst Fehldeutungen entstehen.

Allerdings ist insgesamt nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen eine Übertragung der Aufsicht stattfinden sollte, an welche Behörde die Übertragung erfolgen soll und letztlich auch, ob eine solche Übertragung überhaupt sinnvoll ist.

Zu § 48 Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger

Mit Blick auf die Optionskommunen ist folgerichtig und zu begrüßen, dass die Aufsicht weiter den Ländern obliegt und keine unmittelbare Bundesaufsicht etabliert wird, wie dies zuvor systemwidrig diskutiert worden war.

Verwaltungsvorschriften für die Abrechnung der Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sollten nicht nur für die Optionskommunen erlassen werden, sondern für Optionskommunen und gemeinsame Einrichtungen gleichermaßen gelten.

Zu § 48a Vergleich der Leistungsfähigkeit

Zu begrüßen ist, dass die Kennzahlen zukünftig vom BMAS erstellt werden sollen. In der Umsetzung muss ausgeschlossen werden, dass dabei faktisch nur die Kennzahlen der BA übernommen werden. Es bedarf einer Erarbeitung neuer gemeinsamer Kennzahlen, in die die Erfahrungen und Belange der Optionskommunen gleichberechtigt einbezogen werden. Dieser Prozess hat bereits konstruktiv begonnen.

Zustimmung findet weiter, dass die Kennzahlen in einer Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates festgelegt werden sollen. Dies sollte auch für das wichtige Verfahren zu ihrer (Weiter-)Entwicklung gelten. Dabei sollte eine intensive Konsultation der kommunalen Spitzenverbände sichergestellt werden. Diese Beteiligung rechtfertigt sich auch aus der bisherigen Rolle der kommunalen Spitzenverbände im Verfahren nach § 51b – Datenübermittlung.

Zu § 48b Zielvereinbarungen

Mit Blick auf die Zielvereinbarungen, die die Länder mit dem Bund über die kommunalen Leistungen abschließen sollen, geben wir zu bedenken, dass es sich dabei um Verträge zulasten Dritter handeln würde. Konnexitätsstreitigkeiten sind damit vorprogrammiert.

Sinnvoll ist der Abschluss der Vereinbarungen, wenn die zur Verfügung stehenden Ressourcen feststehen. Bislang ist aber nur vorgesehen, dass der Bundeshaushalt aufgestellt sein muss. Gleiches muss auch für den Kreishaushalt gelten.

Die Verwendung weiterer Daten und Kennzahlen über die Kennzahlen nach § 48a hinaus ist – soweit nicht örtliche Ziele vor allem im kommunalen Zuständigkeitsbereich gemeint sind – abzulehnen. Es bleibt offen, aus welchen Quellen weitere Daten stammen sollen, die dann beiden Trägern gleichermaßen gerecht werden müssen. Ohne weitere Konkretisierung wäre eine beliebige Hinzuziehung auch nicht geeigneter Daten möglich.

Zu § 50 Datenübermittlung

Die zwingende Festschreibung zentraler IT-Verfahren der BA für die Nutzung der gemeinsamen Einrichtung zur Erfüllung ihrer Aufgaben ist abzulehnen. Zum einen hat sich die BA-Software wiederholt als schwerfällig und

fehlerbehaftet gezeigt. Zum andern ist nicht ersichtlich, warum nicht auch dezentrale Verbundlösungen zum Zuge kommen können sollen.

Im Übrigen weisen wir noch einmal darauf hin, dass es sich bei der gemeinsamen Nutzung der Software in den Jobcentern um den gemeinschaftlichen Betrieb informationstechnischer Systeme handelt. Gemäß Art. 91c GG ist hierfür ein Zusammenwirken von Bund und Ländern erforderlich. Dies steht bislang noch aus.

Zu § 51b Datenerhebung und -verarbeitung durch die Träger

Die SGB II-Statistik soll nach den Entwürfen weiterhin von der BA geführt werden. Der Deutsche Landkreistag hält dagegen nach wie vor eine unabhängige und neutrale Statistik beim Statistischen Bundesamt für erforderlich. Die amtliche Statistik sollte nicht von einem Leistungsträger selbst geführt werden und das auch noch zugleich für die offenbar weiter als Konkurrenten empfundenen Optionskommunen.

Es sei darauf hingewiesen, dass nach dem übereinstimmenden Bericht dreier an der interfraktionellen Bund-Länder-Arbeitsgruppe beteiligter Bundestagsabgeordneter auf dem Tag der Optionskommunen vom 23.3.2010 die SGB II-Statistik nach dem Willen der Arbeitsgruppe einer anderen Stelle übertragen werden soll. Dies muss noch umgesetzt werden.

Der genaue Umfang und die Form der zu meldenden Daten werden bisher zwischen BA und kommunalen Spitzenverbänden entwickelt. Dabei hat sich das Benehmen, das die BA mit den kommunalen Spitzenverbänden herstellen muss, als nicht ausreichend erwiesen. Es sollte durch ein Einvernehmen ersetzt werden. Aufgrund der Tragweite der SGB II-Statistik sollten darüber hinaus auch die Länder einbezogen werden.

Zu § 55 Wirkungsforschung

Die Einzelheiten der Wirkungsforschung sollten nicht nur zwischen BMAS und BA, sondern auch mit den Ländern vereinbart werden. Alternativ könnte die Beratung über die Wirkungsforschung zum Gegenstand des Bund-Länder-Ausschusses unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände gemacht werden.

Während die Evaluation nach § 6c folgerichtig gestrichen werden soll, soll § 55 um eine vergleichende Untersuchung der Wirkungen der örtlichen Aufgabenwahrnehmung bei den Behörden durch das BMAS erweitert werden. Abzulehnen ist, dass eine Einbeziehung der Länder nun nicht mehr erfolgen soll. Eine vergleichende Untersuchung der örtlichen Aufgabenwahrnehmung kann schon aufgrund der Trägerverantwortung, aber auch der Aufsichtsverantwortung im kommunalen Bereich nur unter Einbeziehung der Länder und der kommunalen Spitzenverbände erfolgen. Andernfalls sind Konflikte, wie sie bei der § 6c-Evaluation ausgetragen worden sind, vorgezeichnet und die Akzeptanz der Wirkungsforschung des Bundes von vornherein in Frage gestellt.

Zu § 76 Gesetz zur Weiterentwicklung – Übergang

Die vorgesehenen Übergangsregelungen sind noch ungenügend. Insbesondere fehlen Kooperationsverpflichtungen vor und nach dem Umstellungsprozess, die Schaf-

fung von Schnittstellen für den Datentransfer, die Abwicklung laufender Widerspruchs- und Klageverfahren.

Für die neuen Optionskommunen muss sichergestellt werden, dass die Daten der BA in vollem Umfang elektronisch verwendbar übermittelt werden. Mit XSozial-BA-SGB II ist ein technischer Standard geschaffen worden, mit dem die Optionskommunen problemlos Daten an die BA transportieren. Es befremdet daher, dass die BA behauptet, dass dies auf dem umgekehrten Wege, also von der BA an die Kommunen, technisch nicht möglich sein soll.

Aus Sicht der getrennten Aufgabenwahrnehmer, die in eine gemeinsame Einrichtung übergehen, ist daneben die Zeit bis 1.1.2011 zu kurz. Zugleich muss für die ARGEn, die in die Option übergehen, die doppelte organisatorische Umstellung im Jahr 2011 zunächst auf das Jobcenter und im Jahr 2012 sodann auf die Option vermieden werden.

Klar gestellt werden sollte schließlich, dass nach Zulassung als Optionskommune entstehende vorbereitende Verwaltungskosten als SGB II-Verwaltungskosten abgerechnet werden können.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)160

31. Mai 2010

Schriftliche Stellungnahme

Bundesagentur für Arbeit (BA)

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Juni 2010 zum
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende - Drucksache 17/1555 -

- Die neue Organisation im SGB II wird aufgrund der zusätzlichen Gremien und Beteiligungsstrukturen zu Mehraufwand bei Führung und Steuerung führen.
- Die Leistungsträger (BA und Kommunen) haben lediglich ein Weisungsrecht außerhalb der sehr umfassenden Kompetenzen der Trägerversammlung. Dies hat eine Trennung von Verantwortung und Kompetenz zur Folge und bedeutet, dass auf die Wirtschaftlichkeit und Weiterentwicklung von Organisation und Prozessen nicht mehr unmittelbar Einfluss genommen werden kann.
- Ohne Zustimmung der jeweiligen Länder ist der Bund in seiner Rechtsaufsicht und vor allem in den weitreichenden Organisations- und Personalthemen deutlich eingeschränkt.
- Eine für alle Grundsicherungsstellen (gE und zKT) vergleichbare und verbindliche, an den Prinzipien des Benchmarking orientierte Führung, Steuerung und Personalpolitik ist nicht sichergestellt, sondern lediglich möglich.
- Der im Gesetzesentwurf bezifferte Mehraufwand an Personal- und Sachkosten bei Bund und Kommunen ist aus Sicht der BA unterzeichnet. Es fehlen darüber hinaus Angaben zu den Aufwänden, die durch die Umstellung der ARGEn und AAgAw in gemeinsame Einrichtungen oder neue zKT ausgelöst werden. Weiter fehlt eine Schätzung der Kostenrisiken aus Effizienzverlusten aufgrund des erhöhten Abstimmungsaufwands in den neu eingerichteten Gremien.

1. Regelungen zu den gemeinsamen Einrichtungen**1.1 Gemeinsame Einrichtungen**

Die neue Organisation im SGB II führt aufgrund der zusätzlichen Gremien und Beteiligungsstrukturen zu Mehraufwand in Führung und Steuerung. Für die Übertragung und die Bewirtschaftung gelten die haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes. Die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel erfolgt hiernach ohne Verweis auf die von den Bundesbestimmungen abgeleiteten Haushaltsbestimmungen der BA.

Die BA muss die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel des Bundes an die gemeinsamen Einrichtungen übertragen. Die Trägerversammlung kann über die Rückübertragung der Bewirtschaftungskompetenz auf die BA entscheiden. Die Bestellung eines BfdH erfolgt ohne Beteiligung der Träger.

Vorschlag BA

Folgende Präzisierungen sind erforderlich:

- Da die Bewirtschaftungskompetenz grundsätzlich vom Bund der BA übertragen wird und diese die Bewirtschaftungskompetenz im Regelfall auf die gE überträgt oder im Einzelfall auch widerrufen kann bzw. muss, besteht ein Weisungsrecht in allen Fragen der Bewirtschaftung von Bundesmitteln gegenüber der gE. Aus diesem Grund hat die Bestellung des Beauftragten für den Haushalt in der gE im Einvernehmen mit dem Träger BA zu erfolgen. Ebenso kann die Rückübertragung der Bewirtschaftungskompetenz nur im Einvernehmen mit dem Träger BA erfolgen.
- Für die Übertragung und die Bewirtschaftung gelten die haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes und die davon abgeleiteten Haushaltsbestimmungen und Bewirtschaftungshinweise der BA.
- Der Anteil „sonstiges Personal“ in den gemeinsamen Einrichtungen ist auf max. 10 Prozent am Gesamt-

personal zu begrenzen und von der Trägerversammlung zu genehmigen (§ 44k).

1.2 Geschäftsführung

Dem Geschäftsführer wird nach der Begründung zu § 44d des Gesetzesentwurfs auch die Kompetenz einer Beförderung oder Höhergruppierung eingeräumt. Diese Befugnis berührt das Grundverhältnis, weil die Träger daran gebunden werden.

Vorschlag BA

Folgende Präzisierungen des § 44d sind erforderlich:

- Bei Abberufung führt der bisherige Geschäftsführer die Geschäfte nicht Kraft gesetzlicher Regelung bis zur Neubesetzung weiter (siehe § 44c Abs. 2). Sein Vertreter führt die Geschäfte bis zur Bestellung eines neuen Geschäftsführers.
- Beförderungen/Höhergruppierungen durch Geschäftsführer sind nur im Einvernehmen mit dem Träger möglich, der den Arbeitnehmer/Beamten beschäftigt.

1.3 Rechte der Trägerversammlung

Die Trägerversammlung stellt den Stellenplan auf und erlässt Richtlinien zur Stellenbewirtschaftung. Die Befugnisse der Trägerversammlung zur Aufstellung des Stellenplans und der Stellenbewirtschaftung kommen faktisch eigenständigen Personalverwaltungen gleich. Hierdurch entstehen Doppelstrukturen für Verwaltungspersonal mit entsprechenden Mehrkosten für die BA und die Kommunen. Die dafür benötigten Personalanteile werden in den operativen Einheiten fehlen.

Das Verfahren zur Stellenbewirtschaftung wird kleinteilig und erfolgt nach unterschiedlichen Richtlinien. Die bisherigen auch qualitativen Vorteile einer Bündelung von personalwirtschaftlichen Aufgaben in Internen Services der BA und den Personalverwaltungen der Kommunen werden aufgegeben.

Um die Transparenz der Personalstrukturdaten über BA- und kommunales Personal im Sinne des bisherigen „ARGE-OGP“ weiterhin sicherzustellen, ist es zwingend, die bisherige Datentransparenz ebenfalls gesetzlich zu verankern.

Der Bund hat im Aufgabenbereich der Trägerversammlung nur die Rechtsaufsicht über die Gemeinsamen Einrichtungen, die er auch nur im Einvernehmen mit der zuständigen obersten Landesbehörde ausüben kann.

In Anbetracht der umfangreichen Kompetenzen der Trägerversammlung in Kernbereichen (u. a. Organisation, Personal, Infrastruktur) wird der Bund ohne Zustimmung der jeweiligen Länder de facto in seiner Rechtsaufsicht weitgehend handlungsunfähig und vor allem in den weitreichenden Organisations- und Personalthemen enorm eingeschränkt. Eine wirkungsorientierte und zweckmäßige Verwendung der Haushaltsmittel können damit weder die Kommunen noch die BA für den Bund damit sicherstellen.

Die Leistungsträger (BA und Kommune) haben nur ein Weisungsrecht außerhalb der umfangreichen Kompeten-

zen der Trägerversammlung. Dies bedeutet in der Folge eine Trennung von Verantwortung und Kompetenz, insbesondere kann auf die Wirtschaftlichkeit und Weiterentwicklung von Organisation und Prozessen nicht unmittelbar Einfluss genommen werden.

Vorschlag BA

- Für die gemeinsamen Einrichtungen stellen die Kommunen bzw. die BA die Dienstleistung „Personalwirtschaft“ verpflichtend für das sie betreffende Personal zur Verfügung. Der (nach den Bewertungsregeln für die Grundsicherungsstellen) erstellte Stellenplan wird durch die Trägerversammlung genehmigt. Die Trägerversammlung genehmigt die Anteile „sonstigen Personals“ im Rahmen der Obergrenze. Die Stellenbewirtschaftung wird mit dem Geschäftsführer abgestimmt, aber durch die Träger jeweils für ihren Bereich durchgeführt.
- Die BA hat als Trägerin der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Einhaltung der Obergrenze für befristete Kräfte der BA in den ARGEn/AAGAw sicherzustellen. Die BA ist in diesem Zusammenhang künftig auf die Zusammenarbeit mit den dezentralen Stellenbewirtschaftern in den Gemeinsamen Einrichtungen angewiesen. Ohne die entsprechenden Kompetenzen vor Ort in den Gemeinsamen Einrichtungen ist eine Steuerung faktisch nicht möglich.
- Sofern der Bund weiterhin Interesse an einer zentralen Transparenz der Personalstrukturdaten über Personal der BA und der Kommunen sowie über Amtshilfe bzw. Dritte im Sinne des bisherigen „ARGE-OGP“ hat, ist die bisherige Bereitstellung der Personalstrukturdaten („Datenkranz“) gesetzlich zu verankern, um damit Klarheit i. S. der datenschutzrechtlichen Erfordernisse zu schaffen.

1.4 Abstimmungsverfahren mit dem Kooperationsausschuss

Der Kooperationsausschuss koordiniert die Umsetzung der Grundsicherung auf Landesebene. Die Zielvereinbarung des Bundes wird mit den Ländern abgestimmt.

Die Träger befassen die Kooperationsausschüsse bei den Ländern vor Ausübung des Weisungsrechts in Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung.

Vorschlag BA

- Bei Weisungen, die ohne Zeitverzug in grundsätzlichen Angelegenheiten erlassen werden müssen, können die Träger die Befassung der Kooperationsausschüsse unverzüglich nachholen.
- Der Kooperationsausschuss sollte sich auch mit der Konkretisierung der Zielvereinbarung der zKT befassen und sich über die Angelegenheiten der zKT unterrichten lassen können.

1.5 Zielvereinbarungen

Gerade in diesem zentralen Bereich ist es wichtig, dass klare, eindeutige Regelungen getroffen werden. Sowohl die Möglichkeit der Zielvorgabe wie auch die getrennten Zielvereinbarungen (jeder Träger für seinen Bereich) sind eindeutig zu regeln.

Die Zielvereinbarungen werden von BA und kommunalen Trägern mit den Geschäftsführern geschlossen; die Möglichkeit der Zielvorgabe ist nicht vorgesehen. Da Meinungsverschiedenheiten nicht ausgeschlossen sind, müssen die Träger ggfs. auch alleine mit dem Geschäftsführer eine Vereinbarung schließen bzw. Ziele vorgeben können.

Die Zielnachhaltung der Träger ist formal nicht geregelt.

Vorschlag BA

- Bei unterschiedlicher Trägerauffassung sind Zielvorgaben möglich.
- Getrennte Zielvereinbarungen zu den jeweiligen Trägerbereichen.
- Planung und Zielnachhaltung werden von den Trägern mit dem Geschäftsführer unmittelbar geführt.
- Die einzelnen Prozesse des Controllings (Planung, Zielvereinbarung, Zielnachhaltung, Bilanzierung, Berichtswesen) werden für die Träger verbindlich vorausgesetzt. Die Beplanung der vereinbarten Ziele erfolgt dabei nach einheitlichen Abläufen und Methoden, die in einem Planungsbrief vor Beginn der Planungsphase bekannt gegeben werden.
- Im Übrigen wird auf die weiteren Ausführungen zur Führung und Steuerung der gE und zKT verwiesen.

1.6 Personal

Die BA hat Interesse an der Erbringung von Dienstleistungen nach § 44b Abs. 5, um den Ressourcenaufwand in den gemeinsamen Einrichtungen zu begrenzen. Die Dienstleistungserbringung muss sich aber an den vorhandenen Ressourcen orientieren und das Selbstverwaltungsrecht der BA berücksichtigen. Insofern sollte das Dienstleistungsangebot auf den Kernbereich der Verwaltung beschränkt werden (obligatorische Dienstleistungen).

Nur für den Bereich der Eingliederungsleistungen sind in § 44c Abs. 4 Betreuungsschlüssel gesetzlich vorgegeben. Für den Bereich des Leistungsbereichs fehlt dieser.

Die Trägerversammlung stellt Grundsätze der Qualifizierungsplanung und Personalentwicklung auf und stimmt diese mit den Trägern ab. Dadurch sind keine vergleichbaren personalpolitischen Standards (z.B. zur Personalentwicklung) mehr zu gewährleisten.

Derzeit sind über 3.000 Amtshilfekräfte im System der Grundsicherung beschäftigt. Regelungen zu einer verpflichtenden Übernahme dieser Kräfte in die gemeinsamen Einrichtungen sind nicht vorhanden. Hierzu sollte der Bund für beide Modelle (nicht nur für die zKT) seine Erwartung zum Ausdruck bringen.

Vorschlag BA

- Sollte weiterhin eine Pflicht formuliert werden, den Grundsicherungsstellen Dienstleistungen anzubieten, dann setzt dies ein stabiles und angemessenes Kontingent an Dauerstellen für die qualitativ gute Leistungserbringung, eine längerfristige Abnahmeverpflichtung (mindestens 5 Jahre) sowie einen zeitlichen Vorlauf von mindestens sechs Monaten voraus.

- Die BA stellt den gemeinsamen Einrichtungen obligatorische Dienstleistungen zur Verfügung. Darüber hinaus stellt die BA im Rahmen der dafür vorhandenen Ressourcen mit Zustimmung des Verwaltungsrates der BA Angebote für weitere Dienstleistungen zur Verfügung.
- Es wird angeregt, für den Bereich des Leistungsrechts einen Betreuungsschlüssel von 1:130 (Bedarfsgemeinschaften) auf Basis des gegenwärtigen Leistungsrechts gesetzlich vorzugeben (§ 44 Abs. 4 Nr. 3).
- Die Grundsätze für die Personalentwicklung müssen auch die langfristig ausgelegte Personalpolitik mit verschiedenen Handlungsfeldern umfassen.

1.7 Sonstige Regelungen

Das Einigungsstellenverfahren hat sich in der Praxis nicht bewährt, seine Abschaffung ist daher grundsätzlich zu begrüßen. An seine Stelle soll der Medizinische Dienst der Krankenkassen als fachlicher Letztentscheider treten. Diese „Obergutachterfunktion“ des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen wird allerdings seitens der BA kritisch gesehen, da nicht zu erwarten ist, dass der Rentenversicherungsträger sich an diese Entscheidungen gebunden fühlen wird.

Vorschlag BA

- Die Feststellung fehlender Erwerbsfähigkeit soll durch die Rentenversicherungsträger getroffen werden. Dies könnte in analoger Anwendung des § 109a Abs. 2 SGB VI bzw. § 125 SGB III (Nahtlosigkeitsregelung) geschehen.
- Alternativ sollte die AA nach Einholung einer gutachterlichen Stellungnahme eines Gemeinsamen Medizinischen Dienstes der Sozialleistungs- und Sozialversicherungsträger entscheiden. Die Schaffung eines solchen gemeinsamen Dienstes für o. g. Divergenzfälle würde die notwendige Beteiligung des Rentenversicherungsträgers sicherstellen. Die Entscheidungen dieses Dienstes könnten auch Bindungswirkung für die nachfolgenden Entscheidungen des Rentenversicherungsträgers entfalten.

2. Zugelassene kommunale Träger (zKT)

2.1 Verfahren und Kriterien zur Zulassung von zKT

Für den Übergang von gemeinsamen Einrichtungen (gE) in zKT zum 01.01.2012 sind Übergangsregelungen erforderlich. Ebenso betrifft dies den Übergang der ARGE in einen zKT nach Gebietserweiterung und den Übergang der AAgAw in gemeinsame Einrichtungen oder zKT.

Vorschlag BA

- Die BA begrüßt die vorgesehene Regelung für den Übergang von ARGEn in zKT (§ 6a) sowie von AAgAw in zKT (§ 76). Die Zulassungsverfahren müssen jedoch bis zum 31.03.2011 abgeschlossen sein, damit genügend Zeit zur Organisation der Übergänge zur Verfügung steht. Eine vergleichbare Übergangsregelung ist auch für den Übergang von AAgAw in gemeinsame Einrichtungen (§ 76) zwingend vorzusehen.

2.2 Führung und Steuerung der gemeinsamen Einrichtungen und zugelassenen kommunalen Träger

Die nach Art und Umfang erforderlichen Daten (bisher § 51b) werden nicht mehr nur im Gesetz geregelt, sondern auch in einer Rechtsverordnung. Diese Rechtsverordnung soll gemeinsam mit der Rechtsverordnung zum Vergleich der Leistungsfähigkeit (§ 48a) erlassen werden.

Für einen fairen Leistungsvergleich ist nach § 48a sichergestellt, dass der Bund die Leistungserbringung in der Grundsicherung nach bundesweit einheitlichen Zielen vergleicht und steuert.

Vorschlag BA

- In der Rechtsverordnung nach § 48a Abs. 2 SGB II sollte neben den Kennzahlen auch die Basis für den bundesweiten Leistungsvergleich (Vergleichscluster nach Arbeitsmarktsituation) im Rahmen der Zielnachhaltung geregelt werden. Daneben sollte ein für die lokalen Zielvereinbarungen vergleichbarer Planungsprozess für die gemeinsamen Einrichtungen und zugelassenen kommunalen Träger in der Rechtsverordnung verbindlich geregelt werden.

2.3 Verfahren für den Personalübergang in zKT

Im Falle der Beendigung der Trägerschaft treten die Beamten und Arbeitnehmer der kT, die am Tage vor der Beendigung der Trägerschaft Aufgaben anstelle der BA nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 wahrgenommen haben, zum Zeit-

punkt der Beendigung der Trägerschaft in den Dienst der BA über. Diese Regelung folgt dem Grundsatz „Personal folgt der Aufgabe“.

Vorschlag BA

- In § 6c Abs. 2 sollte der Regelung aus § 6a Abs. 2 Nr. 3 gefolgt werden: Die Mitarbeiter/innen sollten mindestens 24 Monate in der zKT bzw. in der BA (als der zKT vorgehenden Trägerin) beschäftigt gewesen sein, um eine hinreichende Berufserfahrung der übergehenden Mitarbeiter/innen sicherzustellen.

2.4 Verfahren für den Personalübergang in gemeinsame Einrichtungen

Die Zuweisung sollte dauerhaft und nicht nur für 5 Jahre erfolgen, um Planungssicherheit für alle Beteiligten und dauerhaft qualifiziertes Personal für die gemeinsamen Einrichtungen zu erhalten.

2.5 Erweiterung, Beschränkung der Zulassung kommunaler Träger gem. §§ 6a Abs. 7, 75 Abs. 2

In der Übergangsvorschrift des § 75 Abs. 2 ist nunmehr vorgesehen, dass ein Antrag auf Widerruf, Erweiterung, Beschränkung der Zulassung bei einer kommunalen Neugliederung im Jahr 2010 bis 01.09.2010 mit Wirkung zum 01.01.2011 gestellt werden kann. Für die Aufgabenerledigung bedeutet dies ein erhebliches Risiko, da die Umstellung sehr kurzfristig, innerhalb von weniger als 4 Monaten erfolgen muss.

1. Zusammenfassung

- Die neue Organisation im SGB II wird aufgrund der zusätzlichen Gremien und Beteiligungsstrukturen zu Mehraufwand bei Führung und Steuerung führen.
- Die Leistungsträger (BA und Kommunen) haben lediglich ein Weisungsrecht außerhalb der sehr umfassenden Kompetenzen der Trägerversammlung. Dies hat eine Trennung von Verantwortung und Kompetenz zur Folge und bedeutet, dass auf die Wirtschaftlichkeit und Weiterentwicklung von Organisation und Prozessen nicht mehr unmittelbar Einfluss genommen werden kann.
- Ohne Zustimmung der jeweiligen Länder ist der Bund in seiner Rechtsaufsicht und vor allem in den weitreichenden Organisations- und Personalthemen deutlich eingeschränkt.
- Eine für alle Grundsicherungsstellen (gE und zKT) vergleichbare und verbindliche, an den Prinzipien des Benchmarking orientierte Führung, Steuerung und Personalpolitik ist nicht sichergestellt, sondern lediglich möglich.
- Der im Gesetzesentwurf bezifferte Mehraufwand an Personal- und Sachkosten bei Bund und Kommunen ist aus Sicht der BA unterzeichnet. Es fehlen darüber hinaus Angaben zu den Aufwänden, die durch die Umstellung der ARGEn und AAgAw in gemeinsame Einrichtungen oder neue zKT ausgelöst werden. Weiter fehlt eine Schätzung der Kostenrisiken aus Effizienzverlusten aufgrund des erhöhten Abstimmungsaufwands in den neu eingerichteten Gremien.

1.1. Regelungen zu den gemeinsamen Einrichtungen

1.1.1. Gemeinsame Einrichtungen

Die neue Organisation im SGB II führt aufgrund der zusätzlichen Gremien und Beteiligungsstrukturen zu Mehraufwand in Führung und Steuerung. Für die Übertragung und die Bewirtschaftung gelten die haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes. Die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel erfolgt hiernach ohne Verweis auf die von den Bundesbestimmungen abgeleiteten Haushaltsbestimmungen der BA.

Die BA muss die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel des Bundes an die gemeinsamen Einrichtungen übertragen. Die Trägerversammlung kann über die Rückübertragung der Bewirtschaftungskompetenz auf die BA entscheiden. Die Bestellung eines BfdH erfolgt ohne Beteiligung der Träger.

Vorschlag BA

Folgende Präzisierungen sind erforderlich:

- Da die Bewirtschaftungskompetenz grundsätzlich vom Bund der BA übertragen wird und diese die Bewirtschaftungskompetenz im Regelfall auf die gE überträgt oder im Einzelfall auch widerrufen kann bzw. muss, besteht ein Weisungsrecht in allen Fragen der Bewirtschaftung von Bundesmitteln gegenüber der gE. Aus diesem Grund hat die Bestellung des Beauftragten für den Haushalt in der gE im Ein-

vernehmen mit dem Träger BA zu erfolgen. Ebenso kann die Rückübertragung der Bewirtschaftungskompetenz nur im Einvernehmen mit dem Träger BA erfolgen.

- Für die Übertragung und die Bewirtschaftung gelten die haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes und die davon abgeleiteten Haushaltsbestimmungen und Bewirtschaftungshinweise der BA.
- Der Anteil „sonstiges Personal“ in den gemeinsamen Einrichtungen ist auf max. 10 Prozent am Gesamtpersonal zu begrenzen und von der Trägerversammlung zu genehmigen (§ 44k).

1.1.2. Geschäftsführung

Dem Geschäftsführer wird nach der Begründung zu § 44d des Gesetzesentwurfs auch die Kompetenz einer Beförderung oder Höhergruppierung eingeräumt. Diese Befugnis berührt das Grundverhältnis, weil die Träger daran gebunden werden.

Vorschlag BA

Folgende Präzisierungen des § 44d sind erforderlich:

- Bei Abberufung führt der bisherige Geschäftsführer die Geschäfte nicht Kraft gesetzlicher Regelung bis zur Neubesetzung weiter (siehe § 44c Abs. 2). Sein Vertreter führt die Geschäfte bis zur Bestellung eines neuen Geschäftsführers.
- Beförderungen/Höhergruppieren durch Geschäftsführer sind nur im Einvernehmen mit dem Träger möglich, der den Arbeitnehmer/Beamten beschäftigt.

1.1.3. Rechte der Trägerversammlung

Die Trägerversammlung stellt den Stellenplan auf und erlässt Richtlinien zur Stellenbewirtschaftung. Die Befugnisse der Trägerversammlung zur Aufstellung des Stellenplans und der Stellenbewirtschaftung kommen faktisch eigenständigen Personalverwaltungen gleich. Hierdurch entstehen Doppelstrukturen für Verwaltungspersonal mit entsprechenden Mehrkosten für die BA und die Kommunen. Die dafür benötigten Personalanteile werden in den operativen Einheiten fehlen.

Das Verfahren zur Stellenbewirtschaftung wird kleinteilig und erfolgt nach unterschiedlichen Richtlinien. Die bisherigen auch qualitativen Vorteile einer Bündelung von personalwirtschaftlichen Aufgaben in Internen Services der BA und den Personalverwaltungen der Kommunen werden aufgegeben.

Um die Transparenz der Personalstrukturdaten über BA- und kommunales Personal im Sinne des bisherigen „ARGE-OGP“ weiterhin sicherzustellen, ist es zwingend, die bisherige Datentransparenz ebenfalls gesetzlich zu verankern.

Der Bund hat im Aufgabenbereich der Trägerversammlung nur die Rechtsaufsicht über die gemeinsamen Einrichtungen, die er auch nur im Einvernehmen mit der zuständigen obersten Landesbehörde ausüben kann.

In Anbetracht der umfangreichen Kompetenzen der Trägerversammlung in Kernbereichen (u. a. Organisation, Personal, Infrastruktur) wird der Bund ohne Zustimmung

der jeweiligen Länder de facto in seiner Rechtsaufsicht weitgehend handlungsunfähig und vor allem in den weitreichenden Organisations- und Personalthemen enorm eingeschränkt. Eine wirkungsorientierte und zweckmäßige Verwendung der Haushaltsmittel können damit weder die Kommunen noch die BA für den Bund damit sicherstellen.

Die Leistungsträger (BA und Kommune) haben nur ein Weisungsrecht außerhalb der umfangreichen Kompetenzen der Trägerversammlung. Dies bedeutet in der Folge eine Trennung von Verantwortung und Kompetenz, insbesondere kann auf die Wirtschaftlichkeit und Weiterentwicklung von Organisation und Prozessen nicht unmittelbar Einfluss genommen werden.

Vorschlag BA

- Für die gemeinsamen Einrichtungen stellen die Kommunen bzw. die BA die Dienstleistung „Personalwirtschaft“ verpflichtend für das sie betreffende Personal zur Verfügung. Der (nach den Bewertungsregeln für die Grundsicherungsstellen) erstellte Stellenplan wird durch die Trägerversammlung genehmigt. Die Trägerversammlung genehmigt die Anteile „sonstigen Personals“ im Rahmen der Obergrenze. Die Stellenbewirtschaftung wird mit dem Geschäftsführer abgestimmt, aber durch die Träger jeweils für ihren Bereich durchgeführt.
- Die BA hat als Trägerin der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Einhaltung der Obergrenze für befristete Kräfte der BA in den ARGEn/AAgAw sicherzustellen. Die BA ist in diesem Zusammenhang künftig auf die Zusammenarbeit mit den dezentralen Stellenbewirtschaftern in den gemeinsamen Einrichtungen angewiesen. Ohne die entsprechenden Kompetenzen vor Ort in den gemeinsamen Einrichtungen ist eine Steuerung faktisch nicht möglich.
- Sofern der Bund weiterhin Interesse an einer zentralen Transparenz der Personalstrukturdaten über Personal der BA und der Kommunen sowie über Amtshilfe bzw. Dritte im Sinne des bisherigen „ARGE-OGP“ hat, ist die bisherige Bereitstellung der Personalstrukturdaten („Datenkranz“) gesetzlich zu verankern, um damit Klarheit i. S. der datenschutzrechtlichen Erfordernisse zu schaffen.

1.1.4. Abstimmungsverfahren mit dem Kooperationsausschuss

Der Kooperationsausschuss koordiniert die Umsetzung der Grundsicherung auf Landesebene. Die Zielvereinbarung des Bundes wird mit den Ländern abgestimmt.

Die Träger befassen die Kooperationsausschüsse bei den Ländern vor Ausübung des Weisungsrechts in Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung.

Vorschlag BA

- Bei Weisungen, die ohne Zeitverzug in grundsätzlichen Angelegenheiten erlassen werden müssen, können die Träger die Befassung der Kooperationsausschüsse unverzüglich nachholen.
- Der Kooperationsausschuss sollte sich auch mit der Konkretisierung der Zielvereinbarung der zKT befassen

und sich über die Angelegenheiten der zKT unterrichten lassen können.

1.1.5. Zielvereinbarungen

Gerade in diesem zentralen Bereich ist es wichtig, dass klare, eindeutige Regelungen getroffen werden. Sowohl die Möglichkeit der Zielvorgabe wie auch die getrennten Zielvereinbarungen (jeder Träger für seinen Bereich) sind eindeutig zu regeln.

Die Zielvereinbarungen werden von BA und kommunalen Trägern mit den Geschäftsführern geschlossen; die Möglichkeit der Zielvorgabe ist nicht vorgesehen. Da Meinungsverschiedenheiten nicht ausgeschlossen sind, müssen die Träger ggfs. auch alleine mit dem Geschäftsführer eine Vereinbarung schließen bzw. Ziele vorgeben können.

Die Zielnachhaltung der Träger ist formal nicht geregelt.

Vorschlag BA

- Bei unterschiedlicher Trägerauffassung sind Zielvorgaben möglich.
- Getrennte Zielvereinbarungen zu den jeweiligen Trägerbereichen.
- Planung und Zielnachhaltung werden von den Trägern mit dem Geschäftsführer unmittelbar geführt.
- Die einzelnen Prozesse des Controllings (Planung, Zielvereinbarung, Zielnachhaltung, Bilanzierung, Berichtswesen) werden für die Träger verbindlich vorausgesetzt. Die Beplanung der vereinbarten Ziele erfolgt dabei nach einheitlichen Abläufen und Methoden, die in einem Planungsbrief vor Beginn der Planungsphase bekannt gegeben werden.
- Im Übrigen wird auf die weiteren Ausführungen zur Führung und Steuerung der gE und zKT verwiesen.

1.1.6. Personal

Die BA hat Interesse an der Erbringung von Dienstleistungen nach § 44b Abs. 5, um den Ressourcenaufwand in den gemeinsamen Einrichtungen zu begrenzen. Die Dienstleistungserbringung muss sich aber an den vorhandenen Ressourcen orientieren und das Selbstverwaltungsrecht der BA berücksichtigen. Insofern sollte das Dienstleistungsangebot auf den Kernbereich der Verwaltung beschränkt werden (obligatorische Dienstleistungen).

Nur für den Bereich der Eingliederungsleistungen sind in § 44c Abs. 4 Betreuungsschlüssel gesetzlich vorgegeben. Für den Bereich des Leistungsbereichs fehlt dieser.

Die Trägerversammlung stellt Grundsätze der Qualifizierungsplanung und Personalentwicklung auf und stimmt diese mit den Trägern ab. Dadurch sind keine vergleichbaren personalpolitischen Standards (z.B. zur Personalentwicklung) mehr zu gewährleisten.

Derzeit sind über 3.000 Amtshilfekräfte im System der Grundsicherung beschäftigt. Regelungen zu einer verpflichtenden Übernahme dieser Kräfte in die gemeinsamen Einrichtungen sind nicht vorhanden. Hierzu sollte der Bund für beide Modelle (nicht nur für die zKT) seine Erwartung zum Ausdruck bringen.

Vorschlag BA

- Sollte weiterhin eine Pflicht formuliert werden, den Grundsicherungsstellen Dienstleistungen anzubieten, dann setzt dies ein stabiles und angemessenes Kontingent an Dauerstellen für die qualitativ gute Leistungserbringung, eine längerfristige Abnahmeverpflichtung (mindestens 5 Jahre) sowie einen zeitlichen Vorlauf von mindestens sechs Monaten voraus.
- Die BA stellt den gemeinsamen Einrichtungen obligatorische Dienstleistungen zur Verfügung. Darüber hinaus stellt die BA im Rahmen der dafür vorhandenen Ressourcen mit Zustimmung des Verwaltungsrates der BA Angebote für weitere Dienstleistungen zur Verfügung.
- Es wird angeregt, für den Bereich des Leistungsrechts einen Betreuungsschlüssel von 1:130 (Bedarfsgemeinschaften) auf Basis des gegenwärtigen Leistungsrechts gesetzlich vorzugeben (§ 44 Abs. 4 Nr. 3).
- Die Grundsätze für die Personalentwicklung müssen auch die langfristig ausgelegte Personalpolitik mit verschiedenen Handlungsfeldern umfassen.

1.1.7. Sonstige Regelungen

Das Einigungsstellenverfahren hat sich in der Praxis nicht bewährt, seine Abschaffung ist daher grundsätzlich zu begrüßen. An seine Stelle soll der Medizinische Dienst der Krankenkassen als fachlicher Letztentscheider treten. Diese „Obergutachterfunktion“ des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen wird allerdings seitens der BA kritisch gesehen, da nicht zu erwarten ist, dass der Rentenversicherungsträger sich an diese Entscheidungen gebunden fühlen wird.

Vorschlag BA

- Die Feststellung fehlender Erwerbsfähigkeit soll durch die Rentenversicherungsträger getroffen werden. Dies könnte in analoger Anwendung des § 109a Abs. 2 SGB VI bzw. § 125 SGB III (Nahtlosigkeitsregelung) geschehen.
- Alternativ sollte die AA nach Einholung einer gutachterlichen Stellungnahme eines Gemeinsamen Medizinischen Dienstes der Sozialleistungs- und Sozialversicherungsträger entscheiden. Die Schaffung eines solchen gemeinsamen Dienstes für o. g. Divergenzfälle würde die notwendige Beteiligung des Rentenversicherungsträgers sicherstellen. Die Entscheidungen dieses Dienstes könnten auch Bindungswirkung für die nachfolgenden Entscheidungen des Rentenversicherungsträgers entfalten.

1.2. Zugelassene kommunale Träger (zkT)

1.2.1. Verfahren und Kriterien zur Zulassung von kT

Für den Übergang von gemeinsamen Einrichtungen (gE) in zkT zum 01.01.2012 sind Übergangsregelungen erforderlich. Ebenso betrifft dies den Übergang der ARGE in einen zkT nach Gebietserweiterung und den Übergang der AAgAw in gemeinsame Einrichtungen oder zkT.

Vorschlag BA

- Die BA begrüßt die vorgesehene Regelung für den Übergang von ARGEn in zkT (§ 6a) sowie von AAgAw in zkT (§ 76). Die Zulassungsverfahren müssen jedoch bis zum 31.03.2011 abgeschlossen sein, damit genügend Zeit zur Organisation der Übergänge zur Verfügung steht. Eine vergleichbare Übergangsregelung ist auch für den Übergang von AAgAw in gemeinsame Einrichtungen (§ 76) zwingend vorzusehen.

1.2.2. Führung und Steuerung der gemeinsamen Einrichtungen und zugelassenen kommunalen Träger

Die nach Art und Umfang erforderlichen Daten (bisher § 51b) werden nicht mehr nur im Gesetz geregelt, sondern auch in einer Rechtsverordnung. Diese Rechtsverordnung soll gemeinsam mit der Rechtsverordnung zum Vergleich der Leistungsfähigkeit (§ 48a) erlassen werden.

Für einen fairen Leistungsvergleich ist nach § 48a sichergestellt, dass der Bund die Leistungserbringung in der Grundsicherung nach bundesweit einheitlichen Zielen vergleicht und steuert.

Vorschlag BA

- In der Rechtsverordnung nach § 48a Abs. 2 SGB II sollte neben den Kennzahlen auch die Basis für den bundesweiten Leistungsvergleich (Vergleichscluster nach Arbeitsmarktsituation) im Rahmen der Zielnachhaltung geregelt werden. Daneben sollte ein für die lokalen Zielvereinbarungen vergleichbarer Planungsprozess für die gemeinsamen Einrichtungen und zugelassenen kommunalen Träger in der Rechtsverordnung verbindlich geregelt werden.

1.2.3. Verfahren für den Personalübergang in zkT

Im Falle der Beendigung der Trägerschaft treten die Beamten und Arbeitnehmer der kT, die am Tage vor der Beendigung der Trägerschaft Aufgaben anstelle der BA nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 wahrgenommen haben, zum Zeitpunkt der Beendigung der Trägerschaft in den Dienst der BA über. Diese Regelung folgt dem Grundsatz „Personal folgt der Aufgabe“.

Vorschlag BA

- In § 6c Abs. 2 sollte der Regelung aus § 6a Abs. 2 Nr. 3 gefolgt werden: Die Mitarbeiter/innen sollten mindestens 24 Monate in der zkT bzw. in der BA (als der zkT vorgehenden Trägerin) beschäftigt gewesen sein, um eine hinreichende Berufserfahrung der übergehenden Mitarbeiter/innen sicherzustellen.

1.2.4. Verfahren für den Personalübergang in gemeinsame Einrichtungen

Die Zuweisung sollte dauerhaft und nicht nur für 5 Jahre erfolgen, um Planungssicherheit für alle Beteiligten und dauerhaft qualifiziertes Personal für die gemeinsamen Einrichtungen zu erhalten.

1.2.5. Erweiterung, Beschränkung der Zulassung kommunaler Träger gem. §§ 6a Abs. 7, 75 Abs. 2

In der Übergangsvorschrift des § 75 Abs. 2 ist nunmehr vorgesehen, dass ein Antrag auf Widerruf, Erweiterung, Beschränkung der Zulassung bei einer kommunalen

Neugliederung im Jahr 2010 bis 01.09.2010 mit Wirkung zum 01.01.2011 gestellt werden kann. Für die Aufgabenerledigung bedeutet dies ein erhebliches Risiko, da die Umstellung sehr kurzfristig innerhalb von weniger als 4 Monaten erfolgen muss.

2. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

2.1. Zu D.2 Vollzugsaufwand

Bewertung:

Der im Gesetzesentwurf bezifferte Mehraufwand an Personal- und Sachkosten bei Bund und Kommunen ist aus Sicht der BA unterzeichnet. Allein die Einrichtung von je einer hauptamtlichen Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA) pro Grundsicherungsstelle würde bei angenommenen 437 Grundsicherungsstellen und einer einheitlichen Eingruppierung in die TE IV bzw. BesGr A 10 einen Mehraufwand an Personal- und Sachkosten in Höhe von rd. 31,5 Mio. Euro ausmachen.

