

Die Neuorganisation der Trägerschaft der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Gestaltungsoptionen und Umsetzungsvarianten
aus ministerieller Sicht

Dr. Klaus Bermig

I. Einleitung

In den letzten Wochen hat eine fraktionsübergreifende Bund-Länder-Arbeitsgruppe ein Kompromiss über die Weiterentwicklung der Organisationsstrukturen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch erarbeitet. Dem Bundeskabinett liegt seit heute der „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ vor, hierüber wird am 21. April 2010 beschlossen werden. Deshalb ist der angekündigte Titel des Vortrags (Gestaltungsoptionen und Umsetzungsvarianten) durch die politischen Entscheidungen der letzten Wochen schon überholt. Man könnte jetzt im Hinblick auf die gemeinsamen Einrichtungen als Überschrift wählen: „Legal wird, was sich bewährt hat“, wie es in der FAZ vom 26. März 2010 zu lesen war.

II. Die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe als Paradigmenwechsel

Wie sie wissen, befinden wir uns seit 2003 in der Phase der größten Sozialreform in der Nachkriegsgeschichte, deren Kernstück die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende ist. Von Anfang an hatte die Diskussion über die Zuständigkeit das Gesetzgebungsverfahren zur Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende in den Jahren 2003 und 2004 dominiert. Es ging ja nicht nur um die Zusammenführung zweier unterschiedlicher Leistungen,

sondern damit einhergehend auch um die Zusammenführung zweier unterschiedlicher Verwaltungsstrukturen und –kulturen mit bislang unterschiedlichen Zielsetzungen: die bundesweit und überregional tätige Bundesagentur für Arbeit mit den bisherigen Aufgaben nach dem SGB III (ausgerichtet auf die Erreichung eines hohen Beschäftigungsstandes und auf Verbesserung der Beschäftigungsstruktur) und die regional aufgestellten Kommunen mit den bisherigen Aufgaben nach dem BSHG (Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe in besonderen Lebenslagen). Beide Verwaltungskörper haben ihre Stärken, die auch gebraucht werden, weil es sich um eine heterogene Gruppe von Leistungsbeziehern handelt, bei der häufig soziale und berufliche Integration Hand in Hand gehen muss. Deshalb war es auch eine lohnende Diskussion, wie wir es schaffen können, diese Verwaltungskulturen und –sichtweisen noch näher zusammenzubringen. Die Bundesagentur hat mehr Erfahrung in der Berufsberatung und Job-Vermittlung, beobachtet überregionale Beschäftigungsströme und verfügt über ein bundesweites Netz von Dienststellen, was die Integration in den Arbeitsmarkt erleichtert. Die Kommunen wiederum können langjährige Erfahrung im sozialpolitischen und sozialintegrativen Bereich einbringen, bestehende Kontakte zu Betrieben nutzen und die begleitende Sozialpolitik speziell auf die Region ausrichten.

Zur organisatorischen Verbindung dieser beiden Perspektiven war im heutigen § 44b SGB II vorgesehen, dass Bundesagentur und Kommunen Arbeitsgemeinschaften errichten. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007 machte eine Weiterentwicklung der Organisation notwendig, hierfür hat das Bundesverfassungsgericht eine Frist bis 31. Dezember 2010 gesetzt. Mehr als zwei Jahre sind seitdem vergangen, mehrere Gesetzentwürfe mit unterschiedlichen Lösungsansätzen wurden erarbeitet. Was 2003/2004 galt, gilt auch heute: In den Medien wurde berichtet, die Beteiligten würden sich wieder schwer tun, zu einer Einigung zu kommen und wir wissen, dass das für die Akteure eine harte Geduldsprobe war (für mich selbst übrigens auch).

Ich meine aber: die lange Diskussion um die besten Lösungen ist der Größe und der Bedeutung der Aufgabe durchaus angemessen. Aktuell beziehen 6,8 Millionen Menschen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, deren tagtägliche Umsetzung in den Grundsicherungsstellen über 70.000 Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit und der Kommunen beschäftigt. Zuletzt wurde für die Grundsicherung für Arbeitsuchende wesentlich mehr Geld aufgewendet, als der Verteidigungshaushalt des Bundes. In Zahlen heißt das: Der Bund gibt täglich rund 134 Millionen Euro aus und jede deutsche Kommune wendet rechnerisch jeden Tag rund 140.000 Euro für die Grundsicherung für

Arbeitsuchende auf. Dies sind Dimensionen, bei denen es sich lohnt genauer hinzusehen und Lösungen zu finden, mit denen wirklich alle gut leben können. Auch wenn das unter Umständen länger dauert, als man sich dies wünschen mag.

