

Positionierung des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg zu den Gesetzgebungsverfahren des Bundes zur Grundsicherung für Arbeitssuchende

Karl-Ludwig Böttcher

Zunächst einige Bemerkungen zur Vorgeschichte „Vom Konsens zum Trauerspiel“ (Zitat Prof. Dr. Bauer, KWI Potsdam). Nachdem das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 20. Dezember 2007 festgestellt hatte, dass eine Mischverwaltung in den Arbeitsgemeinschaften aus den der Bundesagentur für Arbeit zugehörigen örtlichen Agenturen für Arbeit sowie den örtlichen Trägern der Sozialhilfe nach dem damaligen Sozialgesetzbuch II – im Volksmund Hartz-IV verfassungswidrig sei, war dem Gesetzgeber aufgegeben, bis zum 31. Dezember 2010 einen verfassungskonformen Zustand herzustellen. Nach allgemeinem Verständnis, so auch der kommunalen Spitzenverbände, wurde als einzig vernünftiger Lösungsansatz eine Änderung des Grundgesetzes angesehen. Seitens der damaligen Großen Koalition auf Bundesebene wurde bis in das Jahr 2009 hinein diese Grundgesetzänderung als Basis für die Neuregelung des SGB II vorgesehen und auch öffentlich zugesagt, so auch mehrfach durch Frau Bundeskanzlerin Angela Merkel. Bis heute ist für die kommunalen Verantwortungsträger, und zwar quer durch alle Parteien, völlig unverständlich, weshalb es dann zum Ende der letzten Legislaturperiode des Bundestages zur plötzlichen Abkehr der CDU/CSU von dem gemeinsamen Vorhaben der Schwarz-Roten Koalition auf Bundesebene kam und der besagte „Scherbenhaufen“ hinterlassen wurde. Wenn es tatsächlich nur zu einer einfachgesetzlichen Regelung kommen würde, hätten darunter in aller erster Linie die von Sozialhilfe betroffenen Menschen – nämlich Bürgerinnen und Bürger in unseren Städten und Gemeinden – zu leiden gehabt.

Nachdem durch die neue Bundesregierung dann endlich das Signal kam, die Arbeitsgemeinschaften im Grundgesetz zu verankern, tagte ab 26. Februar 2010 eine aus zehn Ministern, so Herrn Minister Baaske,

Staatssekretären und Bundestagsmitgliedern bestehende interfraktionelle Bund-Länder-AG. Die Arbeitsgruppe hatte das Ziel, im ersten Halbjahr 2010 eine Lösung zu erarbeiten, die die Vermittlung und Betreuung von Langzeitarbeitslosen aus einer Hand gewährleistet. Diese Lösung soll verfassungsrechtlich abgesichert werden. Es soll eine dauerhafte und stabile Organisationsstruktur geschaffen werden. Im Ergebnis hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales am 1. April 2010 Referentenentwürfe vorgelegt, zu denen es äußerst kurzfristig am 12. April 2010 eine Anhörung der Länder und der kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene durchgeführt hat. Die Geschäftsstelle hat eine Stellungnahme gegenüber DST und DStGB abgegeben und diese auch Herrn Minister Baaske zugeleitet. Sowohl die Referentenentwürfe als auch die Stellungnahme können bei Interesse in der Geschäftsstelle abgefordert werden.

Vorweg lässt sich zusammenfassend festhalten, dass der Gesetzesentwurf weit hinter den Erwartungen zurückbleibt. Der Städte- und Gemeindebund hatte mit seiner Forderung nach einer Verankerung der Mischverwaltung im Grundgesetz gehofft, dass tatsächlich in den Arbeitsgemeinschaften eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung stattfinden könne. Dies wird hingegen nicht der Fall sein. In den gemeinsamen Einrichtungen wird die Wahrnehmung der Aufgaben der Agentur für Arbeit einerseits und der Aufgaben der Kommune andererseits getrennt stattfinden. Die Träger haben im Wesentlichen – wenn überhaupt – jeweils nur Einfluß auf ihren Bereich.