Es fehlen darüber hinaus Angaben zu den Aufwänden, die durch die Umstellung der ARGEn und AAgAw in gemeinsame Einrichtungen oder neue zKT ausgelöst werden. Weiter fehlt eine Schätzung der Kostenrisiken aus Effizienzverlusten aufgrund des erhöhten Abstimmungsaufwands in den neu eingerichteten Gremien.

3. Artikel 1 „Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch“

3.1. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 6a) Zugelassene kommunale Träger

Bewertung:

Bisherige zugelassene kommunale Träger (zKT)

Zu Abs. 1

Abs. 1 sieht vor, dass die bisherigen zKT auf Dauer ohne Eignungsprüfung zugelassen sind, wenn sie gegenüber der zuständigen obersten Landesbehörde die Verpflichtungen gem. § 6a Abs. 2 Satz 1 Nummer 4 (Abschluss einer Zielvereinbarung über die Leistungen nach dem SGB II mit der zuständigen Landesbehörde) und Nummer 5 (Erhebung der in der RVO nach § 51b Abs. 1 Satz 2 festgelegten Daten und Übermittlung an die BA) SGB II bis 30.09.2010 anerkennen.

Die Entfristung unabhängig von einer Ergebnis- und Eignungsprüfung wird von der BA mit Blick auf die Zulassungsverfahren für neue Bewerber kritisch beurteilt.

Aus Sicht der BA fehlen zudem (Übergangsvorschriften), die regeln, wie in den Fällen zu verfahren ist, in denen ein bisheriger zKT die Verpflichtungen nicht bis zum 30.09.2010 anerkennt. In diesen Fällen endet die Zulassung am 31.12.2010, mit der Folge, dass zum 01.01.2011 eine gemeinsame Einrichtung nach § 44b neu zu bilden ist. Der Zeitrahmen hierfür beträgt ohne Übergangsvorschrift lediglich drei Monate. Die Übergangsvorschrift des § 76 Abs. 1 greift hier nicht. Anwendbar sind lediglich die Vorschriften zur Rechtsnachfolge nach § 76 Abs. 3. Daher sollte eine grundsätz-

liche Regelung getroffen werden, wonach AAGAw und zKT bis zum 31.12.2011 bestehen bleiben und die Umstellung auf eine gemeinsame Einrichtung erst zum 01.01.2012 erfolgt (vgl. Stellungnahme zu § 76).

Zulassung weiterer kommunaler Träger

Zu Abs. 2

Abs. 2 regelt, dass eine begrenzte Zahl weiterer kommunaler Träger die Aufgaben nach dem SGB II alleine wahrnehmen kann, wenn sie die Voraussetzungen des Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 5 erfüllen.

Die einmal erteilte Zulassung erfolgt grundsätzlich auf Dauer. Nicht geregelt ist, was z. B. geschehen soll, wenn die Eignung entfällt.

Zu den Zulassungsvoraussetzungen im Einzelnen:

Nr. 1: Eignung

Die Kriterien für die Eignungsfeststellung sollen in der Verordnung über das Verfahren zur Feststellung der Eignung als zugelassener Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (KtEfV) festgelegt werden.

Die BA begrüßt, die Neuzulassung von zKT von deren Eignung abhängig zu machen. Die in § 3 des Entwurfs KtEfV festgelegten Kriterien sind aus Sicht der BA auch grundsätzlich zur Eignungsfeststellung geeignet. Die Darstellung zu § 3 Abs. 4 KtEfV (Interne Verwaltungs- und Kontrollsysteme) ist allerdings nicht umfassend. IKS sollten eine rechtmäßige, wirtschaftliche und wirksame sowie möglichst kundenfreundliche Dienstleistung sicherstellen, die sich an den Aufgaben und Zielen des SGB II ausrichtet – insbesondere § 1 Abs. 1 SGB II. Daher sollte diese Passage aus Sicht der BA entsprechend ergänzt werden.

Die Pflicht, ein IKS zu implementieren, sollte analog für die gemeinsamen Einrichtungen aufgenommen werden.

Nr. 3: Verpflichtung zur Übernahme von 90 Prozent der Arbeitnehmer und Beamten der BA

Voraussetzung für die Zulassung als zKT ist die Verpflichtung, mindestens 90 Prozent der Arbeitnehmer und Beamten der BA, die zum Zeitpunkt der Zulassung mindestens seit 24 Monaten in der im Gebiet des kommunalen Trägers gelegenen Arbeitsgemeinschaft oder Agentur für Arbeit in getrennter Aufgabenwahrnehmung tätig waren, vom Zeitpunkt der Zulassung an dauerhaft zu beschäftigen. Es ist generell ungeklärt, wie die Finanzierung für diejenigen Mitarbeiter aussieht, die zum genannten Stichtag zwar beschäftigt sind, aber die Voraussetzung der 24 Monate Beschäftigungszeit nicht erfüllen bzw. derzeit Elternzeit wahrnehmen. Elternzeit sollte als Beschäftigungszeit gewertet werden.

- Zunächst geht das Personal zu 100 Prozent über; bis zu 10 Prozent dürfen innerhalb von drei Monaten nach dem Zeitpunkt der Neuzulassung an die BA rücküberführt werden. Die übrige Personalkapazität von 10 Prozent kann die Kommune für eigenes Personal mit besonderen Kompetenzen (z. B. Arbeitsvermittlung) und voraussichtlich mit eigenen Führungskräften nutzen. Mit dieser Regelung werden die Beschäftigungsmöglichkeiten der

Vermittlungsfachkräfte und vor allem der Führungskräfte der BA eingeschränkt. Für die BA besteht ggf. zu Lasten des Bundes das Risiko eines Personalüberhangs vor allem bei Führungskräften, weil die Kommunen in der Regel eigenes Führungspersonal einsetzen bzw. entwickeln werden. Analog der Regelung zu den gemeinsamen Einrichtungen sollten deshalb alle Mitarbeiter, die SGB II-Aufgaben wahrnehmen, vom kommunalen Träger tatsächlich auf Dauer übernommen werden.

- Befristete Arbeitsverträge der BA mit ihren Beamten/innen im Rahmen der In-Sich-Beurlaubung müssen vor dem gesetzlichen Übergang gekündigt und die In-Sich-Beurlaubung widerrufen werden. § 387 Abs. 3-6 SGB III gelten nur solange, wie eine hauptberufliche Tätigkeit bei der BA möglich ist. Die Regelungen bilden keine Grundlage für eine In-Sich-Beurlaubung bei dem kommunalen Träger. Soweit das Instrument „In-Sich-Beurlaubung“ auch den kommunalen Trägern zur Verfügung stehen sollte, müsste dies gesetzlich (zumindest auf kommunaler Ebene) geregelt werden. Offen bleibt die Frage, wie nach dem durch den gesetzlichen Übergang der Beamten/innen bedingten Widerruf der In-Sich-Beurlaubung bei der BA eine finanzielle Besitzstandswahrung sichergestellt werden kann/soll. Betroffen von dieser Problematik sind vor allem die Geschäftsführer/innen und die Führungskräfte der Ebenen II und III der ARGEn.
- Hinsichtlich der Versorgungslasten der übergehenden Beamten/innen sollte der Staatsvertrag über die Verteilung von Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrenwechselln (Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag) zum Abschluss gebracht werden.
- Unklar ist gegenwärtig auch, wie die Versorgungsanwartschaften der Arbeitnehmer/innen gesichert bzw. erhöht werden, wenn der kommunale Träger mit einem anderen Versorgungsträger zusammenarbeitet als die BA (mit der VBL). Hier sollten Regelungen zur Besitzstandswahrung geschaffen werden.
- Offen bleibt die Frage der Fortgeltung tarif- und dienstrechtlicher Vorschriften der BA und damit verbundener Ansprüche von Arbeitnehmern/innen und Beamten/innen, für die sich im Tarifsystem bzw. im Dienstrecht der kommunalen Dienstherren keine Entsprechung findet (wie z. B. Altersteilzeit, Langzeitkonten).
- Beim Übergang befristet Beschäftigter stellt sich die Frage, ob der Sachgrund, der der Befristung jeweils zugrunde liegt, auch nach Übergang des Arbeitsverhältnisses noch zur Rechtfertigung der Wirksamkeit der Befristung herangezogen werden kann. Andernfalls entstehen unbefristete Arbeitsverhältnisse. Eine Wiedereinstellung von befristet Beschäftigten durch die BA wäre befristet nur nach den engen Vorgaben des Teilzeit- und Befristungsgesetzes möglich.
- Klarstellend sollte aufgenommen werden, dass auch die Beamten/innen und Arbeitnehmer/innen vom

gesetzlichen Übergang erfasst werden, die zum Stichtag in der ARGE/AAGAw beurlaubt, freigestellt oder langfristig erkrankt waren.

Nr. 4: Verpflichtung zum Abschluss einer Zielvereinbarung über die Leistungen nach dem SGB II mit der obersten Landesbehörde

Die BA begrüßt, die Neuzulassung von der Verpflichtung zum Abschluss einer Zielvereinbarung mit der obersten Landesbehörde abhängig zu machen, da dies die Grundlage für einen fairen Leistungsvergleich bildet.

Die Ausgestaltung der Zielvereinbarung ist in § 48b geregelt. Näheres vgl. Stellungnahme zu § 48b.

Zu Abs. 2 Satz 4

Die Regelung hat zur Folge, dass die Höchstzahl zugelassener kommunaler Träger konstant auf – nach jetzigem Stand – 109 festgeschrieben wird, während sich die Anzahl der gE möglicherweise im Zuge von Kreisgebietsreformen, kommunaler Neugliederungen sowie Entscheidungen nach § 44b Abs. 2 Satz 3 SGB X erheblich verringert. So mindert sich allein durch die im Jahr 2007, 2008 bzw. 2011 erfolgten und noch erfolgenden Kreisgebietsreformen in Sachsen-Anhalt, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern die **Gesamtzahl** der Aufgabenträger um 14 – ohne Auswirkung auf die Höchstzahl der zugelassenen kommunalen Träger. Ob dieses Ergebnis dem politischen Gestaltungswillen des Gesetzgebers entspricht, ist nicht erkennbar.

Zu Abs. 4

Abs. 4 regelt die Fristen für die Anträge und die Zulassung der kommunalen Träger. Die erste Antragsfrist endet am 31.12.2010. Die Zulassung erfolgt dann zum 01.01.2012.

Eine Übergangsregelung für AAGAw ist in § 76 enthalten. Hiernach können die Aufgaben des SGB II bis zum 31.12.2011 getrennt wahrgenommen werden, wenn am 31.03.2010 in dem Bereich eines kT keine Arbeitsgemeinschaft nach § 44b SGB II a. F. bestand und der kommunale Träger bis zum 31.12.2010 einen Antrag nach § 6a Abs. 2 gestellt hat. (vgl. hierzu Stellungnahme zu § 76).

Die BA begrüßt die vorgesehene Übergangsregelung von ARGEn in zkT.

Die Zulassungsverfahren müssen aus Sicht der BA jedoch bis zum 31.03.2011 abgeschlossen sein, damit genügend Zeit zur Organisation der Übergänge zur Verfügung steht.

Gleiches gilt für die Übergänge AAGAw in zkT und AAGAw in gE (vgl. Stellungnahme zu § 76).

Zu Abs. 6

Abs. 6 normiert die Widerrufsmöglichkeiten der Zulassung und entspricht im Wesentlichen dem bisherigen § 6a Abs. 7. Neu geregelt ist der Zeitpunkt des Endes der Zulassung bei Antragsstellung durch den kT (bisher: ein Jahr nach der Antragsstellung; jetzt: mit Ablauf des auf die Antragsstellung folgenden Kalenderjahres).

Aus Sicht der BA wäre es wünschenswert, explizit den Grund der fehlenden Eignung als Widerrufgrund aufzunehmen. Dies würde mit Abs. 2 Nr. 1 korrespondieren.

Zu Abs. 7

Die vorgesehene sechsmonatige Übergangsfrist verkürzt sich noch um die Prüf Fristen bei der obersten Landesbehörde sowie dem BMAS und ist daher zu kurz (vgl. auch die Ausführungen zu §§ 75, 76).

3.2. Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 6b) Rechtstellung der zKT

Bewertung:

Zu Abs. 1

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die zugelassenen kommunalen Träger im Rahmen ihrer örtlichen Zuständigkeit Träger der Aufgaben der BA mit Ausnahme der sich aus u. a. § 64 ergebenden Aufgaben sind. Diese Formulierung kann zu Missverständnissen im Hinblick auf die korrespondierende Zuständigkeitsregelung in § 64 Abs. 2 führen.

Zu Abs. 4

Abs. 4 sieht ein vereinfachtes Verfahren zur Überprüfung der kommunalen Träger vor, sofern sie ein internes Kontrollsystem (IKS) implementiert haben. Zur Vermeidung von Fehlinterpretationen empfiehlt sich eine weitergehende Definition, was das IKS umfassen soll und was unter Ordnungsmäßigkeit verstanden wird.

Zudem ist unklar, welcher Standard in Sachen „Einrichtung“ des IKS zugrunde gelegt wird und wer die Funktionsfähigkeit überprüft.

Die Regelung sollte für die gemeinsamen Einrichtungen übernommen werden.

3.3. Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 6c Abs. 1) Personalübergang bei Zulassung weiterer kommunaler Träger und bei Beendigung der Trägerschaft

Bewertung:

Zu Abs. 1

Nicht in jedem Fall ist eine Beschaffung von neuen Raumressourcen inkl. erforderlicher IKT-Verkabelung in 3 Monaten möglich.

Zu Abs. 2

Im Falle der Beendigung der Trägerschaft treten die Beamten und Arbeitnehmer der kT, die am Tage vor der Beendigung der Trägerschaft Aufgaben anstelle der BA nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 wahrgenommen haben, zum Zeitpunkt der Beendigung der Trägerschaft in den Dienst der BA über. Diese Regelung folgt dem Grundsatz „Personal folgt der Aufgabe“.

Hier sollte der Regelung aus § 6a Abs. 2 Nr. 3 gefolgt werden: Die Mitarbeiter/innen sollten mindestens 24 Monate in der zKT bzw. in der BA (als der zKT vorhergehenden Trägerin) beschäftigt gewesen sein, um eine hinreichende Berufserfahrung der übergehenden Mitarbeiter/innen sicherzustellen.

3.4. Zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 18b) Kooperationsausschuss

Bewertung:

Der Kooperationsausschuss koordiniert die Umsetzung der Grundsicherung auf Landesebene. Die Zielvereinbarung des Bundes wird mit den Ländern abgestimmt.

Die Träger befassen die Kooperationsausschüsse bei den Ländern vor Ausübung des Weisungsrechts in Angelegenheiten grundsätzlicher Bedeutung (§ 44b Abs. 3 S. 4). Der Kooperationsausschuss kann zu grundsätzlichen Weisungen Empfehlungen abgeben. Er berät die Trägerversammlung bei der Bestellung und Abberufung des Geschäftsführers.

Nur in Verfahren bezüglich der Weisungszuständigkeit nach § 44e entscheidet der Kooperationsausschuss. Darüber hinaus kann der Kooperationsausschuss in Fällen der Rechtsaufsicht Empfehlungen abgeben, soweit BMAS und oberste Landesbehörde kein Einvernehmen im Aufgabenbereich der Trägerversammlung herstellen können (§ 47 Abs. 3).

Bei Weisungen, die ohne Zeitverzug in grundsätzlichen Angelegenheiten erlassen werden müssen, sollten die Träger die Befassung der Kooperationsausschüsse unverzüglich nachholen können. Eine entsprechende Ergänzung des Gesetzestextes ist aus Sicht der BA erforderlich.

Der Kooperationsausschuss sollte sich auch mit der Konkretisierung der Zielvereinbarung der zKT befassen und sich über die Angelegenheiten der zKT unterrichten lassen können.

Zu Abs. 2

Es fehlt an einer Regelung für die Beschlussfassung bei Stimmgleichheit.

3.5. Zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 18d) Örtlicher Beirat

Bewertung:

Die bereits bestehende Verpflichtung zur örtlichen Zusammenarbeit (§ 18 Abs. 1) wird durch die Einrichtung eines örtlichen Beirates konkretisiert. Dieser ist zwar verpflichtend einzurichten, hat jedoch beratende Funktion. Damit wird sichergestellt, dass die Fachkenntnisse aller Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes gebündelt werden.

Nach Auffassung der BA sollte es der lokalen Trägerversammlung überlassen bleiben, einen örtlichen Beirat einzurichten. Ein Beirat sollte arbeitsfähig sein und einen regionalen Konsens begleiten können. Hierzu bietet es sich an, die Größe eines Beirates näher zu präzisieren (z. B. 9 – 15 Personen). Der Beirat sollte sich eine Geschäftsordnung geben. Die Verwaltung unterstützt den Beirat bei seiner Arbeit (Einberufung, Sitzungstermine, Protokoll).

Die Regelung sollte Hinweise dazu enthalten, dass die Tätigkeit im Beirat ehrenamtlich und unentgeltlich erfolgt.

Die Vertreter von Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes, die Eingliederungsleistungen anbieten, sind aufgrund von Interessenskonflikten von einer Tätigkeit als Beirat ausgeschlossen. Es sollte deshalb klargestellt werden, wer typischerweise zu diesen Vertretern zählt.

3.6. Zu Artikel 1 Nr. 1c (§18e) Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt

Bewertung:

Für gemeinsame Einrichtungen und zugelassene kommunale Träger besteht die Verpflichtung, Stellen für Beauftragte für Chancengleichheit einzurichten.

In der Gesetzesbegründung zu §18e Abs. 1 (S. 33) ist hierzu aufgeführt:

„Um bei der Erbringung der Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende den Zielen der Gleichstellung von Frauen und Männern, [...] besser als bisher gerecht zu werden, sind bei den gemeinsamen Einrichtungen hauptamtliche Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt zu bestellen.“

In der Gesetzesbegründung unter Punkt C (S. 54), Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, heißt es dagegen:

“In den Grundsicherungsstellen sind Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt zu bestellen. Diese Aufgabe kann in der Regel zeitanteilig wahrgenommen werden.“

Die Aussagen widersprechen sich und bedürfen einer Klarstellung. Aus Sicht der BA ist insbesondere bei kleineren Grundsicherungsstellen eine zeitanteilige Ausübung der Aufgabe möglich.

3.7. Zu Artikel 1 Nr. 9 (§ 44a) Feststellung von Erwerbsfähigkeit und Hilfebedürftigkeit

Bewertung:

Zu Abs.1

Das Einigungsstellenverfahren hat sich in der Praxis nicht bewährt, seine Abschaffung ist daher grundsätzlich zu begrüßen. Die an seiner Stelle vorgesehene „Obergutachterfunktion“ des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen wird allerdings seitens der BA kritisch gesehen, da nicht zu erwarten ist, dass der Rentenversicherungsträger sich an diese Entscheidungen gebunden fühlen wird.

Zu begrüßen ist, dass weiterhin die Agentur für Arbeit grundsätzlich die Erwerbsfähigkeit festzustellen hat und dass den beteiligten Trägern (Träger der Sozialhilfe, Krankenkasse) ein Vetorecht eingeräumt werden soll.

Die BA schlägt vor, dass die Feststellung fehlender Erwerbsfähigkeit durch den Rentenversicherungsträger getroffen wird. Dies könnte in analoger Anwendung des § 109a Abs. 2 SGB VI bzw. § 125 SGB III (Nahtlosigkeitsregelung) geschehen.

Aus Sicht der Verwaltungspraxis ist anzumerken, dass Regelungen zur Feststellung der vollen Erwerbsminderung nur funktionieren können, wenn der Rentenversicherungsträger in den Entscheidungsprozess eingebunden ist. Liegt Erwerbsfähigkeit nicht vor, so besteht bei Vorliegen der weiteren rentenrechtlichen Voraussetzungen ein Anspruch auf Erwerbsminderungsrente. In der bisherigen Praxis hat es sich bewährt, dass der ÄD der BA dann bereits bei der Entscheidungsfindung mit dem ÄD des RV-Trägers zusammenarbeitet, wenn aus Sicht des ÄD in den

jeweiligen „Grenzfällen“ die Voraussetzungen für die Feststellung von Erwerbsunfähigkeit vorliegen.

Alternativ könnte eine Divergenzregelung, wie sie in dem Arbeitsentwurf für ein „Gesetz zur Einführung der eigenverantwortlichen und kooperativen Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ vorgesehen war, getroffen werden. Danach sollte im Widerspruchsfall die AA nach Einholung einer gutachterlichen Stellungnahme eines Gemeinsamen Medizinischen Dienstes der Sozialleistungs- und Sozialversicherungsträger entscheiden.

Die Schaffung eines solchen gemeinsamen Dienstes für o. g. Divergenzfälle würde die notwendige Beteiligung des Rentenversicherungsträgers sicherstellen. Die Entscheidungen dieses Dienstes könnten auch Bindungswirkung für die nachfolgenden Entscheidungen des Rentenversicherungsträgers entfalten.

3.8. Zu Artikel 1 Nr. 9 (§ 44b) Gemeinsame Einrichtung

Bewertung:

Zu Abs. 1

Die Vorgabe der einheitlichen Bezeichnung als Jobcenter wird begrüßt. Laut Gesetzesbegründung können bereits etablierte Bezeichnungen ergänzend verwendet werden. Es sollte klargestellt werden, dass der Begriff Arbeitsgemeinschaft nicht mehr verwendet werden darf. Künftig sollte sich der Behördenname nur aus der Bezeichnung Jobcenter und einem Ortsbegriff zusammensetzen, welcher aus der kommunalen Gebietsbezeichnung herrührt. In Sonderfällen, bei denen mehrere kommunale Träger an einer gemeinsamen Einrichtung beteiligt sind, ist dabei die einwohnermäßig größte Kommune für die Ortsbezeichnung zu verwenden. In Berlin kann auf die Bezeichnung der Bezirksamter zurückgegriffen werden.

Die bisher verwendeten, etablierten Bezeichnungen können lediglich ergänzend zum offiziellen Behördennamen geführt werden.

Zu Abs. 2

Die nähere Ausgestaltung und die Bestimmung des Standorts der Einrichtung bleiben der Vereinbarung der Träger überlassen. Es sind keine ARGE-Nachfolgeverträge mehr erforderlich. Die Errichtung der gE und viele bisher vertragliche Regelungsgegenstände (z. B. Organe und deren Aufgaben und Befugnisse) werden nunmehr gesetzlich geregelt. Die ergänzende Vereinbarung über die Ausgestaltung und Organisation der gE kann durch einvernehmlichen Beschluss der TV (§ 44c) per Protokollvereinbarung vollzogen werden.

Zu Abs. 3

Den Trägern obliegt die Verantwortung für die rechtmäßige und zweckmäßige Leistungserbringung. Sie haben in ihrem Aufgabenbereich gegenüber den gemeinsamen Einrichtungen ein Weisungsrecht. Das Weisungsrecht gilt aber nicht für die umfangreichen Befugnisse der Trägerversammlung mit Blick auf Personal, Organisation und Haushalt. Aufgrund dieser Aufgabenzuweisung können im Verantwortungsbereich der Trägerversammlung Entscheidungen herbeigeführt

werden, die Auswirkungen auf die rechtmäßige und zweckmäßige bzw. wirtschaftliche Leistungserbringung haben. Die Träger hätten damit keinen abschließenden Einfluss mehr auf die rechtmäßige und zweckmäßige Leistungserbringung, die gesetzliche Normierung der Trägerverantwortung liefe ins Leere, notwendige Steuerungsimpulse könnten gegenüber den gemeinsamen Einrichtungen nicht realisiert werden. Damit verbunden ist ein hohes Risiko für die Träger, für Entscheidungen der gemeinsamen Einrichtungen oder deren Folgen verantwortlich gemacht zu werden, ohne eine Einflussmöglichkeit auf die zugrundeliegenden Entscheidungen zu haben.

Die neue Organisation im SGB II führt aufgrund der zusätzlichen Gremien und Beteiligungsstrukturen zu Mehraufwand in Führung und Steuerung:

- Den Leistungsträgern verbleibt nur ein Weisungsrecht außerhalb der umfangreichen Kompetenzen der Trägerversammlung (s. o.).
- Bei Weisungen von grundsätzlicher Bedeutung haben die Träger die Kooperationsausschüsse nach § 18b zu befragen, die eine Empfehlung abgeben können.
- Der Bund-Länder-Ausschuss beobachtet und berät nach § 18c die zentralen Fragen der Umsetzung und des Monitorings der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Darüber hinaus werden Fragen der Aufsicht und Zielvereinbarung nach §§ 47, 48 und 48b beraten.

Bei Weisungen, die ohne Zeitverzug in grundsätzlichen Angelegenheiten erlassen werden müssen, können die Träger die Befassung der Kooperationsausschüsse unverzüglich nachholen.

Die der Trägerversammlung zugewiesene Kompetenz der Entscheidung über „Verwaltungsablauf und die Organisation“ ist nicht eindeutig von der prozessorganisatorischen Verantwortung der Leistungsträger zu trennen. Die Zuordnung beeinträchtigt somit - wie auch der BRH in seiner Stellungnahme vom 15.04.2010 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages ausführt - maßgeblich die Aufgabenverantwortung der Leistungsträger. So wird schon alleine durch die Implementierung von IT-Verfahren, die gem. § 50 Abs. 3 die BA zur Verfügung stellt, unmittelbar Einfluss auf die Organisation und den Verwaltungsablauf genommen. Hier sind Kriterien zu entwickeln, die die Verantwortlichkeiten der Leistungsträger gewährleisten und zu der Trägerversammlung klar abgrenzen.

Die verbindliche lokale Implementierung von Modellen zur Prozessoptimierung durch die Träger sollte nach Abstimmungsverfahren auf Bundesebene möglich sein.

Die Definition der Angelegenheiten von „grundsätzlicher Bedeutung“ lässt weit gefasste Interpretationsspielräume zu, die im Vorfeld eingeschränkt werden sollten.

Zu Abs. 4

Die BA begrüßt diese Regelung und geht davon aus, dass für die gE hiermit eine Spezialermächtigung zur Übertragung von gemeinsamen Aufgaben an einen

Träger geschaffen werden soll und somit die Auftragsvorschriften nach §§ 88 ff. SGB X keine Anwendung finden.

Allerdings muss die Übertragung von gemeinsamen Aufgaben an einen Träger an die Zustimmung dieses Trägers geknüpft werden. Eine Übertragung von Aufgaben der gemeinsamen Einrichtung auf einen Träger ohne dessen Einvernehmen und ohne Prüfung, ob dafür die notwendigen Kapazitäten zur Verfügung stehen, ist nicht möglich und würde einen Eingriff in dessen Organisationshoheit darstellen. Darüber hinaus ist die Kostenerstattung bei der Übertragung von Aufgaben auf die Träger zu regeln.

Außerdem ist eine Unterscheidung zwischen der Aufgabenübertragung nach § 44b Abs. 4 und dem Einkauf von Dienstleistungen i. S. des § 44b Abs. 5 erforderlich, insbesondere vor dem Hintergrund der divergierenden Entscheidungsvollmacht des Vorsitzenden der Trägerversammlung (vgl. Stellungnahme zu § 44c). Hinsichtlich des Forderungseinzugs geht die BA davon aus, dass es sich um ein Dienstleistungsangebot handelt.

Daneben stellt sich die Frage nach dem Anwendungsbereich von § 6 Abs. 1 S. 2 und § 16 Abs. 4 neben § 44b Abs. 4.

Zu Abs. 5

Die BA soll „Angebote an Dienstleistungen zur Verfügung“ stellen, über deren tatsächliche Inanspruchnahme die Trägerversammlung entscheidet. Dies bedingt, dass die BA Personal sowohl in den Internen Services als auch im operativen Bereich für den Fall qualifiziert und vorhält, dass eine gemeinsame Einrichtung eine solche Beauftragung in Betracht zieht. Bei einer „Nichtbeauftragung“ hätte aber die BA – und damit der Beitragszahler – das Personalrisiko ohne Refinanzierungsmöglichkeit zu tragen.

Um Nachfrageschwankungen bei der Inanspruchnahme der Dienstleistungen abzufangen, sind derzeit rund 28 Prozent der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter befristet beschäftigt. Aufgrund der Planungsunsicherheiten müssten diese hohen Befristungsanteile zur Erbringung der Dienstleistungen fortgeführt werden. Damit besteht das Risiko, auf Dauer Qualitätseinbußen durch immer wieder stattfindenden Personalwechsel aufgrund auslaufender Befristungen hinnehmen zu müssen.

Die BA hat ein geschäftspolitisches Interesse an der Erbringung von Dienstleistungen nach § 44b Abs. 5, um den Ressourcenaufwand in den gemeinsamen Einrichtungen zu begrenzen. Die Pflicht, den Grundsicherungsstellen Dienstleistungen anzubieten, setzt aber ein stabiles und angemessenes Kontingent an vom Bund bereitgestellten Dauerstellen für die qualitativ gute Leistungserbringung, sowie eine längerfristige Abnahmeverpflichtung voraus. Da die Erbringung der Dienstleistungen aus dem beitragsfinanzierten SGB III-Bereich erfolgt, muss das Risiko, welches durch das Angebot der Dienstleistungen der BA in zeitlicher und finanzieller Sicht entsteht, auf ein Minimum reduziert und ggf. durch den Bund abgedeckt werden.

Daher ist es zur Sicherstellung der Planungssicherheit für die BA und zur Minimierung des Personalrisikos (keine

Refinanzierung aus Beitragsmitteln) erforderlich, eine gesetzliche Konkretisierung zu schaffen. Es fehlt eine Konkretisierung, dass das Angebot an Dienstleistungen auf den Kernbereich der Verwaltung beschränkt (bisherige obligatorische Dienstleistungen) sowie der zeitliche Vorlauf von mindestens sechs Monaten bei der Inanspruchnahme und eine Laufzeit von fünf Jahren festgelegt wird.

Aktuell werden von der BA bereits Dienstleistungen für die ARGEN insbesondere in den Bereichen Interne Services, Fachdienste (Ärztlicher Dienst, Psychologischer Dienst), Ausbildungsvermittlung, Reha/SB, Service-Center etc. erbracht. Bundesweit werden dafür rd. 4.800 Kräfte vorgehalten. Die Kosten für diese Mitarbeiter belaufen sich rechnerisch auf rd. 222 Mio. Euro.

Unter Berücksichtigung des Selbstverwaltungsrechts der BA wäre folgende Formulierung zu wählen: „Die BA stellt den gemeinsamen Einrichtungen obligatorische Dienstleistungen zur Verfügung. Darüber hinaus stellt die BA im Rahmen der dafür vorhandenen Ressourcen mit Zustimmung des Verwaltungsrates der BA Angebote für weitere Dienstleistungen zur Verfügung.“

Zudem fehlt an dieser Stelle der Hinweis auf die Erstattung der dadurch entstehenden Kosten.

Zu Abs. 6

§ 44 b stellt zwar eine gesetzliche Grundlage für eine Datenübermittlung von den Trägern an die gemeinsame Einrichtung dar.

Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für einen automatisierten Datenaustausch unter den Trägern fehlt dagegen, ebenso wie für eine automatisierte Datenübermittlung von der gemeinsamen Einrichtung an die Träger.

Eine solche Datenübermittlung könnte also nur auf die gesetzlichen Befugnisnormen des SGB X gestützt werden. Diese sind jedoch nur für Datenübermittlungen im Einzelfall konzipiert.

Weitere Anmerkungen

Der Anteil „sonstiges Personal“ in den gemeinsamen Einrichtungen sollte auf max. 10 Prozent des Gesamtpersonals begrenzt und von der Trägerversammlung genehmigt werden. Ansonsten sind Doppelstrukturen im Verwaltungsbereich mit erheblich höheren Mehrkosten für die BA und die Kommunen zu erwarten als bisher kalkuliert.

3.9. Zu Artikel 1 Nr. 10 (§ 44c) Trägerversammlung

Bewertung:

Insgesamt ist festzustellen, dass der Gesetzesentwurf der Trägerversammlung erhebliche Entscheidungsbefugnisse zuweist und hierdurch die Rechte der Träger bedeutend einschränkt (vgl. Stellungnahme zu § 44b Abs. 3).

Der Bund hat im Aufgabenbereich der Trägerversammlung nur die Rechtsaufsicht über die gemeinsamen Einrichtungen, die er auch nur im Einvernehmen mit der zuständigen obersten Landesbehörde ausüben kann.

In Anbetracht der umfangreichen Kompetenzen der Trägerversammlung in Kernbereichen (u. a. Organisation, Standortänderung der gemeinsamen Einrichtung, Arbeitsplatzgestaltung, Personal, Aufstellung Stellenplan und Stellenbewirtschaftung) wird der Bund ohne Zustimmung der jeweiligen Länder in seiner Rechtsaufsicht deutlich eingeschränkt, vor allem in den weitreichenden Organisations- und Personalthemen. Eine wirkungsorientierte und zweckmäßige Verwendung der Haushaltsmittel können weder die Kommunen noch die BA für den Bund damit sicherstellen.

Die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende haben nur ein Weisungsrecht außerhalb der umfänglichen Kompetenzen der Trägerversammlung. Dies bedeutet nach Auffassung der BA in der Folge eine Trennung der Verantwortung und Kompetenz, insbesondere kann auf die Wirtschaftlichkeit und Weiterentwicklung von Organisation und Prozessen nicht unmittelbar Einfluss genommen werden (vgl. Stellungnahme zu § 44b Abs. 3).

Zu Abs. 1

Eine Ergänzung der Regelungen in den Sätzen 3 und 4 um eine Vertretungsregelung wie in § 18b Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs wäre sinnvoll.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der entscheidenden Stimme des Vorsitzenden bei Stimmgleichheit in § 44 Abs. 1 S. 6 sollte eine saubere Zuordnung von Aufgabenübertragung nach § 44b Abs. 4 und Dienstleistungsangeboten nach § 44b Abs. 5 vorgenommen werden. Eine pauschale Doppelzuordnung, wie beim Forderungszug, kann es nicht geben.

Zu Abs. 2

Durch die Befugnisse der Trägerversammlung z. B. zur Aufstellung des Stellenplans und der Stellenbewirtschaftung oder zur Regelung der Ordnung in der Dienststelle und des Verhaltens der Beschäftigten würden auch an dieser Stelle eigenständige Personalverwaltungen erforderlich. Die dafür erforderlichen Personalanteile werden bei den Betreuungsschlüsseln in den operativen Einheiten abgezogen werden. Deshalb sollten die BA und die Kommunen unbeschadet der Kompetenzen der Geschäftsführung die Dienstleistung „Personalservice“, inklusive der Dienstleistungen „Personalwirtschaft“ und „Personalbezüge“ verpflichtend für das sie betreffende Personal zur Verfügung stellen.

Die Träger der gemeinsamen Einrichtungen sollten gesetzlich verpflichtet werden, die Daten für das jeweils zugewiesene Personal in einem gemeinsamen Organisationsplan auszuweisen. Damit ist sichergestellt, dass der Bund die bisherige Gesamttransparenz behält („ARGE-OGP“) und die Datenerhebung (auch wenn sie anonymisiert erfolgt) datenschutzrechtlich abgesichert ist. Darüber hinaus sollte die Zulässigkeit der Erhebung personenbezogener Mitarbeiterdaten des kommunalen Trägers in der gemeinsamen Einrichtung gesetzlich normiert werden, soweit dies für die Nutzung der zentralen IT Verfahren erforderlich ist. Nur so kann eine ordnungsgemäße Berechtigungsverwaltung in den zentralen IT-Verfahren sichergestellt werden.

Außerdem wäre die Zuordnung der Entscheidungsbefugnis der Trägerversammlung über die Inanspruchnahme von Dienstleistungsangeboten nach § 44b Abs. 5 im Rahmen der Organisationsentscheidung in Absatz 2 klarzustellen.

Der Gesetzestext sollte um folgenden Satz 3 ergänzt werden: „Die Träger-versammlung entscheidet nicht über die Einführung durch die Bundes-agentur zentral verwalteter Verfahren der Informationstechnik im Sinne des § 50 Abs. 3 dieses Gesetzes.“.

Zu Abs. 4

Nur für den Bereich der Eingliederungsleistungen sind in Abs. 4 Betreuungsschlüssel gesetzlich vorgegeben. Für den Bereich des Leistungsbereichs fehlt dieser. Es wird angeregt, für den Bereich des Leistungsrechts einen Betreuungsschlüssel von 1:130 (Bedarfsgemeinschaften) auf Basis des gegenwärtigen Leistungsrechts gesetzlich vorzugeben (Abs. 4 Nr. 3).

Zu Abs. 5

Die Grundsätze der Qualifizierung und Personalentwicklung werden von der Trägerversammlung aufgestellt und mit den Trägern abgestimmt. Dadurch sind keine vergleichbaren personalpolitischen Standards (z. B. zur Personalentwicklung) mehr zu gewährleisten. Hierdurch entstehen Doppelstrukturen in der Verwaltung, die zu im Moment nicht bezifferbaren Mehraufwänden führen.

3.10. Zu Artikel 1 Nr. 10 (§ 44d) Geschäftsführer

Bewertung:

Zu Abs. 4: Dienstrechtliche Befugnisse

Beamtenrechtliche Entscheidungen durch die/den Geschäftsführer/in einer gemeinsamen Einrichtung

- Es besteht Klärungsbedarf hinsichtlich der Befugnisse des Geschäftsführers/der Geschäftsführerin in Bezug auf beamtenrechtliche und disziplinarrechtliche Entscheidungen. Es wird vorgeschlagen, die entsprechenden Befugnisse auf Entscheidungen mit Wirkung innerhalb der Dienststelle zu begrenzen. Befugnisse mit Wirkung, die über die Dienststelle hinausgeht (Ernennung, Versetzung, Beurlaubung etc.), sollten beim Dienstherrn belassen werden. Ansonsten wären weitere gesetzliche Änderungen erforderlich (u.a. § 388 Abs 2, § 387 Abs 2 SGB III). Die gewünschte Entscheidungskompetenz kann durch eine Formulierung wie „... obliegt dem Dienstherrn nach Aufforderung durch den Geschäftsführer/die Geschäftsführerin“ sichergestellt werden.
- Klarstellende Regelungen sind auch bezüglich der Befugnisse bei der Gewährung von Reisekosten, Umzugskosten und Trennungsgeld erforderlich.

Zu Abs. 4: Arbeitsrechtliche bzw. allgemeine personalrechtliche Befugnisse

- Die Übertragung sämtlicher arbeitsrechtlicher Befugnisse innerhalb des bestehenden Arbeitsverhältnisses lässt die Vereinbarung von Konditionen zur Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses (z. B. finanziell, organi-

satorisch – Lage und Verteilung der Arbeitszeit) zu, die den Regelungen des TV-BA widersprechen bzw. über diese hinausgehen können. Die BA als arbeitsvertraglich Verpflichtete wäre zur Umsetzung dieser Vereinbarungen und damit z. B. zur Zahlung verpflichtet. Derartige Befugnisse können daher nur im Einvernehmen mit den jeweiligen Trägern ausgeübt werden.

- Umgekehrt ist bislang nicht geregelt, dass die/der Geschäftsführer/in Vereinbarungen der BA mit den zugewiesenen Beamten und Arbeitnehmern, z. B. zur Arbeitszeit, Telearbeit, Altersteilzeit, die bereits vor der Zuweisung getroffen wurden, zu übernehmen hat. Sie/er muss auch nicht im Sinne der geschäftspolitischen Ausrichtung der BA, z. B. über entsprechende Anträge, entscheiden und damit eine Gleichbehandlung aller BA-Beschäftigten sicherstellen.
- Fraglich ist, ob die BA zur Zahlung der Vergütung/Besoldung verpflichtet bleibt. Wäre dies der Fall, ist zu beachten, dass nach dem Wortlaut des Abs. 4 - gesetzlicher Übergang der Arbeitgeber-/Dienstherrnbefugnisse - der Anspruch auf Rückforderung von Bezügen nach § 39a TV-BA i.V.m. § 812 BGB bzw. § 12 BBesG nur durch die/der Geschäftsführer/in geltend gemacht werden könnte. Ein Weisungsrecht der BA besteht insofern jedoch nicht. Aufgrund dessen sollte diese Befugnis von einem gesetzlichen Übergang ausgenommen werden.

Zu Abs. 5: Die/Der Geschäftsführer/in ist ...Arbeitgeber im Sinne des Arbeitsschutzgesetzes

Nach dieser Regelung hat die BA keine Befugnisse im Rahmen des Arbeitsschutzes mehr. Vorsorgemaßnahmen oder Maßnahmen im Falle eines Ausbruchs/Eingriffs z. B. bei Pandemie dürften nicht mehr für alle BA-Beschäftigten, sondern nur noch für die, die nicht einer gemeinsamen Einrichtung zugewiesen sind, eingeleitet werden. Rechtlich fraglich ist, ob die auch aus dem Grundrechtverhältnis resultierende Fürsorgepflicht des Dienstherrn/ Arbeitgebers gegenüber ihren Beschäftigten vollständig übergehen kann. Es wird vorgeschlagen, den Gesetzeswortlaut dahingehend abzuändern, dass die/der Geschäftsführer/in die verantwortliche Person für die Pflichten des Arbeitgebers nach § 13 ArbSchG ist. Damit verbliebe die Grundsatzzuständigkeit für den Arbeitsschutz bei der BA.

Zu Abs. 7 Satz 3: Das Entgelt für Arbeitnehmer darf die für Beamte geltende Besoldung nicht übersteigen

Diese Regelung führt zwingend zur Ungleichbehandlung von Arbeitnehmern/innen und Beamten/innen, die den gleichen Dienstposten „Geschäftsführer/in einer gemeinsamen Einrichtung“ übertragen bekommen. Das einer Bewertungsebene zugeordnete Bruttoarbeitsentgelt ist aufgrund der durch die Sozialversicherungspflicht bedingten Abzüge immer höher als die der gleichen Bewertungsebene zugeordnete Besoldung der Beamten/innen, um zumindest ein annähernd gleiches Vergütungsniveau für gleiche Arbeit zu schaffen.

Weitere Anmerkungen/Vorschläge der BA

Bei Abberufung führt der bisherige Geschäftsführer die Geschäfte nicht Kraft gesetzlicher Regelung bis zur Neubesetzung weiter (siehe § 44c Abs. 2). Sein Vertreter führt die Geschäfte bis zur Bestellung eines neuen Geschäftsführers.

3.11. Zu Artikel 1 Nr. 10 (§ 44e) Verfahren bei Meinungsverschiedenheiten über die Weisungszuständigkeit

Bewertung:

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Einrichtung eines Verfahrens bei Meinungsverschiedenheiten über die Weisungszuständigkeit ist eine direkte Folge der nicht eindeutigen Aufgabenzuweisung bzw. -abgrenzung zwischen den Trägern (§ 44b Abs. 3) und der Trägerversammlung (§ 44c Abs. 2) und dem damit verbundenen Auseinanderfallen von Aufgabe und Kompetenz. Eine eindeutige Zusammenführung von Aufgabe und Kompetenz bei den Trägern würde diesen Konfliktlösungsmechanismus, der zudem zu einem deutlich erhöhten Verwaltungsaufwand beiträgt und in der vorliegenden Ausprägung zu bundesweit uneinheitlichen Verfahrensentscheidungen führt, vermeidbar machen. Die Komplexität der Aufsichts- und Führungsstrukturen erhöht sich gegenüber dem aktuellen Status noch einmal deutlich.

Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Trägern hinsichtlich der Weisungszuständigkeit kann der Geschäftsführer den Kooperationsausschuss anrufen. Zur klaren Bestimmung des Verfahrens sollte jedoch eine (möglichst kurze) Anrufungsfrist eingefügt werden.