III. Verfassungsrechtliche Grundlage der Weiterentwicklung, Art. 91e GG

Eine dauerhaft tragfähige Zuordnung der Verantwortlichkeiten funktioniert nur, wenn alle beteiligten Akteure den Kompromiss mittragen. Die verfassungsrechtliche Grundlage für den nun vorliegenden „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ der am 21. April 2010 vom Bundeskabinett beschlossen werden soll, ist der „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91e)“, den das Bundeskabinett am 31. März 2010 beschlossen hat. Er soll im weiteren Verfahren parallel beraten werden. Art. 91e GG schafft die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die weitere Aufgabenwahrnehmung der Leistungsträger des SGB II in gemeinsamen Einrichtungen („Jobcenter“). Er lässt insoweit Mischverwaltung zu und ist die Verfassungsgrundlage für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Art. 91e Abs. 1 und Abs. 2 GG sind für den gesamten Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende Sonderregelungen gegenüber Art. 83 ff. GG. Es handelt sich also um eine neue Art der Ausführung der Bundesgesetze.

Die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung wird der Regelfall der Durchführung des SGB II sein. Als Ausnahme ist die Zulassung von Kommunen zur alleinigen Aufgabenwahrnehmung (Optionskommunen) vorgesehen. Die getrennte Aufgabenwahrnehmung, wie bisher in 23 Kreisen praktiziert, wird es künftig nicht mehr geben.

Nach dem Regel-Ausnahme-Verhältnis kann die Zahl der Optionskommunen bezogen auf die Gesamtzahl der Aufgabenträger im Bundesgebiet bis zu einem Viertel betragen, dies ergibt bis zu 41 Optionskommunen zusätzlich zu den heute bestehenden 69. Sie werden Übrigens an einigen Stellen im Gesetz solche mathematischen Brüche finden – ich komme noch einige Male darauf zu sprechen – jeweils ein untrügliches Zeichen, dass hier ein politischer Kompromiss statt gefunden hat.

IV. Überblick über die wichtigsten allgemeinen Regelungsinhalte

Wir alle wissen, dass kein Gesetz so aus dem Verfahren herauskommt, wie es hineinging. Das dürfte auch hier so kommen. Den Grundkonsens sehe ich aber nicht in Gefahr; die wesentlichen Punkte stehen.

Bundesagentur für Arbeit und Kommunen nehmen ihre Aufgaben in Jobcentern einheitlich wahr. Die kommunale Option wird zwar als dauerhafte Alternative, aber als Ausnahmefall ausgestaltet, für dessen Eintritt bestimmte Rechtfertigungsgründe vorliegen und Bedingungen erfüllt sein müssen; insbesondere ist ein 2/3-Erfordernis für die Antragstellung in den Kommunalparlamenten vorgesehen, um eine nachhaltige und langfristig angelegte Aufgabenwahrnehmung und Akzeptanz sicher zu stellen.

Die Trägerschaft und Finanzierung im SGB II bleiben unberührt. Zusätzliche kostenintensive bürokratische Strukturen auf lokaler Ebene werden vermieden.

Für die Beschäftigten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende wird eine sichere Perspektive geschaffen. Bei Wechsel der Organisationsform (Jobcenter vs. Option) gilt der Grundsatz: Das Personal folgt der Aufgabe.

Im Sinne moderner Steuerung und Transparenz werden für alle Grundsicherungsstellen ein bundeseinheitlicher Kennzahlenvergleich und ein bundeseinheitliches Zielvereinbarungssystem geschaffen.

Kommunale Träger, die ihre Aufgaben derzeit in getrennter Aufgabenwahrnehmung wahrnehmen (dies betrifft 23 Kreise und kreisfreie Städte), können wählen, ob sie sich um Zulassung als Optionskommune bewerben oder ihre Aufgaben künftig gemeinsam mit der Bundesagentur für Arbeit wahrnehmen. Der Antrag auf Zulassung als Optionskommune muss bis zum 31. Dezember 2010 gestellt sein.