Positiv anzumerken ist, dass der Arbeitssuchende und die Bedarfsgemeinschaften nur bei einer Stelle Leistungen beantragen müssen, einen einheitlichen Verwaltungsakt und Leistungen aus einer Hand erhalten. Wenigstens dieses Ziel wird erreicht.

Im Einzelnen einige wichtige Regelungen:

- Änderung des Grundgesetzes;
- Einfügung von Art. 91e GG: Bei der Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitssuchende wirken Bund und Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Gemeinden und Gemeindeverbände in der Regel in gemeinsamen Einrichtungen zusammen;
- Der Bund kann zulassen, dass eine begrenzte Anzahl von Gemeinden und Gemeindeverbänden auf ihren Antrag und mit Zustimmung der obersten Landesbehörde die Aufgabe allein wahrnimmt;

- Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf;
- Unverständlich aus unserer Sicht ist, dass im neuen Artikel 91e Abs. 2 eine Finanzierungsverpflichtung des Bundes für die sogenannten Optionskommunen geregelt wird, nicht aber für die gemeinsame Einrichtung;
- Verordnung über das Verfahren zur Feststellung der Eignung als zugelassener kommunaler Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende;
- Die Verordnung sieht vor, dass - neben dem Fortbestand der bisherigen 69 zugelassenen Kommunen (sog. Optionskommunen) – bis zu 41 weitere kommunale Träger zur alleinigen Wahrnehmung der Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitssuchende zugelassen werden können;
- Dies erfolgt nach einem Antragsverfahren in den Ländern durch eine Verordnung des Bundes;
- Die Landesbehörden legen gemeinsam fest, wie viele kommunale Träger in einem Land jeweils zugelassen werden können;
- Die antragstellenden Kommunen müssen bestimmte Eignungskriterien in ihrem Antrag konzeptionell darlegen;
- Die Verordnung bedarf der Zustimmung des Bundesrates;
- Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende;
- Artikel 1 enthält die Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch;
- Artikel 2 die Änderung weiterer Vorschriften, beispielsweise in SGB III und SGB IX;
- Artikel 3 hält fest, dass das Gesetz am 1. Januar 2011 in Kraft tritt. Die Änderung bestimmter Paragraphen wie §§ 6a, 6c, 48a, 48b, 51a bis 55 und 75 SGB II soll am Tag nach der Verkündung in Kraft treten.

„Optionskommunen“

- Die Zulassung der bisher zur alleinigen Wahrnehmung der Aufgaben nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II zugelassenen kommunalen Träger wird über den 31. Dezember 2010 hinaus unbefristet verlängert, soweit die zugelassenen kommunalen Träger gegenüber der Landesbehörde bestimmte Verpflichtungen (Zielvereinbarung abzuschließen mit Land, bestimmte Daten

zu erheben und der Bundesagentur für Arbeit zu übermitteln) anerkennen.

- Auf Antrag wird eine begrenzte Anzahl weiterer kommunaler Träger vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales zugelassen, wenn sie geeignet sind, die Aufgaben zu erfüllen, sie sich verpflichten, eine besondere Einrichtung zu schaffen, sie sich verpflichten mindestens 90 Prozent des Personals der BA, dass zum Zeitpunkt der Zulassung mindestens 24 Monate in der Arge oder der Agentur für Arbeit gearbeitet hat, zu übernehmen.
- Der Antrag bedarf in den dafür zuständigen Vertretungskörperschaften der kommunalen Träger einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder sowie der Zustimmung der zuständigen obersten Landesbehörde. Hinweis: Das hat die Geschäftsstelle in ihrer Stellungnahme begrüßt, weil es sich um eine Entscheidung mit weitreichender Wirkung handelt, die auf eine breite Basis gestellt werden sollte.
- Soweit Kommunen ihre Aufgaben nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II bislang in getrennter Aufgabenträgerschaft wahrgenommen haben, wird es dies zukünftig nicht mehr geben. Diese Kommunen können einen Antrag auf Zulassung als kommunaler Träger stellen oder sie bilden mit der Agentur für Arbeit eine gemeinsame Einrichtung.