3.12. Zu Artikel 1 Nr. 10 (§ 44f) Bewirtschaftung von Bundesmitteln

Bewertung:

Die BA muss die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel des Bundes an die gemeinsamen Einrichtungen übertragen (Abs. 1 Satz 1). Die Bestellung eines BfDH erfolgt ohne Beteiligung der Träger (Abs. 2). Vorgeschlagen wird, dass zumindest die Trägerversammlung der Bestellung zustimmen muss. Bei diesem im Gesetzesentwurf vorgesehenen Verfahren überträgt das BMAS gemäß VV 3 zu § 9 BHO der BA die Bewirtschaftungskompetenz für die Haushaltsmittel zur Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 46 SGB II). Die BA überträgt der gemeinsamen Einrichtung einen Mittelansatz aus den von ihr bewirtschafteten Haushaltsmitteln des Bundes unter Abzug der von ihr zur Verfügung gestellten Ressourcen. Da die Bewirtschaftungskompetenz grundsätzlich vom Bund der BA übertragen wird und diese die Bewirtschaftungskompetenz im Regelfall auf die gemeinsame Einrichtung überträgt oder im Einzelfall auch widerrufen kann bzw. muss (Abs. 3), besteht ein Weisungsrecht in allen Fragen der Bewirtschaftung von Bundesmitteln gegenüber der gemeinsamen Einrichtung. Aus diesem Grund kann die Bestellung des Beauftragten für den Haushalt in der gemeinsamen Einrichtung nur im Einvernehmen mit dem Träger BA erfolgen.

Für die Übertragung und die Bewirtschaftung gelten die haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes (Abs. 1 Satz 2). Hierbei fehlt ein Hinweis auf die von den haus-

haltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes abgeleiteten Haushalts- und Bewirtschaftungsbestimmungen der BA (HBest). Im § 44f Abs. 1 fehlt ein entsprechender Hinweis auf die Haushaltsbestimmungen der BA im Rahmen der Bewirtschaftung von Bundesmitteln.

Näheres zur Übertragung und Durchführung der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln des Bundes kann zwischen der BA und der gemeinsamen Einrichtung vereinbart werden (Abs. 4). Diese Regelung wird von der BA abgelehnt, sie steht auch nicht im Einklang mit dem Haushaltsrecht des Bundes (BHO). Eine Vielzahl von Vereinbarungen mit individuellen Regelungsgehalten zur Bewirtschaftung von Bundesmitteln wäre nicht administrierbar und würde zu einem derzeit nicht abschätzbaren Mehraufwand im Vollzug als auch zu einer uneinheitlichen Umsetzung der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln führen. Da nach Abs. 1 grundsätzlich die Vorgaben des Bundeshaushaltsrechtes gelten, besteht im übrigen kein Spielraum für davon abweichende, individuelle Vereinbarungen zur Bewirtschaftung. Darüber hinaus könnte der BfDH der jeweils vorgesetzten Dienststellenebene (Zentrale, Regionaldirektion und Agentur für Arbeit) kein einheitliches Weisungsrecht mehr ausüben, die Vorgaben des § 9 BHO und der VV zu § 9 BHO liefen ins Leere.

Auf Beschluss der Trägerversammlung kann die Befugnis zur Bewirtschaftung von Bundesmitteln auf die BA zurück übertragen werden (Abs. 5). Eine Rückübertragung kann im rechtssystematischen Zusammenhang des § 9 BHO nicht ohne die Zustimmung des BfDH der vorgesetzten Dienststelle (Agentur für Arbeit) erfolgen. Insofern fehlt ein klarstellender Hinweis, dass die Rückübertragung der Bewirtschaftungskompetenz nur im Einvernehmen mit der BA (Agentur für Arbeit) möglich ist.

3.13. Zu Artikel 1 Nr. 10 (§ 44g) Zuweisung zur Dienstleistung bei der gemeinsamen Einrichtung

Bewertung:

Zu Abs. 1

- Es wird eine Regelung vorgeschlagen, die eine dauerhafte Zuweisung des Personals zu den gemeinsamen Einrichtungen vorsieht, um Unsicherheit bei den Beschäftigten und das Risiko von Personalüberhängen bei den Trägern nach fünf Jahren zu vermeiden.
- Bei den gemeinsamen Einrichtungen sollte in Analogie zu den zkt eine Regelung zur Übernahme von Auszubildenden vorgesehen werden, da ansonsten eine Ausbildung bei den gemeinsamen Einrichtungen nicht stattfinden würde. In der Regel sollte künftig der überwiegende Teil der Personalrekrutierung über die Nachwuchsausbildung der Träger erfolgen, um die substanzielle Qualität der Personalstruktur zu verbessern (z.B. 70/30 Regel für Rekrutierung über Ausbildungswege/vom Arbeitsmarkt).
- Klarstellend sollte aufgenommen werden, dass auch die Beamten/innen und Arbeitnehmer/innen von der gesetzlichen Zuweisung erfasst werden, die zum

Stichtag in der ARGE/AAGAw beurlaubt, freigestellt oder lang-fristig erkrankt waren.

- Die in der BA im Wege der Amtshilfe Beschäftigten sind von dem gesetzlichen Übergang in die gemeinsame Einrichtung nicht erfasst. Derzeit sind über 3.000 Amtshilfekräfte im System der Grundsicherung beschäftigt. Bei Beendigung dieser Amtshilfeinsätze würde erfahrenes Personal verloren gehen, und es entstehen erhebliche Mehrkosten für alle Seiten (Bund, Amtshilfeträger, Leistungsträger), da eine kostengünstige Beschäftigungsform aufgegeben würde und zusätzliche Kosten durch die Einarbeitung von neuen Mitarbeitern/innen entstehen.

Zu Abs. 5

- Zur Vermeidung von Streitigkeiten sollte der Begriff „dienstliche Gründe“ konkretisiert werden.
- Die Beendigung der Zuweisung durch die gemeinsame Einrichtung aus haushaltsrechtlichen Gründen kann nur mit einer Frist von 6 Monaten erfolgen. Soweit ein Träger widerspricht, ist die Angelegenheit in der Trägerversammlung zur Entscheidung vorzulegen.

3.14. Zu Artikel 1 Nr. 10 (§ 44h) Personalvertretung

Bewertung:

Stellung des Geschäftsführers und der Trägerversammlung in personalvertretungsrechtlicher Hinsicht

Die maßgeblichen personellen, sozialen und organisatorischen Entscheidungen treffen der Geschäftsführer oder die Trägerversammlung (siehe § 44c Abs. 2). Gleichwohl wird in § 44d nur der Geschäftsführer (GF) als Dienststellenleiter im personalvertretungsrechtlichen Sinne und damit als Partner der Personalvertretung definiert. In dieser Funktion müsste er in allen Angelegenheiten entscheidungsbefugt sein. Dies ist im Bereich der originären Aufgaben der Trägerversammlung, die der GF nach § 44d Abs. 1 umzusetzen hat, nicht der Fall. Er hat bei den Sitzungen der Trägerversammlung auch nur beratende Funktion.

Dies bedeutet, dass der GF gegenüber seiner Personalvertretung Entscheidungen verantworten muss, die er nicht selbst getroffen hat; ihm steht hier kein eigener Entscheidungsspielraum zu, so dass der Maßnahmebegriff des § 69 BPersVG für eine wirksame PR-Beteiligung durch den GF in Frage zu stellen ist.

Für die Einführung von bundesweiten IT-Verfahren nach Durchführung der Abstimmungsverfahren und Entscheidung durch die BA ist die zuständige Personalvertretung zu beteiligen. Die Art der Beteiligung sollte klarstellend geregelt werden.

3.15. Zu Artikel 1 Nr. 10 (§ 44k) Stellenbewirtschaftung

Bewertung:

Bislang konnte bei den folgenden personalwirtschaftlichen/haushalterischen Punkten der

Personalhaushalt zentral nach den Bedarfen des Bundes ausgeführt und Transparenz geschaffen werden.

Steuerung durch die Personalwirtschaft der BA:

- Aufstellung des Personalhaushalts nach einheitlichen Kriterien und entsprechend der gesetzlichen Vorgaben.
- Bewirtschaftung des Personalhaushalts i. S. der BHO (u. a. Stellenpläne, kw-/ku-Vermerke).
- Unterjährige Bewirtschaftung des Personalhaushalts (Stellenzuteilungen, -entzüge, -hebungen, -senkungen, -umwandlungen).
- Zuteilung von Beförderungsplanstellen (Steuerung des Planstellenpuffers).
- Flexibilisierung der Stellenpläne.
- Übernahme von Amtshilfemitarbeitern/innen.
- Verteilung von zu etatisierenden Stellen bzw. Ermächtigungen für befristete Kräfte nach zentralen Kriterien unter Berücksichtigung lokaler Besonderheiten.
- Steuerung der befristeten Beschäftigung durch Einhaltung der Obergrenze für befristete Kräfte der BA in den ARGEn und AAGAw.

Transparenz wurde geschaffen durch:

- Zentrale und einheitliche Stellenpläne, die entsprechend heruntergebrochen werden.
- Einheitliche personalwirtschaftliche IT-Systeme sowie standardisiertes Reporting.
- Zentrale und dezentrale Stellenbuchhaltung.
- Zentral erstellter und allen Dienststellen (RD, IS und ARGEn/AAGAw) zur Verfügung gestellter ARGE-OGP („standardisiertes Berichtswesen“).
- Zentrale Berechnung der Betreuungsschlüssel auf Basis des ARGE-OGP und damit Gewährleistung der Vergleichbarkeit.

Den gemeinsamen Einrichtungen soll die Bewirtschaftung der entsprechenden Stellen und Planstellen sowie Ermächtigungen für befristete Kräfte übertragen werden. Folgende Konsequenzen ergeben sich aus personalwirtschaftlicher/haushalterischer Sicht aufgrund der in den gemeinsamen Einrichtungen vorgesehenen dezentralen Bewirtschaftung des Personalhaushalts:

- Die Trägerversammlung erstellt den Stellenplan und erlässt Richtlinien zur Stellenbewirtschaftung. Die Befugnisse der Trägerversammlung zur Aufstellung des Stellenplans und der Stellenbewirtschaftung kommen faktisch eigenständigen Personalverwaltungen gleich. Hierdurch entstehen Doppelstrukturen für (noch zu qualifizierendes) Verwaltungspersonal mit entsprechenden Mehrkosten für die BA und die Kommunen. Die dafür benötigten Personalanteile werden bei den Betreuungsschlüsseln in den operativen Einheiten abgezogen werden. Deshalb sollten die Träger unbeschadet der Kompetenzen der Geschäftsführung

die Dienstleistung „Personalservice inkl. Personalwirtschaft“ verpflichtend für das sie betreffende Personal zur Verfügung stellen.

- Die BA hat als Trägerin der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Obergrenze für befristete Kräfte der BA in den ARGEn/AAgAw sicherzustellen. Die BA ist in diesem Zusammenhang künftig auf die Zusammenarbeit mit den dezentralen Stellenbewirtschaftern in den gemeinsamen Einrichtungen angewiesen. Ohne die entsprechenden Kompetenzen vor Ort in den gemeinsamen Einrichtungen ist eine Steuerung faktisch nicht möglich.
- Sofern der Bund weiterhin Interesse an einer zentralen Transparenz der Personalstrukturdaten über Personal der BA und der Kommunen sowie der Amtshilfe bzw. Dritte im Sinne des bisherigen „ARGE-OGP“ hat, ist die bisherige Bereitstellung der Personalstrukturdaten („Datenkranz“) gesetzlich zu verankern um damit Klarheit i. S. der datenschutzrechtlichen Erfordernisse zu schaffen. Darüber hinaus sollte gesetzlich die Zulässigkeit der Erhebung personenbezogener Mitarbeiterdaten des kommunalen Trägers in der gemeinsamen Einrichtung normiert werden, soweit dies für die Nutzung der zentralen IT Verfahren erforderlich ist. Nur so kann eine ordnungsgemäße Berechtigungsverwaltung in den zentralen IT Verfahren sichergestellt werden.

3.16. Zu Artikel 1 Nr. 12 (§ 46) Finanzierung aus Bundesmitteln

Bewertung:

Der Kommunale Finanzierungsanteil wird gesetzlich auf 12,6 Prozent festgeschrieben. Nach Ansicht der BA würde eine Festlegung auf Ebene einer Rechtsverordnung ggf. notwendige Anpassungen vereinfachen.

Die Ermächtigung für eine Rechtsverordnung zur Festlegung von einheitlichen Abrechnungsgrundsätzen im SGB II wird von der BA begrüßt. Hier sollten an die bereits im Rahmen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe für eine Leitlinie zur Abrechnung von Verwaltungskosten festgelegten Abrechnungsgrundsätze angeknüpft werden.

3.17. Zu Artikel 1 Nr. 13 (§ 47) Aufsicht

Bewertung:

Zu Abs. 1

Abs. 1 regelt die Rechts- und Fachaufsicht des BMAS über die BA. Die Vorschrift entspricht im Wesentlichen der bisherigen Regelung in § 47 Abs. 1 Satz 1 und 2. Im Übrigen ist die Norm Folgeregelung zu § 44b.

Soweit das BMAS organisatorische Maßnahmen zur Wahrung der Interessen des Bundes an der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende treffen und diesbezüglich der BA auch Weisungen erteilen kann, sollte auch ein entsprechendes Weisungsrecht der BA gegenüber der gemeinsamen Einrichtung geregelt und insbesondere im Hinblick auf § 44c Abs. 2 Nr. 2 abgegrenzt werden. Ohne ein Durchgriffsrecht auf die gemeinsame Einrichtung läuft das hier normierte Weisungsrecht des BMAS gegenüber der BA ins Leere.

Zu Abs. 3

Abs. 3 regelt die Rechtsaufsicht im Aufgabenbereich der Trägerversammlung über die gemeinsame Einrichtung.

Die BA lehnt diese Regelung ab.

Der Bund hat im Aufgabenbereich der Trägerversammlung nur die Rechtsaufsicht über die gemeinsamen Einrichtungen, die er auch nur im Einvernehmen mit der zuständigen obersten Landesbehörde ausüben kann.

In Anbetracht der umfangreichen Kompetenzen der Trägerversammlung in Kernbereichen (u. a. Organisation, Standortänderung der gemeinsamen Einrichtung, Arbeitsplatzgestaltung, Personal, Aufstellung Stellenplan und Stellenbewirtschaftung) wird der Bund ohne Zustimmung der jeweiligen Länder in seiner Rechtsaufsicht deutlich eingeschränkt, vor allem in weitreichenden Organisations- und Personalthemen. Eine wirkungsorientierte und zweckmäßige Verwendung der Haushaltsmittel können damit weder die Kommunen noch die BA für den Bund sicherstellen. Der Bund verliert die Steuerungsfähigkeit zur gezielten Prozess- und Optimierungsoptimierung mit erheblicher Relevanz für die Leistungsfähigkeit und den künftigen Personalbedarf.

3.18. Zu Artikel 1 Nr. 14 (§ 48b) Zielvereinbarungen

Bewertung:

Zu Abs. 1

In Satz 1 Nr. 2 ist angeführt, dass die Bundesagentur und die kommunalen Träger mit den Geschäftsführern der gemeinsamen Einrichtungen eine Zielvereinbarung abschließen.

Nicht angeführt ist, wie zu verfahren ist, wenn eine Zielvereinbarung nicht zustande kommt, d. h. der Geschäftsführer der gemeinsamen Einrichtung die aus dem Kontrakt des Bundes mit der BA abgeleiteten Zielwerte nicht akzeptiert. Nach dem bisherigen Verfahren kommt es in diesen Fällen zu Zielvorgaben.

Dass der Gesetzesentwurf auch von Zielvorgaben ausgeht, wird in § 44c Abs. 6 deutlich. Danach wird in der Trägerversammlung das Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm der Grundsicherung für Arbeitsuchende unter Beachtung der Zielvorgaben der Träger abgestimmt.

Satz 1 Nr. 2 des Entwurfs sollte deshalb um folgenden Passus ergänzt werden: „Wird keine Zielvereinbarung gem. § 48b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 abgeschlossen, haben BA und kommunaler Träger das Recht, zur Erreichung ihrer Zielvereinbarung gem. § 48b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 gegenüber dem Geschäftsführer der gemeinsamen Einrichtung eine Zielvorgabe auszusprechen.“

Der Gesetzesentwurf sollte außerdem dahingehend konkretisiert werden, dass ggf. jeder Träger für seine Leistungen mit dem Geschäftsführer eine Zielvereinbarung abschließt. Dass es sich um getrennte Zielvereinbarungen handeln muss, wird durch § 18b Abs. 1 Satz 5 deutlich.

Satz 1 Nr. 2 des Entwurfs sollte deshalb um das Wort „jeweils“ ergänzt werden: „...die Bundesagentur und die kommunalen Träger jeweils mit den Geschäftsführern der gemeinsamen Einrichtungen“.

Nach der Gesetzesbegründung zu Abs. 1 werden „zwischen allen ausführenden und aufsichtführenden Stellen sowie zwischen Bund und Ländern Zielvereinbarungen zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch abgeschlossen“. Dies setzt zwingend die Verankerung der Zielnachhaltung und des Controllings voraus. Das Controlling umfasst die der Zielvereinbarung und Zielnachhaltung vorgelagerten Prozesse, die sich v. a. in einer gemeinsamen und konsistenten Planung mit einheitlichen Planungswerkzeugen und -methoden manifestieren, die wiederum in einem Planungsbrief zusammengefasst sind. Es besteht ansonsten - wie in der aktuellen Situation nicht zufriedenstellend gelöst - die Gefahr, dass durch fehlende Regelungen/Präzisierung nach wie vor Unklarheit besteht, ob und in welcher Form an der Planung teilgenommen wird. Eine vollständige und nach einheitlichen Grundsätzen durchgeführte Planung im "bottom-up-/top-down-Verfahren" ist die Basis für die Ermittlung möglicher Zielwerte und für das spätere Herunterbrechen auf die einzelnen Träger. Diese Grundsätze sollten daher - möglichst für die gemeinsamen Einrichtungen und für die zKT - eindeutig verankert werden.

Zu Abs. 3 und 5

Nach Abs. 5 sind für die Zielerreichung die Kennzahlen nach § 48a (Vergleich der Leistungsfähigkeit) maßgeblich.

In Abs. 3 erfolgen keine Ausführungen zu den bisherigen Prozess-/ Mindeststandards. In der Gesetzesbegründung zu § 48a Abs. 2 wird auf eine Arbeitsgruppe von Bund, Ländern, BA und Kommunen zur Entwicklung von Kennzahlen verwiesen. Offen bleiben indes die Zeitschiene und die sich daraus ergebenden Erfordernisse für eine Übergangsregelung.

In der Gesetzesbegründung zu Abs. 5 ist ausgeführt, dass Zielvereinbarungen und Zielnachhaltung sowie Kennzahlenvergleiche auf der Grundlage im Wesentlichen übereinstimmender Kennzahlen durchgeführt werden sollen. Grundlage eines konsistenten, durchgängigen und allgemein akzeptierten Leistungsvergleichs sind Kennzahlen, die in Definition, Erfassung/Erhebung, Übermittlung, Verarbeitung und Berichterstattung übereinstimmen müssen, da ansonsten Kennzahlenvergleiche und deren Ergebnisse immer wieder in Zweifel gezogen und im ungünstigsten Fall ungerechtfertigte Schlüsse über die Leistungsfähigkeit einzelner Träger abgeleitet werden. Durch die begleitende Anmerkung "im Wesentlichen" ist eine eindeutige Verbindlichkeit über alle Ebenen nicht zwangsläufig hergestellt.

In der Rechtsverordnung nach § 48a Abs. 2 sollte neben den Kennzahlen auch die Basis für den bundesweiten Leistungsvergleich (Vergleichscluster nach Arbeitsmarktsituation) im Rahmen der Zielnachhaltung geregelt werden. Die Kennzahlen müssen nach Auffassung der BA auch über die Bereitstellung ergänzender sozialintegrativer Leistungen der Kommunen im Leistungsvergleich aussagefähig sein.

Die Zielnachhaltung der Träger ist formal nicht geregelt. Hier sollte aufgenommen werden, dass die Träger die Planungsprozesse und Zielnachhaltung unmittelbar mit dem Geschäftsführer führen.

3.19. Zu Artikel 1 Nr. 17 (§ 50) Datenübermittlung

Bewertung:

Bezogen auf die Gesetzesbegründung wird darauf hingewiesen, dass FINAS ab 2011 durch ERP (Enterprise Resource Planning) ersetzt wird und dass die Einführung einer elektronischen Akte („eAkte“) geprüft wird.

3.20. Zu Artikel 1 Nr. 24 (§ 75) Anwendbarkeit § 6a Abs. 7 und § 51b

Bewertung:

Zu Abs. 2

Es wird für Gebietsreformen geregelt, dass abweichend von der allgemeinen Antragsfrist am 01.07. in § 6a Abs. 7 im Jahr 2010 ein Antrag auf Widerruf, Beschränkung oder Erweiterung der Zulassung nach § 6a Abs. 1 und 2 bis zum 01.09.2010 gestellt werden kann. Damit bleibt den Trägern für die notwendige Umstrukturierung lediglich ein Zeitraum von weniger als 4 Monaten. Dieser erscheint zu kurz, um alle notwendigen Organisationsprozesse und Verfahren vorzubereiten und umzuorganisieren, zumal sich die Übergangsfrist noch um Prüf Fristen bei der obersten Landesbehörde und dem BMAS verkürzt (vgl. auch die Ausführungen zu § 6a Abs. 7).

Daher sollte § 75 Abs. 2 gestrichen werden, wodurch faktisch ein Zeitraum zur Umstrukturierung bis zum 31.12.2011 bliebe.

3.21. Zu Artikel 1 Nr. 25 (§ 76) Übergangsregelungen

Bewertung:

Zu Abs. 1

Abs. 1 enthält eine Übergangsregelung für die bisherigen AAgAw im Falle eines Übergangs der Aufgaben auf einen zKT. Die Aufgaben nach dem SGB II können bis zum 31.12.2011 getrennt wahrgenommen werden, wenn am 31.03.2010 in dem Bereich eines kT keine ARGE nach § 44b SGB II a. F. bestand und der kT bis zum 31.12.2010 einen Antrag nach § 6a Abs. 2 gestellt hat. Die BA begrüßt grundsätzlich eine derartige Übergangslösung, da in diesen Fällen nicht erst gE gebildet werden müssten. Die beabsichtigte Zeitschiene ist allerdings nicht realistisch. Die Vorschrift ist aus Sicht der BA dahingehend zu ändern, dass die Zulassungsverfahren nach § 6a bis zum 31.03.2011 abgeschlossen sein müssen, damit genügend Zeit zur Organisation der Übergänge zur Verfügung steht.

Insgesamt erscheint das System der Übergangsregelungen in dem Gesetzentwurf aber noch nicht hinreichend stimmig. Es gibt fünf verschiedene Übergangsfristen:

- 0 Tage (getrennte Aufgabenwahrnehmung in gE; es gibt keine ausdrückliche Regelung)
- 3 Monate (zKT in gE bei Nichtanerkennung i. S. von § 6a Abs. 1)
- 4 Monate abzüglich Prüf Fristen, die bei der obersten Landesbehörde sowie dem BMAS anfallen (zKT in gE im Falle kommunaler Neugliederung im Jahr 2010, § 75 Abs. 2)
- 6 Monate abzüglich Prüf Fristen, die bei der obersten Landesbehörde sowie dem BMAS anfallen (zKT in

gE im Falle kommunaler Neugliederung in den Jahren 2011 ff, § 6a Abs. 7)

- ca. 9 Monate (ARGE oder AAgAw in zKT, § 6a Abs. 4)

Es ist noch nicht abschließend geklärt, welche Vorbereitungsmaßnahmen bei den verschiedenen Übergangsszenarien erforderlich sind (z. B. Aktenübergabe, nach Möglichkeit zuvor gezielter Rückstandsabbau; rechtzeitige Vereinbarung mit dem anderen Träger über Weiterzahlung über die eigene Zuständigkeitsdauer hinaus; Zugriff der aufnehmenden kommunalen Dienststelle auf A2LL-Daten der abgebenden Dienststelle bei gleichzeitiger Schaffung der erforderlichen Infrastruktur, z. B. Änderungen der Software, Neuanschaffungen von Hardware oder Übernahme von BA-Hardware, Verkabelung bei der aufnehmenden kommunalen Dienststelle; Neueingabe von Falldaten, insbesondere bei Übernahme aus zKT und AAgAw).

Wenn sich der kommunale Antrags- und Abstimmungsprozess im Jahr 2010 Richtung Jahresende zieht, ist für den Umstellungsprozess auf gE - einschließlich der manuellen Eingabe aller KdU-relevanten Daten in A2LL, die für eine rechtzeitige Zahlung der KdU-Leistungen für Zeiten ab Januar 2011 (Buchung aus A2LL voraussichtlich am 17.12.2010, soweit erstmals schon für Januar 2011) erfolgt sein muss - evtl. keine Zeit mehr, falls der Antrag dann doch nicht gestellt wird.

Die aus Sicht des Bereichs Markt und Integration erforderlichen Übergangsfristen sind hierbei noch nicht eingeflossen.

Es sollte eine grundsätzliche Regelung getroffen werden, wonach AAgAw und zKT bis zum 31.12.2011 bestehen bleiben und die Umstellung auf eine gemeinsame Einrichtung erst zum 01.01.2012 erfolgt. Damit ergäben sich nur noch zwei Umstellungstermine:

01.01.2011	ARGE	→	gE
	zKT (alt)	→	zKT (neu)
01.01.2012	ARGE	→	zKT

AAgAw → zKT

AAgAw → gE

zKT → gE

Gebietsreform

Zu Abs. 3

Abs. 3 stellt die Rechtsnachfolgeklausel dar und wird ebenfalls begrüßt. Soweit im Gesetzestext nur von laufenden Verwaltungs- und Gerichtsverfahren die Rede ist, greift dies zu kurz. Es sollte klargestellt werden, dass Rechts- und Funktionsnachfolge für alle denkbaren Bereiche eintritt (neben Verwaltungs- und Gerichtsverfahren auch öffentlich rechtliche Verträge wie etwa zum Zweck der Eingliederung in Arbeit, zivilrechtliche Verträge und zivilrechtliche Gerichtsverfahren).

Zudem ist eine Übergangsregelung zur Vereinnahmung von übergegangenen Geldbußforderungen, die noch von Bußgeldbescheiden der Arbeitsgemeinschaften stammen (§ 64 Abs. 3) erforderlich.

Zu Abs. 4

Die Übergangsregelung in § 76 Abs. 4 betrifft ARGEn, in denen bisher ein Personalrat bestand. Dieser soll als Übergangspersonalrat bis zur Neuwahl der Personalvertretung in der gE fungieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nur in ganz wenigen ARGEn überhaupt ein (eigener) Personalrat bestand und damit auch nur für diese Fälle die Übergangsregelung formuliert ist.

Im Gesetzesentwurf fehlt eine Übergangsregelung für all diejenigen ARGEn, in denen bisher kein eigener Personalrat bzw. keine eigene GleichB bestand, sondern die Mitarbeiter durch die Gremien der BA bzw. der Kommune vertreten wurde. Es ist daher ungeklärt, wie und ob in diesen Fällen die Vertretung von Beschäftigteninteressen in den gemeinsamen Einrichtungen in der Übergangszeit bis zur Wahl der Personalvertretung, Jugend- und Auszubildendenvertretung, Schwerbehindertenvertretung und Gleichstellungsbeauftragten für die Mitarbeiter sichergestellt ist.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)161

31. Mai 2010

Schriftliche Stellungnahme

Norbert Rein

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Juni 2010 zum
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP

**Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der
Grundsicherung für Arbeitsuchende - Drucksache 17/1555 -****Allgemeines**

Das Ziel des vorliegenden Gesetzentwurfes ist klar erkennbar und stringent am Grundsatz der einheitlichen Aufgabenwahrnehmung der Grundsicherung für Arbeitsuchende ausgerichtet.

Ausgehend von meinen Erfahrungen seit 2005 als Geschäftsführer einer ARGE ergeben sich für mich dennoch einige Anmerkungen. Diese Anmerkungen, Bedenken, Hinweise sind als solche eines „Praktikers“ zu verstehen und sollen in keiner Weise die übergeordnete Bedeutung der vorliegenden Regelungen in Frage stellen.

Die im Vorspann genannten Kosten sind m. E. nicht vollständig ausgeführt. Neben den beschriebenen Kosten für die flächendeckende Bestellung von Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt sind die zusätzlichen Kosten für die eigene Personalvertretung, Schwerbehinderten-, Jugend- und Auszubildendenvertretung ebenso wie für die Bestellung einer Gleichstellungsbeauftragten zu bedenken. Bis 31.12.2010 werden diese Funktionen in der Regel durch die bei den Trägern bestellten InteressenvertreterInnen wahrgenommen. Auch wenn die realen Kosten für diese Tätigkeiten im Rahmen der Verwaltungskosten anteilig von den Trägern der ARGE im Rahmen des Verwaltungsbudgets geltend gemacht werden, so wird die flächendeckende Bestellung in allen Grundsicherungsstellen zu erheblichen Mehraufwendungen in den Verwaltungskosten führen (welche auch nicht durch Einsparungen bei den Trägern der gemeinsamen Einrichtung ausgeglichen werden).

Im Einzelnen:**Personal**

Im Zusammenhang der Regelungen der §§ 6a und 6c

ergibt sich zwangsläufig, dass ab dem Übergang in eine zugelassene kommunale Trägerschaft – zKT- der Befristungsanteil bei den (bis dahin bei der BA) Beschäftigten gen Null fällt. Bei der gewählten Formulierung könnte der Eindruck entstehen, dass sowohl unbefristet als auch befristet beschäftigte Mitarbeiter der BA **dauerhaft** durch die zKT übernommen werden. In der Praxis erscheint die Annahme, dass die zKT nur befristet beschäftigte MA zurück an die BA „gibt“, sehr unwahrscheinlich.

Durch eine Präzisierung auf die unbefristet Beschäftigten und den Verweis auf die Rechtsnachfolgeregelung des § 76 (3) würde der zKT auch die Möglichkeit eingearbeitetes Personal zu übernehmen, die Personalfuktuation wird vermieden.

Damit wären auch die haushaltsrechtlichen Möglichkeiten der Beschäftigung von Mitarbeitern mit sachlichem Grund (Haushaltsvermerk der BA) bis 31.12.2013 sinnvoll einsetzbar, ohne damit vollendete Tatsachen für die Gesamtzahl von Stellen im System zu schaffen.

Dies hätte weiterhin zur Folge, dass die zKT auch eigenverantwortlich eine Möglichkeit zur Verlängerung/ Übernahme von befristet beschäftigten Mitarbeitern hat.

Für die befristet beschäftigten MitarbeiterInnen bestehen darüber hinaus die Möglichkeit der Befristung bis zum 31.12.2013 und der damit verbunden Möglichkeit der Dauerübernahme im Rahmen von Stellenausschreibungen unter Beachtung des individuellen Stellenplanes der zKT.

Für die (befristet beschäftigten) Mitarbeiter der ARGEn würde eine eindeutige Formulierung zwar eher negativ wirken, jedoch würden auch keine unberechtigten Hoffnungen (auf eine Dauerbeschäftigung bei der zKT durch die Formulierung dauerhaft zu beschäftigen - § 6a (2) S. 1 Nr. 3 letzter Halbsatz) geweckt.

Auch unter Beachtung möglicher Bedenken sehe ich die Bedingung der 24-monatigen Tätigkeit in der ARGE für die Übernahme nach § 6c als kritisch an. Nicht erfasst werden Mitarbeiter, die z. B. nach Beendigung der Ausbildung im Bereich der Grundsicherung angesetzt wurden. Da diese nicht vom gesetzlichen Aufgabenübergang erfasst werden, besteht hier für die zkt ein Bedarf an diesen gut ausgebildeten Mitarbeitern, während u. U. im Bereich der BA kein Personalbedarf besteht. Ob ein freiwilliger Wechsel zur zkt möglich ist, erscheint mir zweifelhaft. Eine Stichtagsbetrachtung (Tag vor Aufgabenübergang) wäre aus meiner Sicht zu bedenken.

Insgesamt ist anzumerken, dass die verklausulierten Regelungen bei den betroffenen MitarbeiterInnen sicherlich die Befürchtungen wecken, nur als „Manövriermasse“ verschoben zu werden. Hier ist im Rahmen der Vorteilsübersetzung die zugrunde liegende Maßgabe, dass das Personal der Aufgabe folgt, intensiv zu kommunizieren.

Wünschenswert wäre weiterhin die auch in der Begründung zu § 44g ausgeführte einheitliche Bewertung der Tätigkeiten, sowohl bei der zkt als auch bei der gemeinsamen Einrichtung.

Für die Mitarbeiter sind gerade die Aussagen zur aktuellen wie auch zur zukünftigen finanziellen Absicherung existentiell.

Obige Ausführungen zur Differenzierung der Mitarbeiter in unbefristet und befristet beschäftigte Mitarbeiter gelten in gleichem Umfang für die Ausführungen in § 44g – Zuweisung von Tätigkeiten bei der gemeinsamen Einrichtung-. Auch hier wird der Eindruck erweckt, dass alle Mitarbeiter für eine Zeitdauer von 5 Jahren zugewiesen werden, dies ist wie oben ausgeführt sicherlich nur für unbefristet tätige Mitarbeiter der Fall, für befristet Beschäftigte muss m. E. das einzelvertraglich Geregelte gelten.

Personalvertretung

Zur Personalvertretung (§§ 44h bis 44j) ist anzumerken, dass dies ein wichtiger Schritt in eine eigenverantwortliche Umsetzung des SGB II ist. Dennoch ist zu beachten, dass mit der Umsetzung auch finanzielle Mehrbelastungen für die gemeinsame Einrichtung entstehen. Aktuell sind in der überwiegenden Zahl der ARGEn keine Vertretungsorgane eingerichtet, die Mitarbeiter werden über die jeweiligen Träger personalrechtlich vertreten. Für die Schwerbehinderten-, Jugend- und Auszubildendenvertretung sowie die Gleichstellungsbeauftragte gilt entsprechendes.

Einer möglichen Unterrepräsentanz der Mitarbeiter der ARGEn wird mit der Regelung entgegengewirkt. Zu beachten sind die Zusammenarbeitsnotwendigkeiten bei der Einstellung und Entlassung von Personal zwischen den Vertretungsorganen der gemeinsamen Einrichtung und denen der Träger. Es entsteht zwangsläufig eine Zuständigkeitskonkurrenz zwischen den Vertretungsorganen der Grundsicherungsstellen und denen der Träger.

Außerdem ist zu beachten, dass Freistellungen für diese Gremien –jeweils in Abhängigkeit von der Größe der gemeinsamen Einrichtung- zu einer nicht unerheblichen finanziellen Mehraufwendung führen (vgl.

einleitende Aussagen zur finanziellen Auswirkungen auf den öffentlichen Haushalt).

Da bzgl. der Begründung und Beendigung von Arbeitsverhältnissen die Befugnisse bei den Trägern verbleiben, wird bezgl. des personellen Umfanges der Personalvertretung keine Reduktion erfolgen können, was zu einer erheblichen personellen und damit verbundenen finanziellen Mehrbelastung führt.

Beirat

Aus meiner mehr als fünfjährigen Erfahrung mit einem beratendem Beirat ist die zwingende Einführung eines Beirates nur zu begrüßen (§ 18d). Die gewählte Zusammensetzung kann ausreichend sein; in der Praxis habe ich gute Erfahrungen damit gemacht, wenn auch Vertreter der im jeweiligen kommunalen Selbstverwaltungsorgan (z. B. Kreistag, Stadtrat) repräsentierten Fraktionen Mitglieder des Beirates sind. Damit wird eine weitgehende Akzeptanz in der kommunalen Selbstverwaltung geschaffen.

Schwierig dürfte es werden, Beteiligte des örtlichen Arbeitsmarktes auszuschließen, die selbst Eingliederungsmaßnahmen anbieten. In der Realität bedeutet dies, dass z. B. Vertreter von Arbeitsloseninitiativen und sozialen Netzwerken, die selbst Träger von Arbeitsgelegenheiten o. ä. sind, nicht im Beirat vertreten sind. Gerade durch die Einbeziehung dieser Vertreter ist es jedoch einfacher einen breiten gesellschaftspolitischen Konsens für die Arbeit der Grundsicherungsstelle in der Region zu schaffen. Hier wäre m. E. die alleinige Entscheidung in die Hände der Trägerversammlung zu legen, über die Zusammensetzung des Beirates und die Bestellung der jeweiligen Mitglieder eigenverantwortlich zu entscheiden.

Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt

So wichtig die Bestellung einer Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt ist, so gilt es doch zu bedenken, dass mit einer flächendeckenden Bestellung die Funktion inflationär zu bewerten ist. Gender Mainstreaming lebt von der Verinnerlichung des Prinzips der Chancengleichheit, durch die Bestellung in jeder gemeinsamen Einrichtung (Freistellung von operativen Aufgaben der gemeinsamen Einrichtung) verliert jedoch diese Person an Wertschätzung. Als Vorschlag würde ich die Bestellung je Agenturbezirk eine Beauftragte für Chancengleichheit im Rechtskreis SGB III und SGB II einbringen. Damit würde erreicht werden, dass die Grundsätze des Gender Mainstreamings ein notwendiges Gewicht erhalten und zugleich die Besonderheiten des SGB II Beachtung finden. Gerade für kleine gemeinsame Einrichtungen würde die Freistellung eine erhebliche Belastung bedeuten (auch im Vergleich zum operativen Bereich der gemeinsamen Einrichtung).

§ 44a

Die Neuregelung zur Feststellung von Erwerbsfähigkeit und Hilfebedürftigkeit ist der Schritt in die richtige Richtung. Mit der abschließenden Beschreibung der Abläufe zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit wird klar, dass durch die finale Begutachtung des Medizinischen Dienstes der Krankenkasse auch eine

Entscheidung akzeptiert wird. Das Gerangel um die Feststellung der Erwerbsfähigkeit, ein Verschiebebahnhof zwischen SGB II und SGB XII, wird der Vergangenheit angehören. Es ist vor Ort sicher zu stellen, dass die Kapazitäten des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen für eine zeitnahe Begutachtung der entsprechenden Fälle zu Verfügung stehen.

Trägerversammlung

Die aus meiner Sicht wirkliche Neuerung ist neben der notwendigen Zuständigkeit in Personalvertretungsstreitfragen die Festschreibung eines Betreuungsschlüssels im Gesetz.

Um diese Regelung auch mit Leben zu erfüllen, muss sichergestellt werden, dass das jährlich zugeteilte Verwaltungsbudget auch für den sich aus den Regelungen des § 44c (4) abgeleiteten Personalbedarf (incl. der entsprechenden Aufwendungen für die Personalnebenkosten) auskömmlich ist.

Durch die allgemeine Regelung wird sichergestellt, dass es dem Geschäftsführer und der Trägerversammlung anheim gestellt ist, die Aufbauorganisation unter Beachtung der regionalen Gegebenheiten zu entwickeln.

Hinsichtlich der Beschlussfassung ist m. E. die einfache Stimmenmehrheit eine nur bedingt praktikable Lösung. In weiten Bereichen wird sich der Vorsitzende seiner „Bank“ anschließen und damit relativ leicht Entscheidungen mit der jeweiligen Trägerfärbung treffen. In der Praxis habe ich gute Erfahrungen mit „Einstimmigkeit“ gemacht und dies nicht auf dem geringsten gemeinsamen Nenner, sondern durch gemeinsame Verantwortungübernahme. Eine vielfach beschriebene „Blockadepolitik“ lässt sich durch die vorgeschlagene Neuregelung leichter umsetzen. Als Vorschlag/Kompromiss wäre eine Zweidrittelmehrheit zu sehen, da sicherlich das Prinzip der Einstimmigkeit nicht konsensfähig ist.

Geschäftsführer

Die Stärkung der Position des Geschäftsführers wird klar im Vergleich der aktuellen Regelungen des § 44b (2) zu der neuen Vorschrift des § 44d. In vielen Bereichen handelt es sich um die Legitimierung der tatsächlich vor Ort gelebten Praxis.

Der Bezug auf § 4 der Bundeslaufbahnverordnung – BLV- kollidiert m. E. mit der Praxis und vor allem mit § 44c (2) S. 2 Nr. 1. Auf der einen Seite wird eine Stellenausschreibungspflicht, auf der anderen Seite eine Bestellung per Beschlussfassung geregelt. Im Zusammenhang mit der Vorschrift des § 76 (6) hätte dies zur Folge, dass zum Jahreswechsel 2010/2011 für (nahezu) alle ARGEn/gemeinsamen Einrichtungen neue Geschäftsführer ausgewählt werden müssen, da die laufende Amtsperiode in allen mir bekannten ARGEn bis zum 31.12.2010 befristet ist. Hier wäre m. E. eine Übergangsvorschrift zur Wahrnehmung der Aufgabe des Geschäftsführers bis zum Abschluss des Verfahrens nach § 4 BLV, längstens bis 31.12.2011, effektiver als die aktuelle vorgesehene Formulierung des § 76 (6).

In Bezug auf §44d (7) –besoldungsrechtliche Einstu-

fung- ist zu bedenken, dass für sehr große ARGEn (z. B. Hamburg, Bremen, Köln, Hannover) eine Begrenzung auf die Besoldungsgruppe A16 sicherlich nicht zur Gewinnung eines hochqualifizierten Geschäftsführers beiträgt.

Finanzierung

Positiv ist die Bestellung eines Beauftragten für den Haushalt.

Für die sinnhafte Ausübung dieser Tätigkeit ist es jedoch notwendig auch frühzeitig Planungssicherheit herzustellen, dies gilt sowohl für den Bereich der Eingliederungsleistungen als auch bezüglich des Verwaltungsbudgets.

Speziell für die Personalplanung ist eine möglichst langfristige Prognose über die Mittelsituation notwendig.

Was zudem nicht im Gesetz geregelt wird, ist der Umfang der zu erstattenden Kosten an die jeweiligen Träger für das zugewiesene Personal und die „Dienstleistungen“ der Träger für die gemeinsame Einrichtung. Hier würde ich mir wünschen, dass Regularien für eine Abrechnung wenigstens als allgemeiner Rahmen getroffen werden.

In der Praxis ist es von erheblicher Wichtigkeit, welche Abrechnungsmodalitäten zwischen den Trägern und der Grundsicherungsstelle vereinbart sind. Die Spanne geht vom Versuch der Spitzabrechnung (alle zuordenbaren Kosten gehen nach einer Kosten- und Leistungsrechnung in die individuellen Kostensätze mit ein) bis zu einer halb- oder gar vollpauschalisierten Abrechnungsmethode, zudem wird auch die Möglichkeit von neutral festgestellten Kostensätzen je Mitarbeiter (z. B. Pauschale ermittelt von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement -KGSt-) angewandt. Um hier Kostenklarheit und –wahrheit herzustellen, wäre eine eindeutige Regelung notwendig.

Die in der Praxis weitestgehend geltende Aufteilung der Finanzierung zwischen Bund und Kommunen bleibt erhalten. Beide Leistungsträger finanzieren weiterhin ihre Aufgaben. Der bisherige Anteil des Bundes an den Verwaltungskosten in Höhe von 87,4% wird für die gemeinsame Einrichtung festgeschrieben, dies ist zu begrüßen und löst Spannungsfelder in der Trägerversammlung.

Zielvereinbarung

Zu begrüßen ist der Ansatz eines einheitlichen Zielsystems über gemeinsame Einrichtung und zKT hinweg.

Ebenso ist positiv, dass die Zielvereinbarungen erst nach der Kenntnis des jeweiligen Budgets erfolgen sollen.

Nur durch eine einheitliche Datengrundlage und einheitliche Zielindikatoren wird das Ziel eines bundesweiten Benchmarking umsetzbar sein.

Aktuell krankt ein flächendeckender Vergleich an den unterschiedlichsten Datengrundlagen und Zieldefinitionen.

Zugleich sollte der Gefahr vorgebeugt werden, dass

sich das Zielsystem nicht verselbständigt. Durch den Einsatz von unterschiedlichsten Controllinginstrumenten werden z. T. kritische Problemlagen herauf beschworen, die sich bei einem verantwortungsvollen Umgang der Führungskräfte vor Ort als äußerst unkri-

tisch erweisen (Vertrauen in die Verantwortung der agierenden Personen vor Ort fehlt).