V. Gemeinsame Einrichtung – „Jobcenter“

V.1. Struktur

Die Strukturen der bestehenden ARGEn werden deutlich verbessert. Tiefgreifende Übergangsprozesse werden vermieden.

Die Wahrnehmung der laufenden Geschäfte sowie die Vertretung des Jobcenters nach außen obliegt dem Geschäftsführer. Dessen Befugnisse werden insbesondere in den Bereichen Personal und Haushalt gestärkt. Er wird von der Trägerversammlung des Jobcenters für fünf Jahre bestellt, ist Beschäftigter eines der beiden Träger und untersteht dessen Dienstaufsicht. Er führt hauptamtlich die Geschäfte, vertritt das Jobcenter gerichtlich und außergerichtlich. In diesem Rahmen führt er die von der Trägerversammlung beschlossenen Maßnahmen aus und nimmt an deren Sitzungen beratend teil.

Bei jedem Jobcenter wird eine Trägerversammlung gebildet. Sie erhält einen gesetzlich klar definierten Aufgabenbereich und entscheidet insbesondere über organisatorische und personalwirtschaftliche Angelegenheiten. Die Jobcenter erhalten eine Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt. Die Jobcenter werden von örtlichen Beiräten bei Auswahl und Gestaltung der Eingliederungsinstrumente beraten, in denen die Akteure des lokalen Arbeitsmarktes vertreten sind.

V.2. Personal

Dem Personal der Träger, das in den bestehenden Arbeitsgemeinschaften tätig ist, werden entsprechende Aufgaben in den Jobcentern zugewiesen. Der Geschäftsführer des Jobcenters erhält Direktionsrechte über das Personal. So kann er z.B. im Rahmen des von der Trägerversammlung beschlossenen Stellenplans Beförderungen vornehmen.

Die Jobcenter erhalten eigene Personalvertretungen, Gleichstellungsbeauftragte und Schwerbehindertenvertretungen. Die Trägerversammlung erstellt einen Stellenplan, der von den Trägern genehmigt wird. Die Trägerversammlung berücksichtigt dabei Betreuungsschlüssel, um die Qualität der Aufgabenwahrnehmung zu sichern.

V.3. Aufsicht

Die Aufsichtsrechte von Bund und Ländern werden klar zugeordnet. Die beiden Träger bleiben für die rechtmäßige und zweckmäßige Erbringung der Leistungen verantwortlich, die sie finanzieren und sind berechtigt, die Wahrnehmung der Aufgaben im Jobcenter zu prüfen und Auskunft und Rechenschaft über die Leistungserbringung zu fordern.

Die Leistungsträger Bundesagentur für Arbeit und Kommune bleiben für ihre Leistungen gegenüber dem Jobcenter verantwortlich. Die Rechts- und Fachaufsicht über die Bundesagentur für Arbeit verbleibt beim Bund, die Aufsicht über die Kommunen beim Land.

Anders als bisher führt im Aufgabenbereich der Trägerversammlung die Rechtsaufsicht über die Jobcenter der Bund, wobei er ein Einvernehmen mit dem jeweiligen Land erzielen soll.

Für die Jobcenter gibt es eine moderne Steuerung und Transparenz: Sie sind in ein Zielvereinbarungssystem eingebunden und nehmen an einem bundesweiten Kennzahlenvergleich teil, der in Zukunft auch für die Optionskommunen Anwendung findet.

V.4. IT; Datenschutz

Die Jobcenter nutzen bundesweit die zentralen IT-Verfahren der Bundesagentur für Arbeit. Zuständig für die datenschutzrechtliche Kontrolle der Jobcenter ist der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.

VI. Optionskommunen

VI.1. Entfristung der bestehenden 69 Optionskommunen

Die Zulassungen der bestehenden 69 Optionskommunen werden entfristet.

VI.2. Neuzulassungen in begrenztem Umfang und unter bestimmten Voraussetzungen

Weitere Optionskommunen können zugelassen werden. Nach dem Regel-Ausnahmeverhältnis können bis zum 1. Januar 2012 bis zu 41 weitere Optionskommunen zugelassen werden. Die Zulassung erfolgt durch Rechtsverordnung zum 1. Januar 2012 und - soweit das entsprechend der Grundgesetzänderung zur Verfügung stehende Kontingent noch nicht ausgeschöpft ist - in einer weiteren Tranche zum 1. Januar 2017.