Arbeitsgemeinschaften

- Als „Nachfolger“ der bisherigen Arbeitsgemeinschaften wird es zukünftig die sogenannten gemeinsame Einrichtung geben. Zur einheitlichen Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende bilden die Träger im Gebiet jedes kommunalen Trägers nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II eine gemeinsame Einrichtung. Die gemeinsame Einrichtung nimmt die Aufgaben der Träger nach SGB II wahr.
- Die gemeinsame Einrichtung ist befugt, Verwaltungsakte und Widerspruchsbescheide zu erlassen.
- Die Aufgaben werden durch von den Trägern zugewiesenes Personal durchgeführt.
- Jedem Träger obliegt die Verantwortung für die Erbringung seiner Leistungen. Er hat gegenüber der gemeinsamen Einrichtung ein Weisungsrecht. Das gilt dann nicht, wenn die Trägerversammlung zuständig ist.

- Die Träger sind berechtigt, von der gemeinsamen Einrichtung die Erteilung von Auskünften und Rechenschaftslegung über die Leistungserbringung zu fordern, die Wahrnehmung der Aufgaben in der gemeinsamen Einrichtung zu prüfen und die gemeinsame Einrichtung an ihre Auffassung zu binden.
- Die Trägerversammlung und ihre Aufgaben sollen gesetzlich geregelt werden. Hinweis: Die Regelungen zur gemeinsamen Einrichtung einerseits und zur Trägerversammlung andererseits sind so angelegt, dass die sachlich-inhaltliche Aufgabenwahrnehmung durch die Agentur für Arbeit und die Kommune zukünftig getrennt stattfinden wird. Eine gemischte Verwaltung, in der sich die Träger auch in das Aufgabengebiet des jeweils anderen Trägers einbringen, soll es nicht mehr geben. So werden die Aufgaben der Trägerversammlung auf bestimmte organisatorische Themen konzentriert. Bei der Leistungsbearbeitung wird die Kommune in ihrer Entscheidung über die Kosten der Unterkunft an Vorentscheidungen der Agentur für Arbeit gebunden.
- Die Trägerversammlung soll regelmäßig aus je drei Vertretern der Kommunen und Agentur für Arbeit bestehen. Können sich die Träger auf einen Vorsitzenden nicht einigen, wird dieser abwechselnd für die Dauer von zwei Jahren bestellt, wobei die erstmalige Bestimmung durch die Agentur für Arbeit erfolgt. Die Stimme des Vorsitzenden entscheidet bei Stimmengleichheit.
- Die Trägerversammlung entscheidet über organisatorische, personalwirtschaftliche, personalrechtliche und personalvertretungsrechtliche Fragen.
- In der Trägerversammlung wird das örtliche Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm der Grundsicherung für Arbeitssuchende unter Beachtung von Zielvorgaben der Träger abgestimmt.

Geschäftsführer

- Dem Geschäftsführer kommen umfassende Kompetenzen zu. Er hat die von der Trägerversammlung in deren Aufgabenbereich beschlossenen Maßnahmen auszuführen und nimmt an deren Sitzungen beratend teil.
- Der Geschäftsführer wird auf fünf Jahre durch die Trägerversammlung bestellt. Kann eine Einigung nicht herbeigeführt werden, wird der Geschäftsführer von den Trägern abwechselnd

jeweils für zweieinhalb Jahre bestimmt, die erstmalige Bestimmung erfolgt durch die Agentur für Arbeit.