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)162

31. Mai 2010

Schriftliche Stellungnahme

Marlis Bredehorst

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Juni 2010 zum
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP

**Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung
für Arbeitsuchende - Drucksache 17/1555 -**1. Örtlicher Beirat (§ 18d SGB II-Entwurf)

Nach § 18d Satz 4 SGB II-Entwurf dürfen Vertreter von Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes, die Eingliederungsleistungen nach diesem Buch anbieten, nicht Mitglied des Beirats sein. Gerade Vertreter der Träger der freien Wohlfahrtspflege sollte eine Beiratsmitgliedschaft nicht verwehrt werden. Nach meiner Ansicht sind auch keine Interessenskonflikte vorprogrammiert, denn in der Regel erfolgt die Vertretung der Wohlfahrtsverbände in der Praxis häufig durch örtliche Arbeitsgemeinschaften der Verbände und nicht durch Vertreter einzelner Einrichtungen, so dass eine träger- und einrichtungsübergreifende Neutralität der Vertretung gesichert werden kann. Durch ihre Sozialberatungen und Hilfsangebote haben gerade die Träger vor Ort sehr gute Kenntnisse über Probleme der Leistungsverwaltung, die bei der Auswahl und Gestaltung der Eingliederungsmaßnahmen eingbracht werden können.

2. Feststellung von Erwerbsfähigkeit und Hilfebedürftigkeit (§ 44a SGB II-Entwurf)

Nach § 44a Abs. 1 Satz 1 SGB II-Entwurf stellt die Agentur für Arbeit fest, ob der Arbeitssuchende erwerbsfähig ist. Richtigerweise müsste die Erwerbsfähigkeit aber von der gemeinsamen Einrichtung festgestellt werden.

Weiter ist für die Kommunen nicht hinnehmbar, dass sie gemäß § 44a Abs. 4 Satz 2 SGB II-Entwurf an die Feststellungen der Agentur für Arbeit nach Absatz 3 gebunden sind. Hier ist die kommunale Handlungsfähigkeit betroffen. Derartige bindende Tatbestandsfeststellungen durch die Agentur für Arbeit und der Eintritt von Rechtsfolgen kraft Gesetz sind nach meiner Einschätzung für eine in kommunaler Eigenverantwortung wahrzunehmende Aufgabe als verfassungsrechtlich bedenklich einzustufen.

Abzulehnen ist auch, dass im Fall des Widerspruchs durch den kommunalen Träger die Agentur für Arbeit nach Einholung eines Gutachtens des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung über die Erwerbsfähigkeit entscheidet. Der Medizinische Dienst der Krankenversicherung ist ein zusätzlicher Beteiligter mit Eigeninteresse.

3. Gemeinsame Einrichtungen (§44b SGB II-Entwurf)

Die Arbeitsgemeinschaften gemäß § 44 b SGB II-Entwurf werden in „Gemeinsame Einrichtungen“ umbenannt. Sie nehmen die Aufgaben der Agentur für Arbeit und des kommunalen Trägers wahr. Die bestehende Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Arbeitsagentur und kommunalen Trägern gemäß §§ 6 ff SGB II bleibt unberührt.

In § 6 SGB II wird die Trägerschaft der Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende bestimmt, mithin festgelegt, wer im Sinne des § 12 SGB I in verwaltungsorganisatorischer Hinsicht für die Durchführung des Gesetzes und die Gewährung der Leistungen verantwortlich ist. Die Leistungsträgerschaft nach dem SGB II ist anders als in anderen Sozialgesetzbüchern nicht einheitlich bestimmt. Im Grundsatz werden die Aufgaben zu einem Teil von der Bundesagentur für Arbeit und zu einem weiteren Teil von den kreisfreien Städten und Kreisen wahrgenommen. Leistungen in der Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit sind solche zur Eingliederung nach § 16 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 - 6 SGB II. Den Kommunen obliegen hingegen die Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 - 4 SGB II, solche der Unterkunft und Heizung, § 22 SGB II, und der Erstaussstattungen nach § 23 Abs. 3 SGB II.

Das Festhalten an der komplexen und wenig überzeugenden Konstruktion der Leistungsträgerschaft ist nicht erklärbar. Massiv kritisiere ich das Beibehalten dieser

getrennten Trägerschaft. In der Praxis erweist sich die getrennte Trägerschaft in ihrer Grundkonstellation mit dem Nebeneinander von der Bundesagentur für Arbeit und Kommunen als verwaltungsorganisatorische Fehlkonstruktion, die nur durch guten Willen und erheblichem kommunikativem Aufwand in den Arbeitsgemeinschaften, zukünftig Jobcentern, zu einem Erfolg geführt werden kann. Durch das Konstrukt getrennte Trägerschaft liegt die fachliche Steuerung für die Leistungen in Trägerschaft der Agentur für Arbeit allein im direkten Zugriff der Bundesagentur für Arbeit. Eine Reduzierung der kommunalen Kompetenz auf die Kosten der Unterkunft und flankierenden Leistungen ohne einen gesicherten Einfluss auf die praktische Umsetzung und Steuerung der gesamten Tätigkeit der Gemeinsamen Einrichtung wird den regionalen sozialpolitischen Anforderungen nicht gerecht und gefährdet zudem eine fachlich zielgerichtete und wirtschaftliche Verwendung der kommunalen Finanzmittel. Den kommunalen Trägern fehlt eine gesetzlich verankerte Steuerungsmöglichkeit der Integration der Arbeitssuchenden, aber nur die Integration und das Ausscheiden aus dem Leistungsbezug führt zur Senkung der kommunalen Kosten der Unterkunft. Gerade Großstädte wie Köln mit hohem Mietniveau haben mangels genügendem wohnungspolitischen Einfluss und der kommunalen Unterbringungspflicht bei drohender Obdachlosigkeit nur die Möglichkeit über Integration in Arbeit nachhaltige Veränderungen bei den Kosten der Unterkunft zu bewirken. Für Kosten der Unterkunft nach dem SGB II wird allein die Stadt Köln in 2010 ca. 305 Mio. € aufwenden müssen.

Die kommunalen sozial- und arbeitsmarktpolitischen Interessen sind so einfach ungenügend berücksichtigt.

Hinzuweisen ist noch darauf, dass eine Übertragung der Wahrnehmung sämtlicher kommunaler sozialintegrativer Aufgaben auf die gemeinsamen Einrichtungen nicht akzeptabel ist. Eine gänzliche Übertragung der Wahrnehmung von Aufgaben wie z.B. Schuldnerberatung, Kinderbetreuung ist nicht zielführend. In der Regel handelt es sich um Selbstverwaltungsaufgaben, die nicht vollständig aufgespalten werden können in Leistungen für SGB II- Empfänger und sonstige Berechtigte. Im Übrigen ist die Erbringung dieser Leistungen in den Kommunen sehr heterogen organisiert, so dass lokalen Besonderheiten Rechnung getragen werden muss.

4. Trägerversammlung (§ 44c SGB II-Entwurf)

Gemäß § 44c Abs. 2 Satz 1 SGB II entscheidet die Trägerversammlung über organisatorische, personalwirt-

schaftliche, personalrechtliche und personalvertretungsrechtliche Angelegenheiten der gemeinsamen Einrichtung, aber nicht über fachliche Angelegenheiten. Diese gewaltige Einschränkung ist für die Kommunen nicht akzeptabel.

5. Geschäftsführer (§ 44d Absatz 7 SGB II-Entwurf)

Auf eine gesetzliche Begrenzung der Besoldung des Geschäftsführers auf die Stufe A 16 sollte verzichtet werden. Sie ist unangemessen. Z.B. liegt in Köln das Ausgabevolumen der ARGE Köln mit 1325 Beschäftigten für 2010 bei 827 Mio. €. Hier zeigt sich das Missverhältnis zwischen Verantwortung und Besoldung sehr deutlich.

Weiter schlage ich vor eine gemeinschaftliche Geschäftsführung von Geschäftsführer und Stellvertreter zu installieren.

Soweit dem Geschäftsführer statusrechtliche Entscheidungsbefugnisse (z.B. Beförderungen und Höhergruppierungen) übertragen werden sollen, kann dem nicht zugestimmt werden. Es kann nicht akzeptiert werden, dass statusrechtliche Entscheidungen durch den Geschäftsführer abschließend entschieden werden, für die die Träger ohne ihr Zutun die (finanziellen) Konsequenzen zu tragen hätten. Hier kann dem Geschäftsführer nur ein Vorschlags- oder Initiativrecht zugestanden werden. Davon unabhängig ist das Direktionsrecht des Geschäftsführers, also alle Anordnungen und Befugnisse, die zur Führung und Aufrechterhaltung eines ordnungsgemäßen Betriebs innerhalb der gemeinsamen Einrichtung erforderlich sind.

6. Zielvereinbarungen (§ 48b SGB II-Entwurf)

Nach § 48b Absatz 1 SGB II werden Zielvereinbarungen mit den Geschäftsführern der gemeinsamen Einrichtungen ohne Beteiligung der Trägerversammlung abgeschlossen. Diese Aushebelung der Trägerversammlung ist inakzeptabel.

Grundsätzlich wird angemerkt, dass die Länder keine Vereinbarungen zu Lasten Dritter, das heißt der Kommunen mit dem Bund abschließen können. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der kommunalen Eingliederungsleistungen, die die Kommunen im

Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung erbringen.

Zu dem Themenkomplex Optionskommune äußere ich mich nicht, da Köln mangels Betroffenheit sich nicht damit beschäftigt hat.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)163

31. Mai 2010

Schriftliche Stellungnahme

Ver.di

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Juni 2010 zum
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP

**Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung
für Arbeitsuchende - Drucksache 17/1555 -**

Der Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende muss in den Punkten Mitbestimmung, Doppelwahlrecht, Personalausstattung, Personalübergang, Qualifizierung und Rolle der Beiräte nachgebessert werden.

Die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung und der Erhalt der Job-Center im Wege einer Verfassungsänderung ist ein gemeinsames Ziel und findet die Unterstützung der ver.di. Die geplante Umsetzung der Organisationsreform ist jedoch unzureichend.

1. Personalräte in allen gemeinsamen Einrichtungen, trotzdem mitbestimmungsfreie Räume

Die Jobcenter haben kein eigenes Personal. Die gemeinsamen Einrichtungen sind nach dem missverständlichen Wortlaut des Entwurfes auch bei den bestehenden Optionskommunen zu bilden (§ 44b Abs. 1 Satz 1 SGB II). Jede gemeinsame Einrichtung hat eine Trägerversammlung, in BA und Kommune je zur Hälfte in der Regel mit je drei Sitzen vertreten sind. Sie wählt eine/n Vorsitzende/n. Die Trägerversammlung soll über organisatorische, personalwirtschaftliche, personalrechtliche und personalvertretungsrechtliche Angelegenheiten der gemeinsamen Einrichtungen entscheiden (§ 44c Abs. 2 SGB II). In Streitfragen soll sie die Aufgaben einer übergeordneten Dienststelle und obersten Dienstbehörde nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) wahrnehmen (§ 44c Abs. 3 SGB II). Damit ist jedoch die Mitbestimmung im Gegensatz zu mehrstufigen Verwaltungen verkürzt.

In jeder gemeinsamen Einrichtung wird es einen eigenen Personalrat geben. Das BPersVG soll Anwendung finden. Der Personalvertretung sollen alle Rechte zustehen, soweit der Trägerversammlung oder dem/der Geschäftsführer/in Entscheidungsbefugnisse in personalrechtlichen, personalwirtschaftlichen, sozialen oder die Ordnung der Dienststelle betreffenden Angelegenheiten

zustehen (§ 44h Abs. 3 SGB II). Aus den Erfahrungen aus den wenigen ARGEn, in denen es einen Personalrat oder auch Betriebsrat gibt, hat sich die einheitliche Interessenvertretung für die Beschäftigten der Jobcenter bewährt. Für diese ARGEn ist auch ein Übergangsmandat vorgesehen, nicht hingegen in den ARGEn, die keine eigene Interessenvertretung gewählt haben. Eine mitbestimmungsfreie Zeit schürt jedoch unnötig Unsicherheit unter den betroffenen Beschäftigten und ist nicht Europarecht vereinbar. Während das Betriebsverfassungsgesetz in Umsetzung europarechtlicher Vorgaben in § 21a eine Regelung zum Übergangsmandat vorsieht, fehlt eine solche Regelung zwar im BPersVG. Nach Art. 6 Abs. 1 Unterabsatz 1 der Richtlinie 2001/23/EG bleibt die Arbeitnehmervertretung jedoch im Amt, wenn der Betrieb seine Selbständigkeit behält, sofern die Bedingungen für die Bildung der Arbeitnehmervertretung erfüllt sind. In einzelnen Spezialgesetzen finden sich verschiedene Regelungen zur Sicherung von Übergangsmandaten²².

ver.di erwartet die gesetzliche Absicherung eines Übergangsmandates für die Personalräte der Kommunen und der Bundesagentur für Arbeit (BA).

Eine übergeordnete Personalratsstruktur ist ebenfalls nicht vorgesehen. Damit können für alle nicht in der BA Beschäftigten mitbestimmungsfreie Räume bei allen Regelungen und Feldern, die von der BA zentral geregelt werden, entstehen. Bei der Ausübung des Weisungsrechts durch die Träger gegenüber der gemeinsamen Einrichtung außerhalb der Rechte der Trägerversammlung vor allem bei der Schaffung einheitlicher Standards fehlt es an einer zuständigen Personalvertretung.

²² § 7 BwKoopG, § 25 Abs. 1 PostPersRG, § 15 DBGrG und § 14 DG Bank-UmwG

ver.di fordert eine Arbeitsgemeinschaft der Personalräte der gemeinsamen Einrichtungen mit entsprechenden Mitbestimmungsrechten oder Vereinbarungsrechte für die Gewerkschaften in Angelegenheiten, die der Mitbestimmung unterliegen und über den Zuständigkeitsbereich von Trägerversammlung und Geschäftsführung hinausgehen nach dem Muster einiger Bundesländer, z.B. Hamburg.

Es ist auch nicht gesichert, dass der örtliche Personalrat bei Angelegenheiten im Zuständigkeitsbereich der Trägerversammlung mitbestimmen kann. Damit wären wesentliche Entscheidungen im Zusammenhang mit organisatorischen, personalwirtschaftlichen, personalrechtlichen und personalvertretungsrechtlichen Angelegenheiten der Mitbestimmung entzogen.

ver.di fordert, eine Regelung zu ergänzen, nach der die Mitbestimmung je nach Zuständigkeit dem/der Geschäftsführer/in und der Trägerversammlung gegenüber erfolgt. Es ist nicht zu akzeptieren, dass bei einer gespaltenen Leitungsfunktion oder Verteilung von Leitungskompetenzen auf zwei Einrichtungen innerhalb einer Institution die Mitbestimmung nur gegenüber dem/der Geschäftsführer/in als Dienststellenleiter/in stattfindet. Hier ist eine Klarstellung im BPersVG vorzusehen.

2. Kein Doppelwahlrecht (mehr) vorgesehen

Im Vorentwurf des Neuorganisationsgesetzes vom 23. März 2010 war noch vorgesehen, das „Beamte und Arbeitnehmer, die den gemeinsamen Einrichtungen mindestens drei Monate zugewiesen sind, das aktive Wahlrecht zu den Personalvertretungen des abgebenden Dienstherrn oder Arbeitgebers behalten“ (§ 44h Abs. 3 SGB II alte Fassung). Nach bayerischem Personalvertretungsrecht z. B. ist ausdrücklich vorgesehen, dass auch Beschäftigte wahlberechtigt sind, die einer ARGE „in öffentlich-rechtlicher Rechtsform ohne volle Rechtspersönlichkeit oder die einem privaten Arbeitgeber zur Arbeitsleistung überlassen werden“. Durch das Bundesrecht wird das bestehende Doppelwahlrecht zu den ARGEn in Bayern sowie in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland unterlaufen. Ansonsten erlischt das Wahlrecht nach Abordnung oder Zuweisung im selben Zeitpunkt, in dem das Wahlrecht in der neuen Dienststelle entsteht. Ein doppeltes Wahlrecht im Jobcenter und beim jeweiligen Träger ist jedoch schon allein wegen der geteilten arbeits- und dienstrechtlichen Zuständigkeit gerechtfertigt: Der Geschäftsführer übt nach dem Gesetzentwurf die dienst-, personal- und arbeitsrechtlichen Befugnisse aus, eine Ausnahme gilt aber hinsichtlich der Befugnisse zur Begründung und Beendigung der mit den Beamt/innen und Arbeitnehmer/innen bestehenden Rechtsverhältnisse.

ver.di fordert ein allgemeines Doppelwahlrecht nach dem BPersVG und den Landes-Personalvertretungsgesetzen.

3. Ausreichende personelle Ausstattung nicht sichergestellt

Die Trägerversammlung soll unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zu „gemeinsamen Betreuungsschlüsseln“ beraten. Bei der Personalbedarfsermittlung sollen „im Regelfall“ die im Gesetzentwurf geregelten Betreuungsschlüssel berücksichtigt werden, daher bei der Gewährung von Eingliederungsleis-

tungen 1 zu 75 für unter 25-Jährige und 1 zu 150 für über 25-Jährige (§ 44c Abs. 4 SGB II). Die Betreuungsschlüssel sind damit nicht verbindlich und stehen zur finanziellen Disposition. Der Betreuungsschlüssel ist nicht angemessen, solange darauf nicht nur die Fallmanger/innen, sondern auch Assistenzkräfte und Mitarbeiter/innen im Kundenportal angerechnet und Anspruchsberechtigte nach § 10 Abs. 1 SGB II (z.B. Erziehende und Pflegende) bei den Leistungsberechtigten („Kunden“) nicht angerechnet werden. Insbesondere dürfen Overhead, interne Dienstleistungen und interne Verwaltungsaufgaben keine Berücksichtigung finden. Für den Leistungsbereich ist im Gesetzentwurf kein Betreuungsschlüssel vorgesehen.

Das Fehlen bundeseinheitlicher Grundsätze für die Personalbedarfsbemessung und das Gerangel um die Finanzierung der Leistungen nach dem SGB II lässt erahnen, dass sich die mehr oder weniger schlechte Betreuungssituation in den Jobcentern auch künftig nicht verbessern wird. Das Gezerre um die Entfristung von 3.200 Beschäftigten in den Jobcentern nährt diese Zweifel: Ursprünglich waren insgesamt 10.000 BA-Stellen rollierend immer wieder befristet besetzt worden, 6.800 davon wurden noch unter der alten Regierung entfristet. Am 5. Mai hat die Bundesarbeitsministerin im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages die Entfristung beantragt, der Antrag wurde jedoch von der FDP von der Tagesordnung genommen. Die SPD stellte daraufhin ihre Zustimmung zu dem gesamten Gesetzgebungsvorhaben infrage. Gleichwohl wurde die Entfristung am 19. Mai durch die Regierungsfraktion erneut von der Tagesordnung genommen. Ob die Entsperrung der bereits im Haushalt eingestellten Stellen 2010 kommt oder nicht, ist nach wie vor ungeklärt.

ver.di fordert die unverzüglich Entfristung der 3.200 Stellen, die verbindliche Festlegung bundeseinheitlicher Grundsätze für die Personalbedarfsbemessung sowie die Sicherung ausreichender Haushaltsmittel für das danach erforderliche Personal.

Die gemeinsame Einrichtung kann einzelne Aufgaben auch durch die Träger wahrnehmen lassen. Die BA soll den gemeinsamen Einrichtungen „Angebote an Dienstleistungen“ zur Verfügung stellen. Diese Formulierung birgt die Gefahr, dass die BA sich im Wettbewerb mit privaten Anbietern wiederfindet, zumal in den bis zu 328 mit überwiegend weniger als 300 und zum Teil nicht einmal 100 Beschäftigten der Privatisierungsdruck hoch ist.

ver.di spricht sich gegen jede Privatisierung von Arbeitsmarkt-Dienstleistungen aus.

4. Personal wird zugewiesen

Im personellen Bereich gibt es viel offene Fragen und Unwägbarkeiten. Beamte/innen und Arbeitnehmer/innen der BA und der Kommunen sowie der BeamtInnen aus den Bereichen Post und Telekom, die bis zum 31. Dezember 2010 im Bereich Grundsicherung für Arbeitsuchende beschäftigt sind, sollen den gemeinsamen Einrichtungen für die Dauer von fünf Jahren per Gesetz zugewiesen werden (§ 44g Abs. 1 SGB II). Nicht einmal für eine Übergangszeit ist ein Rückkehrrecht für die Beschäftigten der ARGEn zu ihren Trägern vorgesehen. Eine Ausstiegsklausel sieht ein Rückkehrrecht nur „aus

wichtigem Grund“ vor (§ 44g Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 SGB II). Nach Ablauf von fünf Jahren kann der zuweisende Träger die Zuweisung nur mit Zustimmung des Geschäftsführers vornehmen (§ 44g Abs. 2 SGB II). Berufliche Entwicklungschancen werden damit abgeschnitten.

Für die zusätzlich optierenden Kommunen sollen die bisher im SGB II-System tätigen BA-Beschäftigten und -Auszubildenden per Gesetz auf die Kommunen (und damit in den Anwendungsbereich eines anderen Dienst- bzw. Tarifrechts) übertreten, soweit sie am Tag der Zulassung seit mindestens 24 Monaten mit entsprechenden Aufgaben beschäftigt sind (§ 6c Abs. 1 Satz 1 und 2 SGB II). Die Kommunen haben aber die Möglichkeit, bis zu 10 Prozent des übergegangenen Personals an die BA zurück zu geben. Die Auswahl über das zurückversetzte Personal soll die Kommune treffen (§ 6c Abs. 1 Satz 3 SGB II). Beamt/innen und Arbeitnehmer/innen soll (im ersten Entwurf stand noch „ist“) ein gleich zu bewertendes Amt bzw. eine gleichwertige Tätigkeit übertragen werden (§ 6c Abs. 4 und 5 SGB II). Vorgesehen ist andernfalls eine ruhegehaltfähige Ausgleichszulage. Für den Fall, dass die Option später zurückgegeben wird, erfolgt die Rückversetzung des Personals wiederum durch Gesetz (§ 6c Abs. 2 SGB II).

Vor allem den BA-Beschäftigten, die von der Optionskommune mangels 24 Monaten Tätigkeit im SGB II nicht übernommen werden müssen oder aus der Optionskommune als Beamt/innen in die BA zurückversetzt bzw. als Arbeitnehmer/innen in der BA wiedereingestellt werden, drohen im Hinblick auf ihre berufliche Zukunft große Unsicherheiten und Nachteile.

ver.di fordert ein uneingeschränktes Rückkehrrecht aller Beschäftigten in der SGB II-Verwaltung in ihre Herkunftsdienststellen, mindestens aber die Streichung der genannten Zuweisungsregelungen. Die gesetzliche Zwangszuweisung ist nach unserem Verständnis eine Einschränkung der Berufsausübungsfreiheit.

5. Kooperationsausschüsse auf Länderebene und ein Bund-Länder-Ausschuss beim BMAS

Die jeweils zuständige Landesbehörde und das BMAS sollen Kooperationsausschüsse bilden, die die Umsetzung der Grundsicherung auf Landesebene koordinieren (§ 18b SGB II). Hier sollen jährlich „die Ziele sowie die Schwerpunkte der Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Landesebene“ abgestimmt werden. Bei Meinungsverschiedenheiten entscheiden sie über die Weisungszuständigkeit der Träger in den gemeinsamen Einrichtungen.

Beim BMAS soll ein Bund-Länder-Ausschuss eingerichtet werden, der in „zentralen Fragen der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende beobachtet und berät“ (§ 18c SGB II). Kommunale Spitzenverbände und BA können hinzugezogen werden.

Die Funktion der Kooperationsausschüsse und des Bund-Länder-Ausschusses, ihre Rolle im Zielvereinbarungsprozess sowie ihre Möglichkeiten der Einflussnahme auf Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Zusammenspiel mit den örtlichen Trägern sind unklar. Es bleibt offen, ob die Ausschüsse eine zentrale Rolle bei der Gestaltung einer überregionalen und bundesweiten Arbeitsmarktpo-

litik haben werden oder ob sich ihre Bedeutung in der Entscheidung über die Fragen erschöpft, in denen vor Ort partout keine gemeinsame Lösung gefunden wird.

ver.di rügt, dass die Arbeitnehmer/innen und ihre Interessenvertretungen in den genannten Gremien nicht berücksichtigt werden und fordert eine Einbeziehung.

6. Verpflichtung zur Einrichtung von Beiräten in gemeinsamen Einrichtungen und Optionskommunen, aber nur mit beratender Funktion

Positiv ist die verbindliche flächendeckende Einrichtung von örtlichen Beiräten auch in den Optionskommunen (§ 18d SGB II). Diese sollen aber auch künftig nur eine beratende Funktion haben. Beiräte sollen auch künftig nur eine beratende Funktion haben. „Beteiligt“ werden sollen insbesondere Wohlfahrtsverbände, Arbeitgeber, Gewerkschaften, Kommunen und berufsständische Organisationen. Wie in einigen Beiräten bereits praktiziert, sollten im Zuge der Neuorganisation die Rechte der Beiräte in echte Mitbestimmungsrechte ausgebaut werden. Um das Ausufern prekärer Arbeitsmärkte vor Ort gerade bei einer Dezentralisierung zu verhindern, muss der gewerkschaftliche Einfluss auf die regionale Arbeitsmarktpolitik durch verbindliche Beiräte unter Einbeziehung der Sozialpartner auf allen Ebenen gestärkt werden. Die rein beratende Funktion reicht nicht aus. Insbesondere öffentlich geförderte Beschäftigung muss in den Punkten Planung, Umfang und Einsatzfelder durch konkrete Rechte der Sozialpartner reguliert werden können. Von der Einbeziehung der örtlichen Beiräte in diesem Sinne profitieren alle Akteure der lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.

ver.di erwartet eine Aufwertung der Beiräte. Dies beinhaltet die Beteiligung beim operativen Geschäft der Behörde durch eine Vorlagepflicht bei den beschäftigungsschaffenden Maßnahmen (vor allem „Ein-Euro-Jobs“), verbunden mit einem Veto-Recht des Beirats. Darüber hinaus müssen die Sozialpartner bei der Entwicklung von regionalen und der Umsetzung von zentralen Arbeitsmarktprogrammen und bei der Planung von Eingliederungsmaßnahmen mitentscheiden können, um Missbrauch und Fehlsteuerungen entgegenwirken zu können.

7. Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt

Die Trägerversammlung soll aus dem Kreis der zugeordneten Beschäftigten eine Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt bestellen, die dem/der Geschäftsführer/in zugeordnet werden soll (§ 18e SGB II). Im Rechtskreis SGB II ist der Anteil von Frauen kontinuierlich angestiegen. Sie stellen knapp die Mehrheit aller Leistungsbeziehenden, jedoch weniger als die Hälfte der der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II. Die Lebenssituation männlicher und weiblicher Hilfebeziehender unterscheidet sich darin, dass Frauen deutlich häufiger mit Kindern in einer Bedarfsgemeinschaft mit schwieriger materieller Lebenssituation leben.

Der Bedarfsgemeinschaftskontext wie auch der Umstand, dass Frauen mangels Kinderbetreuungsmöglichkeiten in geringerem Umfang dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, wirkt sich dabei sowohl auf ihre Integration auf dem Arbeitsmarkt als auch auf die Teilnahme an ar-

beitsmarktpolitischen Maßnahmen aus. Die Frauenförderquote, die sich laut Gesetz auf die Beteiligung von Frauen an Maßnahmen und Instrumenten bezieht, wird durchgängig unterschritten.

Die flächendeckende Einsetzung von Beauftragten für Chancengleichheit auch im SGB II ist zumindest ein positives Signal, dass die besonderen Probleme von Frauen in der Grundsicherung ernst genommen werden. Hierfür müssen jedoch zusätzliche personelle Ressourcen bereitgestellt werden.

8. Aufsicht über gemeinsame Einrichtungen und Optionskommunen und Steuerung über Kennzahlenvergleich und Zielvereinbarungen

Die Rechts- und Fachaufsicht über alle Aufgaben der BA in gemeinsamen Einrichtungen hat das BMAS (§ 47 Abs. 1 SGB II). Die Aufsicht über die kommunalen Teilaufgaben üben die Länder aus (§ 47 Abs. 2 SGB II). Über die Aufgaben der Trägerversammlung übt das BMAS die Rechtsaufsicht über die gemeinsamen Einrichtungen im Einvernehmen mit den Landesbehörden aus (§ 47 Abs. 3 SGB II). Bei fehlendem Einvernehmen muss der Kooperationsausschuss angerufen werden, von dessen Votum das BMAS nur aus wichtigem Grund abweichen kann. Der Bund kann seine Rechtsbefugnisse auf eine andere Bundesoberbehörde übertragen, nicht aber auf die BA (§ 47 Abs. 4 SGB II).

Über die optierenden Kommunen haben die Länder die unmittelbare Aufsicht (§ 48 Abs. 1 SGB II). Zugleich übt die Bundesregierung die Rechtsaufsicht über die obersten Landesbehörden aus. Zu diesem Zweck kann die Bundesregierung allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen. Sie kann die Ausübung der Rechtsaufsicht auf das BMAS übertragen (§ 48 Abs. 2 SGB II).

Zwischen allen ausführenden und aufsichtführenden Stellen ist der Abschluss von Zielvereinbarungen vorgesehen (§ 48b SGB II). Bund und Länder sollen sich auf einheitliche Grundlagen für Zielvereinbarungen und Kennzahlenvergleich verständigen. Über den Abschluss der Zielvereinbarung von Bund und Ländern berät der Kooperationsausschuss der Länder. Zugleich soll das

BMAS Zielvereinbarungen mit der BA und die BA und die Kommunen mit den Geschäftsführer/innen der gemeinsamen Einrichtungen abschließen sowie bezüglich der Option des BMAS mit den Ländern und diese mit den optierenden Kommunen Zielvereinbarungen abschließen. Im laufenden Geschäft sollen Weisungen der Träger die Ausnahme sein.

Es besteht die Befürchtung, dass mit diesem Verfahren kaum Einfluss auf die Qualität der Leistungserbringung in den Jobcentern genommen werden kann, die Belastung der Beschäftigten durch die Erhebung von Zahlen zulasten der von ihnen zu betreuenden Leistungsberechtigten aber bestehen bleibt. Die im Gesetzentwurf formulierten Ziele der Verringerung der Hilfebedürftigkeit, Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit und Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug (§ 48b Abs. 3 SGB II) entsprechen der Logik der Vermittlung in Arbeit um jeden Preis und der Verdrängung aus dem Leistungsbezug.

Der Gesetzentwurf lässt jegliche Regelungen vermissen, die eine bessere Unterstützung von Arbeitsuchenden und ihren Familien sowie der erwerbstätigen Niedriglöhner/innen, Leistungsgerechtigkeit und Chancengleichheit aller Einkommensschwachen und deren Recht auf Teilhabe am Erwerbsleben sicherstellen. Schnelle und effektive Unterstützung für Erwerbslose darf nicht an komplizierten Abstimmungsprozessen zwischen Arbeits- und Sozialverwaltung, Jobcentern und den Ausschüssen auf Landes- und Bundesebene scheitern. Engagierte aktive Arbeitsmarktpolitik, die von zentraler Bedeutung für die Chancen der Schwächsten in der Gesellschaft ist, darf nicht im Wirrwarr von Abstimmungen und Zuständigkeiten untergehen.

Die Verlässlichkeit der Erbringung guter Arbeitsmarktdienstleistungen muss das maßgebliche Ziel der Reform sein. Dabei spielt die stark vernachlässigte Qualifizierung der in der SGB II-Verwaltung beschäftigten Fallmanager/innen eine große Rolle, die aufgrund der vielfältigen Anforderungen eine anspruchsvolle und in höchstem Maße verantwortungsvolle Tätigkeit haben.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)164

31. Mai 2010

Schriftliche Stellungnahme

Dr. Egbert Schneider

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Juni 2010 zum
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP

**Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung
für Arbeitsuchende - Drucksache 17/1555 -****0. Vorbemerkung**

Die folgenden Ausführungen geben meine persönliche Auffassung als für die Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständiger Richter wieder, es handelt sich nicht um eine formelle Stellungnahme des Landessozialgerichts Berlin-Brandenburg.

1. Allgemeine Einschätzung**a) Zur Beibehaltung der Arbeitsgemeinschaften als gemeinsame Einrichtung**

Mit Erleichterung haben wohl alle Praktiker zur Kenntnis genommen, dass der Bundesgesetzgeber die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007 nicht zum Anlass nimmt, das Prinzip Leistungserbringung „aus einer Hand“ wieder aufzugeben. Es ist nachdrücklich zu begrüßen, dass durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Anschluss an die geplante Änderung des Grundgesetzes nunmehr auch die gesetzlichen Voraussetzungen für die Beibehaltung der gegenwärtigen Organisationsstrukturen geschaffen werden sollen. Die gegenteilige Lösung hätte zu unabsehbarer Bürokratie und einer Verdoppelung der Bescheide geführt, die entsprechend eine Verdoppelung der gerichtlichen Verfahren hätte befürchten lassen. Zu begrüßen ist auch die in dem Gesetzentwurf enthaltene Vorschrift, wonach die gemeinsamen Einrichtungen bzw. Kommunen Rechtsnachfolger der bisherigen Träger sind (§ 76 Abs. 3 SGB II), die verhindert, dass sich Leistungsempfänger erfolgreich darauf berufen könnten, wegen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts seien ab dem 1. Januar 2011 alle von den bisherigen Trägern getroffenen Entscheidungen hinfällig geworden.

Der Gesetzentwurf behält die in § 6 Abs. 1 SGB II verankerte gemischte interne Zuständigkeit der Bundesagen-

tur für Arbeit und der kommunalen Träger bei. Die gleichwohl gegenüber den Anspruchsberechtigten ausnahmslos durchgehaltene einheitliche Trägerschaft rechtfertigt sich daraus, dass die wesentlichen Voraussetzungen für die den beiden verschiedenen Trägern zugeordneten Leistungen übereinstimmen und untrennbar miteinander verbunden sind. Dies ist augenfällig etwa bei der Einkommensanrechnung. Der Gesetzentwurf ermöglicht die Einheitlichkeit der Verwaltungsentscheidung, indem er gemeinsame Einrichtungen („Jobcenter“) als Behörden errichtet, die an die Stelle der bisherigen Arbeitsgemeinschaften treten, oder - in den Fällen der Optionskommunen - die Aufgaben der Agentur für Arbeit zur Wahrnehmung an die Kommunen delegiert, so dass nach außen hin nur ein Träger übrig bleibt.

Neu in dem Gesetzentwurf sind insbesondere die Regelungen über das Innenverhältnis zwischen Agentur für Arbeit und kommunalen Träger in einer gemeinsamen Einrichtung. Nach dem noch geltenden Recht entscheidet eine Einigungsstelle in einem verwaltungsinternen Verfahren über Streitigkeiten zwischen Agentur für Arbeit und kommunalem Träger (§ 45 SGB II). Der Gesetzentwurf weist dagegen die Entscheidungsbefugnis dem jeweils zuständigen Leistungsträger zu und sieht für den Fall eines Streits über die Zuständigkeit die Anrufung des Kooperationsausschuss vor, der gegebenenfalls auch vorbereitend gehört werden soll. Die Entscheidung über die Erwerbsfähigkeit als eine Voraussetzung, die für die Leistungszuständigkeit beider Träger wesentlich ist, wird der Agentur für Arbeit zugewiesen; das gilt auch für das Vorliegen von Hilfebedürftigkeit oder die Frage, ob ein Fall des Ausschlusses von Leistungen nach dem SGB II vorliegt. Als Ausgleich steht dem kommunalen Träger in den letzten beiden Fällen ein Widerspruchsrecht zu. Bleibt die Agentur für Arbeit bei ihrer Entscheidung, kann er das Gericht anrufen. Die Möglichkeit einer gerichtlichen Entscheidung wird weiter auch im Zusam-

menhang mit dem Kooperationsausschuss in § 44e Abs. 3 Satz 2 SGB II (in der Fassung des Gesetzentwurfs) erwähnt. Angesichts der Tatsache, dass der Rechtsweg für die Leistungsempfänger durch das verwaltungsinterne Verfahren vor dem Kooperationsausschuss ohnehin nicht ausgeschlossen werden kann, kann sich das nur auf die Rechtsschutzmöglichkeiten der Träger beziehen.

Schließlich enthält der Gesetzentwurf auch für den Bereich der Optionskommunen die Möglichkeit einer gerichtlichen Entscheidung. § 6b Abs. 5 SGB II (in der Fassung des Gesetzentwurfs) sieht vor, dass das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung von den Optionskommunen die Erstattung von Mitteln verlangen kann, die diese zu Lasten des Bundes ohne Rechtsgrund erhalten haben. Vor dem Hintergrund, dass der Bund Kostenträger für die in den Bereich der Agentur für Arbeit fallenden Aufgaben auch dann bleibt, wenn ihre Wahrnehmung an die Kommunen delegiert worden ist und den Kommunen die entsprechenden Mittel nur zur rechtmäßigen Verwendung zur Verfügung stellt, dürfte ein Streit zwischen Bund und Kommunen über die Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung, der sich aus dem Prüfungsrecht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales entzünden kann, regelmäßig in einer Rückforderung münden (Begründung des Gesetzentwurfs, S. 27 BT-Drucks 17/1555). Der Streit müsste letztlich durch die Sozialgerichtsbarkeit entschieden werden.

Die durch das SGB II vorgenommene Trennung zwischen Verwaltungszuständigkeit und Kostenträgerschaft führt so an mehreren Stellen dazu, dass Meinungsverschiedenheiten justiziabel werden, die früher innerhalb der Binnenstrukturen der Verwaltung gelöst wurden. Das dürfte eine verstärkte Anrufung der Sozialgerichtsbarkeit zur Folge haben, deren Aufgabe aber primär darin besteht, Streitigkeiten zwischen Versicherten und Leistungsträgern zu entscheiden. Für die Gerichtsbarkeit stellt die zusätzliche Belastung mit Streitigkeiten zwischen den öffentlichen Trägern aber immer noch das kleinere Übel dar gegenüber der bei einer vollständigen Trennung der Zuständigkeiten zu erwartenden Verdoppelung der Bewilligungs- und Aufhebungsbescheide und dem in diesem Zusammenhang ursprünglich geplanten justiziablen Beanstandungsverfahren. Zu überlegen ist aber, ob ein verwaltungsinternes „Vorverfahren“ einer gerichtlichen Auseinandersetzung zwischen den Trägern nicht jedenfalls dann zwingend vorausgehen sollte, wenn dafür geeignete Einrichtungen bereits bestehen. In Bezug auf den Kooperationsausschuss schlage ich dazu etwa folgende Formulierung des § 44e Abs. 3 Satz 2 SGB II im Gesetzentwurf vor:

Soweit nach anderen Vorschriften der Rechtsweg gegeben ist, wird er durch die Entscheidung des Kooperationsausschusses eröffnet.

b) Sicherung der Qualität der Betreuung der Arbeit-suchenden

Ausdrücklich zu begrüßen ist weiter, dass der Gesetzentwurf versucht, die Qualität der Betreuung der Arbeit-suchenden zu verbessern. In der Praxis der Rechtsanwendung standen bisher weder das in den Eingangsvorschriften des SGB II verankerte Prinzip des Förderns und Forderns noch das eigentliche Ziel des SGB II, bedürftige Erwerbsfähige in Arbeit zu vermitteln, im Vorder-

grund. Weit überwiegend drehten sich die zu entscheidenden Rechtssachen um die Frage, ob und in welcher Höhe Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes einschließlich derjenigen für Unterkunft und Heizung zu gewähren sind. Soweit in einzelnen Fällen ein intensives Vermittlungsbemühen der Jobcenter aktenkundig geworden ist, gewann man gelegentlich den Eindruck, dass eigentliches Ziel nicht die Arbeitsmarktintegration des Arbeit-suchenden, sondern die Möglichkeit zur Verhängung von Sanktionen gemäß § 31 SGB II war. Auch die praktische Umsetzung des Instituts der Eingliederungsvereinbarung (§ 15 SGB II) dürfte der Erwartung des Gesetzgebers, der mit diesem Institut das Sozialrechtsverhältnis zwischen dem Erwerbsfähigen und der Agentur für Arbeit konkretisiert sehen wollte (BT-Drucks. 15/1516, S. 54), nicht entsprechen. Verbreitet wurden Eingliederungsvereinbarungen geschlossen, in denen sich die von der Agentur für Arbeit übernommenen Verpflichtungen in einer Wiederholung des Gesetzestextes erschöpfen. Den Arbeit-suchenden kann man kaum verdenken, dass sie solche „Eingliederungsvereinbarungen“ weniger als passgenaue Förderung sondern eher als Instrument künftiger Sanktionierung empfinden, wenn ihnen etwa ohne besondere Gegenleistung des Jobcenters starre Verpflichtungen, beispielsweise eine bestimmte monatliche Anzahl von Bewerbungen, auferlegt werden.

Damit soll nicht die Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jobcentern (und Optionskommunen) kritisiert sondern ein Zustand beschrieben werden, der offenbar dadurch bedingt ist, dass die für die Vermittlung erforderlichen Fachkräfte nicht in dem erforderlichen Umfang zur Verfügung stehen. Die Einführung eines Quotenschlüssels von Betreuern je Arbeit-suchenden durch §§ 44c Abs. 4 Satz 3 SGB II (in der Fassung des Gesetzentwurfes) für die gemeinsamen Einrichtungen, bzw. im Rahmen des Begriffs der Eignung für die Optionskommunen (§ 6a Abs. 2 Nr. 1 SGB II in der Fassung des Gesetzentwurfs, vgl. Begründung BT-Drucks.17/5555 S. 24), gestaffelt nach dem Alter der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, erscheint vor diesem Hintergrund als geeignetes Mittel, eine Verbesserung der Betreuung der Arbeit-suchenden zu erreichen. Zu diesen Mitteln zu zählen ist auch die zwingende Pflicht zur Schaffung eines örtlichen Beirates nach § 18d SGB II und von Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt nach § 18e SGB II (jeweils in der Fassung des Gesetzentwurfes).

c) Stärkung der Optionskommune

Die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Absicherung und Ausweitung der Optionskommunen (§ 6a SGB II in der Fassung des Gesetzentwurfes) sehe ich dagegen von der Warte eines Rechtsanwenders aus eher skeptisch. Optionskommunen sind Leistungsträger, welche Aufgaben ausführen, deren (eigentlicher) Träger nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 SGB II die Bundesagentur für Arbeit ist (vgl. § 6a Abs. 1 und 2 SGB II in der Fassung des Gesetzentwurfes). Im Gegensatz zu den gemeinsamen Einrichtungen (vgl. insoweit § 44b Abs. 3 Satz 2 SGB II in der Fassung des Gesetzentwurfes) unterliegen die Optionskommunen dabei nicht den Weisungen der Agentur für Arbeit (§ 6b Abs.1 Satz 1 SGB II in der Fassung des Gesetzentwurfes). Das verhindert eine einheitliche und vorhersehbare Rechtsanwendung. Das SGB II verwendet häufig,

insbesondere bei den Eingliederungsleistungen, Vorschriften, die unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten und Ermessen einräumen (vgl. nur § 16 SGB II mit dem Verweis auf Vorschriften des Dritten Buches). Ohne verbindliche nähere Vorgaben zur Handhabung dieser Vorschriften bleibt den Optionskommunen Raum, eigene Vorstellungen und Konzepte in ihre Rechtsanwendung einfließen zu lassen. Dies bedingt Unterschiede und gefühlte Ungerechtigkeiten in beide Richtungen. Arbeitssuchenden, die sich gegenüber anderen Leistungsempfängern benachteiligt sehen, wird nicht zu vermitteln sein, dass die regionale Unterschiedlichkeit der Leistungsträger oder die eher zufällige Zuordnung zu einem Jobcenter oder einer Optionskommune eine unterschiedliche Handhabung des Bundesgesetzes begründen kann. Inhaltlich zu rechtfertigen sind Unterschiede nur da, wo das Leistungsrecht selbst auf die örtlichen Verhältnisse Bezug nimmt, etwa bei der Frage der Angemessenheit der Unterkunftskosten. Angesichts der weit fortgeschrittenen Vernetzung der Leistungsempfänger untereinander (insbesondere durch Internetforen wie Tacheles) beschränkt sich die Außenwirkung von Entscheidungen auch nicht auf den räumlichen Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Optionskommune.