Erforderlich für den Antrag ist wie schon gesagt u.a. eine 2/3 - Mehrheit in den kommunalen Gremien. Dies gilt nicht für die Ausweitung des Optionsgebiets bei Gebietsreformen. Auch muss sich die Kommune verpflichten, mindestens 9/10 des Personals der BA, welches in der bestehenden Arbeitsgemeinschaft tätig ist, zu übernehmen. Dies schafft Sicherheit für die Beschäftigten. Sie behalten ihren Arbeitsplatz. Dies gilt auch für die Ausweitungen der Optionskommunen bei Gebietsreformen.

Die Voraussetzungen der Eignung sowie das Verfahren der Zulassung werden durch Rechtsverordnung des BMAS mit Zustimmung des Bundesrates geregelt (sog. Kommunalträger-Eignungsfeststellungsverordnung, die parallel zum Gesetzentwurf abgestimmt wird). Sie bestimmt bundeseinheitliche Eignungskriterien. Die Eignungsfeststellung erfolgt durch die Länder. Diese legen auch fest, wie die Optionskommunen auf die einzelnen Länder verteilt werden.

VI.3. Gebietsreform

Wenn eine Gebietsreform dazu führt, dass in ein und derselben Kommune das SGB II jeweils in einem Teilgebiet in einer ARGE bzw. einer Option durchgeführt wird, soll künftig eine einheitliche Durchführung möglich sein. In diesen Fällen kann sich die Optionszulassung künftig auf das gesamte (neue) Kreisgebiet erstrecken. Auch wenn sich das „Optionsgebiet“ insoweit vergrößert, zählt dies nicht als Neuzulassung einer Optionskommune im Sinne der „1/4 Regelung“ des Art. 91e GG.

VI.4. Aufsicht, Zielvereinbarungssystem

Die Aufsicht über die Optionskommunen verbleibt bei den Ländern. Der Bund erhält Rechtsaufsicht gegenüber den Ländern, soweit Bundesmittel in den Optionskommunen verausgabt werden. Zu diesem Zweck erlässt der Bund Verwaltungsvorschriften zu grundsätzlichen Rechtsfragen.

Die Optionskommunen werden, wie die gemeinsamen Einrichtungen, in ein Zielvereinbarungssystem eingebunden und nehmen an einem bundesweiten Kennzahlenvergleich teil. Die Optionskommunen stellen technisch sicher, dass sie die hierfür benötigten Daten an die Bundesagentur für Arbeit übermitteln.

VI.5. Finanzkontrolle

Die schon jetzt bestehende Finanzkontrolle des Bundes und das Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes bei den Optionskommunen werden klar gesetzlich geregelt. Wie die gemeinsamen Einrichtungen werden auch die Optionskommunen von einem örtlichen Beirat und einem Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt unterstützt.

VII. Übergreifende Strukturen

VII.1. Kooperationsausschüsse auf Landesebene

Auf Landesebene werden zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem jeweiligem Land Kooperationsausschüsse gebildet. Sie bestehen aus sechs Mitgliedern (je drei von der zuständigen obersten Landesbehörde und vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales), die aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden wählen. Die Kooperationsausschüsse koordinieren die Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Landesebene, vereinbaren jährlich die Ziele und Schwerpunkte der Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik in der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Landesebene und stimmen diese mit den Zielvereinbarungen ab. Außerdem werden sie vor Erlass von Weisungen in grundsätzlichen Angelegenheiten mit der

Sache befasst, bei Konflikten über Weisungszuständigkeiten in Bezug auf die gemeinsamen Einrichtungen eingeschaltet und entscheiden ggf. bei Meinungsverschiedenheiten über die Weisungszuständigkeit.