- Der Geschäftsführer ist Beschäftigter eines Trägers und untersteht dessen Dienstaufsicht.
- Der Geschäftsführer übt die dienst-, personal- und arbeitsrechtlichen Befugnisse über das zugewiesene Personal aus. Allein bei der Gründung und Beendigung der Beamtenverhältnisse oder Arbeitsverhältnisse ist der Träger als Arbeitgeber zuständig.
- Hinweis: Diese Befugnisse haben DST und DStGB in ihrer Stellungnahme als zu weitgehend eingeschätzt.

Personal

- Die Beamten und Arbeitnehmer der Bundesagentur für Arbeit, die am Tag vor der Zulassung eines weiteren kommunalen Trägers und mindestens seit 24 Monaten Aufgaben der Bundesagentur als Träger nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II in dem Gebiet des kommunalen Trägers wahrgenommen haben, treten zum Zeitpunkt der Neuzulassung kraft Gesetzes in den Dienst des kommunalen Trägers über. Azubis entsprechend. 10 Prozent dieser Personen können durch die Kommune wieder an die BA rückgeführt werden.
- Treten Beamte über, wird das Beamtenverhältnis mit dem anderen Träger fortgesetzt. Bei Arbeitnehmern tritt der neue Träger in das bestehende Arbeitsverhältnis ein. Es gelten dann die für Arbeitnehmer des neuen Trägers geltenden Tarifverträge. Der aufnehmende Träger hat den Beamten und Arbeitnehmern die Fortsetzung des Beamten- oder Arbeitsverhältnisse schriftlich zu bestätigen.
- Bei den gemeinsamen Einrichtungen werden die Arbeitnehmer und Beamten, die bis zum 31. Dezember 2010 in einer Arbeitsgemeinschaft gearbeitet haben, durch die Träger für die Dauer von fünf Jahren zur Dienstleistung zugewiesen. Die bestehenden Arbeitsverhältnisse bleiben unberührt. Spätere Zuweisungen erfolgen im Einzelfall mit Zustimmung des Geschäftsführers. Die Zuweisung kann aus dienstlichen Gründen mit einer Frist von drei Monaten beendet werden.
- Mit der Zuweisung des Personals übertragen die Träger der gemeinsamen Einrichtung die entsprechenden Stellen- und Planstellen sowie Ermächtigungen für die Beschäftigung von

Arbeitnehmern mit befristeten Arbeitsverträgen zur Bewirtschaftung. Der von der Trägerversammlung aufzustellende Stellenplan bedarf der Genehmigung der Träger. Bei der Aufstellung und Bewirtschaftung des Stellenplanes unterliegt die gemeinsame Einrichtung der Rechts- und Fachaufsicht der Träger.

Gremien

Hinsichtlich der Vielzahl der einzurichtenden Gremien kommt uns das in Brandenburg sattsam bekannt vor – nämlich das hier weit verbreitete „Beirats- und Beauftragtenunwesen“. Kritisch ist diesbezüglich anzumerken, dass sich eine Reihe von Gremien also 16x über alle Bundesländer verteilen wird und des Weiteren in etlichen Gremien die kommunalen Träger überhaupt nicht vorkommen sollen und die hinreichende Gefahr abzusehen ist, dass Bund und Länder hier Entscheidungen über die Kommunen hinweg treffen können. Auch ist eine Ausdehnung des Berichts- und Statistikwesens in Folge der vorgesehenen Splittung der Bund-Länder-Zuständigkeiten absehbar.

Zu den beabsichtigten Regelungen im Einzelnen:

- Die jeweils zuständige Landesbehörde und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bilden einen Kooperationsausschuss. Je drei Personen.
- Der Kooperationsausschuss hat die Aufgabe die Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitssuchende auf Landesebene zu koordinieren. Hinweis: Im Bereich SGB II hat das Land Aufsichtsfunktion, im Übrigen keine originären Aufgaben, auch trägt es keine Finanzverantwortung. Vertreter der Kommunen, die im Gegensatz zum Land Aufgabenträger sind, sind nicht vorgesehen, weshalb die Geschäftsstelle sich für eine Beteiligung der Kommunen an Stelle der Länder an den Kooperationsausschüssen ausgesprochen hat.
- Bund und Land verabreden jährlich im Kooperationsausschuss die Ziele und Schwerpunkte der Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik. Hinweis: Fraglich ist, welchen Zweck dies haben soll. Die Kommunen nehmen ihre Aufgaben jedenfalls als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben wahr, so dass eine Zielvereinbarung, die das Land mit dem Bund abschließt, für die Kommunen keine Auswirkungen haben dürfte.