Ohne ein Korrektiv auf der Verwaltungsebene kann die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung erst durch die Sozialgerichtsbarkeit gesichert werden. Diese wird damit durch Aufgaben belastet, die (eigentlich) schon im Innenbereich der Verwaltung, etwa im Wege des Erlasses von Dienstanweisungen, erledigt werden könnten, wenn – wie im Dritten Buch – von vornherein nur ein Leistungsträger zuständig wäre oder der Agentur für Arbeit ein Weisungsrecht gegenüber allen Leistungsträgern eingeräumt würde. Der Gesetzesentwurf sieht nur wenige Möglichkeiten vor, die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung auch gegenüber den Optionskommunen durchzusetzen. Die Aufsicht über die Optionskommunen gehört nicht dazu, da sie nach § 48 Abs. 1 SGB II (in der Fassung des Gesetzesentwurfs) von den einzelnen Ländern ausgeübt wird. Nur im Zusammenhang mit ihrer Rechtsaufsicht über die Länder kann die Bundesregierung allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen (§ 48 Abs. 2 SGB II in der Fassung des Gesetzesentwurfs), die aber nur die Länder bei der Wahrnehmung ihrer Aufsicht binden und nicht die Kommunen selbst (Begründung des Gesetzesentwurfs, BT-Drucks 17/1555 S. 42). Immerhin eröffnet sich so – wenn auch für die Optionskommunen vermittelt durch die Länder – auf der Ebene der Bundesregierung die Möglichkeit, einheitliche das Verfahren lenkende Vorschriften für alle Leistungsträger des SGB II zu schaffen, da die Bundesregierung (bzw. für sie das Bundesministerium für Arbeit) nach § 47 Abs. 1 SGB II (in der Fassung des Gesetzesentwurfs) auch die Aufsicht über die Agentur für Arbeit ausübt, soweit dieser ein Weisungsrecht gegenüber den gemeinsamen Einrichtungen zusteht. Ob das ausreicht, der Gefahr einer sich unterschiedlich entwickelnden Rechtspraxis entgegenzuwirken, bleibt abzuwarten. Misslich erscheint die Zurückdrängung der Agentur für Arbeit aus Angelegenheiten, die ihrem eigentlichen Zuständigkeitsbereich unterfallen, auch deswegen, weil das SGB II – wie schon ausgeführt – in weitem Umfang auf das Dritte Buch Bezug nimmt, für das die Agentur für Arbeit nach wie vor uneingeschränkt zuständig ist. Auf diese Weise kön-

nen sich die in den beiden Büchern des SGB enthaltenen Vorschriften in der Rechtspraxis auseinanderentwickeln, obwohl sie nach ihrem Wortlaut identisch bleiben.

2. Einzelfragen

a) Personelle Kontinuität (§ 6c SGB II)

Der in dem Gesetzesentwurf festgeschriebene Grundsatz der personellen Kontinuität sollte (ausdrücklich) auch befristete Beschäftigungsverhältnisse erfassen und deren Entfristung vorsehen. An § 6c SGB II, wo bestimmt ist, dass Beamten und Arbeitnehmer, die vor der Zulassung eines weiteren kommunalen Trägers auf dessen Gebiet seit mindestens 24 Monaten Aufgaben der Agentur für Arbeit wahrgenommen haben, von dem neu zugelassenen Träger weiter beschäftigt werden müssen, zeigt sich, dass der Gesetzesentwurf auf personelle Kontinuität setzt. Hintergrund der Vorschrift ist, dass bei Inkrafttreten des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende die nunmehr von der Optionskommune zu erledigenden Aufgabe schon verteilt gewesen sind und ein neu zugelassener kommunaler Träger an die Stelle der bisher zuständigen Agentur für Arbeit tritt, deren Personal die Aufgaben bisher erledigt hat. Der Gesetzesentwurf folgt der Devise „Personal folgt der Aufgabe“ (Gesetzesbegründung, BT-Drucks. 17/1555 S. 27) und ordnet eine Übernahme der Kräfte an. Die Sorge um den Erhalt der personellen Kontinuität ist grundsätzlich zu begrüßen. Im Laufe der Zeit ist die Verwaltungsarbeit der Jobcenter professioneller geworden und es wäre unökonomisch, auf die von den dortigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erworbenen Kenntnisse geordneter Verwaltungsabläufe wieder zu verzichten. Die Fortsetzung der Beschäftigungsverhältnisse dient auch dem Betriebsfrieden. Nur greift der Gesetzesentwurf zu kurz, wenn er das Problem vernachlässigt, dass ein Großteil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der bisherigen Arbeitsgemeinschaften befristet beschäftigt ist. Deren Sachkompetenz bliebe der Verwaltungsarbeit nicht auf Dauer erhalten, sofern ihre Beschäftigungsverhältnisse nur so übergehen würden, wie sie bei der Arbeitsgemeinschaft bestanden haben und damit im Falle einer Befristung nach wenigen Monaten auslaufen könnten. Ist eine Fortsetzung der Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitsgemeinschaften wegen der von diesen mittlerweile erworbenen Kenntnisse und Erfahrungen wünschenswert, so spricht das nicht nur für eine Übernahme in den Dienst des kommunalen Trägers, sondern auch für eine Übernahme in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis. § 6a Abs. 1 Satz 1 SGB II (in der Fassung des Gesetzesentwurfs) erfasst zwar nach seinen Tatbestandsvoraussetzungen auch befristete Stellen („am Tag der Zulassung ... mindestens seit 24 Monaten Aufgaben ... wahrgenommen haben“), sieht als Rechtsfolge indessen den Übertritt in den Dienst des kommunalen Trägers vor, ohne auf eine vorherige Befristung Bezug zu nehmen. Die Gesetzesbegründung geht auf diese Problematik nicht ein. Wünschenswert wäre zumindest ein klarstellender Hinweis in den Gesetzesmaterialien, dass (auch) ein befristetes Beschäftigungsverhältnis zur Übernahme in ein dauerhaftes Dienstverhältnis beim kommunalen Träger führt, wenn es bereits 24 Monate bestanden hat.

b) Flucht in die Optionskommune? (§ 76 Abs. 1 SGB II)

§ 76 Abs. 1 SGB II (in der Fassung des Gesetzentwurfs) sollte konzeptionell überdacht werden. Die geplante Neuregelung bezieht sich auf Kommunen, in denen bisher entgegen der gesetzlichen Vorgabe weder eine Arbeitsgemeinschaft noch eine Optionskommune gegründet worden ist oder es deswegen zu einer faktisch getrennten Aufgabenwahrnehmung gekommen ist, weil eine Arbeitsgemeinschaft wieder gekündigt wurde. Die Regelung in § 76 Abs. 1 SGB II eröffnet diesen kommunalen Trägern eine Übergangsfrist, während derer sie weiter ihre Aufgaben getrennt von der Agentur für Arbeit wahrnehmen dürfen, wenn sie einen Antrag auf Zulassung als Optionskommune gestellt haben (Nr. 2 in der genannten Vorschrift). Angesichts der zu erwartenden eher kurzen Frist zwischen der Verabschiedung des Gesetzentwurfs und seinem Inkrafttreten wird dadurch ein gewisser Anreiz zur Bildung einer Optionskommune gesetzt, weil sich die Kommunen auf diesem Wege mehr Zeit verschaffen können, in der sie ihre bisherige Verwaltungsstruktur beibehalten können.

Dieser Anreiz zur Bildung einer Optionskommune ist indessen mit der übrigen Konzeption des Gesetzentwurfs nicht recht zu vereinbaren. Die Bildung von Optionskommunen ist nur unter Beachtung der einschränkenden Maßgaben in § 6a Abs. 2 Satz 1 SGB II (in der Fassung des Gesetzentwurfs möglich), auch soll ihre Zahl weiter begrenzt bleiben (§ 6a Abs. 2 Satz 4 SGB II in der Fassung des Gesetzentwurfs). Nach wie vor werden die Optionskommunen also nicht als gleichberechtigte Alternative zu den gemeinsamen Einrichtungen angesehen, sie sollen vielmehr die Ausnahme bleiben (Gesetzesbegründung, S. 33 Drucks. 17/5555). So ist auch zu rechtfertigen, dass der Bundesgesetzgeber der optierenden Kommune eine zwei Drittel Mehrheit abverlangt (§ 6a Abs. 2 Satz 3 SGB II in der Fassung des Gesetzentwurfs).

Wenn es aber der Konzeption des Gesetzes entspricht, die kommunalen Träger durch die Errichtung besondere Voraussetzungen und die Einführung einer zahlenmäßig bestimmten Obergrenze eher auf den Weg in die gemeinsame Einrichtung zu lenken, dann darf dieser Weg jedenfalls nicht schwerer gemacht werden als der zu einer Optionskommune. Im Übrigen waren die Kommunen, die nicht wirksam optiert hatten, auch nach dem bisherigen Recht schon „an sich“ verpflichtet, Arbeitsgemeinschaften zu bilden (Berlit in LPK-SGB II, 3. Aufl., § 44b Rdnr. 14; Rixen in Eicher/Spellbrink SGB II, 2. Aufl., § 44b Rdnr. 5). Wenn sie diese Verpflichtung in der Vergangenheit nicht erfüllt haben, darf ihnen dafür jetzt keine Belohnung in der Form einer verlängerten Übergangsfrist zuteil werden. Demnach sollte § 76 Abs. 1 SGB II aus dem Gesetzentwurf ersatzlos gestrichen werden.

c) Zusammensetzung des örtlichen Beirats (§ 18d SGB II)

Der Personenausschluss bei den örtlichen Beiräten sollte enger gefasst werden. Nach § 18 d SGB II (in der Fassung des Gesetzentwurfs) werden örtliche Beiräte gebildet, deren Mitglieder auf Vorschlag der Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes durch die Trägerversammlung berufen werden. Ihre Funktion ist die Beratung bei Auswahl und Gestaltung von Eingliederungsleistungen. Nach Satz 3 der Vorschrift darf derjenige nicht Mitglied des Beirats sein, der Vertreter von Beteiligten des örtlichen

Arbeitsmarktes ist, die Eingliederungsleistungen anbieten. Das ist an sich eine nachvollziehbare Regelung, die Interessenkonflikte vermeiden will. Allerdings werden Maßnahmen, die als Eingliederungsleistungen bewilligt werden, typischerweise von Trägern erbracht, die in Verbänden zusammengeschlossen sind, etwa in dem paritätischen Wohlfahrtsverband. Die Träger der freien Wohlfahrtspflege werden in Satz 2 der Vorschrift aber zu den Beteiligten des Arbeitsmarktes gezählt. Es erscheint zu weitgehend, wenn man allen Beschäftigten eines Wohlfahrtsverbandes einen Sitz in dem Beirat versagen wollte, weil ein Betrieb Eingliederungsleistungen anbietet, der Mitglied des Verbandes ist. Ein so weitgehender Ausschluss ist nicht wegen denkbarer Interessenkonflikte erforderlich und würde die Sachkunde vieler Wohlfahrtsverbände ausschließen. Eine Unvereinbarkeit sollte nur angenommen werden, soweit das Personal des Leistungserbringers selbst betroffen ist. § 18d Satz 3 SGB II sollte daher m.E. wie folgt gefasst werden:

Beschäftigte von Einrichtungen, die Eingliederungsleistungen nach diesem Buch anbieten, dürfen nicht Mitglied des Beirats sein.

d) Mittelbehörden für die Jobcenter?

Es sollte eine effektive und personell nicht mit dem Träger verflochtene Aufsicht über das Verwaltungshandeln der Arbeitsgemeinschaften eingeführt werden. Dafür bieten sich die Kooperationsausschüsse als Mittelbehörden an; sie wären den bewährten Regionaldirektionen in der Arbeitslosenversicherung nachgebildet. Der Gesetzentwurf unterscheidet auch im Bereich der gemeinsamen Einrichtungen nach den Zuständigkeiten des jeweiligen Trägers und grenzt diese voneinander ab. Das wird an seinen Regelungen über die Entscheidungsbefugnis in der gemeinsamen Einrichtung (§ 44b Abs. 3 SGB II) und über die Zuständigkeit zur Aufsicht über die Träger der Grundsicherung deutlich, die nach dem jeweiligen Träger differenzieren (§ 47 Abs. 1 und 2 SGB II in der Fassung des Gesetzentwurfs). Verwaltungsmäßig umgesetzt werden die Entscheidungen aber durch die gemeinsame Einrichtung („Jobcenter“), die nach außen hin als Behörde in Erscheinung tritt (vgl. § 44b Abs. 1 Satz 3 SGB II in der Fassung des Entwurfs: „Die gemeinsame Einrichtung ist befugt, Verwaltungsakte und Widerspruchsbescheide zu erlassen“). Die gemeinsame Einrichtung wird durch ihren Geschäftsführer vertreten (§ 44d SGB II in der Fassung des Gesetzentwurfs). In Bezug auf die von ihr wahrzunehmenden (gemeinsamen) Verwaltungsaufgaben ist ein weiterer hierarchischer Behördenaufbau nicht vorgesehen. Die Aufsicht über den Geschäftsführer und damit über das Verwaltungshandeln der gemeinsamen Einrichtung ist den neu zu bildenden Trägerversammlungen zugewiesen (§ 44c Abs. 2 SGB II in der Fassung des Entwurfs). Die Trägerversammlung ist aber keine Einrichtung, die für Außenstehende so bekannt und einfach zu erreichen wäre wie beispielsweise eine Regionaldirektion der Agentur für Arbeit im Verhältnis zu den örtlichen Agenturen für Arbeit. Problematischer ist, dass eine Trägerversammlung nur jeweils für eine gemeinsame Einrichtung errichtet wird (§ 44c Abs.1 Satz 1 SGB II) und von daher nur wenig Distanz zu den dort handelnden Personen zu erwarten ist. In Personalvertretungssachen ist ausdrücklich bestimmt, dass die Trägerversammlung die Aufgaben einer Mittel- und Oberbe-

hörde wahrzunehmen hat (§ 44c Abs. 3 SGB II). Entsprechendes müsste nach der jetzigen Fassung des Gesetzentwurfs auch für die Aufsicht über das Verwaltungshandeln gelten. Das ist nicht eine lediglich theoretische Frage, weil zurzeit der Gesetzesvollzug durch die Träger der Grundsicherung und auch ihre Zusammenarbeit mit den Gerichten noch nicht das Niveau erreicht hat, dass man etwa von den Trägern der Sozialversicherung gewohnt ist. Die Sicherstellung einer effektiven Aufsicht über den Verwaltungsvollzug durch die gemeinsamen Einrichtungen erscheint mir durchaus geboten. Als überregionale Einrichtungen, denen auch die Aufsicht über das Verwaltungshandeln übertragen werden könnten, böten sich die nach § 18b SGB II (in der Fassung des Gesetzentwurfs) zu bildenden Kooperationsausschüsse an.

e) Zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit (§ 44a Abs. 1 SGB II)

Problematisch erscheint die im Entwurf vorgesehene Neufassung des § 44a Abs. 1 SGB II. Es wird angeregt, die Einbeziehung der „anderen Träger“ mit Ausnahme des Trägers der Sozialhilfe in das Verfahren zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit zu streichen. Auch sollte die einseitige Bindung der Agentur für Arbeit an die Feststellungen des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung aufgegeben werden. Schließlich sind noch ergänzende Regelungen in Bezug auf die Nahtlosigkeit erforderlich.

aa) Zu beteiligende Stellen

§ 44a Abs. 1 SGB II (in der Fassung des Gesetzentwurfs) regelt das Verfahren, wenn über das Vorliegen von Erwerbsfähigkeit Streit zwischen verschiedenen Trägern besteht. Er enthält eine Sonderregelung für die Feststellung der Erwerbsfähigkeit (gegenüber den für die Feststellung der sonstigen Voraussetzungen für einen Anspruch nach dem SGB II geltenden § 44a Abs. 3 – 5), die deswegen sachlich gerechtfertigt ist, weil mit der Feststellung von Erwerbsfähigkeit nicht nur die Übernahme von Verpflichtungen zu Lasten der SGB II-Träger in Rede steht, sondern die Frage nach der Zuständigkeit anderer Leistungssysteme aufgeworfen wird. Fehlt die Erwerbsfähigkeit, besteht bei Bedürftigkeit Anspruch auf Leistungen nach dem SGB XII. Das Vorliegen von Erwerbsunfähigkeit kann aber auch zu Rentenansprüchen gegen die Träger der Renten- und Unfallversicherung oder einen Versorgungsträger führen. Insoweit ist indes zu beachten, dass der Begriff der Erwerbsminderung in den einzelnen Leistungsgesetzen nicht stets identisch ist. Nach § 8 Abs. 1 SGB II ist erwerbsfähig, wer drei Stunden und mehr täglich arbeiten kann, wohingegen etwa die Rentenversicherung eine vollständige Erwerbsminderung unter Berufung auf die Verhältnisse des Arbeitsmarktes gegebenenfalls auch bei einem noch über halbschichtigen Leistungsvermögen annehmen würde. Ein typischer Fall, den die Vorschrift zu bewältigen hat, wäre etwa, dass ein gesundheitlich eingeschränkter Langzeitarbeitsloser, der bereits Rente wegen Erwerbsminderung aus der gesetzlichen Rentenversicherung beantragt hat, während des noch offenen Verfahrens Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII erhalten will, um seinen Lebensunterhalt zu sichern. Der Langzeitarbeitslose des Beispiels wird, da die Rente (jedenfalls in seiner Vorstellung) die höhere Sozialleistung sein dürfte,

die Frage seiner Erwerbsminderung vorrangig im Verfahren gegen den Rentenversicherungsträger verfolgen, was regelmäßig einen erheblichen Ermittlungsaufwand nach sich zieht.

§ 44a Abs. 1 SGB II (in der Fassung des Gesetzentwurfs) will ein eigenes Feststellungsverfahren des SGB II Trägers einführen, dessen Auswirkungen auf die von den sonstigen Leistungsträgern zu führenden Ermittlungen nicht besonders geregelt wird. Nur für den SGB XII-Träger ergibt sich die Verbindlichkeit der Entscheidung aus dem in § 21 SGB XII enthaltenen Verweis auf § 44a (vgl. Art. 2 Abs. 3 des Gesetzesentwurfes). Gleichwohl werden auch die sonstigen Leistungsträger im Wege des Widerspruchsrechts beteiligt. Ob auf diesem Wege regelmäßig eine dauerhafte Entscheidung über das Bestehen von Erwerbsfähigkeit herbeigeführt werden kann, erscheint fraglich. Die Praxis zeigt nämlich, dass die ärztlichen Dienste der Sozialleistungsträger dazu neigen, die Frage der Erwerbsfähigkeit in Zweifelsfällen so zu beantworten, dass der Leistungsträger, dem sie zugeordnet sind, nicht leistungspflichtig wird. Entsprechend ist zu erwarten, dass der nach § 44a Abs. 1 Satz 3 SGB II (in der Fassung des Gesetzentwurfs) von der Agentur für Arbeit zu befragende MDK das Vorliegen von vollständiger Erwerbsminderung (weniger als drei Stunden) öfters bejahen wird als der ärztliche Dienst der Rentenversicherungsträger (weil das Begutachtungsverhalten des MDK nämlich dadurch geprägt ist, dass die Annahme von Erwerbsunfähigkeit zur Einstellung von Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung führen kann [§ 50 Abs. 1 Nr. 1 des Fünften Buches]). Daraus ergibt sich als mögliches Szenario, dass der Rentenversicherungsträger die Rente ablehnt, weil eine Erwerbsminderung als medizinische Voraussetzung der Rentengewährung seiner Ansicht nach nicht vorliegt, und gleichwohl im Verhältnis zwischen SGB II - und SGB XII Träger von vollständiger Erwerbsminderung ausgegangen wird. Eine Akzeptanz der Entscheidungen bei den Betroffenen wird so nicht erreicht, vielmehr werden weitere gerichtliche Auseinandersetzungen provoziert, insbesondere gegen den Rentenversicherungsträger.

Daraus würde sich die Forderung an den Gesetzgeber ergeben, stattdessen zu ermöglichen, dass eine Entscheidung über das Vorliegen von Erwerbsminderung einheitlich für alle durch die Feststellung der Erwerbsfähigkeit sachlich betroffenen Leistungsträger und unter Einbeziehung des Leistungsempfängers ergeht. Nun ist aber nicht zu verkennen, dass der von den Renten- und Unfallversicherungsträgern zur Feststellung von Erwerbsunfähigkeit betriebene Ermittlungsaufwand regelmäßig über das hinausgeht, was in § 44a Abs. 1 SGB II (in der Fassung des Gesetzesentwurfes) vorgesehen ist. Ohne die bisherige Rechtsposition der Anspruchsteller zu beschneiden, wäre ein auch für diese Träger verbindliches Verwaltungsverfahren nur um den Preis einer erheblichen Ausweitung der medizinischen Ermittlungen möglich (Blüggel in Eicher/Spellbrink, SGB II, 2. Aufl., § 44a Rdnr. 12), zumal sich bei der jetzigen Fassung des Entwurfs das weitere Problem stellen würde, ob beitragsfinanzierte Sozialleistungen überhaupt durch andere Entscheidungsträger (hier: MDK) in dieser Form gebunden werden könnten. Wenn man eine Ausweitung der Ermittlungen nicht will – wofür gute Gründe sprechen, denn der Unterschied zwischen SGB II oder SGB XII Leistungen ist für

die Betroffenen regelmäßig nicht so erheblich wie der zwischen Erwerbsminderungsrente auf der einen und SGB II - oder SGB XII Leistungen auf der anderen Seite – sollte aber auch der Eindruck vermieden werden, dass (insbesondere) der Rentenversicherungsträger bereits in die Feststellung der Leistungspflicht nach dem SGB II einbezogen sei (so nämlich offenbar Berlit zur aktuellen Fassung des § 44a in LPK-SGB II, 3. Aufl., § 44a Rdnr.6). Ein Widerspruchsrecht gegen die Entscheidung der Agentur für Arbeit ist nur denjenigen einzuräumen, die durch die Entscheidung gebunden werden, nämlich dem kommunalen Träger, dem Leistungsträger nach dem SGB XII und der Krankenversicherung. Dafür spricht auch, dass ohnehin unklar ist, warum andere Leistungsträger als der kommunale Träger, der Träger der Sozialhilfe und die gesetzliche Krankenversicherung überhaupt Widerspruch gegen eine durch den SGB II Träger beabsichtigte Verneinung der Erwerbsfähigkeit erheben sollten, da nirgendwo ausdrücklich bestimmt ist, dass sie an die Entscheidung der SGB II Träger gebunden werden. Dementsprechend schlage ich folgende Fassung des § 44a Abs. 1 Satz 2 SGB II vor:

Der

1. kommunale Träger,
2. der Träger der Sozialhilfe, der bei voller Erwerbsminderung zuständig wäre, oder
3. die Krankenkasse, die bei Erwerbsfähigkeit Leistungen der Krankenversicherung zu erbringen hätte

kann der Feststellung widersprechen.

bb) Entscheidungskompetenz des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung

Im Gegensatz zum noch geltenden Recht, das die Anrufung der Einigungsstelle vorsieht, überantwortet § 44a Abs. 1 SGB II (in der Fassung des Gesetzentwurfs) die Entscheidung über die Erwerbsfähigkeit der Agentur für Arbeit, die allerdings an das Ergebnis eines beim MDK einzuholenden Gutachtens gebunden wird (§ 44a Abs. 1 Satz 5 in der Fassung des Gesetzentwurfs), das zudem (wohl) keiner weiteren gerichtlichen Kontrolle mehr zugänglich sein soll (Argument aus § 44a Abs. 5 Satz 4 im Gesetzentwurf). Vor dem Hintergrund, dass die gründlichsten Ermittlungen zur Frage der Erwerbsfähigkeit regelmäßig im Verfahren des Renten- oder Unfallversicherungsträgers erfolgen werden, ist indessen nicht einzusehen, dass die Bundesagentur für Arbeit stets den MDK befragen muss, nach dem Wortlaut des Entwurfes auch dann, wenn bereits Ergebnisse aus dem Rentenverfahren vorliegen. Bereits aus diesem Grunde erscheint mir die in dem Gesetzesentwurf vorgesehene strikte Bindung der Agentur für Arbeit in der Frage der Erwerbsfähigkeit an die gutachterliche Entscheidung des MDK unzweckmäßig zu sein. Vorzugswürdig ist eine Regelung, wonach die Agentur für Arbeit nur dann auf ein Gutachten des MDK zurückgreifen soll, wenn keine anderen medizinischen Erkenntnisquellen vorhanden sind. Läuft dagegen bereits ein Ermittlungsverfahren eines Rentenversicherungs- oder Versorgungsträgers, ist es zweckmäßig, dessen Ausgang abzuwarten. So könnte auch für den eingangs gebildeten Beispielfall verhindert werden, dass in der Frage der Beurteilung der Erwerbsfähigkeit SGB II Träger und Rentenversicherungsträger

voneinander abweichen. Ich schlage daher folgende Formulierung des § 44a Abs. 1 Satz 4 und 5 SGB II vor:

In diesem Fall entscheidet die Agentur für Arbeit, die in geeigneten Fällen ein Gutachten des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung (§ 275 des Fünften Buches) einholt.

Diese Formulierung würde auch auffangen, dass zur Erwerbsfähigkeit im Sinne des SGB II auch die sog. rechtliche Erwerbsfähigkeit nach § 8 Abs. 2 SGB II (betr. ausländische Arbeitsuchende) gezählt wird, zu deren Voraussetzungen der Medizinische Dienst der Krankenversicherung naturgemäß wenig sagen kann.

In Übereinstimmung mit der Regelung in Abs. 5 sollte auch in Abs. 1 ein ausdrücklicher Hinweis auf die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung der Feststellung von Erwerbsfähigkeit erfolgen. Gerichtliche Auseinandersetzungen, die von dem Leistungsempfänger betrieben werden, lassen sich ohnehin nicht ausschließen. Auch wenn „nur“ die Zuständigkeit von SGB II oder SGB XII Träger im Streit steht, mag sich das eine Leistungssystem für die Betroffenen günstiger als das andere darstellen. Beispielsweise führt lediglich der Bezug von Leistungen nach dem SGB II zu dem Erwerb von weiteren Anrechnungszeiten wegen Arbeitslosigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung, die für die Aufrechterhaltung des Versicherungsschutzes in Hinblick auf eine Erwerbsminderungsrente wesentlich sein können. An anderer Stelle, nämlich in § 44a Abs. 5 SGB II will der Gesetzentwurf ausdrücklich die Möglichkeit eröffnen, die Entscheidung der Bundesagentur auch durch den kommunalen Träger gerichtlich nachprüfen zu lassen (Begründung, S. 33 der BT-Drucks. 17/1555). Das sollte dann auch in Bezug auf die Feststellung der Erwerbsunfähigkeit und ebenso für den – der Bindung an die Entscheidung der Agentur für Arbeit unterworfenen - SGB XII Träger gelten. Zur Klarstellung ist deswegen m.E. folgender Satz als letzter Satz in § 44a Abs. 1 SGB II einzufügen:

Die Entscheidung der Agentur für Arbeit unterliegt der gerichtlichen Überprüfung.

cc) Nahtlosigkeitsregelung

Eine Regelung über die Feststellung von Erwerbsfähigkeit im SGB II muss auch verhindern, dass ein Anspruchsteller sich „zwischen den Stühlen“ wiederfindet, wenn er (Rest-)Erwerbsfähigkeit voraussetzende Leistungen nach dem SGB II beantragt hat. Zwar ergäbe sich nach dem Gesetz bei fehlender Erwerbsfähigkeit (und Erfüllung der übrigen Voraussetzungen, insbesondere Bedürftigkeit) ein Anspruch auf Leistungen aus dem SGB XII, doch hat über diese nicht der SGB II – Träger zu befinden. Folglich muss sichergestellt werden, dass nicht gleichzeitig der SGB II Träger Leistungen wegen fehlender Erwerbsfähigkeit und der SGB XII Träger wegen Fehlen von Erwerbsminderung ablehnen kann. § 44 a Abs. 1 Satz 6 SGB II (in der Fassung des Gesetzentwurfs) ist zwar (wohl) die Entscheidung zu entnehmen, dass vorrangig bis zur Feststellung der vollständigen Erwerbsminderung die SGB II Träger leisten sollen. Sehr deutlich ist diese Entscheidung aber nicht ausgefallen. Denn eine Leistungspflicht auf – in Bezug auf die Erwerbsfähigkeit - noch ungeklärter Tatsachengrundlage setzt nach dem Wortlaut der Vorschrift den Widerspruch eines anderen Trägers voraus. Bis zum Eingehen eines

solchen wären die SGB II Träger also nicht gehindert, Leistungen wegen – ihrer Ansicht nach - fehlender Erwerbsfähigkeit zu versagen ohne Rücksicht darauf, ob diese Auffassung auch der Träger teilt, der für die Gewährung der dann zustehenden Leistungen zuständig wäre. Um das gewünschte Ergebnis, nämlich einen umfassenden Schutz für den Leistungsempfänger, zu erreichen, müsste weiter auf die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (Urt. v. 7. November 2006 – B 7b AS 10/06 R -) zur Vorgängervorschrift zurückgegriffen werden, welche die SGB II Träger verpflichtet hat, vor der Verneinung der Erwerbsfähigkeit bei den in Betracht kommenden Leistungsträgern des SGB XII anzufragen. M.E. böte es sich an, diese von der Rechtsprechung entwickelte Anhörungspflicht zu kodifizieren.

Trotz Einführung einer Anhörungspflicht bliebe der Schutz der Anspruchsteller begrenzt, weil er nur über den Weg einer Selbstbindung der Verwaltung bewirkt wird, nämlich an die Erwartung anknüpft, dass der Sozialhilfeträger Leistungen nicht wegen fortbestehender Erwerbsfähigkeit verweigern wird, wenn er der ihm bekannt gegebenen Absicht der Agentur für Arbeit, die Erwerbsfähigkeit zu verneinen, nicht widersprochen hat. Verbindlich nach dem Wortlaut des Gesetzesentwurfs ist nur eine nach einem Widerspruchsverfahren ergangene Entscheidung. Das Bundessozialgericht hat zu der Frage, welche Rechte der Betroffene aus einer mit den SGB II Trägern erfolgten Abstimmung des SGB XII Trägers ableiten kann, bisher noch nicht Stellung genommen. In dem oben angeführten von ihm entschiedenen Sachverhalt hat es das Fortbestehen der Leistungspflicht des SGB II Trägers bereits aus dem unterbliebenen Versuch einer Abstimmung mit dem SGB XII Träger abgeleitet. Verhindert werden muss aber, dass der angehörte SGB XII – Träger, obwohl er der Absicht des SGB II – Trägers zunächst nicht widersprochen hat, nach Ergehen einer ablehnenden Entscheidung über Leistungen nach dem SGB II sich noch zu Lasten der Betroffenen – möglicherweise aufgrund mittlerweile vorliegender neuer medizinischer Erkenntnisse - anders besinnen kann. Vorgeschlagen wird daher eine Ergänzung des § 44a Abs. 1 SGB II durch eine Einfügung nach Satz 4, die gleichzeitig auch die Anhörungspflicht kodifizieren würde:

Dies gilt auch, wenn die in Satz 2 genannten Träger nach Anhörung durch die Agentur für Arbeit nicht widersprochen haben.

An dem schon oben angebrachten Vorschlag, das Widerspruchsrecht (und damit auch die Anhörungspflicht) der durch die Entscheidung der Bundesagentur für Arbeit nicht betroffenen sonstigen Träger aus dem Gesetzesentwurf zu streichen, halte ich auch in Hinblick auf die Erforderlichkeit einer „Nahtlosigkeitsregelung“ fest. Denn für die vorläufige Sicherung eines Rentenantrag-

stellers reicht es aus, dass Leistungen nach dem SGB II oder dem SGB XII fließen.

Die Sicherstellung der Nahtlosigkeit betrifft die Optionskommunen gleichermaßen. Da diese die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende stets durch besondere Einrichtungen zu erfüllen haben (§ 6a Abs. 5 in der Fassung des Entwurfes), ist auch bei ihnen nicht auszuschließen, dass die besonderen Einrichtungen der Kommunen gegenüber dem Anspruchsteller in Bezug auf die Erwerbsfähigkeit eine andere Auffassung vertreten als die für die Bewilligung von SGB XII Leistungen zuständige Stelle. Indessen ermöglicht die in § 6b SGB II enthaltene generelle Delegation der Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit auf die kommunalen Träger, dass § 44 a Abs. 1 SGB II insoweit auf Optionskommunen Anwendung findet, als die Bindung der Kommune in ihrer Eigenschaft als SGB XII Träger an die Entscheidung der besonderen Einrichtung in Frage gestellt, so dass kein weiterer Handlungsbedarf für den Gesetzgeber besteht. § 44a SGB II gehört auch in der Fassung des Gesetzesentwurfes (vgl. die dortige Fassung des § 6b SGB II) nicht zu den Vorschriften, deren Anwendung auf Optionskommunen ausdrücklich ausgeschlossen wird. Kraft Natur der Sache ist bei Optionskommunen die Anwendung des § 44a Abs. 1 SGB II aber ausgeschlossen, wenn die Vorschrift einen Streit zwischen zwei verschiedenen Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende voraussetzt. Wo es – wie bei der Optionskommune - nur einen Träger der Grundsicherung gibt, kann keine Meinungsverschiedenheit aufkommen. Darin liegt zwar eine Verkürzung der Rechtstellung des Bundes, der Kostenträger im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bleibt ohne verhindern zu können, dass die besondere Einrichtung dem fiskalischen Interesse ihrer Trägerkommune folgend auch eigentlich Erwerbsunfähige in den Bereich des SGB II zieht. Die Einführung eines besonderen Widerspruchsrechts für diese Fälle erschiene aber systemwidrig, weil sie die generelle Delegation der Aufgaben der Agentur für Arbeit an die Optionskommunen in Frage stellen würde. Ein Ausgleich bleibt im Wege der Rechnungsprüfung möglich (§ 6b Abs. 4 und 5 SGB II in der Fassung des Gesetzesentwurfes).

3. Wesentliches Ergebnis der Stellungnahme:

Der Gesetzesentwurf ist uneingeschränkt begrüßen, soweit er die bisherigen Organisationsstrukturen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten und personelle Kontinuität für den Fall der Übernahme einer Arbeitsgemeinschaft durch eine Optionskommune sichern will. Vorbehalte bestehen im Hinblick auf die beabsichtigte Ausweitung der Möglichkeit, Optionskommunen zu bilden. Im Einzelnen werden Änderungen angeregt in Bezug auf die geplante Fassung der § 6a SGB II, § 18d SGB II, § 44a Abs. 1 SGB II, § 76 Abs. 1 SGB II und eine Ausweitung der Aufsichtszuständigkeit der Kooperationsausschüsse befürwortet.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)165

31. Mai 2010

Schriftliche Stellungnahme

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH (ISG)

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Juni 2010 zum
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP

**Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung
für Arbeitsuchende - Drucksache 17/1555 -**

0. Einleitung

Mit Brief vom 19.05.2010 wurde das ISG-Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH von der Vorsitzenden des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags, Frau Katja Kipping, MdB, gebeten, eine Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ (BT-Drs. 17/1555) der Fraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP im Deutschen Bundestag abzugeben. Diese Stellungnahme erfolgt im Rahmen der für den 07.06.2010 geplanten öffentlichen Anhörung im o.g. Ausschuss.

Die Stellungnahme des ISG-Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH basiert auf den Ergebnissen der Forschung zur Experimentierklausel, d.h. der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II und nimmt direkten Bezug auf den „Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch“, der von der Bundesregierung am 18.12.2008 den gesetzgebenden Körperschaften von Bund und Ländern zugeleitet wurde (Drucksache 16/11488).

Eine knappe Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II findet sich im Anhang zu dieser Stellungnahme (vgl. S. 11 ff.).

1. Stellungnahme des ISG

Aus Sicht der Forschung nach dem § 6c SGB II ergeben sich mit Blick auf den „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ (BT-Drs. 17/1555) folgende zusammenfassenden Einschätzungen:

- (1) Die Evaluation nach § 6c SGB II zeigt, dass eine Weiterentwicklung der Grundsicherung bei Beibehaltung des Wettbewerbs zwischen den unterschied-

lichen Formen der Aufgabenwahrnehmung nur dann erreicht werden kann, wenn dieser Wettbewerb „auf Transparenz und Nachprüfbarkeit beruht. Ein System, das lokale Handlungsautonomie im Rahmen einer zentralen Zielsteuerung gewährt, die sich einer regelmäßigen Erfolgsprüfung stellt, und in dem bei Nichterreichung der angestrebten Ziele umgesteuert werden kann und auch wird, scheint für die Verbesserung der Chancen erwerbsfähiger Hilfebedürftiger am erfolgsversprechendsten“ (Deutscher Bundestag, Drucksache 16/11488, S. 25).

- (2) Unabhängig vom Modell der Aufgabenwahrnehmung zeigt die Forschung nach § 6c SGB II neben diesen grundlegenden Prinzipien, dass auf der Umsetzungsebene eine „ganzheitliche, intensive, aktivierende und qualifizierte Betreuung positiv auf die Integration von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Beschäftigung sowie auf die Überwindung der Hilfebedürftigkeit“ wirken.
- (3) Der Gesetzentwurf stellt das Prinzip der „Dienstleistungen aus einer Hand“ in den Vordergrund. Damit wird ein zentrales Element, das 2005 mit der Einführung des SGB II das vorher bestehende System der Parallelwelten von Arbeitslosenhilfe einerseits und Sozialhilfe andererseits abgelöst hat, fortgeschrieben. Da sich aus wissenschaftlicher Sicht die „Dienstleistungen aus einer Hand“ in der bisherigen Umsetzung der Grundsicherung bewährt haben, ist der Gesetzentwurf insgesamt zu begrüßen. Zumindest in mittelfristiger Sicht wird für die noch bestehenden Regionen mit getrennter Aufgabenträgerschaft eine Form der Aufgabenwahrnehmung geschaffen, mit der „Dienstleistungen aus einer Hand“ möglich sind.
- (4) Mit den im Gesetzentwurf geplanten gemeinsamen Einrichtungen besteht für die (bisherigen) ARGEn

- die Möglichkeit, die erfolgreich geleistete Arbeit langfristig in bewährter Form abzusichern. Strukturelle Umbrüche durch eine Neuorganisation, bei der mit erheblichen Effizienzverlusten zu rechnen gewesen wäre, werden vermieden, und die seit 2005 aufgebauten Strukturen, Kompetenzen und Netzwerke können gezielt weitgenutzt werden.
- (5) Die für eine wirksame Steuerung um Umsetzung der Grundsicherung wesentlichen Erfolgsfaktoren der Transparenz und Nachprüfbarkeit sind durch die geplanten Vorgaben des Gesetzentwurfs – Instrument der Zielvereinbarung, Sammlung, Verarbeitung, Aufbereitung und Veröffentlichung von Informationen, vergleichende Wirkungsforschung sowie Gremien – im Grundsatz gegeben. Allerdings zeigen die Erfahrungen aus der Vergangenheit, dass die für die jeweiligen Modelle der Umsetzung der Grundsicherung unterschiedlichen Verfahren Risiken beinhalten:
- (6) So sollen je nach Modell der Aufgabenwahrnehmung unterschiedliche Ebenen an den Zielvereinbarungen beteiligt werden: Schnittstellenprobleme, in inhaltlicher Sicht voneinander abweichende Zielvereinbarungen und/oder in zeitlicher Sicht unterschiedlich lang andauernde Zielvereinbarungsprozesse könnten die Steuerung der Grundsicherung bei der Übertragung auf zugelassene kommunale Träger daher erschweren.
- (7) Keinerlei Festlegungen sieht der vorliegende Gesetzentwurf hingegen für den Fall vor, dass die in den Zielvereinbarungen festgelegten Ziele nicht erreicht werden, d.h. der Gesetzentwurf beinhaltet keine Mechanismen, falls vereinbarte Ziele nicht erreicht werden. Hier besteht die Gefahr, dass der für eine effiziente Steuerung durchaus sinnvolle Zielvereinbarungsprozess an Verbindlichkeit einbüßt.
- (8) Die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderungen zum § 51b Abs. 2 SGB II sind aus wissenschaftlicher Sicht eindeutig zu begrüßen: Mit diesem Paragraphen ist die Verpflichtung kommunaler Träger vorgesehen, der BA weitgehend personalisierte Datensätze zuzuleiten. Dies bietet bei straffer Organisation – anders als in der Vergangenheit - tatsächlich die Möglichkeit, zu vergleichbaren Informationen für gemeinsame Einrichtungen und zugelassenen kommunalen Trägern zu gelangen.
- (9) Risiken ergeben sich außerdem durch die Vielzahl von einzurichtenden Gremien, die – je nach Modell der Aufgabenwahrnehmung – für die Zielvereinbarungsprozesse vorgesehen sind: Da die Zielvereinbarungsprozesse weitgehend simultan zu erfolgen haben,
- um eine koordinierte Umsetzung des SGB II im Folgejahr tatsächlich zu ermöglichen, bleiben zumindest Zweifel hinsichtlich der organisatorischen und zeitlichen Machbarkeit sowie der inhaltlichen Aussagefähigkeit der Zielvereinbarungen.
- (10) Aus wissenschaftlicher Sicht sind die auf überregionaler Ebene zur regelmäßigen Erfolgsprüfung vorgesehenen vierteljährlichen Kennzahlenvergleiche (§ 48a), die jährlichen Eingliederungsbilanzen (§ 51b Abs. 3.3) sowie die vergleichende Wirkungsforschung (§ 55) zu begrüßen. Bei stringenter Anwendung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Vorgaben dürfte eine regelmäßige Erfolgsprüfung, die qualifizierte Schlussfolgerungen für die weitere Umsetzung des SGB II ermöglicht, gegeben sein.
- (11) Spielräume für lokale Handlungsautonomie in der Umsetzung des SGB II sind prinzipiell auch weiterhin gegeben. Praktisch sind sie ohnehin vergleichsweise hoch für den Bereich der zugelassenen kommunalen Träger. In den ARGEn waren sie geringer, ohne deren Arbeitserfolg zu sehr beeinträchtigt zu haben. Eine der größten Herausforderungen bei der praktischen Umsetzung der Grundsicherung wird es weiterhin sein, eine ausgewogene Balance zwischen lokaler Autonomie und zentraler Steuerung zu finden, damit eine auf die lokalen Bedingungen angepasste Umsetzung des SGB II möglich wird, die jedoch nicht beliebig ist.
- (12) Mit Blick auf die zentrale Zielsteuerung kann für die gemeinsamen Einrichtungen festgestellt werden, dass der Gesetzentwurf das seit Einführung des SGB II erfolgreich für die ARGEn umgesetzte Modell der Zielsteuerung über die Bundesagentur für Arbeit fortführt.
- (13) Für die zugelassenen kommunalen Träger ist hingegen eine zentrale Zielsteuerung nur mittelbar möglich, da das BMAS mit den zuständigen Landesbehörden einerseits und diese wiederum mit den jeweiligen zugelassenen kommunalen Trägern andererseits Zielvereinbarungen schließen.
- (14) Aus Sicht der Forschung nach dem § 6c SGB II ist die durchgängige Implementation von Beauftragten für Chancengleichheit und Arbeitsmarkt im Gesetzentwurf zu begrüßen, da bislang dem im SGB II verankerten Querschnittsziel der Chancengleichheit von Frauen und Männern auch durch die fehlende strukturelle Verankerung von Chancengleichheitsbeauftragten in den Grundsicherungsstellen nicht adäquat entsprochen werden konnte.

Anhang:**Überblick über die Evaluation nach § 6c SGB II -
Aufbau und zentrale Ergebnisse****A.1 Vorbemerkung**

Im Folgenden wird zum besseren Verständnis der Stellungnahme des ISG-Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP“ Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ (BT-Drs. 17/1555) eine kurze Zusammenfassung zum Aufbau sowie der wichtigsten Ergebnisse aus der Evaluation nach dem § 6c SGB II gegeben.