VII.2. Bund-Länder-Ausschuss

Auf Bundesebene wird beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales ein Bund-Länder-Ausschuss eingerichtet. Dieser beobachtet und erörtert zentrale Fragen der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Fragen der Aufsicht und der Zielvereinbarungen (Monitoring und Austausch über zentrale Fragen der Umsetzung der Grundsicherung). Bei der Beobachtung und Beratung zentraler Fragen der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist der Ausschuss mit Vertretern der Bundesregierung, der Länder, der kommunalen Spitzenverbände und der Bundesagentur besetzt. Bei der Beratung von Fragen der Aufsicht ist er mit Vertretern der Bundesregierung und der Aufsichtsbehörden der Länder besetzt. Bund und Länder können einvernehmlich Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und der Bundesagentur einladen.

VII.3. Örtliche Beiräte

Bei jeder gemeinsamen Einrichtung und bei jedem zugelassenen kommunalen Träger werden örtliche Beiräte gebildet, welche die Grundsicherungsstellen bei der Auswahl und Gestaltung der Eingliederungsinstrumente und -maßnahmen beraten und eine Vernetzung mit lokalem Wissen herstellen sollen. Die Mitglieder werden auf Vorschlag der Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes (insb. Träger der freien Wohlfahrtspflege, Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie Kammern und berufsständische Organisationen) von der Trägerversammlung bzw. dem zugelassenen kommunalen Träger berufen. Vertreter von Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes, die selbst Eingliederungsleistungen nach dem SGB II anbieten, dürfen nicht Mitglieder der Beiräte sein.

VII.4. Zielsteuerung, Benchmarking und Controlling

Moderne Steuerung und Transparenz werden gestärkt: Alle Grundsicherungsstellen werden in ein einheitliches Zielvereinbarungs- und Kennzahlenvergleichssystem eingebunden. Zur Gewährleistung einer politischen und öffentlichen Kontrolle werden auf folgenden Ebenen Zielvereinbarungen geschlossen:

- Zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur;
- Zwischen Bundesagentur/Kommunen und den Jobcentern;
- Zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und den zuständigen Landesbehörden sowie
- Zwischen den zuständigen Landesbehörden und den Kommunen als Leistungsträger des SGB II.

Zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit finden Kennzahlenvergleiche statt, nicht im Sinne eines Wettbewerbs, sondern um einen Lernprozess anzustoßen, best practice Beispiele zu erkennen und Transparenz über die Verwendung der Mittel und über die Effizienz der Grundsicherungsstellen herzustellen. Die Ziele des Benchmarking sind:

- Zu vergleichen, um zu sehen;
- Zu analysieren, um zu erkennen und
- Zu lernen, um zu verbessern.

Die Daten und Kennzahlen werden in zwei Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates geregelt. Hierzu wird eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände und der Bundesagentur für Arbeit eingerichtet, die ihre Arbeit bereits aufgenommen hat.

VIII. Ausblick

Der bevorstehende Abschluss der Organisationsdebatte ist die Voraussetzung für eine Konsolidierung des SGB II, die fachliche Stabilisierung der Personalkörper in den Grundsicherungsstellen, die wiederum Grundlage ist für eine weitere Verbesserung der Qualität. Dort wo

die beiden Verwaltungskulturen gemeinsam erfolgreich sein können, kann eine weitere Annäherung statt finden; dies wird allen nutzen. Dort wo es ein Nebeneinander gibt, wollen wir keinen Wettbewerb, bei dem zwei gegeneinander antreten und einer am Ende gewinnt während der andere verliert. Der Systemwettbewerb ist beendet. Angesichts der grundlegenden Fragen, die sich im Rahmen des SGB II für Millionen Menschen stellen, wäre es nicht angemessen, wenn sich Behörden längerfristig mehr mit ihrer eigenen Existenz beschäftigen, als mit den Menschen. Die unterschiedlichen Sichtweisen der beiden Verwaltungskulturen können und sollen ein gemeinsames Lernen und ein Miteinander- und Aneinanderwachsen ermöglichen. Der jetzt erreichte Kompromiss zwischen Bund und Ländern war möglich, weil sich die Beteiligten auf Augenhöhe begegnet und aufeinander zugegangen sind. Die Kompromissfähigkeit aller Beteiligten wird auch im „Alltag“ des neuen SGB II gefragt sein. Die Aufgaben werden nicht geringer, aber der Einsatz im Interesse der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und ihrer Familien lohnt sich.

Der Autor *Dr. Klaus Bermig* ist Leiter des Referats „Grundsatzfragen der Grundsicherung für Arbeitssuchende“ im Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