- Der Kooperationsausschuss kann sich über die Angelegenheiten der gemeinsamen Einrichtung unterrichten lassen. Er entscheidet bei bestimmten Meinungsverschiedenheiten der Trägerversammlung, kann dieser Empfehlungen geben. Der Kooperationsausschuss ist durch die Träger anzurufen, wenn sie in grundsätzlichen Angelegenheiten der gemeinsamen Einrichtung eine Weisung erteilen wollen. Hinweis: Obwohl die zuständige Landesbehörde weder für die Leistungserbringung noch für die Finanzierung der Leistungen nach SGB II zuständig ist, erhalten Bund und Land mit dem Kooperationsausschuss die Möglichkeit, auf die kommunale Aufgabenwahrnehmung Einfluß zu nehmen. Mit dem Kooperationsausschuss wird folglich eine weitere, zusätzliche Entscheidungsebene eingeführt. Die Sinnhaftigkeit dieser Kompetenz des Kooperationsausschusses ist in Frage gestellt.
- Beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird ein Ausschuss für die Grundsicherung für Arbeitssuchende gebildet: Bund-Länder-Ausschuss. Er ist besetzt mit Vertretern der Bundesregierung, der Länder, der kommunalen Spitzenverbände und der Bundesagentur. Die beiden letzteren sind nicht Mitglied, wenn es um Fragen der Aufsicht geht.
- Der Bund-Länder-Ausschuss beobachtet und berät die zentralen Fragen der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitssuchende und Fragen der Aufsicht.
- Bei jeder gemeinsamen Einrichtung wird ein Beirat gebildet: Örtlicher Beirat. Die Trägerversammlung beruft die Mitglieder des Beirates (Vertreter der Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Kammern etc.). Hinweis: Die Geschäftsstelle hat gefordert, dass auch die Städte und Gemeinden in den örtlichen Beiräten vertreten sein sollten. DST und DStGB haben dafür plädiert, es der Entscheidung der Träger zu überlassen, ob sie einen solchen Beirat gründen wollen.
- Bei jeder gemeinsamen Einrichtung wird eine Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt aus dem Kreis des Personals bestellt.
- Die gemeinsame Einrichtung wird in den Sitzungen kommunaler Gremien zu Themen, die den Aufgabenbereich der Beauftragten betreffen, von der Beauftragten vertreten. Hinweis: Die Geschäftsstelle hat darauf hingewiesen, dass die kommunalen Gremien selbst festlegen, wen sie zu welchem Thema einladen. DST und DStGB haben diese Beauftragte und ihre Aufgaben als zusätzlichen, entbehrlichen Verwaltungsaufwand abgelehnt.

Aufsicht

- Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übt die Rechts- und Fachaufsicht über die Bundesagentur für Arbeit, soweit diese ein Weisungsrecht gegenüber der gemeinsamen Einrichtung hat, aus.
- Die zuständigen Landesbehörden führen die Aufsicht über die kommunalen Träger, soweit diese ein Weisungsrecht gegenüber der gemeinsamen Einrichtung haben.
- Im Aufgabenbereich der Trägerversammlung führt das Bundesministerium die Rechtsaufsicht über die gemeinsame Einrichtung im Einvernehmen mit der zuständigen Landesbehörde.
- Die aufsichtsführenden Stellen sind berechtigt, die Wahrnehmung der Aufgaben bei den gemeinsamen Einrichtungen zu prüfen.
- Die zuständigen Landesbehörden üben die Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger aus.
- In diesem Fall übt das Bundesministerium für Arbeit die Rechtsaufsicht über die Länder aus. Hinweis: Die Geschäftsstelle hat diese Aufsichtsregeln als unnötig kompliziert beziehungsweise missglückt kritisiert. Mit welchen ordnungsrechtlichen Mitteln will der Bund die Rechtsaufsicht gegenüber den Ländern ausüben?