A.2 Gegenstand und Aufbau der Forschung nach § 6c SGB II

Gegenstand der Wirkungsforschung zur Experimentierklausel nach § 6c SGB II waren die praktische Umsetzung der Experimentierklausel durch die Träger der Grundsicherung, insbesondere auch die organisatorische Struktur des Leistungserbringungsprozesses, die Governance sowie die Kombination von aktivierenden Maßnahmen, aber auch von Sanktionen.

Der spezifische Fokus der § 6c-Evaluation richtete sich auf die Kernfrage, welches der beiden Hauptmodelle der Aufgabenwahrnehmung, die nach der Experimentierklausel zur Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Wettbewerb stehen – also Arbeitsgemeinschaften (ARGen) einerseits und zugelassene kommunale Träger (zKT) andererseits – bei der Umsetzung des SGB II erfolgreicher ist und warum. Als Zielindikatoren, anhand derer die Wirkung der Modelle der Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der § 6c SGB II-Evaluation gemessen wurden, wurden festgelegt:

- (1) Integration in Erwerbstätigkeit
- (2) Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit
- (3) Soziale Stabilisierung

Ergänzt wurde dies durch die Frage, welche organisatorischen Umsetzungsstrategien unabhängig vom Modell der Aufgabenwahrnehmung erfolgreicher sind.

Zur Bearbeitung des Forschungsauftrages wurden vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) vier Evaluationsaufträge an unabhängige Institute vergeben:

- Untersuchungsfeld 1: Deskriptive Analyse und Matching (IAW-Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen, und ZEW-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim);
- Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse (ISR-Institut für Stadt- und Regionalentwicklung der Fachhochschule Frankfurt am Main, infas-Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Bonn, IAJ-Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe, Oldenburg, WZB-Wissenschaftszentrum Berlin und Simma & Partner Consulting GmbH, Bregenz);

- Untersuchungsfeld 3: Wirkungs- und Effizienzanalyse ZEW-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim, IAQ – Institut Arbeit und Qualifikation, an der Universität Duisburg Essen und TNS Emnid, Bielefeld);
- Untersuchungsfeld 4: Makroanalysen und regionale Vergleiche (ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München und IAW-Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen).

Mit der Koordination des Forschungsverbundes und der wissenschaftlichen Beratung des BMAS wurde das ISG-Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH beauftragt.

A.3 Bewertung des Entwurfs eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende**A.3.1 Bewertungskriterien**

Eine aus wissenschaftlicher Sicht valide Beurteilung des von den Bundestagsfraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP erarbeiteten Gesetzesentwurfs hat zum einen die Frage zu beantworten, ob die Forschung nach § 6c SGB II zu Ergebnissen und Schlussfolgerungen gelangt ist, mit der sich die Umsetzung des SGB II tatsächlich optimieren lässt.

Falls diese Frage bejaht werden kann, ist zum anderen die Frage zu beantworten, ob diese Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus der Forschung nach § 6c SGB II im Gesetzentwurf angemessen berücksichtigt worden sind.

A.3.2 Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung der Grundsicherung auf Basis der Forschung nach § 6c SGB II auf konzeptionell-strategischer Ebene

Grundsätzlich kam die Forschung nach § 6c SGB II zu dem Ergebnis, dass es „an vielen Stellen Möglichkeiten zur Verbesserung und Weiterentwicklung der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ (Deutscher Bundestag, Drucksache 16/11488, S. 25) gibt. Zentral erscheint im Zusammenhang mit der Evaluation nach § 6c SGB II v.a., dass eine wirkliche Weiterentwicklung der Grundsicherung bei Beibehaltung des Wettbewerbs zwischen den unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung nur dann erreicht werden kann, wenn dieser Wettbewerb „auf Transparenz und Nachprüfbarkeit beruht. Ein System, das lokale Handlungsautonomie im Rahmen einer zentralen Zielsteuerung gewährt, die sich einer regelmäßigen Erfolgsprüfung stellt, und in dem bei Nichterreichung der angestrebten Ziele umgesteuert werden kann und auch wird, scheint für die Verbesserung der Chancen erwerbsfähiger Hilfebedürftiger am erfolgversprechendsten“ (Deutscher Bundestag, Drucksache 16/11488, S. 25).

Damit muss sich jeder Vorschlag zur Weiterentwicklung der Grundsicherung daran messen lassen, inwieweit folgende grundlegenden Prinzipien berücksichtigt werden:

- Transparenz und Nachprüfbarkeit;
- Regelmäßige Erfolgsprüfung;

- Lokale Handlungsautonomie;
- Zentrale Zielsteuerung;
- Fähigkeit zur Umsteuerung bei Nichterreichung angestrebter Ziele.

A.3.3 Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung der Grundsicherung auf Basis der Forschung nach § 6c SGB II auf Umsetzungsebene

Neben diesen grundsätzlichen Prinzipien der Grundsicherung können aber aus der Forschung nach § 6c SGB II zur Weiterentwicklung der Grundsicherung auch auf Umsetzungsebene wichtige Vorschläge abgeleitet werden. Unabhängig vom Modell der Aufgabenwahrnehmung zeigt sich, dass eine „ganzheitliche, intensive, aktivierende und qualifizierte Betreuung positiv auf die Integration von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Beschäftigung sowie auf die Überwindung der Hilfebedürftigkeit“ (BT-Drs. 16/11488, S. 25) wirken:

- **Ganzheitliche Betreuung:** Ein generalisiertes Fallmanagement²³ wirkt bei bestimmten Gruppen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (Männer und Ältere) positiv auf die Integration in Beschäftigung. Als vorteilhaft erweist sich außerdem, wenn auch die Vermittlung, nicht aber die Leistungssachbearbeitung in das Fallmanagement integriert wird (vgl. BT-Drs. 16/11488, S. 21).
- **Intensive Betreuung:** „Die Analysen zeigen eine positive Wirkung für eine günstige Betreuungsrelation, für frühe und ausführliche Erstgespräche (ggf. inklusive Sofortangebote) und eine dichte Folge an Beratungsgesprächen. Außerdem zeigt sich, dass eine hohe Anzahl an Mitarbeiter/innen insbesondere im Fallmanagement Vorteile erbringt“ (BT-Drs. 16/11488, S. 21).
- **Aktivierende Betreuung:** Die positive Wirkung aktivierender Betreuung wird belegt durch die Erfolge von Grundsicherungsstellen mit einem hohen Stellenwert der Kinderbetreuung, einem vermittlungsorientierten Maßnahmeinsatz sowie einer stärker durchgreifenden Sanktionspolitik (vgl. BT-Drs. 16/11488, S. 21).
- **Qualifizierte Betreuung:** Darüber hinaus könnte die positive Wirkung höherer Verwaltungsausgaben möglicherweise als Hinweis auf die Wirksamkeit

qualifizierter Betreuung gedeutet werden. Höhere Verwaltungsausgaben könnten für die Einstellung von besonders viel Personal oder von besonders erfahrenem oder hoch qualifiziertem und entsprechend besser bezahltem Personal stehen. Da der Effekt des quantitativen Personaleinsatzes in der Analyse bereits über das Merkmal geringe Betreuungsrelation berücksichtigt ist, kann die zusätzliche Wirkung der Verwaltungsausgaben darauf nicht zurückgeführt werden. Die Qualifikation des Personals scheint insofern eine plausible Erklärung zu bieten (vgl. BT-Drs. 16/11488, S. 21).

Keine Wirkungen konnten für flankierende Leistungen und Eingliederungsvereinbarungen festgestellt werden. Es zeigt sich allerdings, dass Chancen auf eine Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung signifikant steigen, wenn Erfahrungen aus früheren Eingliederungsvereinbarungen beim Abschluss einer neuen berücksichtigt werden (im Vergleich zur Nichtberücksichtigung solcher Erfahrungen; vgl. BT-Drs. 16/11488, S. 22).

Zum Einsatz von Maßnahmen im Eingliederungsprozess wurde festgestellt, dass die Allokation der Maßnahmen, d.h. die Zuweisung der Teilnehmer in die betrachteten Maßnahmen (Arbeitsgelegenheiten, Fortbildungen mit einer Dauer bis zu drei Monaten und Trainingsmaßnahmen), nicht optimal ist. Die Effizienz der Allokation ist nicht höher als bei einer Zufallsverteilung. Bei der internen Steuerung besteht folglich Verbesserungspotenzial in Bezug auf Wirkung und Wirtschaftlichkeit (vgl. BT-Drs. 16/11488, S. 22).

Diese Erfolgsfaktoren finden sich, wenn auch typischerweise mit je anderen Schwerpunkten, sowohl bei ARGEn als auch bei zKT. ARGEn haben Vorteile durch die dort praktizierten Aktivierungsstrategien (frühe Erstgespräche, häufigere Anwendung von Sanktionen, Förderung einer bedarfsdeckenden Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt), zKT haben dafür häufiger die wirkungsvollere Organisationsstruktur gewählt (generalisiertes Fallmanagement), sie führen längere Erstgespräche und messen der Kinderbetreuung einen hohen Stellenwert bei (vgl. BT-Drs. 16/11488, S. 22).

Beide Modelle der Aufgabenwahrnehmung weisen damit jeweils spezifische Stärken und Schwächen in der Umsetzungspraxis auf.

Ein Gesetz zur Weiterentwicklung der Grundsicherung sollte daher Rahmenbedingungen schaffen, mit denen die positiv wirkenden Umsetzungsfaktoren flächendeckend implementiert und die negativ wirkenden Faktoren ausgeschlossen werden können, und zwar unabhängig davon, welches Modell vor Ort umgesetzt wird. Vor obigem Hintergrund erscheint es sinnvoll Voraussetzungen für folgende Umsetzungsaspekte zu schaffen:

- Umsetzung eines generalisierten Fallmanagements einschl. integrierter Vermittlungsleistungen und weitgehender Verzicht auf Kundensegmentierungsmodelle;
- Qualitative Verbesserung des Betreuungsschlüssels, insbes. durch Erhöhung der Zahl gut ausgebildeter Fallmanager/innen;

²³ Nach Strotmann et al. Liegt ein *generalisierter Fallmanagement-Ansatz* dann vor, „wenn in den SGB II-Einheiten hinsichtlich der zu aktivierenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nicht zwischen Fallmanagement- und Nicht-Fallmanagement-Kunden/innen unterschieden wird, sondern das praktizierte Fallmanagement auf alle zu aktivierenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen angewendet wird. Andererseits werden auch die Fälle unter den generalisierten Fallmanagement- Ansatz subsumiert, bei denen zwar zwischen Fallmanagement- und Nicht-Fallmanagement-Kunden/innen unterschieden wird, jedoch dasselbe Personal beide Gruppen von Kunden/innen betreut, da hier eben keine funktionale Spezialisierung der Betreuung von Kunden/innen mit multiplen Vermittlungshemmnissen stattfindet“, vgl. Strotmann, Harald; Rosemann, Martin; Dann, Sabine, Hamacher, Christine: **Kundenbetreuung aus einer Hand im SGB II?, Integration versus Spezialisierung von Fallmanagement, Vermittlung und materiellen Leistungen (= IAW Discussion Papers Nr. 64/März 2010), Tübingen 2010, S. 9**

- Frühzeitige und ausführliche Erstgespräche nach Eintritt in die Hilfebedürftigkeit;
- Dichte Folge von Beratungsgesprächen bei fort-dauernder Hilfebedürftigkeit;
- Intensivierung der aktivierenden Betreuung, z.B. durch die Verbesserung des Zugangs zur Kinderbe-treuung, durch eine stärkere Ausrichtung des Maß-nahmeeinsatzes an der Vermittlungsorientierung sowie durch eine konsequente Sanktionspolitik;
- Kontinuierliche Qualifikation des Personals der Grundsicherungsträger;
- Angemessene Berücksichtigung der unterschiedli-chen Lebenslagen von Frauen und Männern in Fallmanagement und Vermittlung;
- Erhöhung der Allokationseffizienz von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

A.3.4 Berücksichtigung wissenschaftlich abgesi-cherter Erfolgsfaktoren im Gesetzesent-wurf zur Weiterentwicklung der Grundsicherung

Um beurteilen zu können, ob die auf strategischer Ausrichtungs- sowie auf der Umsetzungsebene positiv auf den Erfolg der Grundsicherungsträger wirkenden Fakto-ren angemessen im vorliegenden Gesetzentwurf berück-sichtigt worden sind (vgl. Kap. 2.1), werden im Folgen-den die in den Kap. 2.2 und 2.3 dargestellten Erfolgs-faktoren den Vorgaben des Gesetzentwurfs gegenüber-stellt. Zuvor ist es jedoch notwendig, auf zentrale Ele-mente des Gesetzentwurfs zur Weiterentwicklung der Grundsicherung einzugehen.

A.3.4.1 Zentrale Elemente des Gesetzentwurfs zur Weiterentwicklung der Grundsicherung aus wissenschaftlicher Sicht

Der Gesetzentwurf stellt das Prinzip der „Dienstleistun-gen aus einer Hand“ in den Vordergrund. Damit wird ein zentrales Element, das 2005 mit der Einführung des SGB II das vorher bestehende Parallelsystem von Arbeitslo-senhilfe einerseits und Sozialhilfe andererseits abgelöst hat, fortgeschrieben. Der vom Bundesverfassungsbericht im Dezember 2007 festgestellte Verstoß gegen das Ver-bot der Mischverwaltung wird mit dem Gesetz, das auf eine diesbezügliche Verfassungsänderung fußt, korri-giert. Da sich aus wissenschaftlicher Sicht die „Dienst-leistungen aus einer Hand“ in der bisherigen Umset-zung der Grundsicherung bewährt haben, lässt sich der Ge-setzentwurf in zweierlei Hinsicht begründen:

1. Das Prinzip der „Dienstleistungen aus einer Hand“ wird beibehalten und flächendeckend eingeführt. Zumindest in mittelfristiger Sicht wird für die noch bestehenden Regionen mit getrennter Aufgabenträ-gerschaft eine Form der Aufgabenwahrnehmung ge-schaffen, mit der „Dienstleistungen aus einer Hand“ möglich sind;
2. Mit den im Gesetzentwurf geplanten gemeinsamen Einrichtungen besteht für die (bisherigen) ARGEN die Möglichkeit, die geleistete Arbeit langfristig in bewährter Form abzusichern. Strukturelle Umbrü-che durch eine Neuorganisation, bei der mit erhebli-chen Effizienzverlusten zu rechnen gewesen wäre,

werden vermieden, und die seit 2005 aufgebauten Strukturen, Kompetenzen und Netzwerke können gezielt weitergenutzt werden.

A.3.4.2 Transparenz und Nachprüfbarkeit

Zur Transparenz und Nachprüfbarkeit finden sich im vorliegenden Gesetzentwurf mehrere Bezüge, und zwar

- zum einen in Bezug auf die Festlegung von Zielen der Leistungserbringung im Rahmen von Zielver-einbarungen,
- zum anderen in Bezug auf die Vorgaben zur Daten-erhebung und -verarbeitung und
- schließlich zur Bestimmung von Gremien auf unter-schiedlichen Ebenen, denen gegenüber die Grundsicherungsträger rechenschaftspflichtig sind.

Festlegung von Zielen der Leistungserbringung im Rahmen von Zielvereinbarungen:

§ 48b des Gesetzesentwurfs bestimmt die Partner von Zielvereinbarungen, deren Inhalte, die Zieldimensionen selbst sowie die für die Zielüberprüfung notwendigen Informationsgrundlagen. Im Grundsatz dürfte das Krite-rium der Transparenz durch die Bestimmungen im Ge-setzentwurf erfüllt sein, jedoch entstehen Risiken da-durch, dass je nach Modell der Aufgabenwahrnehmung unterschiedliche Ebenen an den Zielvereinbarungen beteiligt sind: Schnittstellenprobleme, in inhaltlicher Sicht voneinander abweichende Zielvereinbarungen und/oder in zeitlicher Sicht unterschiedlich lang an-dauernde Zielvereinbarungsprozesse könnten die Steu-erung der Grundsicherung bei der Übertragung auf zu-gelassene kommunale Träger daher erschweren.

Keinerlei Festlegungen sieht der vorliegende Gesetzent-wurf hingegen für den Fall vor, dass die in den Zielver-einbarungen festgelegten Ziele nicht erreicht werden, d.h. der Gesetzentwurf beinhaltet keine Mechanismen, falls vereinbarte Ziele nicht erreicht werden. Hier besteht die Gefahr, dass der für eine effiziente Steuerung durchaus sinnvolle Zielvereinbarungsprozess an Verbindlichkeit einbüßt.

Vorgaben zur Datenerhebung und -verarbeitung

Die Vorgaben des Kapitels 6 des Gesetzesentwurfs (§ 50 ff.) erscheinen insgesamt zu begrüßen, da nach vorgege-benen Standards von den Trägern der Grundsicherung alle zur Beurteilung der Ergebnisse relevanten Informa-tionen zu sammeln, zu verarbeiten und weiterzugeben sind. Während jedoch für die gemeinsamen Einrichtun-gen festgelegt wird, dass hierzu die durch die Bundes-agentur zentral verwalteten Verfahren der Informations-techniken nutzen sollen, bleibt das „Wie?“ für die (zu-gelassenen) kommunalen Träger weiterhin offen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat zwar die Möglichkeit, über Rechtsverordnungen die bei den (zu-gelassenen) kommunalen Trägern zu erhebenden Daten festzulegen, hierbei bedarf es jedoch einer Zustimmung durch den Bundesrat. Damit besteht die Gefahr, dass auch weiterhin für die gemeinsamen Einrichtungen, also das Nachfolgemodell der ARGE, wesentlich umfassen-dere Informationen vorliegen als für die (zugelassenen) kommunalen Träger.

Damit die in der Vergangenheit in Bezug auf Datenerhebung und -verarbeitung entstandene suboptimale Situation nicht perpetuiert wird – bei Erstellung und Veröffentlichung vergleichender Informationen zu ARGEn und zugelassenen kommunalen Trägern kam es in der Vergangenheit immer wieder zu Auseinandersetzungen, und die Transparenz zu den Ergebnissen der Arbeit von ARGEn und zugelassenen kommunalen Trägern sowie deren Vergleichsmöglichkeiten waren z.T. stark eingeschränkt –, sind die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderungen zum § 51b Abs. 2 SGB II eindeutig zu begrüßen: Mit diesem Paragraphen ist die Verpflichtung kommunaler Träger vorgesehen, der BA weitgehend personalisierte Datensätze – entweder unter Angabe eines eindeutigen Identifikationsmerkmals oder der Kundennummer – zuzuleiten. Dies bietet bei straffer Organisation tatsächlich die Möglichkeit zur Bereitstellung vergleichbarer Informationen für gemeinsame Einrichtungen und zugelassenen kommunalen Trägern in einem angemessenen Zeitraum.

Darüber hinaus vereinfachen vergleichbare Daten in erheblichem Maße die im § 55 SGB II weiterhin verankerte vergleichende Wirkungsforschung zur Umsetzung der Grundsicherung.

Gremien

Die Regelungen der §§ 18 b, c und d sehen auf den unterschiedlichen Ebenen die Bildung von Gremien vor, mit denen die Umsetzung des SGB II koordiniert werden kann. Zwischen Bund und Ländern werden auf Länderebene sog. Kooperationsausschüsse eingerichtet (§ 18 b), die insbesondere die Funktion haben, entsprechende Zielvereinbarungen abzuschließen. Den Zielvereinbarungen auf Länderebene gehen jedoch die Zielvereinbarung zwischen Bund und BA für die gemeinsamen Einrichtungen insgesamt einerseits sowie die Zielvereinbarungen zwischen BA und den einzelnen gemeinsamen Einrichtungen andererseits voraus.

Ob sich diese Konstruktion als tragfähig erweist, muss offen bleiben. Da die Zielvereinbarungsprozesse weitgehend simultan zu erfolgen haben, um eine koordinierte Umsetzung des SGB II im Folgejahr tatsächlich zu ermöglichen, bleiben zumindest Zweifel hinsichtlich der organisatorischen und zeitlichen Machbarkeit sowie der inhaltlichen Aussagefähigkeit der Zielvereinbarungen.

Dass der in § 18 c vorgesehene Bund-Länder-Ausschuss positiven Einfluss auf die Schnelligkeit, mit der Zielvereinbarungen zustande kommen, auf deren Konkretisierungsgrad oder Qualität Einfluss nehmen kann, kann bezweifelt werden, denn Aufgabe des Bund-Länder-Ausschusses ist es lediglich, zentrale Fragen der Grundsicherung und der Aufsicht zu beobachten und zu beraten (§ 16c Abs. 1).

Auf regionaler Ebene werden für die gemeinsamen Einrichtungen und die zugelassenen kommunalen Träger sog. Örtliche Beiräte (§ 18d) gebildet, die auf die Auswahl und Gestaltung der Eingliederungsinstrumente Einfluss nehmen können. Aus wissenschaftlicher Sicht kann die Einführung solcher Örtlicher Beiräte begrüßt werden, da sich damit die Transparenz der Umsetzung des SGB II vor Ort erhöht.

A.3.4.3 Regelmäßige Erfolgsprüfung

Auf überregionaler Ebene sind zur regelmäßigen Erfolgsprüfung u.a. die vierteljährlichen Kennzahlenvergleiche (§ 48a), die jährlichen Eingliederungsbilanzen (§ 51b Abs. 3.3) sowie die vergleichende Wirkungsforschung (§ 55) zu nennen. Bei stringenter Anwendung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Vorgaben dürfte eine regelmäßige Erfolgsprüfung, die qualifizierte Schlussfolgerungen für die weitere Umsetzung des SGB II ermöglicht, gegeben sein.

A.3.4.4 Lokale Handlungsautonomie

Spielräume für lokale Handlungsautonomie in der Umsetzung des SGB II sind prinzipiell auch weiterhin gegeben. Praktisch sind sie ohnehin vergleichsweise hoch für den Bereich der zugelassenen kommunalen Träger. In den ARGEn waren sie geringer, ohne deren Arbeitserfolg zu sehr beeinträchtigt zu haben. Eine der größten Herausforderungen bei der praktischen Umsetzung der Grundsicherung wird es weiterhin sein, eine ausgewogene Balance zwischen lokaler Autonomie und zentraler Steuerung zu finden, damit eine auf die lokalen Bedingungen angepasste Umsetzung des SGB II möglich wird, die jedoch nicht beliebig ist.

A.3.4.5 Zentrale Zielsteuerung

Für die gemeinsamen Einrichtungen wird mit den Vorgaben des Gesetzentwurfs das seit Einführung des SGB II trotz Startschwierigkeiten erfolgreich für die ARGEn umgesetzte Modell der Zielsteuerung über die Bundesagentur für Arbeit fortgeführt (vgl. § 48b).

Für die zugelassenen kommunalen Träger ist hingegen eine zentrale Zielsteuerung nur mittelbar möglich, da das BMAS mit den zuständigen Landesbehörden einerseits und diese wiederum mit den jeweiligen zugelassenen kommunalen Trägern andererseits Zielvereinbarungen schließen müssen. Die Forschung nach dem § 6c SGB II zeigte in Bezug auf die Steuerung der zugelassenen kommunalen Träger durch die Landesbehörden jedoch sehr unterschiedliche inhaltliche und strukturelle Muster. Ohne konkretere gesetzliche Vorgaben erscheint daher die zentralen Zielsteuerungsmöglichkeiten für die zugelassenen kommunalen Träger nur in eingeschränktem Maße möglich zu sein.

A.3.4.6 Fähigkeit zur Umsteuerung bei Nichterreichung angestrebter Ziele

Positiv ausgedrückt, bestehen durch die im Gesetzentwurf vorgesehenen Vorgaben auf lokaler Ebene, d.h. auf Ebene des einzelnen Grundsicherungsträgers, ausreichend Möglichkeiten zur Umsteuerung bei Nichterreichung angestrebter Ziele, da der Gesetzentwurf hierzu keinerlei Aussagen trifft. Die Fähigkeit zur Umsteuerung ergibt sich damit ausschließlich aus den lokal implementierten Systemen des Qualitätsmanagements, des Controllings und der spezifischen institutionellen Arrangements. Inwieweit diese Möglichkeiten und Fähigkeiten auch tatsächlich genutzt werden, muss abgewartet werden.

A.3.4.7 Umsetzungsbezogene Empfehlungen aus der Forschung nach § 6c SGB II

In Kapitel 2.3 wurden die aus der Forschung nach dem § 6c SGB II ableitbaren Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Umsetzung des SGB II dargestellt. Es liegt auf der Hand, dass der vorliegende Gesetzentwurf zur Wahrung der lokalen Handlungsautonomie nicht den Anspruch erheben kann, für die Umsetzung der Grundsicherung vor Ort im Detail Regelungen vorzugeben. So bleiben auch zukünftig beispielsweise die Art des Fallmanagements, der Einsatz von Kundensegmentierungsmodellen oder auch Fragen der laufenden Qualifizierung

von Mitarbeiter/innen der Grundsicherungsstellen in der alleinigen Kompetenz der Grundsicherungsstellen.

Einzigste Ausnahme hiervon bildet die in den §§ 18e und 44j des Gesetzentwurfs vorgesehene verbindliche Einführung von Gleichstellungsbeauftragten für die Träger der Grundsicherung. Aus Sicht der Forschung nach dem § 6c SGB II ist dies zu begrüßen, da bislang dem im SGB II verankerten Querschnittsziel der Chancengleichheit von Frauen und Männern auch durch die fehlende strukturelle Verankerung von Chancengleichheitsbeauftragten in den Grundsicherungsstellen nicht adäquat entsprochen werden konnte.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)166

1. Juni 2010. Juni 2010

Schriftliche Stellungnahme

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Juni 2010 zum
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP

**Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung
für Arbeitsuchende - Drucksache 17/1555 -****A. Allgemeine Bewertung**

Der Gesetzentwurf beseitigt die Strukturfehler im Hartz IV-System nicht und wird deshalb vom DGB abgelehnt.

Die organisatorischen Strukturfehler beziehen sich insbesondere darauf, dass die in der Hartz Kommission skizzierte einheitliche Anlaufstelle für alle Arbeitslosen nie geschaffen wurde. Stattdessen zeichnet sich das Hartz IV-System durch eine Abspaltung vom Versicherungssystem (SGB III) aus und ist in sich noch gespalten in ARGEn, Optionskommunen und (z.Zt. noch) getrennte Aufgabenwahrnehmung von BA und Kommunen. Die Folge dieser Spaltung ist eine Vielzahl von Doppelstrukturen, Verschiebehöfen und überflüssiger Bürokratie. Damit ist das Hartz IV-System in der Praxis verwaltungsaufwändig und wenig kundenfreundlich. Die Zahl der Doppelstrukturen hat zugenommen, ebenso wie neue Schnittstellen entstanden sind. Das Ergebnis ist ein „Zwei-Klassen-System“ von Arbeitsuchenden mit unterschiedlichen Rechtskreisen, Ansprüchen, Sanktionsregelungen, Leistungen zur Sicherstellung des Lebensunterhalts etc. Von einer bundeseinheitlichen Rechtsanwendung und der Umsetzung des Verfassungsauftrags zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse kann (bisher) nicht gesprochen werden. Ein einheitlicher Arbeitsmarkt droht mehr und mehr aus dem Blick zu geraten. Nach Auffassung des DGB sind die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Arbeitsförderung gesamtgesellschaftliche Aufgaben, für die primär der Bund in finanzieller und inhaltlicher Verantwortung steht. Dabei muss eine Übereinstimmung von Aufgaben- und Finanzverantwortung gewährleistet sein.

Das „Zwei-Klassen-System“ von Arbeitsuchenden ist nicht starr, sondern durch Fluktuation gekennzeichnet. Wechselnde Lebenssituationen der Arbeitsuchenden, aber auch der haushaltsangehörigen Familienmitglieder

führen schnell zu einem Wechsel des Rechtskreises, z.B. wenn der Haushalt durch ein höheres Gesamteinkommen seine Hartz IV-Bedürftigkeit beendet, ohne dass dies für die Arbeitslosigkeit aller Erwerbsfähigen gilt. Diese wechseln dann als „Neuzugänge“ in das SGB III-System. Auch aus Sicht der Arbeitgeber ist die Doppelstruktur SGB III-SGB II aufwändig, werden potenzielle Arbeitgeber doch mit Vermittlungsbemühungen von Gemeinsamen Einrichtungen und Arbeitsagenturen doppelt, im Falle von Optionskommunen sogar schnell dreifach konfrontiert. Gemeinsame Arbeitgeberservices von Agentur und Grundsicherungsstellen gibt es flächendeckend nicht. Sie würden auch nur provisorisch versuchen zusammen zu führen, was zusammen gehört. Zugleich eröffnen die Doppelstrukturen Möglichkeiten zum Subventionswettbewerb hinsichtlich des Einsatzes von Lohnkostenzuschüssen, ohne dass damit dem Arbeitsmarkt insgesamt gedient wäre.

Mit dem Gesetzentwurf soll das System der Optionskommunen nicht nur fortgesetzt, sondern sogar noch ausgeweitet werden. Der DGB lehnt dies ab, da es mit einer dauerhaften Zersplitterung der bundeseinheitlichen Arbeitsförderung verbunden ist.

Statt die Verwaltungsstrukturen an die Verfassung anzupassen wird jetzt die Verfassung den Verwaltungsstrukturen angepasst. Das Bundesverfassungsgericht hatte im Dezember 2007 eine klare Abgrenzung der Kompetenzen und Aufgaben von Arbeitsagenturen und Kommunen gefordert. Es sei Gebot des Demokratieprinzips, dass für die Hartz IV-Empfänger die jeweiligen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten klar erkennbar sein müssen. Doch diese Transparenz wird für die Hilfebedürftigen auch künftig nicht gewährleistet werden.

Der Gesetzentwurf schafft neue Gremien und Abstimmungsprozesse, insbesondere auch durch eine starke

Einbeziehung der Länder. Diese sind jedoch keine Leistungsträger im SGB II und von daher nicht originär zu beteiligen. Das komplizierte System von Rechts- und Fachaufsicht sowie Weisungen, getrennt nach Leistungsarten (Regelleistung, Unterkunftskosten, flankierende soziale Leistungen), kombiniert mit dem System von Zielvereinbarungen und der judikativen Kontrolle der Umsetzung schafft ein Konstrukt, das kaum zu administrieren ist. Keinesfalls kann von einer aus Sicht des DGB notwendigen stringenten Arbeitsförderung nach bundesweit einheitlich gleichen Standards mit dezentralen Entscheidungsspielräumen ausgegangen werden.

Die im Gesetzentwurf genannten Gesamtkosten des Umstellungsprozesses von 33 Mio. Euro erscheinen deutlich unterzeichnet. So ergibt sich etwa ein neues Personalrisiko für die BA durch Personal, das in den neu zugelassenen Optionskommunen nicht verbleibt.

In den Gemeinsamen Einrichtungen (bisher ARGEn) kann auch nicht von einer Aufgabengewährung aus einer Hand gesprochen werden. Denn gerade die Kommunen übertragen ihre kommunalen Ressourcen auf die gemeinsame Stelle nur im eigenen Ermessen, wohingegen die BA die Bewirtschaftung von Bundesmitteln für ihren Aufgabenbereich übertragen muss. Faktisch bleiben die Gemeinsamen Einrichtungen auch in Zukunft weiter den jeweiligen Leistungsträgern Bund und Kommune verantwortlich. Gleichzeitig werden die Trägerversammlung gestärkt und zusätzliche Abstimmungs- und Kontrollgremien (Kooperationsausschuss, Bund-Länder-Ausschuss) installiert, so dass neuartige Abstimmungsprozesse und Konflikte programmiert sind.

Personalrechtlich und personalvertretungsrechtlich ist der Gesetzentwurf ebenfalls nicht befriedigend.

Der DGB-Bundesvorstand hat am 12.04.2010 gewerkschaftliche Anforderungen an eine Organisationsreform beschlossen, die dieser Stellungnahme beigelegt sind.

B. Bewertung im Einzelnen

§ 6a (Zugelassene kommunale Träger)

Der DGB lehnt eine Ausweitung des sogenannten Optionsmodells ab. Sinn der Experimentierklausel im SGB II war, alternative Wege bei der Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu erproben. Dies war von vornherein befristet angelegt und mit einer intensiven Wirkungsforschung unterlegt (§ 6c SGB II). Nach den Ergebnissen der Evaluation weisen die Optionskommunen in der Summe schlechtere Integrationsergebnisse als die ARGEn auf, bei deutlich höherem Mitteleinsatz. So kommt der Evaluationsbericht auf Mehrausgaben von rechnerisch 3,3 Milliarden Euro bei einer kompletten Kommunalisierung des SGB II-Systems. Bundesrechnungshof und der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung haben vor diesem Hintergrund ausdrücklich vor einer Kommunalisierung gewarnt. Zudem sind die Optionskommunen nicht einheitlichen Standards verpflichtet und werden es auch nicht durch das im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene System von Aufsicht und Zielvereinbarungen.

Die in einer Verordnung zu konkretisierenden Anforderungen an eine neu zuzulassende Kommune sind mit Ausnahme des zwei Drittel Zustimmungskriteriums in

der Vertretungskörperschaft objektiv nicht ausreichend überprüfbar. Die Eignungsfeststellung erfolgt über eine zwar umfängliche, aber weitgehend nur auf Absichtserklärungen beruhenden Prüfung der optionswilligen Kommune. Es fehlt an „harten“ und nachprüfbar Faktoren der Eignungsprüfung, wie z.B. zur Frage, wie die Kommune eine überregionale Arbeits- und Ausbildungsplatzvermittlung konkret gewährleisten kann.

Da zudem die Länder jeweils für ihr Gebiet entscheiden sollen, welche Kommunen neu zugelassen werden, fehlt es an einer objektiv-vergleichbaren Anwendung der Eignungskriterien. Hier sollte eine einheitliche Stelle beim Bund nach gleichen Standards entscheiden.

Die in Abs. 4 vorgesehene zweite Tranche von neu zuzulassenden Optionskommunen mit Wirkung zum 1. Januar 2017 wird abgelehnt. Gleiches gilt für die in Abs. 7 vorgesehene Ausweitung der Optionsregelung im Zuge von Gebietsänderungen. Hier handelt es sich um eine schleichende Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik.

§ 6a Abs. 2 beinhaltet Regelungen, die sich zum Nachteil der Beschäftigten der Bundesagentur auswirken können. Entsprechendes gilt für den § 6c (Personalübergang bei Zulassung weiterer kommunaler Träger und bei Beendigung der Trägerschaft). So wurde in der vorliegenden Fassung der Zeitraum, in dem die Angestellten und Beamten der Bundesagentur zuvor in der Arbeitsgemeinschaft oder in getrennter Aufgabenwahrnehmung tätig waren, verlängert. Nunmehr wird zum Zeitpunkt der Zulassung des kommunalen Trägers eine Vorbeschäftigung der Angestellten und Beamten der Bundesagentur von mindestens 24 Monaten gefordert, um unter die 90%-Gruppe derer zu fallen, die von den neuen Optionskommunen übernommen werden. Vor dem Hintergrund der hohen Personalfuktuation infolge befristeter Verträge in den Grundsicherungsstellen erreichen viele diese Vorbeschäftigungszeit nicht. D.h., das in den letzten beiden Jahren neu eingestellte BA-Personal droht zu einem Verlierer der weiteren Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik zu werden.

Zudem ist problematisch, dass die Auswahl der wieder an die BA zurückversetzten Mitarbeiter (10%-Gruppe) allein der kommunale Träger treffen soll. Ein Mitspracherecht der BA ist hier nicht vorgesehen. Ein Mitspracherecht der betroffenen Beschäftigten ist unklar.

§ 6b (Rechtsstellung der zugelassenen kommunalen Träger)

Das in Absatz 4 vorgesehene Prüfrecht des Bundes hinsichtlich der wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung durch die Optionskommunen reicht keinesfalls aus. Da der Bund hier über keine Aufsichts- und Weisungsrechte verfügt, ist eine bundesweit gleiche Rechtsanwendung nicht sichergestellt. Über die Rechts- und Fachaufsicht der Länder ist eine bundeseinheitliche Rechtsanwendung nicht zu gewährleisten.

Die in Abs. 5 vorgesehene Kostenerstattung bei rechtswidriger Leistungserbringung durch die Optionskommune wird begrüßt.

§ 6c (Personalübergang bei Zulassung weiterer kommunaler Träger und bei Beendigung der Trägerschaft)

Das vorgesehene Verfahren zum Personalübergang ist noch nicht ausreichend. Die Regelung klammert bestehende gesetzliche und tarifvertragliche Regelungen zu Versetzungen und Mitbestimmungsrechte bei Einstellungen aus. Insbesondere den BA-Beschäftigten, die von der Optionskommune mangels 24 Monaten Vorbeschäftigungszeit nicht übernommen werden müssen oder die aus der Optionskommune zur BA rücküberstellt werden, drohen beträchtliche Nachteile. Die Rückversetzung zur BA kann schnell zur Stigmatisierung werden und birgt persönliche Risiken für die Betroffenen hinsichtlich ihres zukünftigen Aufgabengebietes und Arbeitsortes. Aus Sicht der beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung eröffnet sich zudem ein erhebliches finanzielles Risiko durch die Rückversetzung von Personal. Wenn der Grundsatz „Personal folgt Aufgabe“ im Sinne einer größtmöglichen Kontinuität gelten soll, so ist zu fordern, dass dieser für alle zuvor in der ARGE Beschäftigten gelten soll.

§ 18b, 18c (Kooperationsausschuss, Bund-Länder-Ausschuss)

Der Gesetzentwurf sieht die Bildung neuer Abstimmungsgremien zwischen Bundesregierung und Ländern vor. Während der Bund-Länder-Ausschuss dem gesamten Hartz IV-System übergeordnet sein soll, sollen in den Kooperationsausschüssen die Vertreter jedes Landes mit dem Bundesarbeitsministerium einen Koordinierungsausschuss zur Umsetzung auf Landesebene bilden. Die im Kooperationsausschuss abzuschließenden Zielvereinbarungen zwischen Bund und Ländern können aber schnell in einem Spannungsverhältnis mit den zwischen BMAS und BA sowie den zwischen BA und den Gemeinsamen Einrichtungen abzuschließenden Zielvereinbarungen stehen. Gleiches gilt für den Bereich der Optionskommunen. D.h., das Hartz IV-System wird durch ein Geflecht von kaum durchschaubaren Zielvereinbarungen mit systemisch bedingten Zielkonflikten überzogen, ohne dass dadurch eine stringente, nach gleichen Standards durchzuführende Arbeitsförderung sichergestellt würde. Zugleich soll der Kooperationsausschuss bei Meinungsverschiedenheiten auf der örtlichen Ebene eine Schiedsrichterfunktion ausüben. Hier droht eine Vielzahl von bürokratischen Abstimmungsverfahren mit den damit verbundenen Verzögerungen.

Aus Sicht des DGB erschließt sich nicht, warum die Länder bei der Umsetzung des Hartz IV-Systems eine derart herausgehobene Stellung bekommen sollen. Da sie nicht Träger der Grundsicherung sind und auch keine finanziellen Eigenanteile leisten, sollte die Steuerung des Systems den gesetzlichen Trägern der Grundsicherung vorbehalten werden.

§ 18d (Örtlicher Beirat)

Der bisher nur fakultative Beirat wird durch die Neuregelung obligatorisch. Es fehlt jedoch an konkreten Mitbestimmungsrechten. Die bisherige Praxis zeigt, dass die Beiräte im Regelfall allenfalls beratende Funktion haben. Der DGB hält eine substanzlose Form der Mitberatung durch Beiräte für entbehrlich. Stattdessen wird vorgeschlagen, ein Gremium der Sozialpartner auf örtlicher Ebene einzusetzen, das insbesondere Umfang und Einsatzfelder für öffentlich geförderte Beschäftigung verbindlich mitbestimmt. Hierdurch ließen sich Problemfälle

auf örtlicher Ebene im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung insbesondere hinsichtlich der Auswirkungen auf ungeforderte Arbeitsplätze bereits im Vorfeld vermeiden.

§ 44a (Feststellung von Erwerbsfähigkeit und Hilfebedürftigkeit)

Nach dieser Regelung stellt die Bundesagentur für Arbeit die Erwerbsfähigkeit fest, wobei andere von der Entscheidung tangierte Sozialversicherungsträger und die Kommune ein Widerspruchsrecht haben. Die Entscheidung fällt in Widerspruchsfällen anhand einer Stellungnahme des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung (MDK).

Die Regelung sollte hinsichtlich ihrer Bindungswirkung für die Rentenversicherung präzisiert werden. Klargestellt werden sollte, ob im Falle einer durch die BA festgestellten fehlenden Erwerbsfähigkeit eine eigenständige Prüfung durch den Sozialmedizinischen Dienst der Rentenversicherung entfällt. Sollte dies so sein, ergibt sich das Problem unterschiedlicher Zugänge in die Erwerbsminderungsrente: Für Grundsicherungs-Arbeitslose über die sozialmedizinische Prüfung des MDK und für sonstige Personen wie gehabt über den sozialmedizinischen Dienst der Rentenversicherung. Dies erscheint im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz problematisch. Zudem hat der MDK bislang kaum Erfahrung mit der Prüfung von erwerbsbezogenen Sachverhalten.

Der DGB schlägt deshalb vor, die Einrichtung eines Gemeinsamen Medizinischen Dienstes der Sozialleistungs- und Sozialversicherungsträger zu prüfen, der die Entscheidung über die Erwerbsminderung trifft, an die alle Träger gebunden sind.

Für den DGB von herausragender Bedeutung ist, dass die Nahtlosigkeit der Leistungsgewährung für den Betroffenen und eine möglichst eindeutige Zugangsregelung gewährleistet werden.

§ 44b (Gemeinsame Einrichtung)

Die Gemeinsamen Einrichtungen („Jobcenter“) lösen die bisherigen ARGEn ab, ohne dass dadurch deren zentrale Schwäche der gemischten Trägerschaft mit den damit verbundenen Reibungsverlusten behoben würde. Im Gegenteil werden die Kompetenzen und Verwaltungsabläufe in eine noch komplexere Aufbau- und Ablauforganisation eingebettet. Es entsteht eine Vielzahl von neuen Schnittstellen und Rückkopplungsschleifen. Dies betrifft beispielsweise:

- § 44b, Abs. 3:

„Den Trägern obliegt die Verantwortung für die rechtmäßige und zweckmäßige Erbringung ihrer Leistungen. Sie haben in ihrem Aufgabenbereich nach § 6... gegenüber der gemeinsamen Einrichtung ein Weisungsrecht; dies gilt nicht im Zuständigkeitsbereich der Trägerversammlung nach § 44c. Vor Ausübung ihres Weisungsrechts in Angelegenheiten grundsätzlicher Bedeutung befassen die Träger den Kooperationsausschuss nach §18b.“

- D.h. die Träger BA und Kommune stehen in voller Verantwortung für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich und besitzen ein Weisungsrecht, nicht jedoch

für den umfangreichen Zuständigkeitskatalog der durch den Gesetzentwurf gestärkten Trägerversammlung. Hier sind Konflikte programmiert, etwa hinsichtlich des Stellenplans und des örtlichen Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramms unter Beachtung der Zielvorgaben der Träger.

Die „Angelegenheiten grundsätzlicher Bedeutung“ sind nicht definiert. Damit bleibt unklar, wann der Kooperationsausschuss einzuschalten ist.

- § 44e, Abs. 1 (Verfahren bei Meinungsverschiedenheiten über die Weisungszuständigkeit):
- „Stellt der Geschäftsführer fest, dass sich Weisungen der Träger untereinander oder mit einer Weisung der Trägerversammlung widersprechen, unterrichtet er unverzüglich die Träger, um diesen Gelegenheit zur Überprüfung der Zuständigkeit zum Erlass der Weisungen zu geben. Besteht die Meinungsverschiedenheit danach fort, kann der Geschäftsführer den Kooperationsausschuss anrufen.“
- Die so definierten Aufsichts- und Führungsstrukturen verhelfen - insbesondere durch die neu geschaffenen Gremien - den Ländern zu einem stärkeren Einfluss, obwohl diese nicht Träger der Grundsicherung sind. In ihrer Komplexität sind diese Strukturen wenig geeignet, um eine effiziente und bundesweit einheitliche Betreuung von Arbeitssuchenden in der Grundsicherung und einheitliche Standards der Arbeitsmarktpolitik umzusetzen.