EDV, Verwaltungskostenanteil

- Die gemeinsame Einrichtung ist verpflichtet, die zentral verwalteten Verfahren der Informationstechnik der BA zu nutzen und auf den dortigen Datenbestand zuzugreifen.
- Der Anteil des Bundes an den Gesamtverwaltungskosten der gemeinsamen Einrichtungen beträgt 87,4 %, das heißt, dass die Kommunen einen kommunalen Verwaltungskostenanteil von 12,6 % zahlen müssen, wobei der Bund bestimmt, aus welchen Finanzierungsanteilen die Gesamtverwaltungskosten bestehen.

Fazit

Wie eingangs bereits festgestellt, können die vorliegenden Gesetzentwürfe zur Neuorganisation der Aufgabenträgerschaft nach SGB II aus kommunaler Sicht keineswegs befriedigen. Es wird zwar erreicht, dass die Leistungsbezieher nun glücklicherweise doch nur bei *einer* Behörde ihre Anträge zu stellen haben und Leistungen aufgrund *eines* Verwaltungsbescheides erhalten werden, ansonsten jedoch, zumindestens bezogen auf die gemeinsame Einrichtung „hinter den Türen“ weitgehend getrennt gearbeitet und verwaltet wird. Von einem Handeln auf „gleicher Augenhöhe“ wird, zumindestens nach der gegenwärtig vorgesehenen Konstruktion, wohl eher nicht die Rede sein können.

Vor allem mit Blick auf die Finanz- und Wirtschaftskrise und das weitere galoppierende Ansteigen der Soziallasten befinden sich die Kommunen in Deutschland in einer absoluten Finanzierungsfalle. Alle Experten bescheinigen diese Schiefelage zwischen den dramatisch eingebrochenen eigenen Einnahmen der Kommunen und den weiter steigenden Ausgaben, die zwar hinsichtlich der Soziallasten ganz überwiegend vom Bund veranlasst werden, dieser sich jedoch immer weiter aus seiner Verantwortung stiehlt. Als eines der Beispiele sei diesbezüglich auf den Rückzug des Bundes bei seinem Finanzierungsanteil an den Kosten der Unterkunft verwiesen.

Hatte man noch Hoffnung, dass die nunmehr vom Bund eingesetzte Gemeindefinanzkommission hier Abhilfe schaffen würde, sieht man sich getäuscht. Zwar wurden, auf vehementes Drängen der kommunalen Spitzenverbände, wenigstens die Soziallasten in die Betrachtungsweise aufgenommen, so ist andererseits zu konstatieren, dass ein Hauptgegenstand der Kommission erneut die Abschaffung der kommunalen Gewerbesteuer ist, was vollends zum finanziellen Kollaps bei den Kommunen führen würde. Wenn hier nicht bald ein grundsätzliches Umdenken auf Ebene des Bundes und der Länder erfolgt, werden die Kommunen ihren Leistungsverpflichtungen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern wohl bald überhaupt nicht mehr nachkommen können.

Hat man Banken und Teilen der Wirtschaft, als Hauptverursacher der Finanz- und Wirtschaftskrise, großzügige „Rettungsschirme“ aufgespannt und dessen Lasten zu einem großen Teil auch den Kommunen aufgebürdet, sind wirksame Hilfen für die Kommunen nicht einmal andeutungsweise in Sicht – auch nicht mit einem „neuen“ SGB II.

Der Autor *Karl-Ludwig Böttcher* ist Geschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes des Landes Brandenburg.