§ 44b Abs. 4 eröffnet die Möglichkeit, einzelne Aufgaben durch einen der beteiligten Träger wahrnehmen zu lassen, wie zum Beispiel die Ausbildungsstellenvermittlung auf die BA zu übertragen. Eine solche Zuordnung sollte nicht der Entscheidung der örtlichen Trägerversammlung der gemeinsamen Einrichtung überlassen werden, sondern gesetzlich und damit bundesweit einheitlich geregelt werden. Gerade im Bereich der Ausbildungsstellenvermittlung würde eine klare Zuweisung der Aufgabe zur Bundesagentur eindeutige Zuständigkeiten für Jugendliche beider Rechtskreise gewährleisten und eine Zuordnung von jungen Menschen nach dem Geldbeutel der Eltern verhindern. Gleiches gilt für die bei der BA aufgebaute Expertise hinsichtlich von Rehabilitanden. Auf der anderen Seite wäre z.B. die Betreuung von Wohnungslosen aufgrund der dort vorhandenen Kompetenzen sinnvoll im Bereich kommunaler Aufgaben anzusiedeln.

Nach § 44b Abs. 5 soll die Bundesagentur den Gemeinsamen Einrichtungen Angebote für Dienstleistungen zur Verfügung stellen. Dies ist aus Sicht des DGB grundsätzlich sinnvoll, um den Ressourcenaufwand und den Aufbau von Doppelstrukturen in den gemeinsamen Einrichtungen zu begrenzen. Um dieser Verpflichtung seitens der BA gerecht werden zu können und das finanzielle Risiko für die Versicherungsgemeinschaft zu minimieren, sind sowohl eine längerfristige Abnahmeverpflichtung seitens der Gemeinsamen Einrichtung als auch ein stabiles und angemessenes Kontingent an Planstellen für eine qualitativ gute Leistungserbringung in der BA erforderlich.

In den Ausführungen zu § 44b Abs. 1 wird betont, dass sich die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nur noch an

eine staatliche Stelle wenden müssen, um dort sämtliche Leistungen nach dem SGB II zu erhalten bzw. vermittelt zu bekommen. In der Gemeinsamen Einrichtung soll auch über die Erbringung und den Zugang zu den sozialintegrativen kommunalen Leistungen nach §16a SGB II Nummern 1 bis 4 im Einzelfall entschieden werden. Dabei soll es allein der Organisationshoheit der Kommune überlassen bleiben, auf welchem Wege sie dies sicherstellt. Nach den Ausführungen des Gesetzes ist der kommunale Träger lediglich gehalten sicherzustellen, dass „für erwerbsfähige Hilfebedürftige ausreichend Angebote zur Verfügung stehen und ihnen Leistungen nach §16a vorrangig erbracht werden.“ Wenngleich der kommunale Träger die Agentur für Arbeit bei der Planung der Kapazitäten beteiligen soll, wird den Kommunen damit eine Gestaltungsfreiheit überlassen, die nicht im Sinne der betroffenen Hilfebedürftigen ist. Um einer gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung durch Agentur und Kommune gerecht zu werden, sollten auch verpflichtende Regelungen im Hinblick auf die sozial flankierenden Leistungen getroffen werden. Ideal wäre die Erbringung der sozial integrativen Leistungen in räumlicher Nähe zur Gemeinsamen Einrichtung, nach Möglichkeit mit Zugriff auf ausreichende Kontingente durch die Vermittlungsfachkräfte. Ergänzend schlägt der DGB vor, dass sich der Bund finanziell dann an den sozialintegrativen Leistungen der Kommune beteiligen sollte, wenn diese erwiesenermaßen zusätzliche Angebote für das SGB II-Klientel aufbauen.

§ 44c (Trägerversammlung)

Die Trägerversammlung erhält weitgehende Entscheidungsbefugnisse über organisatorische, personalwirtschaftliche, und -rechtliche Angelegenheiten der Gemeinsamen Einrichtung. So verfügt die Gemeinsame Einrichtung über kein eigenes Personal (siehe Begründung § 44b Abs.1), trotzdem hat die Trägerversammlung im Aufgabenkatalog des § 44c zahlreiche Funktionen eines Arbeitgebers bzw. Dienstherrn (z.B. Aufstellung von Stellenplänen) mit dem damit verbundenen Verwaltungsaufwand (siehe Ausführungen zu § 44k).

Die weiten personalrechtlichen Zuständigkeiten der Trägerversammlung verstoßen gegen personalvertretungsrechtliche Bestimmungen (auf die Ausführungen von ver.di wird verwiesen).

Die Trägerversammlung berät laut Gesetzentwurf die Betreuungsschlüssel, wobei sie die jeweils zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zu berücksichtigen hat (§ 44c Abs. 4). Im „Regelfall“ wird dabei von einem Schlüssel von 1:75 für Hilfebedürftige bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres sowie 1:150 für erwerbsfähige Hilfebedürftige über 25 Jahre ausgegangen. Damit sind die Betreuungsschlüssel nicht verbindlich gesetzlich festgelegt, sondern einerseits von der örtlichen Trägerversammlung und andererseits von der jährlichen Mittelzuteilung abhängig.

Im Interesse der Betroffenen und einer bundesweit nach einheitlichen Standards erfolgenden Betreuung sollte eine klare gesetzliche Regelung für die Personalbedarfsbemessung erfolgen, die nicht mit Rücksicht auf die finanzielle Situation der Gemeinsamen Einrichtung aufgeweicht werden kann. Außerdem ist zu klären, ob sich die genannten Fallrelationen auch auf die (passive) Leis-

tungsgewährung oder nur auf den Vermittlungsbereich beziehen. Für Hilfeempfänger mit besonderem Betreuungsaufwand ist zudem ein Schlüssel von 1:150 bzw. 1:75 zu groß. Hier sollte eine Öffnungsklausel vorgesehen werden, um spezielle Personengruppen besser fördern zu können.

Ungeklärt ist auch, inwieweit die bei den politischen Gesprächen im Vorfeld des Gesetzentwurfs erzielte Einigung über zusätzliche Vermittlerstellen faktisch umgesetzt wird. Die vereinbarte Entfristung von 3.200 Vermittlerstellen muss jetzt umgesetzt werden.

Die Qualität des Fachpersonals ist mindestens so bedeutsam wie die Fallschlüssel. Die jahrelange Unklarheit über die Beschäftigungschancen in Grundsicherungsstellen kombiniert mit ständigen Gesetzesänderungen und einer hohen Arbeitsbelastung haben zu hoher Personalfuktuation und einer insgesamt nicht ausreichenden Qualität in der Fallbearbeitung geführt. Deshalb kommt der Personalentwicklung und Qualifizierung jetzt zentrale Bedeutung zu. Da diese ebenfalls in das Belieben der jeweiligen Trägerversammlung gestellt ist (§ 44c Abs. 5) kann nicht davon ausgegangen werden, dass diese überall ausreichend beachtet wird. Insbesondere die Optionskommunen könnten versucht sein, bestehende Personalüberhänge „abzubauen“ durch einen Einsatz des Personals in den Grundsicherungsstellen.

§ 44f (Bewirtschaftung von Bundesmitteln)

Die Vorschrift regelt, dass die Bundesagentur der gemeinsamen Einrichtung die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln des Bundes übertragen muss.

In Abs. 4 ist hinsichtlich der kommunalen Träger mit Blick auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie jedoch nur eine Kann-Regelung enthalten. Eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe und eine Erbringung der Leistung „aus einer Hand“ würde konsequenterweise auch gebieten, dass die Bewirtschaftung der im Rahmen der Grundsicherung erforderlichen kommunalen Haushaltsmittel durch die Gemeinsame Einrichtung erfolgt.

In § 44f Abs. 2 wird festgelegt, dass der Geschäftsführer einen Beauftragten des Haushalts (BfdH) bestellt. Da die BA in § 44f Abs. 1 zur Übertragung der Haushaltsmittel verpflichtet wird, sollte die Bestellung des BfdH im Einvernehmen mit der BA erfolgen.

§ 44g (Zuweisung von Tätigkeiten bei der Gemeinsamen Einrichtung)

Die Vorschrift unterscheidet zwischen Zuweisungen bei der Errichtung der Gemeinsamen Einrichtung bis Jahresende 2010 und späteren Zuweisungen. Bei ersteren ist unklar, ob Beschäftigte aus gesundheitlichen, familiären oder beruflichen Gründen der Zuweisung widersprechen können. Dies ist aus Sicht des DGB erforderlich. Ebenfalls ist eine Regelung zur Fortführung laufender Ausbildungsverhältnisse sowie einer Übernahme der Ausgebildeten aufzunehmen.

§ 44 h (Personalvertretung)

Auf die Stellungnahme von ver.di wird verwiesen.

§ 44k (Stellenbewirtschaftung)

Die Träger sind verpflichtet, der Gemeinsamen Einrichtung die entsprechenden Planstellen und Stellen sowie Ermächtigungen zur Bewirtschaftung zu übertragen. Dies bedeutet, faktisch müssen die Gemeinsamen Einrichtungen personalrechtliche Aufgaben wahrnehmen und dafür brauchen sie einen entsprechenden Verwaltungsapparat. Es entsteht eine teure Doppelstruktur, denn auch die BA und Kommune unterhalten eigene Personalverwaltungen. Die bisherige Bündelung von personalwirtschaftlichen Aufgaben in der BA und den Kommunen werden einer kleinteiligen Personalverwaltung in den gemeinsamen Einrichtungen weichen. Die für diesen Verwaltungsapparat der Gemeinsamen Einrichtungen verausgabten Mittel und die dort benötigten Personalressourcen fehlen in der Folge bei der aktiven Arbeitsförderung und der Betreuung von Erwerbslosen

§ 47 (Aufsicht)

Die Regelung ist kompliziert und dürfte in der Verwaltungspraxis zu Rechtsstreitigkeiten führen. Dies betrifft insbesondere Abs. 3. Weder sind die Aufgaben der Trägerversammlung hinreichend konkret von denen der beiden Träger abgegrenzt, noch dürfte ein „Einvernehmen“ mit den Ländern unproblematisch zu erzielen sein. In Streitfällen – die der Gesetzgeber bereits erwartet – gibt der Kooperationsausschuss eine „Empfehlung“ ab, von der das BMAS aus „wichtigem Grund“ aber abweichen kann. Das heißt in solchen Streitfällen sind alle Gremien zu beteiligen, ohne dass eine eindeutige Klärung zu erwarten ist.

§ 48 (Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger)

Soweit die Optionskommunen Mittel des Bundes verausgaben, sollten sie auch der Aufsicht des Bundes unterliegen.

§ 48a (Vergleich der Leistungsfähigkeit) und § 51b (Datenerhebung und Verarbeitung)

Aussagekräftige, verbindliche und bundesweit nach gleichen Kriterien erstellte Kennzahlenvergleiche sind nach Auffassung des DGB sinnvoll.

§ 48b (Zielvereinbarungen)

Zielvereinbarungen können grundsätzlich hilfreich sein, Verwaltungshandeln auf gemeinsam gesetzte Ziele hin auszurichten und der Erfolgskontrolle dienen. Die Grundsicherungsstellen, insbesondere die Gemeinsamen Einrichtungen, befinden sich jedoch in einem Geflecht von Zielvereinbarungen auf unterschiedlicher Verwaltungsebenen einerseits, gesetzlichen Regelungen und der Rechts- und Fachaufsicht andererseits. Hier gilt es Zielkonflikte zu vermeiden und ggf. Prioritäten zu setzen.

§ 55 (Wirkungsforschung)

Die vergleichende Wirkungsforschung wird unterstützt, da sie Grundlage für eine verbesserte Umsetzung der Grundsicherung sein kann. Dabei ist zu vermeiden, dass wie bisher ihre Ergebnisse (z.B. zu schlechteren Integrationswirkungen bei den Optionskommunen) politisch folgenlos bleiben. Der Bund steht dabei in eigener Verantwortung für die Durchführung der Wirkungsforschung.

Beschluss des DGB-Bundesvorstands vom 12.04.2010**Gewerkschaftliche Anforderungen an die Neuorganisation des Hartz IV-Systems**

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von Ende 2007 zur Organisation des Hartz IV-Systems besteht dringender Handlungsbedarf. Die politisch Verantwortlichen müssen bis spätestens Mitte 2010 eine vollzugsfähige Verwaltung sicherstellen, die ab dem 01.01.2011 reibungslos arbeiten kann. Sie muss den vielfältigen arbeitsmarktpolitischen und sozialen Problemen besser Rechnung tragen als bisher. Dies ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe mit höchster Priorität und Dringlichkeit. Diese Neuorganisation hat weitreichende Konsequenzen – nicht nur für die mehr als 6,5 Mio. auf Hilfe angewiesenen Menschen.

Dabei dürfen nicht machtpolitische oder finanzielle Interessen von Bund, Ländern und Kommunen im Mittelpunkt stehen, sondern die bisherigen Defizite sind zu beseitigen, wie die unzureichende Vernetzung arbeitsmarkt- und sozialintegrativer Leistungen. Eine bessere und bürgerfreundlichere Vermittlung und Betreuung muss das Ziel sein. Auch gilt es, dem Verfassungsauftrag zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland gerecht zu werden. Bundesweit muss eine bessere Unterstützung von Arbeitssuchenden und ihren Familien sowie der erwerbstätigen Armen sichergestellt werden, ebenso wie Chancengleichheit aller Einkommensschwachen auf Teilhabe am Erwerbsleben. Aus gewerkschaftlicher Sicht müssen insbesondere folgende Anforderungen gewährleistet werden:

a) Inhaltliche Anforderungen an eine verfassungskonforme Organisationsstruktur

1. Erwerbslose in vergleichbarer Lebenslage müssen gleich behandelt werden und gleiche Förderchancen erhalten, egal von welchem Organisations- oder Finanzierungssystem sie betreut werden. Dies gilt für das Versicherungs- wie das Hartz IV-System gleichermaßen.
2. Der einheitliche Arbeitsmarkt darf nicht aus dem Blick geraten. So müssen die ohnehin bestehenden Reibungsverluste infolge vielfältiger Schnittstellen zwischen Hartz IV (SGB II) und Arbeitslosenversicherung (SGB III) verringert und nicht etwa vergrößert werden. Bis zur Überwindung der Spaltung in zwei Rechtskreise muss zumindest ein reibungsloser Übergang zwischen den Rechtskreisen SGB III und SGB II gewährleistet werden und Schnittstellen bei Berufs-, Arbeitsmarkt-, Weiterbildungs- und Rehabilitationsberatung sowie beim Arbeitgeberservice abgebaut und nicht vergrößert werden. Besonders problematisch sind die gesetzlichen Regelungen bei der Ausbildungsvermittlung und der beruflichen Rehabilitation.

So ist die Ausbildungsvermittlung für Jugendliche einkommensarmer Eltern beispielsweise Aufgabe des Hartz IV-Systems, während die Berufsorientierung und Beratung für diesen Personenkreis Aufgabe der Arbeitslosenversicherung ist. Die Kinder von Beitragszahlern mit mittleren Einkommen werden eben-

so wie jene von Gutbetuchten generell von der Arbeitslosenversicherung betreut. Der DGB hat mehrfach vergeblich angeregt, diese Aufgabe ebenso wie die berufliche Rehabilitation aus einer Hand sicherzustellen und bei den Arbeitsagenturen anzusiedeln.

3. Arbeitslosigkeit und Arbeitsförderung sind gesamtgesellschaftliche Aufgaben, für die vorrangig der Bund in finanzieller und inhaltlicher Verantwortung steht. Die Übereinstimmung von Aufgaben- und Finanzverantwortung muss gewährleistet werden. Ebenso wenig kann und darf auf eine bundeseinheitliche Rechtsanwendung verzichtet werden. Für die Qualität von Arbeitsmarktdienstleistungen müssen bundesweit einheitliche Standards gelten. Dafür sind klare und einheitliche Strukturen in der Aufsicht und der Steuerung erforderlich. In diesem Rahmen sollten zugleich klar definierte regionale Umsetzungsspielräume eröffnet werden, die regionale Netzwerke fördern.
4. Eine überregionale Vermittlung von Ausbildungs- und Arbeitsstellen ist neben einer regionalen unverzichtbar. Es muss verhindert werden, dass Einkommensarme schleichend von regionalen finanziellen Spielräumen und einer unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Hartz IV-Träger abhängig werden. Kontraproduktiv sind ebenso Doppelstrukturen bei der Betreuung von Arbeitgebern. Entgegengewirkt werden muss einem Lohnkostensubventionswettbewerb ebenso wie Verschiebebahnhöfen unter lokalen Trägern oder anderen Wettbewerbsverzerrungen bei der Gewährung von arbeitsmarktpolitischen Leistungen.
5. Um die notwendige Verzahnung von sozial integrativen Leistungen mit den klassischen arbeitsmarktpolitischen Hilfen garantieren zu können, müssen die Kommunen sicherstellen, dass ihre ergänzenden Leistungen (wie Schuldnerberatung) auch tatsächlich bedarfsgerecht zur Verfügung stehen. Nur dann kann eine ganzheitliche Betreuung aus einer Hand sichergestellt werden. So darf die Eingliederungsvereinbarung keinesfalls nur auf arbeitsmarktpolitische Aspekte reduziert werden, wenn Handlungsbedarf im sozial flankierenden Bereich besteht.
6. Es sollte sichergestellt werden, dass die Fördermittel für Hartz IV-Empfänger pro Kopf in den nächsten Jahren keinesfalls reduziert werden. Dringend ausgebaut werden muss beispielsweise die nachgehende Betreuung nach einer Arbeitsaufnahme, um einem häufigen Rückfall ins Hartz IV-System besser entgegenwirken zu können, als bisher. Zugleich sollte sichergestellt werden, dass der von der großen Koalition geschaffene Beschäftigungszuschuss für besonders benachteiligte Personen nicht gedeckelt und damit ausgehöhlt wird, sondern das vereinbarte Fördervolumen von 100.000 Personen auch tatsächlich eröffnet wird.
7. Den Arbeitgebern und Gewerkschaften müssen konkrete gesetzliche Beteiligungsrechte bei der Ausgestaltung öffentlich geförderter Beschäftigung eröffnet werden, damit Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte auf dem regulären Arbeitsmarkt verhindert werden können.

8. Die Forcierung des Niedriglohnssektors durch Zulassen und Fördern von Lohndumping im Hartz IV-System muss beendet werden. Insbesondere die Zumutbarkeitsregelung muss so geändert werden, dass nur tarifliche bzw. ortsübliche Löhne akzeptabel sind.
- b) Klare finanzielle Verantwortlichkeiten und einheitliche Aufsicht**
9. Der Bund ist und bleibt Hauptfinanzier des Hartz IV-Systems. Die Bekämpfung der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und die Beschäftigungsförderung sind primär Bundessache und es ist Aufgabe des Bundes, für gleichwertige Lebensverhältnisse bundesweit zu sorgen.
10. Finanzierung, Aufgaben und Kompetenzen müssen eng verknüpft werden. Anderenfalls sind Zielkonflikte programmiert. Einer notwendigen Transparenz und Effizienz werden schnell Grenzen gesetzt, wenn „Geschäfte auf Kosten eines jeweils anderen öffentlichen Haushaltes“ möglich bleiben. Bundesweite Transparenz ist unverzichtbar.
- Die Verantwortlichkeiten sind – der Finanzierung folgend – so zu regeln, dass ein einheitliches Steuerungs- und Controllingssystem sichergestellt wird und die Ergebnisse den staatlichen Ebenen eindeutig zurechenbar sind. Letzteres entspricht auch der Forderung des Verfassungsgerichts im Zusammenhang mit dem Demokratiegebot des Grundgesetzes.
11. Der Bund sollte über seine bisherigen finanziellen Verantwortlichkeiten im Hartz IV-System hinausgehend eine Kofinanzierung bei sozial flankierenden Leistungen eröffnen, soweit Kommunen diese Aufgaben tatsächlich den Grundsicherungsstellen übertragen. Denn bisher übertragen viele Kommunen – oft aus finanzieller Not – keine oder nicht ausreichend Ressourcen auf die Grundsicherungsstellen. Insbesondere in Krisenregionen und Städten mit sozialen Brennpunkten werden Kommunen diese wichtige Aufgabe aus eigener Kraft kaum im erforderlichen Umfang meistern können.
12. Die Verschiebepflichten zu Lasten der beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung und zu Gunsten des steuerfinanzierten (Hartz IV-) Systems müssen beseitigt werden. Hierzu zählt beispielsweise der verfassungsrechtlich problematische „Eingliederungsbeitrag“ sowie die Finanzierung von berufsvorbereitenden Maßnahmen auch für Hartz IV-Empfänger aus Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung.
13. Um Bürgerfreundlichkeit zu fördern, sind die jeweiligen Verantwortlichkeiten klar zu regeln und müssen für Betroffene auch nachvollziehbar sein. Doppelzuständigkeiten gilt es zu verhindern. Die Leistungen zum Lebensunterhalt sollten grundsätzlich für ein Jahr gewährt werden und nicht wie bisher bereits nach sechs Monaten ein neuer Antrag gestellt werden müssen.
14. Zur Klärung von Konflikten und zur Verringerung von Verfahren vor den Sozialgerichten schlägt der DGB vor, gemeinsame Gesprächsrunden von Hartz IV-Trägern und Sozialgerichten einzurichten und das Personal intensiv aus- und weiterzubilden.
15. Eine Ausweitung des Optionsmodells ist – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der regierungsamtlichen Wirkungsforschung und der hier formulierten Erfolgsfaktoren – problematisch und würde die Strukturprobleme weiter verschärfen. Eine Ausweitung bzw. ein Wahlrecht zur Ausübung der Option für die Kommunen, wie dies CDU/CSU fordern, lehnt der DGB ab. Für die bisherigen Optionskommunen muss eine einheitliche Rechts- und Fachaufsicht des Bundes in gleicher Weise sichergestellt werden wie für die anderen Träger des Hartz IV-Systems.
- c) Bessere personelle Ausstattung**
16. Ein guter Betreuungsschlüssel ist Grundvoraussetzung für eine bessere Betreuung und Unterstützung der von Einkommensarmut Betroffenen. Ein realitätsnaher und transparenter Betreuungsschlüssel, der vor Ort auch umgesetzt wird, sollte daher vorgeschrieben werden. Zugleich muss der Anteil befristeter Beschäftigter bei den Trägern deutlich reduziert und die Qualifikation des Personals verbessert sowie ein hoher und einheitlicher Weiterbildungsstandard vorgesehen werden.
17. Ein ausreichender und stabilerer Personalbestand, eine einheitliche Personalentwicklung und die einheitliche Entlohnung vergleichbarer Tätigkeiten sind notwendig. Ein personeller Wechsel auf freiwilliger Basis zwischen Arbeitslosenversicherung und Hartz IV-System muss möglich bleiben und finanzielle Nachteile für das eingesetzte Personal müssen verhindert werden.
18. Die Zeit drängt, denn die Träger brauchen ausreichend Zeit zur Vorbereitung auf die neue Organisationsform zum 01.01.2011. Einer Nacht- und Nebelaktion, wie im Vermittlungsausschuss bei Einführung des Hartz IV-Systems, gilt es entgegenzutreten. Der Zick-Zack-Kurs von CDU geführten Ländern und der Regierungskoalition hat den Zeitdruck leider enorm erhöht. Klare Entscheidungen, die sich an diesen Erfolgsfaktoren orientieren, sind mehr als zwei Jahre nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts überfällig.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)167

1. Juni 2010

Schriftliche Stellungnahme

Deutscher Städte- und Gemeindebund e.V., Deutscher Städtetag

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Juni 2010 zum
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP

**Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung
für Arbeitsuchende - Drucksache 17/1555 -****Allgemeines:**

Die Einigung von Bund und Ländern über eine Verfassungsänderung zur Fortsetzung der Zusammenarbeit von Kommunen und Bundesagentur für Arbeit (BA) in gemeinsamen Einrichtungen wird ausdrücklich begrüßt, ebenso die verfassungsrechtliche Absicherung der alleinigen Aufgabenwahrnehmung durch Optionskommunen. Auch in Anbetracht der grundsätzlich positiven Bewertung der Einigung sind aus Sicht des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes Verbesserungen am Gesetzentwurf dringend notwendig. Dies betrifft insbesondere die inakzeptable fehlende Beteiligung der Kommunen an den Kooperationsausschüssen auf Landesebene, die unzureichende Rolle der Trägerversammlung im Verhältnis zu den Trägern, die gesetzlich vorgeschriebene Übertragung der Aufgabenwahrnehmung kommunaler sozialintegrativer Leistungen auf die gemeinsamen Einrichtungen, die Übertragung von umfassenden dienst-, personal- und arbeitsrechtlichen Befugnissen auf den Geschäftsführer ohne Beteiligung des jeweiligen Trägers sowie die mangelhafte Flexibilität bei der Ausgestaltung der konkreten Zusammenarbeit zwischen Bundesagentur und kommunalem Träger vor Ort.

Ohne den grundsätzlichen Kompromiss zwischen Bund und Ländern zu gefährden sind daher unseres Erachtens Änderungen, wie sie auch in der Bundesrats-Drucksache 226/1/10 als Empfehlungen der Ausschüsse des Bundesrates dokumentiert wurden, notwendig und sachlich gerechtfertigt. Die Kommunen benötigen Rechtsicherheit bei den vorgelegten Gesetzentwürfen hinsichtlich der Organisationsfreiheit und Entscheidungskompetenzen der Kommunen. Beispielsweise ist die Vorgabe einer 2/3 Mehrheit in den kommunalen Entscheidungsgremien bei der Beantragung der Zulassung zur kommunalen Aufga-

benwahrnehmung (Option) zwar inhaltlich nachvollziehbar, allerdings darf diese Regelung keine verfassungsrechtlichen Risiken aufwerfen.

Ebenso möchten wir unsere bereits gegenüber dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) vorgebrachte Kritik am vorgesehenen Verfahren zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit nach § 44 a SGB II bekräftigen. Die Bindung der Kommunen an die Entscheidung der BA hinsichtlich der Feststellung der Erwerbsfähigkeit ist rechtlich zweifelhaft und die Übertragung der Entscheidungskompetenzen im Streitfall auf den Medizinischen Dienst der Krankenkassen auch für die Kommunen nicht demokratisch legitimiert. Insbesondere erscheint diese Regelung auch nicht praxistauglich, da eine gemeinsame Entscheidung aller Sozialleistungs- und Sozialversicherungsträger notwendig ist, um für die Betroffenen eine eindeutige Entscheidung mit Wirkung in allen Sozialgesetzbüchern herbeizuführen.

Auch die Übertragungspflicht hinsichtlich der Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben im SGB II auf die gemeinsamen Einrichtungen ist unseres Erachtens rechtlich zweifelhaft und nicht praxistauglich. Unsere fachliche Kritik an der Doppelung von Verwaltungsstrukturen und dem Verlust an Steuerungsmöglichkeiten durch die Kommunen legen wir im Weiteren in dieser Stellungnahme dar. An dieser Stelle sei nur darauf hingewiesen, dass die Verpflichtung der Kommunen auch zur Übertragung z.B. von Jugendhilfeleistungen einen tiefen Einschnitt in die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung darstellt und im SGB II rechtlich nicht normiert werden kann, soweit nicht die Kreise, sondern kreisangehörige Städte örtlicher öffentlicher Jugendhilfeträger nach dem SGB VIII sind.

Die finanziellen Mehraufwände der Kommunen durch das Gesetz müssen darüber hinaus nachvollziehbar quantifiziert und ausgeglichen werden.

A. Gemeinsame Einrichtungen

§ 18 b Kooperationsausschuss

Der Kooperationsausschuss auf Landesebene ist mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet. Er wirkt bei Streitigkeiten über die Bestellung des Geschäftsführers mit, entscheidet bei Streitigkeiten über bestehende Weisungsrechte, wird angehört bei grundsätzlichen Weisungen, gibt Empfehlungen ab bei Weisungsangelegenheiten des Bundes gegenüber der Trägerversammlung und hat ein Informationsrecht bei Aufsichtsmaßnahmen. Wir unterstützen die Empfehlung der Ausschüsse des Bundesrates, das BMAS zu verpflichten, mindestens einen seiner drei Sitze im Kooperationsausschuss selbst – ohne Verfügungsmöglichkeit – zu besetzen. Darüber hinaus halten wir eine verbindliche Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände für unbedingt erforderlich. In Anbetracht der Rolle der Kommunen als Erbringer und Financier von Leistungen des SGB II müssen die Kommunen adäquat vertreten sein.

§ 18 c Bund-Länder-Ausschuss

Die Einrichtung des Bund-Länder-Ausschusses ist richtig und erforderlich, um die Grundlagen und die zentralen Fragen der Umsetzung der Grundsicherung zu beobachten und zu beraten. In Anbetracht der mannigfaltigen Zielvereinbarungsprozesse und Abstimmungserfordernisse der unterschiedlichen Akteure Bund, BA, Land und Kommunen ist die Einrichtung dieser Abstimmungsgremiums unerlässlich. Die vorgesehene Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände ist unabdingbar und ausdrücklich zu begrüßen. Mindestens in einem Punkt erscheint es uns jedoch erforderlich, dass dieses Gremium – an dem auch die kommunalen Spitzenverbände beteiligt werden – Entscheidungsbefugnisse erhält. Die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung in gemeinsamen Einrichtungen von Kommunen und Agenturen für Arbeit erfordert eine gemeinsame IT-Ausstattung. Diese soll von der Bundesagentur für Arbeit (BA) wie bisher gestellt werden. An der Weiterentwicklung der IT konnten die Kommunen bislang nur beratend mitwirken. Dies wird den Interessen der Kommunen als verantwortliche Leistungsträger im SGB II nicht gerecht. Die Kommunen haben einen Anspruch auf Beteiligung an der Gesamtsteuerung, z.B. des Projekts „ALLEGRO“. Eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Entwicklung einer gemeinsamen IT-Ausstattung bietet Artikel 91 c GG.

Die von den Bundesrats-Ausschüssen vorgeschlagene Abstimmung der wesentlichen Strukturmerkmale der IT zwischen BA und kommunalen Spitzenverbänden ist eine deutliche Verbesserung zum Gesetzentwurf. Mangels rechtlicher Verbindlichkeit einer solchen Abstimmung für die einzelnen Kommunen bleibt sie jedoch hinter einem verbindlichen Steuerungs- und Entscheidungsgremium zurück.

§ 18 d Örtlicher Beirat

Bei jeder gemeinsamen Einrichtung nach § 44b ist die Bildung eines Beirates vorgeschrieben. Es sollte keine gesetzliche Verpflichtung zur Bildung eines Beirates

normiert werden, sondern es sollte der Trägerversammlung bzw. dem zugelassenen kommunalen Träger vorbehalten bleiben, wie die Zusammenarbeit mit den Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes organisatorisch ausgestaltet wird. Darüber hinaus entstehen den Kommunen erhebliche zusätzliche Verwaltungskosten durch die Einrichtung dieser Beiräte. Diese müssen im Gesetzentwurf nachvollziehbar quantifiziert und bei einer verpflichtenden Regelung den Kommunen ausgeglichen werden.

§ 18 e Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt

Es ist sinnvoll, den Fragen der Chancengleichheit auch und gerade im SGB II mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Allerdings sollte dadurch kein unnötiger bürokratischer Mehraufwand entstehen. Die in der Begründung angeführte Berechtigung für die Beauftragten, in den Gremien der kommunalen Selbstverwaltung aufzutreten und „selbst zu handeln“ ist auslegungsbedürftig und kommunalrechtlich bedenklich. Auch die Regelung, dass die Beauftragten gegenüber den Hilfeempfängern individuelle Beratungsleistungen in grundsätzlichen Fragen zu erbringen haben, dürfte angesichts der Fallzahlen nicht umsetzbar sein. Auch diese Regelung bedarf einer nachvollziehbaren Quantifizierung der finanziellen Mehrbelastungen für die Kommunen. Ein Ausgleich ist erforderlich.

§ 44 a Feststellung von Erwerbsfähigkeit und Hilfebedürftigkeit

Die Ausschüsse des Bundesrates haben mit ihren Empfehlungen zu Recht die bisherige Diskussion um das Verfahren zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit aufgenommen, in der auch der medizinische Dienst der Rentenversicherung als „neutraler Dritter“ benannt worden war. Es wäre sinnvoll, diesen Vorschlag zu übernehmen, zumal in Fällen, in denen eine Erwerbsfähigkeit verneint wird, die Rentenversicherung im anschließenden Verfahren eine eigene Begutachtung vornimmt, da die Entscheidung des MDK für die Rentenversicherung keine Bindungswirkung entfaltet.

Das Widerspruchsrecht des kommunalen Trägers gegen die Feststellung zur Hilfebedürftigkeit kann sich nicht nur auf die Fälle beschränken, in denen höhere Leistungen an Unterkunftskosten entstehen, sondern muss sich vielmehr gegen die Feststellung insgesamt richten. Im Übrigen fehlt es an einem Erstattungsanspruch gegenüber der BA, sollte der kommunale Träger aufgrund der „falschen“ Feststellung der BA zur Hilfebedürftigkeit zu hohe Leistungen erbringen.

Die Absätze 3, 4 und 5 sollten mit Blick auf die erhebliche Bedeutung der Tatbestandswirkungen insgesamt klarer und verständlicher formuliert werden, nicht zuletzt um unnötige Widerspruchsverfahren zu vermeiden.

§ 44 b Gemeinsame Einrichtung

Die Städte und Gemeinden haben bereits in der Vergangenheit immer wieder dargelegt, dass eine gesetzliche Übertragung der Wahrnehmung sämtlicher kommunaler sozialintegrativer Aufgaben auf die gemeinsamen Einrichtungen nicht akzeptabel ist.

Eine gesetzliche Übertragung der Wahrnehmung von Aufgaben wie z.B. Schuldnerberatung und Kinderbetreuung ist weder zielführend noch rechtlich zulässig. In der Regel handelt es sich um Selbstverwaltungsaufgaben, die nicht aufgespaltet werden können in Leistungen für SGB II- Empfänger und sonstige Berechtigte. Im Übrigen ist die Erbringung dieser Leistungen in den Kommunen sehr heterogen organisiert, vielfach werden die Leistungen von freien Trägern erbracht.

Das Auseinanderfallen von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung führt zu einer fachlich nicht zu rechtfertigenden Doppelung von Verwaltungsstrukturen und einem eklatanten Verlust an Steuerungsmöglichkeiten durch die Kommunen. Insbesondere die Vermittlung der Kindertagesbetreuung sollte weiterhin von den Jugendämtern vorgenommen werden, um dem umfassenden Auftrag des SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz) gerecht zu werden. Statt einer Übertragung der Aufgabenwahrnehmung kommen unseres Erachtens nur eine intensive Zusammenarbeit der Kommunen bei der Gewährung der flankierenden Eingliederungsleistungen mit den gemeinsamen Einrichtungen und eine Einbindung in sozialplanerische Prozesse in Frage.

In Abs. 4 sollte der gemeinsamen Einrichtung die Möglichkeit eröffnet werden, auch durch kreisangehörige Städte einzelne Aufgaben wahrnehmen zu lassen. Gerade große kreisangehörige Städte nehmen z.B. Aufgaben der Kinderbetreuung, Schuldnerberatung oder Wohnungsvermittlung wahr, die in die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung eingebracht werden können. So gibt es bereits heute derartige Beauftragungen, in denen z.B. durch kreisangehörige Städte die Betreuung von Alleinerziehenden wahrgenommen wird. Diese Möglichkeiten sollten weiter eröffnet bleiben.

Es ist dringend erforderlich, vor Erteilung von Weisungen die Trägerversammlung zu befassen. Auch wenn das Letztentscheidungsrecht des jeweiligen Trägers nicht abbedungen werden kann, können dennoch Mechanismen der Konsultation und Beteiligung eingeführt werden. Für die partnerschaftliche Zusammenarbeit ist dies sogar unerlässlich.

Die in Absatz 5 erwähnten Angebote an Dienstleistungen der BA müssen näher spezifiziert werden. Insbesondere „Paketlösungen“ dürfen die Flexibilität der Entscheidung über die Annahme der Angebote nicht schmälern. Im Übrigen sollte auch die Möglichkeit eröffnet werden, dass die gemeinsamen Einrichtungen Dienstleistungsangebote der Kommunen nutzen.

§ 44 c Trägerversammlung

Die Trägerversammlung und deren Aufgaben werden gesetzlich festgeschrieben. Auch wenn dies im Grundsatz begrüßenswert ist, geht dadurch eine Flexibilität über die Regelungen zur Zusammenarbeit verloren. Wünschenswert wäre daher eine „Öffnungsklausel“, dass die Träger einvernehmlich Abweichendes z.B. zur Zahl der Vertreter in der Trägerversammlung oder zum Verfahren bei Stimmgleichheit festlegen können. So sollte die Möglichkeit bestehen, dass bei Stimmgleichheit nicht die Stimme des Vorsitzenden entscheidet. Ein Einigungszwang ist ein durchaus probates Mittel, um vor Ort Einigung zu erreichen. Von einigen Mitgliedern wurde angefragt, es auch weiter zu ermöglichen, dass die Trägerver-

sammlung einen „Wirtschaftsplan“ aufstellt, wie es bislang in vielen Arbeitsgemeinschaften der Fall war.

Die wichtige Aufgabe der Trägerversammlung, das örtliche Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm abzustimmen, wird nur dann Bedeutung erlangen können, wenn die Zielvorgaben der Träger den Entscheidungen vor Ort genügend Spielraum lassen. Ansonsten bleibt die vielbeschworenen Stärkung der auf die örtlichen Verhältnisse zugeschnittenen Programme wirkungslos. Die Empfehlungen der Ausschüsse des Bundesrates, das Los über das Erstbesetzungsrecht der Träger für den Vorsitz entscheiden zu lassen, wird von uns unterstützt.

§ 44 d Geschäftsführer

Der Geschäftsführer erhält weitreichende dienst-, personal- und arbeitsrechtliche Befugnisse und erhält damit im Wesentlichen die Befugnisse eines Behördenleiters. Davon ausgenommen die Befugnisse zur Begründung und Beendigung der mit den Beschäftigten bestehenden Rechtsverhältnisse. In diesem Zusammenhang muss geklärt werden, welche Rechte bzw. Befugnisse konkret auf den Geschäftsführer übergehen sollen.

Soweit dem Geschäftsführer statusrechtliche Entscheidungsbefugnisse (z.B. Beförderungen und Höhergruppierungen) übertragen werden sollen, kann dem nicht zugestimmt werden. Es kann nicht akzeptiert werden, dass statusrechtliche Entscheidungen durch den Geschäftsführer abschließend entschieden werden, für die die Träger ohne ihr Zutun die (finanziellen) Konsequenzen zu tragen hätten. Nicht hinnehmbar ist für die Kommunen, dass mit der gesetzlichen Verlagerung der statusrechtlichen Entscheidungsbefugnisse in die durch Art. 28 Abs. 2 GG verbürgte Personalhoheit eingegriffen wird. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass vielfach das Personal von kreisangehörigen Städten und Gemeinden gestellt wird. Der Geschäftsführer kann nicht in die Rechte dieser Kommunen eingreifen. Hier kann dem Geschäftsführer nur ein Vorschlags- oder Initiativrecht zugestanden werden. Davon unabhängig ist das Direktionsrecht des Geschäftsführers, also alle Anordnungen und Befugnisse, die zur Führung und Aufrechterhaltung eines ordnungsgemäßen Betriebs innerhalb der gemeinsamen Einrichtung erforderlich sind.

Um die Kontinuität der Aufgabenerfüllung sicherzustellen, wird angeregt, die Möglichkeit vorzusehen, die Amtszeit des Geschäftsführers von fünf auf acht Jahre zu erhöhen. In Abs. 3 sollte klargestellt werden, dass auch ein Beschäftigter aller kreisangehörigen Städte Geschäftsführer sein kann. Der Hinweis auf die herangezogenen Gemeinden in § 44 d, Abs. 3 sollte ersetzt werden durch die Formulierung „kreisangehörige Stadt oder Gemeinde“.

§ 44 e Verfahren bei Meinungsverschiedenheit über die Weisungszuständigkeit

Beim Verfahren zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten über bestehende Weisungsrechte wird einmal mehr deutlich, dass eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände in den Kooperationsausschüssen auf Landesebene unerlässlich ist. Dem Kooperationsausschuss, in dem die BA vertreten sein wird, werden für die Träger bindende Entscheidungen getroffen. Deshalb müssen auch beide Träger in dem Gremium vertreten sein.

§ 44 g Zuweisung zur Dienstleistung bei der gemeinsamen Einrichtung

Die durch Gesetz vorgesehene Zuweisung des am 31.12.2010 in den ARGEn tätigen Personals zu den künftigen gemeinsamen Einrichtungen für fünf Jahre ist nachvollziehbar. Eine personelle Stabilität ist zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der gemeinsamen Einrichtungen auch im Interesse des eingesetzten Personals unabdingbar. Es sollte aber sichergestellt sein, dass die für die Beschäftigten vorgesehene Möglichkeit zur Beendigung der Zuweisung (§ 44 g Abs. 5 Nr. 2 SGB II - neu -), so z.B. bei einer erfolgreichen Bewerbung auf eine Stellenausschreibung, letztendlich durch das Widerspruchsrechts des Geschäftsführers nicht ins Leere läuft.

Sinnvollerweise sollte vor Ort mit der Geschäftsführung der gemeinsamen Einrichtung eine Personalbedarfsplanung vereinbart werden, um nicht von einem Widerspruchsrecht Gebrauch machen zu müssen.

In Abs. 4 wird auf die Arbeitsverhältnisse mit der Bundesagentur oder den kommunalen Trägern Bezug genommen. Auch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden haben in erheblichem Umfang Mitarbeiter an die Arbeitsgemeinschaften delegiert. In Abs. 4 sollte deshalb die Formulierung „einer nach § 6 Abs. 2 S. 1 herangezogenen Gemeinde“ durch „kreisangehörige Stadt oder Gemeinde“ ersetzt werden.

§ 44 h Personalvertretung

Die Bildung eigenständiger Gremien innerhalb der gemeinsamen Einrichtungen wird begrüßt. Das heutige Verfahren der Beteiligung der Personalvertretungen beider Träger, um Maßnahmen innerhalb der ARGEn umzusetzen, führt zu vielen Schnittstellen und Klärungsbedarfen der unterschiedlichen Beteiligten. Es muss aber bedacht werden, dass soweit in den jeweiligen Landespersonalvertretungsgesetzen nicht ausdrücklich anders geregelt, auch weiterhin mangels Eingliederung der Beschäftigten in die Dienststelle der Kommune die Personalvertretung in den Kommunalverwaltungen bei Statusfragen (so auch bei der Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses) zukünftig kein Beteiligungsrecht hätte.

§ 47 Aufsicht und § 48 Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger

Die Regelungen über die verschiedenen Aufsichtsarten und aufsichtsführenden Stellen machen deutlich, dass dem Bund- Länder Ausschuss nach § 18 c eine wichtige koordinierende Funktion zukommt. Er muss sicherstellen, dass eine einheitliche Anwendung von aufsichtrechtlichen Befugnissen zur Anwendung kommt.

§ 48 b Zielvereinbarungen

Das System der Steuerung über Zielvereinbarungen wird in großem Umfang ausgedehnt. Im Grundsatz ist dies zu begrüßen. Allerdings wird der Zielaushandlungsprozess maßgeblich von den Vorgaben der Trägerhaushalte bestimmt. Das BMAS schließt Zielvereinbarungen mit der BA. Die BA und die kommunalen Träger schließen Zielvereinbarungen mit den Geschäftsführern, wobei noch zu klären wäre, ob jeweils einzelne Vereinbarungen der beiden Träger oder eine dreiseitige Vereinbarung abgeschlossen wird. Das BMAS schließt Zielvereinbarungen

mit den Ländern. Die Landesbehörde schließt Zielvereinbarungen mit den Optionskommunen.

Ohne Zweifel ist hier eine enge Abstimmung der verschiedenen Vereinbarungen und Vereinbarungspartner notwendig, um ein wirksames Steuerungssystem auch im Hinblick auf die Vergleichbarkeit der Leistungen in den Einrichtungen aufbauen zu können. Der Einsatz von Zielvereinbarungen und Benchmarking muss in enger Abstimmung mit dem Bund-Länder-Ausschuss erfolgen.

§§ 75 ff Übergangsregelungen

Es sollte auch eine Übergangsfrist über den 1.01.2010 hinaus für die Kommunen in getrennter Aufgabenwahrnehmung vorgesehen werden, die nicht beabsichtigen zu optieren. Auch für die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung sind zeitaufwändigere Maßnahmen erforderlich, die nicht entstehen, wenn lediglich die ARGE in eine gemeinsame Einrichtung überführt werden muss. Dies gilt insbesondere auch hinsichtlich der personellen Veränderungen.

B. Regelungen zur Option im Gesetzentwurf SGB II / Kommunalträger-

Eignungsfeststellungsverordnung:

§ 6 a Zugelassene kommunale Träger

Entsprechend dem Verhandlungsergebnis vom 24. März 2010 zwischen Bund und Ländern wird die Zahl der Optionskommunen auf 25 % der Gesamtheit von ARGEn, bestehenden Optionskommunen und getrennten Trägerschaften beschränkt, mithin kann es zukünftig 41 Optionskommunen mehr geben. Noch unklar ist, wie das konkrete Antrags- und Bepunktungsverfahren ablaufen wird und wie ein unter Umständen notwendiges Ranking innerhalb des jeweiligen Landes oder auch länderübergreifend aussehen wird. Insbesondere wenn sich die Länder nicht auf einen einheitlichen Vorschlag verständigen können, ist das weitere Verfahren noch intransparent. Sollten mehr Anträge als 41 eingehen, sind Rechtsstreitigkeiten nicht auszuschließen. Für die bislang in getrennter Trägerschaft arbeitenden Kommunen ist festzustellen, dass sie die Eignungsvoraussetzungen nicht in gleicher Art und Weise erfüllen können wie die kommunalen Träger in den ARGEn, insbesondere im Hinblick auf ihr bisheriges arbeitsmarktpolitisches Engagement. Die Frage bleibt noch offen, ob auch bei Neugliederungen eine 2/3 Mehrheit in den Entscheidungsgremien für die Antragstellung vorliegen muss.

Es muss ausreichend Zeit verbleiben, um zwischen Zulassung und Eintritt der Wirkung der Zulassung die nötigen Vorkehrungen und notwendige Anschaffungen z.B. IT zu tätigen. Ansonsten müssten Übergangslösungen mit Hilfe der BA gefunden werden.

Im Übrigen sollte in Absatz 2 bei der Antragstellung eines Landkreises eine Stellungnahme der kreisangehörigen Städte und Gemeinden vorgesehen werden.

§ 6 c Personalübergang bei Zulassung weiterer kommunaler Träger

Vorgesehen ist, dass Beamte und Arbeitnehmer der Bundesagentur, die am Tag vor der Zulassung eines kommunalen Trägers und mindestens seit 24 Monaten Aufgaben

der Bundesagentur als Träger nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 in diesem Gebiet als kommunaler Träger wahrgenommen haben, zum Zeitpunkt der Neuzulassung kraft Gesetzes in den Dienst des kommunalen Trägers übertreten. Das Personal soll der Aufgabe folgen. Eine Zustimmung der Betroffenen ist hierzu ebenso wenig vorgesehen, wie ein etwaiges Widerspruchsrecht. Die Begründung zu § 6c (Personal folgt Aufgabe) ist nachzuvollziehen. Es sollte jedoch (analog zu § 44g Abs.1) in der Begründung deutlicher darauf hingewiesen werden, dass der gesetzliche Übergang durch Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt und bei Abwägung der beiderseitigen Interessen angemessen und verhältnismäßig ist.

Im Zusammenhang mit der Rückversetzung der Beschäftigten zur BA ist auf folgende Problematik hinzuweisen:

Der 10%ige Spielraum wird durch die in § 6 Abs. 1 Satz 4 geregelte Notwendigkeit der Bereitschaft des Arbeitnehmers zur Wiedereinstellung bei der Arbeitsagentur in der Praxis erheblich eingeschränkt. Des Weiteren ist die Beteiligung des Personalrats im Rahmen der Personalüberlassung noch ungeklärt. Wir bitten dies zu berücksichtigen und hier auf eine flexible Regelung zu Gunsten der kommunalen Arbeitgeber hinzuwirken. Außerdem sollte im Hinblick auf die von der Arbeitsagentur übergehenden Beamten sichergestellt sein, dass diese - unabhängig von ihrer Laufbahnbefähigung - im Rahmen des Direktionsrechts der Kommunen später auch in anderen organisatorischen Einheiten der Kommune eingesetzt werden können. Eine zeitliche Befristung der Rückversetzung auf 3 Monate ist zu kurz. In der Übergangsphase ist die vollständige Beurteilung des Personals in so kurzer Frist nicht möglich.

Den übergetretenen Arbeitnehmern ist grundsätzlich eine tarifrechtlich gleichwertige Tätigkeit zu übertragen (§ 6 c Abs. 5). Das Arbeitsentgelt muss betragsmäßig mindestens dem Arbeitsentgelt entsprechen, das die Arbeitnehmer zum Zeitpunkt des Übertritts bei dem abgebenden Träger erhalten haben, so die Gesetzesbegründung. Die Eingruppierungsfeststellung erfolgt auf Grund des unterschiedlichen Tarifrechts der Bundesagentur für Arbeit und der Kommunen nach unterschiedlichen Systemen. Die Tabellenentgelte entsprechen sich nicht, die Tarifverträge weichen in der Anzahl der Entgeltgruppen und -stufen voneinander ab. Den gesetzlich vorgesehenen Grundsatz in die Tat umzusetzen hieße danach, den übergehenden Beschäftigten eine Tätigkeit zu übertragen, die jedenfalls perspektivisch über die Stufen Entwick-

lungsmöglichkeiten verschaffen würde, die über den Status quo hinaus gingen. Angeregt wird daher, dass Wort „grundsätzlich“ in § 6 c Abs. 5 Satz 1 durch die Worte „nach Möglichkeit“ zu ersetzen und in § 6 c Abs. 5 Satz 2 die Worte „im Ausnahmefall“ zu streichen. Unklar ist in diesem Zusammenhang, ob die in § 6 c Abs. 4 und 5 geregelten Ausgleichszahlungen vom bisherigen Dienstherrn/Arbeitgeber zu tragen sind.

Da bei einem Dienstherrnwechsel kraft Gesetzes keine Versorgungslastenverteilung (z. B. nach § 107 b Beamtenversorgungsgesetz) vorgesehen ist, muss die Versorgungslastenverteilung geregelt werden. Denkbar wäre hier z. B. eine inhaltliche Verweisung auf den Versorgungslastenverteilungs-Staatsvertrag zwischen dem Bund und den Ländern und dessen ggf. analoge Anwendung.

Datenlieferpflichten und Evaluation

Die Empfehlungen der Ausschüsse des Bundesrates zur verpflichtenden Einbeziehung der Länder und der kommunalen Spitzenverbände bei der Festlegung der Informationspflichten über den Bund-Länder-Ausschuss sowie über die Einbindung von Ländern und kommunalen Spitzenverbänden bei der vergleichenden Untersuchung der Jobcenter und der Optionskommunen wird von uns ausdrücklich unterstützt.

Haftungsrechtliche Fragen

Die Forderung nach einer Beschränkung der Haftung der zugelassenen kommunalen Träger gegenüber dem Bund auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit wird von uns ebenfalls ausdrücklich unterstützt. Der rechtlichen Begründung der Ausschüsse des Bundesrates schließen wir uns an.

Anschubfinanzierung

Die Umstellung der bisherigen Arbeitsgemeinschaften oder getrennten Aufgabenwahrnehmung auf die Zulassung als kommunaler Träger ist für die Kommunen mit erheblichen organisatorischen Vorbereitungen und finanziellen Aufwendungen verbunden. Eine Anschubfinanzierung ist daher – ebenso wie im Jahr 2004 bei den damaligen Optionskommunen – erforderlich. Die Empfehlung der Ausschüsse des Bundesrates, 150 € pro Bedarfsgemeinschaft für den zusätzlichen Aufwand an die Optionskommunen zu erstatten, wird daher von uns unterstützt.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)168

2. Juni 2010

Schriftliche Stellungnahme

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Juni 2010 zum
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende - Drucksache 17/1555 -**Zusammenfassung**

Um den Grundgedanken des Förderns und Forderns in der staatlichen Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige konsequent umzusetzen, bedarf es einer leistungsfähigen Verwaltung mit klaren Verantwortlichkeiten. Unklare Verantwortlichkeiten sowie komplizierte und ineffiziente Entscheidungsabläufe stehen der richtigen Zielsetzung der Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige entgegen, Langzeitarbeitslose gezielt zu aktivieren und schnellst möglich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat die heute bestehende Mischverwaltung aus Arbeitsagenturen und Kommunen für verfassungswidrig befunden und eine Neuorganisation bis Ende 2010 aufgegeben.

Entsprechend der vorangegangenen Einigung zwischen der Regierungskoalition und der SPD in der "interfraktionellen Bund-Länder-Arbeitsgruppe SGB II-Organisationsreform" sieht der Gesetzentwurf vor, die Zusammenarbeit von Arbeitsagenturen und Kommunen in "gemeinsamen Einrichtungen" (sog. Jobcenter) fortzusetzen sowie die Optionskommunen zu entfristen und ihre bisherige Anzahl von 69 auszuweiten. Die bisher ebenfalls existierende Möglichkeit der getrennten Aufgabenwahrnehmung soll zukünftig nicht mehr bestehen. Über den vorliegenden Gesetzentwurf hinaus ist eine Grundgesetzänderung vorgesehen, um die Zusammenarbeit von Kommunen und Arbeitsagenturen in den gemeinsamen Einrichtungen und die Optionskommunen grundgesetzlich zu verankern.

Die BDA hat sich von Anfang an für die kommunale Zuständigkeit bei engster möglicher Zusammenarbeit mit den Arbeitsagenturen eingesetzt, weil die meisten Fürsorgeempfänger eine ganzheitliche Unterstützung benötigen, die die Kommunen mit ihrem gesamten kommunalpolitischen Instrumentarium (z. B. ggf. nötige ergänzende Sucht- und Schuldnerberatung) am besten leisten

können. Da die kommunale Zuständigkeit als Regellösung politisch keine Mehrheit findet, vielmehr die Fortsetzung der Mischverwaltung angestrebt wird, müssen aus Sicht der BDA folgende Voraussetzungen erfüllt werden, um insgesamt eine leistungs- und erfolgsfähige SGB II-Verwaltung zu gewährleisten:

- Notwendig sind klare Zuständigkeiten, um klare Verantwortlichkeiten zu schaffen.
- In der Praxis muss eine enge Zusammenarbeit von Kommunen und Arbeitsagenturen erfolgen, um die jeweiligen Stärken gezielt zur schnellstmöglichen Integration arbeitsloser Fürsorgeempfänger zu nutzen.
- In jedem Fall muss gewährleistet sein, dass die finanziellen Mittel wie in der Arbeitslosenversicherung (SGB III) transparent und nach den Kriterien von Wirkung und Wirtschaftlichkeit eingesetzt werden und sich Kommunen und Agenturen einem objektiven Benchmarking stellen. Die völlige Transparenz und Vergleichbarkeit muss über konkrete betriebswirtschaftliche Kennziffern, die nach einem einheitlichen zertifizierten Verfahren generiert werden, sichergestellt werden.
- Der Bund muss eine wirkungsvolle Kontrolle über die bereitgestellten Mittel erhalten, zugleich muss aber im operativen Geschäft die notwendige lokale Handlungsfreiheit für individuelle bestmögliche Lösungen vor Ort gesichert werden.
- Die Kommunen müssen möglichst weitgehend eingebunden werden, weil nur dann das gesamte kommunalpolitische Handlungsinstrumentarium zu Gunsten des Abbaus der viel zu hohen Langzeitarbeitslosigkeit und zugleich zu deren Prävention mobilisiert werden kann.

Bei konsequenter und richtiger Überarbeitung des Gesetzentwurfes kann diesen Anforderungen ausreichend Rechnung getragen und eine leistungs- und erfolgswfähige SGB Organisation geschaffen werden.

Durch die geplante Ausweitung der Optionskommunen kann eine größere Anzahl von Kommunen mit Zustimmung ihres Bundeslandes die Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II in eigener Federführung übernehmen und damit der sachgerechten kommunalen Verantwortung für die Betreuung der Hilfebedürftigen gerecht werden. Auch bei einer klaren eigenen Zuständigkeit sollten die Optionskommunen mit den Arbeitsagenturen in deren Kompetenzfeldern eng zusammenarbeiten; dies ist vor allem an den Schnittstellen von Arbeitslosenversicherung und staatlicher Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II unabdingbar.

Unverzichtbar ist die vorgesehene gesetzliche Verpflichtung für Jobcenter und Optionskommunen, sich an einer bundeseinheitlichen Datenerfassung, Ergebnisberichterstattung, Wirkungsforschung und Leistungsvergleichen zu beteiligen (Berichtswesen und Benchmarking), um vollständige Transparenz bei der Mittelverwendung und den dabei erzielten Wirkungen herzustellen. Dies ist vor allem auch Voraussetzung dafür, dass ausreichende Verantwortlichkeit entsteht und ein selbst lernendes, sich kontinuierlich verbesserndes System geschaffen wird. Außerdem dient das der zu Recht vorgesehenen Finanzkontrolle des Bundes als Hauptfinanzier der Grundsicherung über Jobcenter und Optionskommunen hinsichtlich des Mitteleinsatzes nach den Kriterien von Wirkung und Wirtschaftlichkeit sowie entsprechend der weiteren gesetzlichen Voraussetzungen.

Die gemeinsamen Einrichtungen sind per se auf eine enge Zusammenarbeit von Kommunen und Arbeitsagenturen ausgerichtet. Soweit bei der Zusammenarbeit klare Verantwortlichkeiten möglich sind, werden diese durch Weisungsrechte der Träger in ihrem Bereich sichergestellt. Richtig und notwendig sind verstärkte Impulse für die Verantwortlichkeit der Kommunen, indem in den gemeinsam betriebenen Jobcentern z. B. eine nach dem Gesetz mögliche kommunale Leistungserbringung für besondere Problemgruppen, die in hohem Maße gerade auf sozialintegrative Hilfen angewiesen sind, vereinbart wird. Die Fachaufsicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) über die Bundesagentur für Arbeit (BA) als Aufgabenträgerin in der gemeinsamen Einrichtung muss sich auf Zielvereinbarungen, Zielnachhaltigkeitsgespräche und ein Monitoring der Ergebnisse beschränken, um die Gestaltungsspielräume vor Ort – wie bei den Optionskommunen – auch in den Jobcentern zu gewährleisten.

Im Gesetzentwurf muss außerdem noch sichergestellt werden, dass Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung grundsätzlich nicht gegen das Veto der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter in den örtlichen Beiräten eingesetzt werden. Nur so können Wettbewerbsbeeinträchtigungen und die Verdrängung regulärer Arbeitsplätze am ersten Arbeitsmarkt durch öffentliche Beschäftigung wirksam vermieden werden.

Darüber hinaus ist für den Fall, dass die von der BA den gemeinsamen Einrichtungen zur Verfügung zu stellenden Dienstleistungen nicht in Anspruch genommen werden,

eine Ausfallbürgschaft des Bundes gegenüber der BA zwingend erforderlich. Ohne eine solche Bürgschaft würden – in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise – Risiken der Neuorganisation der steuerfinanzierten Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II auf den beitragsfinanzierten Versicherungsbereich der BA verlagert.

Im Einzelnen

1. Fortführung der Mischverwaltung in gemeinsamen Einrichtungen (Art. 1 Nr. 9 des Entwurfs)

a) Sachverhalt

Arbeitsagenturen und Kommunen sollen im Regelfall die Betreuung der Arbeitslosengeld II-Empfänger weiterhin gemeinsam übernehmen und dafür gemeinsame Einrichtungen (Jobcenter) bilden. Dabei soll die bisherige Trägerschaft (Arbeitsagentur: Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und Vermittlungsleistungen; Kommune: Kosten für Unterkunft und Heizung und sozialintegrative Leistungen) ebenso beibehalten werden wie die Verteilung der Finanzlasten und das Prinzip der Leistung aus einer Hand. Die Zuständigkeit der Trägerversammlung u. a. für die Wahl des Geschäftsführers, die Entscheidungen über den Verwaltungsablauf und personalrechtliche Fragen sowie die Abstimmung der örtlichen Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramms soll gesetzlich definiert werden. Die Leistungsträger sollen in ihrem Aufgabenbereich ein Weisungsrecht haben.

Die Bundesagentur und die kommunalen Träger schließen mit den Geschäftsführern der gemeinsamen Einrichtungen Zielvereinbarungen.

Auf Landesebene sollen Kooperationsausschüsse eingerichtet werden, die für die Abstimmung der regionalen Arbeitsmarktpolitik sowie für die Lösung von Konflikten hinsichtlich der Weisungszuständigkeit zuständig sind.

Die Aufsicht über die kommunalen Träger sollen die Länder haben; das BMAS soll die Rechts- und Fachaufsicht über die BA und die Rechtsaufsicht über die Trägerversammlung (im Einvernehmen mit der obersten Landesbehörde) führen.

b) Bewertung

Durch die geplante Neuregelung der gemeinsamen Betreuung von Hilfebedürftigen in den Jobcentern soll das auch von der BDA unterstützte Ziel der „Leistung aus einer Hand“ umgesetzt werden. Durch einheitliche Anlaufstellen, gemeinsame Antragsannahme, abgestimmte Bescheide und Eingliederungsvereinbarungen können die Leistungen zur Integration in den Arbeitsmarkt zwischen Kommune und Arbeitsagentur abgestimmt und koordiniert und so passgenaue Lösungen vor Ort gefunden werden. Dies sollte die Grundlage einer für die Aufgabenwahrnehmung notwendigen engen und vertrauensvollen Zusammenarbeit von Kommune und Arbeitsagentur bieten.

Obleich klare Verantwortlichkeiten bei der Mischverwaltung in den Jobcentern erschwert sind, ist ein Mindestmaß an Verantwortungszuordnung über das Weisungsrecht des Trägers in seinem Zuständigkeitsbereich gegeben. Durch die Weisung kann der zuständige Träger die gemeinsame Einrichtung an seine Auffassung binden

und so verbindlich Inhalt und Ausführung der in seinem Verantwortungsbereich liegenden Leistungen bestimmen.

Ausdrücklich zu begrüßen im Sinne der Verstärkung der Verantwortlichkeiten für optimierte Hilfestellungen ist, dass die gemeinsame Einrichtung einzelne Aufgaben durch einen Träger wahrnehmen lassen kann. So verspricht z. B. die Beauftragung der Kommunen mit der Betreuung besonderer Problemgruppen, die in hohem Maße gerade auf sozialintegrative Hilfen angewiesen sind, eine den individuellen Bedürfnissen entsprechende umfassende Hilfe, bei der das komplette kommunalpolitische Instrumentarium bestmöglich aktiviert werden kann.

Um der richtigen Zielsetzung, die notwendigen Handlungsspielräume vor Ort zu schaffen und zu nutzen, zu genügen, sollte die Fachaufsicht des BMAS über die BA in ihrem Aufgabenbereich in der gemeinsamen Einrichtung im Sinne von grundlegenden Fragen konkretisiert werden. Hierzu zählen, Zielvereinbarungen abzuschließen, Zielnachhaltigkeitgespräche zu führen, ein Monitoring der Ergebnisse und ein bundesweites Benchmarking sicherzustellen. Auf diesem Weg kann den extrem komplexen und unterschiedlichen Problemlagen im Bereich der Fürsorgeempfänger mit dem gebotenen Höchstmaß an Dezentralität und Individualität begegnet und eine zentralistische Steuerung des BMAS über die BA in den gemeinsamen Einrichtungen per Einzelweisung zugunsten größtmöglicher Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume vor Ort vermieden werden.

2. Entfristung und Ausweitung der Optionskommunen

a) Sachverhalt

Die Optionskommunen, die die Betreuung der Arbeitslosengeld II-Empfänger in Eigenregie wahrnehmen, sollen entfristet und ihre Anzahl faktisch insgesamt auf max. 110 ausgeweitet werden (Art. 1 Nr. 3 des Entwurfs). Dabei soll die maximale Ausweitung der Optionskommunen dem Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen gemeinsamen Einrichtungen und Optionskommunen im Verhältnis 75 zu 25 entsprechen. Die Zulassung neuer Optionskommunen soll an besondere Voraussetzungen gebunden sein, u. a. muss vorab geprüft werden, ob der kommunale Träger für die alleinige Aufgabenwahrnehmung geeignet ist (vgl. § 6 a Abs. 2 - 5 SGB II i. V. m. der Verordnung zur Feststellung der Eignung als zugelassener kommunaler Träger). Leistungserbringung und Mittelverwendung sollen unter der Finanzkontrolle des Bundes hinsichtlich des gesetzmäßigen Mitteleinsatzes erfolgen.

Ein Berichtswesen und Benchmarking, bei dem die Kommunen und gemeinsamen Einrichtungen dem Bund Informationen über Maßnahmen, Integrationsergebnisse und Ausgaben liefern, sollen einen Vergleich der Leistungsfähigkeit mit anderen Kommunen und gemeinsamen Einrichtungen ermöglichen. Zwischen Ländern und Optionskommunen sowie Ländern und BMAS werden Zielvereinbarungen abgeschlossen. Die Aufsicht über die Optionskommunen üben die Länder aus; die Bundesregierung hat insofern die Rechtsaufsicht über die Länder.

b) Bewertung

Das richtige Ziel der „Leistung aus einer Hand“ bei klaren Verantwortlichkeiten ist nach Ansicht der BDA sinnvollerweise durch eine einheitliche kommunale Zuständigkeit bei engst möglicher Kooperation mit den Arbeitsagenturen zu erreichen. Um Langzeitarbeitslosigkeit bzw. dauerhafte Hilfebedürftigkeit zu überwinden, müssen jugend-, sozial-, familien-, bildungs- und sogar städtebaupolitische Maßnahmen gezielt mit arbeitsmarktpolitischer Förderung kombiniert werden. Zudem muss die Problemlösung in vielen Fällen schon lange in Angriff genommen werden, bevor sich die eigentliche arbeitsmarktpolitische Integrationsaufgabe überhaupt erst stellt. Die erforderliche ganzheitliche Unterstützung und gesellschaftliche Integration von Menschen ist ureigene Aufgabe der kommunalen Ebene. Dies widerspricht nicht der sinnvollen engen Einbindung der Arbeitsagenturen auf Vertragsbasis in ihren Kompetenzfeldern wie Vermittlung und allen anderen arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen.

Deshalb begrüßt die BDA, dass die Zulassung der alleinigen Aufgabenwahrnehmung durch die bisherigen Optionskommunen dauerhaft fortgeführt wird und ihre Zahl ausgeweitet werden soll. Somit kann eine größere Anzahl von Kommunen mit Zustimmung ihres Bundeslandes die Betreuung der Hilfebedürftigen in eigener Zuständigkeit und Verantwortung wahrnehmen.

Von der BDA gefordert und nunmehr richtigerweise vorgesehen sind Regelungen, die die Aufgabenträger auf ausreichende Transparenz ihres Handelns sowie auf eine Steuerung der eingesetzten Finanzmittel des Bundes nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit verpflichten. Der Gesetzentwurf beinhaltet deshalb zu Recht Regelungen, die die Optionskommunen und Jobcenter dazu verpflichten, sich an einer bundeseinheitlichen Datenerfassung, Ergebnisberichterstattung, Wirkungsforschung und an Leistungsvergleichen zu beteiligen. Grundlage für die durch Rechtsverordnung zu regelnde Datenerfassung ist ausweislich der Gesetzesbegründung eine Arbeitsgruppe von Bund, Ländern, Bundesagentur und Kommunen, die die einheitlichen Kennzahlen erarbeiten und die Regelungsinhalte zu den zu erhebenden Daten entwickeln soll. Die völlige Transparenz und Vergleichbarkeit über die Leistungserbringung und Leistungsfähigkeit der Grundversicherungsstellen durch konkrete betriebswirtschaftliche Kennziffern, die nach einem einheitlichen zertifizierten Verfahren generiert werden, muss gewährleistet werden.

3. Weitergehender Regelungsbedarf

a) Vetorecht der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter in den örtlichen Beiräten (Art. 1 Nr. 7 des Entwurfs, § 18 d SGB II) bei der Entscheidung über den Einsatz von öffentlich geförderter Beschäftigung erforderlich

Nach dem Gesetzentwurf sollen örtliche Beiräte aus Vertretern der freien Wohlfahrtspflege, Arbeitgeber, Arbeitnehmer sowie berufsständischen Organisationen gebildet werden, die bei Auswahl und Gestaltung der Eingliederungsinstrumente und -maßnahmen beratend mitwirken (Art. 1 Nr. 7 des Entwurfs, § 18 d SGB II).

Angesichts der großen Bedeutung, die mittlerweile die so genannten Arbeitsgelegenheiten („Ein-Euro-Jobs“) gewonnen haben und der von öffentlich geförderter Beschäftigung allgemein ausgehenden erheblichen Gefah-

ren für reguläre Arbeitsplätze, ist es dringend notwendig, den Einsatz solcher Maßnahmen an die verpflichtende Beteiligung der lokalen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter zu binden. Dies wird bereits seit langem von der BDA und dem DGB gefordert. Hierfür ist bei jedem örtlichen Beirat ein Ausschuss aus Vertretern der lokalen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen zu bilden, der den Grundsicherungsträger hinsichtlich des Einsatzes öffentlich geförderter Beschäftigungsmaßnahmen berät. Erforderlich ist dazu weiterhin, die SGB II-Träger auf vollständige Transparenz gegenüber den Ausschüssen zu verpflichten sowie die Sozialparteien in dem Ausschuss mit einem Vetorecht auszustatten. Nur so können Arbeitsgelegenheiten kontrolliert eingesetzt und Wettbewerbsbeeinträchtigungen durch öffentliche Beschäftigung vermieden werden.

BDA und DGB schlagen deshalb folgende Ergänzung in Art. 1 Nr. 7 des Entwurfs vor:

In § 18 d werden nach Satz 4 folgende Sätze eingefügt:

„Jeder Beirat bildet einen Ausschuss aus Vertretern der örtlichen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen. Der Ausschuss berät die gemeinsame Einrichtung und die zugelassenen kommunalen Träger hinsichtlich der Förderkontingente und der Einsatzfelder öffentlich geförderter Beschäftigungsmaßnahmen. Sofern ein Einvernehmen nicht erzielt werden kann, besitzen beide Sozialparteien ein Vetorecht.“

Die gemeinsame Einrichtung hat den Beirat und den Ausschuss zur Erfüllung ihrer Aufgaben rechtzeitig und umfassend anhand von transparent aufbereiteten Unterlagen zu informieren.“

In § 18 d werden im letzten Satz die Wörter „Sätze 1 bis 4“ durch „Sätze 1 bis 9“ ersetzt.

b) Verpflichtung der BA, den gemeinsamen Einrichtungen Angebote an Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen (Art. 1 Nr. 9 des Entwurfs, § 44 b Abs. 5 SGB II) mit Ausfallbürgschaft des Bundes versehen

Die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung wird zukünftig verpflichtet, den gemeinsamen Einrichtungen Angebote an Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Hierauf soll das BMAS nach der Gesetzesbegründung im Rahmen der Fachaufsicht Einfluss nehmen können. Diese Dienstleistungen sollen insbesondere Verwaltungsdienstleistungen wie Vergabeverfahren oder Forderungszug umfassen. Über das Ob, den Umfang und die Dauer der Inanspruchnahme der Dienstleistungen soll die jeweilige Trägerversammlung entscheiden.

Damit ist für die BA keine Planungssicherheit hinsichtlich des Personaleinsatzes für die Bereitstellung der Dienstleistungen gegeben. Es muss ausgeschlossen werden, dass bei einer unterbleibenden oder nicht ausreichenden Beauftragung die BA – und damit der Beitragszahler – das Personalrisiko ohne Refinanzierungsmöglichkeit zu tragen hätte. Aktuell werden für die Erbringung von Dienstleistungen von der BA rund 4.800 Arbeitskräfte, davon rund 3.400 Dauerkräfte, vorgehalten. Allein die Kosten für die 3.400 Dauerkräfte belaufen sich auf rechnerisch rund 167 Mio. Euro pro Jahr. Für den Fall der Nichtinanspruchnahme der Dienstleistungen durch die gemeinsamen Einrichtungen ist nach Auffassung der BDA eine Ausfallbürgschaft des Bundes gegenüber der BA zwingend erforderlich. Ohne eine solche Bürgschaft würden – in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise – Risiken der Neuorganisation einer steuerfinanzierten Leistung auf den beitragsfinanzierten Versicherungsbereich der BA verlagert werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)157

3. Juni 2010

Information für den Ausschuss

Peter Schaar (Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit)

zum Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD und FDP

**Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der
Grundsicherung für Arbeitsuchende - Drucksache 17/1555 -**

Mit Blick auf die im o.g. Gesetzentwurf vorgesehenen bedeutsamen Änderungen der datenschutzrechtlichen Aufsichtszuständigkeit möchte ich Sie auf die Auswirkungen dieser Neuregelung aufmerksam machen.

Nach dem Entwurf sollen die bisher gemeinsam von der Bundesagentur für Arbeit (BA) und den Kommunen in den 346 sog. Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) wahrgenommenen Aufgaben auch weiterhin in „Gemeinsamen Einrichtungen“ durchgeführt werden (§ 44b Abs. 1 SGB II-E). Die Trägerschaft nach § 6 SGB II bleibt unberührt.

Dem entsprechend soll die gemeinsame Einrichtung selbst nicht Leistungsträger im Sinne des § 12 SGB I sein, wohl aber verantwortliche Stelle für die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Daten nach § 67 Abs. 9 SGB X sowie Stelle im Sinne von § 35 Abs. 1 SGB I (§ 50 Abs. 2 SGB II-E).

Dies entspricht also im Wesentlichen der Beibehaltung des status quo.

Dennoch sieht der Entwurf vor, dass die Datenschutzkontrolle und die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über die Informationsfreiheit bei den Gemeinsamen Einrichtungen sowie für die zentralen Verfahren der Informationstechnik entgegen der derzeitigen Praxis insgesamt dem BfDI obliegen sollen (§ 50 Abs. 4 Satz 2 SGB II-E).

Bisher unterliegen die ARGEn der uneingeschränkten Kontrolle der Landesbeauftragten für den Datenschutz (§ 81 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 SGB X). Lediglich soweit die Bundesagentur für Arbeit zentrale EDV-Programme den ARGEn zur Verfügung stellt oder generelle Vorgaben getroffen hat, ist die Zuständigkeit des BfDI begründet. Die konkrete Anwendung und Umsetzung im Einzelfall obliegen dagegen wiederum den ARGEn und dementsprechend der Aufsicht durch die Landesbeauftragten.

Diese Aufgabenteilung mit meinen Länderkolleginnen und -kollegen hat sich bewährt und gewährleistet eine effiziente und bürgernahe Datenschutzkontrolle „vor Ort“. Denn das Wirken der bisherigen ARGEn ist regional geprägt. Diesem regionalen Charakter trägt die sachgerechte gesetzliche Differenzierung in § 81 Abs. 3 SGB X Rechnung, wonach solche Stellen bei der Bestimmung der zuständigen datenschutzrechtlichen Aufsichtsbehörde als Stellen der Länder eingestuft werden. Durch den Verzicht auf diese sachgerechte Differenzierung wird auf den Vorteil der räumlichen Nähe zur beaufsichtigten Stelle verzichtet. Dies scheint mir mit Blick auf den erklärten politischen Willen der Stärkung der Aufsichtsbehörden schwerlich vertretbar zu sein.

Ich sehe daher keine Notwendigkeit für eine Änderung dieser Zuständigkeitsregel, die darüber hinaus einen nicht unerheblichen neuen Stellenbedarf beim Bund (15 neue Stellen) mit den entsprechenden Kosten (rund 1,2 Millionen Euro) zur Folge hätte.

Die Begründung für die neue Aufsichtsstruktur (S. 45 des Entwurfs), dies sei Folge aus der Zuordnung der gemeinsamen Einrichtung zur Bundesaufsicht (§ 47 Abs. 3 SGB II-E), teile ich nicht.

§ 47 Abs. 3 SGB II-E sieht vor, dass im Aufgabenbereich der Trägerversammlung das BMAS im Einvernehmen mit der zuständigen obersten Landesbehörde die Rechtsaufsicht über die gemeinsamen Einrichtungen führt. Den Aufgabenbereich der Trägerversammlung definiert § 44c SGB II-E. Hiernach entscheidet die Trägerversammlung über organisatorische, haushalterische und personalwirtschaftliche Fragen der gemeinsamen Einrichtung. Dies ist u. a. die Regelung der Ordnung in der Dienststelle und des Verhaltens der Beschäftigten (Nr. 5).

Hierunter fallen unter anderem zwar auch Regelungen zum Datenschutz (s. S. 35 des Entwurfs). Dieser aus dem Personalvertretungsrecht übernommene Tatbestand ist aber nur ein sehr kleiner bzw. enger Ausschnitt, der sich

auf die innere Ordnung und das Verhalten der Beschäftigten in der Dienststelle bezieht. Er erstreckt sich auf die Gesamtheit der Regelungen, die den störungsfreien, reibungslosen Ablauf des Lebens in der Dienststelle sichern sollen. Ordnungsregelungen, die spezifisch die Erfüllung der dienstlichen Aufgaben betreffen, fallen nicht hierunter.

Der Sozialdatenschutz umfasst demgegenüber in erster Linie die Daten, die von der verantwortlichen Stelle im Hinblick auf ihre Aufgaben nach dem SGB erhoben, verarbeitet oder genutzt werden (vgl. § 67 Abs. 1 Satz 1 SGB X).

Das Sozialgeheimnis in § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I ist demgemäß als Anspruch darauf definiert, dass die Sozialdaten nicht unbefugt erhoben, verarbeitet oder genutzt werden. Satz 2 bestimmt daneben, dass die Wahrung des Sozialgeheimnisses auch die Verpflichtung umfasst, sicherzustellen, dass die Sozialdaten nur Befugten zugänglich sind oder nur an diese weitergegeben werden. Nur dieser Teilaspekt ließe sich unter den o. g. § 44c Abs. 1 Nr. 5 SGB II-E subsumieren.

Es ist daher keinesfalls zwingend, wegen der vorgesehenen Rechtsaufsicht des Bundes für die gemeinsame Einrichtung im Aufgabenbereich der Trägerversammlung die datenschutzrechtliche Aufsichtszuständigkeit insgesamt dem BfDI zu übertragen. Der Aufgabenbereich der

Trägerversammlung impliziert lediglich datenschutzrechtliche Standardprobleme im organisatorischen Bereich wie z.B. Fragen der Videoüberwachung oder des hinreichenden Diskretionsabstandes, für deren Klärung gerade die räumliche Nähe der Kontrollbehörde von besonderem Vorteil wäre. Der datenschutzrechtlich wichtige Teil der Leistungsgewährung fällt nicht in den Aufgabenbereich der Trägerversammlung und unterliegt damit auch nicht der Rechtsaufsicht des BMAS.

Abschließend betone ich, dass es für mich von entscheidender Bedeutung ist, dass eine effiziente Datenschutzaufsicht im Interesse der Betroffenen auch weiterhin gewährleistet ist. Es ist schwer absehbar, wie eine zentrale Aufsichtsbehörde in über 300 dezentralen Stellen, die jeweils einen behördlichen Datenschutzbeauftragten zu bestellen haben, ihre Kontroll- und

Beratungsaufgaben wirksam ausüben soll. Ich spreche mich daher nachdrücklich für eine Beibehaltung der bisherigen, bewährten Datenschutzaufsichtsstrukturen aus.

Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie meine Argumente bei Ihren Beratungen berücksichtigen würden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)170

2. Juni 2010

Information für den Ausschuss

Aktion Psychisch Kranke

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Juni 2010 zum
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP

**Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung
für Arbeitsuchende - Drucksache 17/1555 -**

Die Aktion Psychisch Kranke e.V. begrüßt entschieden die Fortführung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung von Agenturen für Arbeit und Kommunen.

Bei der Neufassung der Feststellung der Erwerbsfähigkeit (Artikel 1 Nummer 9 / § 44a SGB II) sind Regelungen vorgesehen, die aus unserer Sicht für psychisch beeinträchtigte Menschen problematisch sind.

Darin ist vorgesehen, dass der Medizinische Dienst der Krankenkassen als regelhafte Begutachtungsinstanz bei Widersprüchen eingeführt wird. Dies schließt nicht eine weitere Begutachtung durch den Medizinischen Dienst der Rentenversicherung aus. Es ist zu befürchten, dass dies

- für zahlreiche psychisch beeinträchtigte Menschen zu zusätzlichen Begutachtungen führt,
- die ohnehin schon zu hohe Ausgliederungsquote psychisch beeinträchtigter Menschen aus dem Erwerbsleben ohne vorherige Rehabilitation erhöht und
- die Rechtsunsicherheit verstetigt.

Perspektivisch ist aus unserer Sicht ein gemeinsamer Medizinischer Dienst aller Sozialleistungsträger zu empfehlen, wie er im Arbeitsentwurf der Bundesregierung vom 25.1.2010 zum „Gesetz zur Einführung der eigenverantwortlichen und kooperativen Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ vorgesehen war.

Sofern dies (noch) nicht zu realisieren ist, **schlagen wir vor, dass der Medizinische Dienst der Rentenversicherung als für alle Sozialleistungsträger verbindlich entscheidender Gutachterdienst über die Erwerbsfähigkeit befindet.**

Ein entsprechendes Verfahren sieht auch die Beschlussvorlage zur 871. Sitzung des Bundesrats (Empfehlungen der Ausschüsse / Drucksache 226/1/10) vor.

Zur Begründung:

In Artikel 1 Nr. 9 (§ 44a Abs.1 SGB II) des Gesetzentwurfs der Bundesregierung ist formuliert:

„(1) Die Agentur für Arbeit stellt fest, ob der Arbeitsuchende erwerbsfähig ist. Der

kommunale Träger,

ein anderer Träger, der bei voller Erwerbsminderung zuständig wäre, oder

die Krankenkasse, die bei Erwerbsfähigkeit Leistungen der Krankenversicherung zu erbringen hätte,

kann der Feststellung widersprechen. Der Widerspruch ist zu begründen. *In diesem Fall entscheidet die Agentur für Arbeit nach Einholung eines Gutachtens des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung (§ 275 des Fünften Buches).* Sie ist an dessen Feststellung gebunden....“.

Da der Medizinische Dienst der Krankenversicherung (MDK) bisher nur in Einzelfällen einbezogen worden ist, wird durch die vorgeschlagene Regelung in vielen Fällen eine zusätzliche Begutachtungsinstanz eingeführt. Bisher entschied im Fall eines Widerspruchs die Einigungsstelle. Deren Entscheidung soll nun durch eine verbindliche Begutachtung durch den MDK abgelöst werden. Eine anschließende Begutachtung durch den Medizinischen Dienst der Rentenversicherung ist dadurch nicht ausgeschlossen. In strittigen Fällen kann es auf diese Weise zu aufeinander folgenden Begutachtungen durch die Medizinische Dienste der Arbeitsagenturen, der Krankenkassen und der Rentenversicherung kommen.

Jede Begutachtung ist für psychisch beeinträchtigte, kranke oder behinderte Menschen äußerst belastend. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Neuregelung verstärkt bei psychisch kranken Menschen diese Belastung in vielen Fällen. Sie ist auch nicht zielführend im Sinne der Förderung von Integration in Arbeit und Beschäftigung.

1. Die Beurteilung der Erwerbsfähigkeit ist bei Menschen mit psychischen Erkrankungen ein komplexes Verfahren. Die Agentur für Arbeit bedient sich *in aller Regel* des Medizinischen Dienstes der Agentur und beauftragt diesen mit der Begutachtung (*erste* Begutachtung).
2. Eine Begutachtung durch den Medizinischen Dienst der Krankenkassen (MDK) wäre die *zweite* Begutachtung, durchgeführt durch eine weitere Begutachtungsstelle. Viele Menschen mit psychischen Erkrankungen fühlen sich durch eine bevorstehende Begutachtung stark verunsichert und belastet. Nicht selten resultieren diese Besorgnisse aus den Erfahrungen mit vergleichbaren Begutachtungen. Schon der Umstand, dass nach einem ersten Gutachten ein zweites folgen kann, schafft neue Unsicherheiten. Gerade in der Zeit des Wartens auf die Begutachtungen treten nicht selten wieder neue Krisen und Krankheitszeichen. Daher muss die Zahl der Begutachtungen sowie die Zahl der Begutachtenden so gering wie möglich gehalten werden.
3. Der MDK ist regelhaft mit der Beurteilung der Arbeitsfähigkeit befasst, nicht aber mit der der Erwerbsfähigkeit. Dies ist vor dem Hintergrund der immer wieder sehr wechselhaften Verläufe von psychischen Krankheiten von großer Bedeutung. Denn durch den Wechsel der begutachtenden Person entstehen wieder neue Fragen im Begutachtungsverfahren und neue Belastungen.
4. Stellt der MDK fest, dass keine Erwerbsfähigkeit vorliegt, wird der Arbeitssuchende regelhaft auf die Sozialhilfe verwiesen. Zur Prüfung der Feststellung, ob Leistungen nach dem zweiten Kapitel des SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt), nach dem dritten Kapitel des SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) oder nach SGB VI erbracht werden müssen, ersucht der Sozialhilfeträger nach §

45 SGB XII den zuständigen Träger der Rentenversicherung, die Voraussetzungen zur Gewährung von Leistungen nach dem dritten Kapitel zu prüfen. Damit wird der Leistungsberechtigte ein *drittes* Mal und von einer *dritten* Stelle begutachtet. Das ist nicht nur unwirtschaftlich, sondern auch eine unzumutbare Belastung des Menschen, der mit der Bewältigung seiner psychischen Erkrankung und Beeinträchtigungen schon hinreichend beschäftigt ist.

Die Begutachtung des MDK kann interessensgeleitet erfolgen, wenn z.B. die Krankenkasse der ersten Feststellung der Agentur für Arbeit widersprochen hat. Zuständigkeitsfeststellungen, die sich aus unserem gegliederten System der sozialen Sicherung ergeben, dürfen nicht in Gestalt von verschiedenen, jeweils für sich nur unzureichend ausgestatteten Gutachtenverfahren ausgetragen werden.

Die Aktion Psychisch Kranke e.V. hat in den Jahren 2004 – 2007 Projekte im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales durchgeführt. Dabei standen die verschiedenen Wege zur Förderung der Aufnahme von Arbeit und Beschäftigung für alle Gruppen von Menschen mit psychischen Erkrankungen im Zentrum. In vielen Projektregionen wurden Erfahrungen mit dem Verfahren der Begutachtung und Feststellung der Erwerbsfähigkeit gesammelt und ausgewertet. Daher hat die APK ein qualifiziertes Verfahren im Sinne von Assessment und eine Begutachtung durch einen gemeinsamen Medizinischen Dienst aller Leistungsträger vorgeschlagen. Eine solche Lösung sah auch der Arbeitsentwurf der Bundesregierung vom 25.1.2010 zum ‚Gesetz zur Einführung der eigenverantwortlichen und kooperativen Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende‘ (Artikel 1, Punkt 22) vor.

Das jetzt im vorliegenden Gesetzentwurf vorgeschlagene Verfahren weist in die genau gegenteilige Richtung. Es wird eher Konflikte zwischen verschiedenen Leistungsträgern schaffen, nicht der Aufnahme von Arbeit und Beschäftigung dienen und die Menschen erheblichen Belastungen aussetzen.

Wir ersuchen Sie daher, an dieser Stelle die vorgeschlagenen Korrekturen im Gesetzentwurf vorzunehmen.