

Die GG-Änderung zur Rettung der Hartz-IV-Verwaltung: Verfassungskompromiss zur Mischverwaltung beim SGB II



Prof. Dr. Uwe Berlit
GG-Änderung zur Rettung
der Hartz-IV-Verwaltung

**3. Workshop zur Konzeption des
Jahrbuchs für öffentliche Finanzen (2011)**
am 8./9. Oktober 2010
in die Bibliotheca Albertina, Leipzig

Überblick

- I. Rückblick: "Arbeitsgemeinschaften" als Kompromiss
- II. Neuregelungsoptionen nach dem Urteil des BVerfG
- III. Grundgesetzänderung als Notlösung: Art. 91e GG [n.F.]
- IV. Neuregelung/Art. 91e GG als Thema des Jahrbuchs 2011?



- **"Zusammenlegung" Arbeitslosen-/Sozialhilfe (= Abschaffung Alhi/Neusortierung Sozialhilfe)**
 - Schaffung eines Sondergrundsicherungs-/sozialhilfesystems für erwerbsfähige Hilfebedürftige und ihre Familien unter "Aussteuerung" Langzeitarbeitsloser aus dem Versicherungssystem mit dem Ziel von "Leistungen aus einer Hand"
 - **fachlich:**
 - Ebenenzuordnung der optimalen Betreuung/"Aktivierung" unter Zusammenführung der jeweils besonderen "Kompetenzen" von kommunaler Ebene und BA
 - Streit innerhalb "kommunaler Familie": DLT für Übernahme durch Landkreise auf (bundesgesetzlich) gesicherter eigenständiger Finanzierungsbasis; Städtetag: keine "Kommunalisierung" der Langzeitarbeitslosigkeit
 - **finanzpolitisch:**
 - Entlastung kommunale Ebene um ca. 2,5 Mrd.,
 - aber: keine Grundgesetzänderung im Bereich Finanzverfassung; keine massiven einfachgesetzlichen "Umschichtungen" im Bereich der Mehrwertsteueranteile
 - Bewältigung der regional breit "streuenden" Finanzeffekte des neuen Systems
- **"Weihnachtskompromiss" im Vermittlungsausschuss**
 - Aufteilung Leistungsgewährung durch getrennte Leistungsträgerschaft (und damit Finanzierungsverantwortung) (Bund: Lebensunterhalt; Arbeitsmarktintegration; Kommunen: KdU; sonstige Maßnahmen)
 - gewisser Ausgleich regional ungleicher Effekte durch SoBez
 - "Feinsteuerung" der Ebenenbelastung durch Bundesbeteiligung an KdU
 - Bewältigung der (unsinnigen) administrativen Folgeprobleme der getrennten Leistungsträgerschaft durch Regelverpflichtung zur Gründung von Arbeitsgemeinschaften (soweit keine "kommunale Option" zur Aufgabendurchführung durch zKT) -> **ARGE als "Notgeburt"**

Streitpunkte nach Inkrafttreten Gesetz:

ARGE als verfassungsrechtlich bedenkliche/ unzulässige **Mischverwaltung Bund/ Kommunen**

- Gebot einer rationalen, transparenten Verwaltungsorganisation als Ausfluss Rechtsstaat- und Demokratieprinzip (klare Verantwortungszurechnung)
- Gebot der Wahrnehmung eigener Aufgaben in eigener Verantwortung mit eigenen personellen und sächlichen Mitteln
- Rechtfertigungsanforderungen um so höher, je gewichtiger (qualitativ und quantitativ) in Mischverwaltung wahrgenommene Aufgabe (hier: keine „eng umgrenzte Verwaltungsmaterie“)
- Aufsichtsprobleme als Ausdruck/ Indiz verfassungsrechtlich problematischer Konstruktion
 - Differenzierung von Aufsicht über die ARGE und Aufsicht in der ARGE?
 - Ziel einheitlicher Aufgabenwahrnehmung vs. interne Trennung von Dienst- und Fachaufsicht innerhalb der ARGE?
- Kooperationsnotwendigkeiten trotz gespaltener Aufgabenträgerschaft als Rechtfertigungschance?

ARGE als unzulässiger Eingriff in **kommunale Organisationshoheit**?

- Übertragung Aufgabenträgerschaft auf kommunale Ebene selbst wg. bundesunmittelbarem Aufgabendurchgriff bestritten
- bei unterstellt zulässigem Aufgabendurchgriff: Kernbereichsschutz der Kommunen, Aufgabenerledigung kraft eigenen Ratschlusses zu organisieren

BVerfG (Urt. v. 22.12.2007 (Verfahren 2 BvR 2433 und 2434/04)

- Arbeitsgemeinschaften gemäß § 44b SGB II widersprechen dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung, der den zuständigen Verwaltungsträger verpflichtet, seine Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen.
- § 44b SGB II ist mit Art. 28 Absatz 2 Satz 1 und 2 iVm Art. 83 GG unvereinbar.
- Vorschrift bleibt bis zum 31. Dezember 2010 anwendbar, wenn der Gesetzgeber nicht zuvor eine andere Regelung trifft.
- -> **Neuregelung bis zum 31.12.2010 erforderlich (aber: Umsetzungsvorlauf)**



sozial- und arbeitsmarktpolitische Dimension

- Wie können in einer nach wie vor schwierigen Arbeitsmarktlage insb. für Langzeitarbeitslose und Niedrigverdiener die Unterstützung bei der Arbeitsmarktintegration und der Existenzsicherung der Betroffenen und ihrer Familien sachgerecht organisiert werden?
- Wie sind die Existenzsicherung sowie die psychosoziale Integration von Personen und ihren Angehörigen sachgerecht zu gestalten, die zwar grundsätzlich erwerbsfähig sind, aber aktuell nicht zum Einsatz ihrer Arbeitskraft verwiesen werden können?
- Aufteilung sozialstaatlicher Einstandsverpflichtung zwischen den Ebenen (Bund, Ländern und Kommunen)?
- Ist insbesondere die mit dem SGB II eingeführte „gespaltene Leistungsträgerschaft“ eine revisionsbedürftige Gestaltungsentscheidung?

Finanzpolitische Dimension:

- Zuordnung eines Gesamtausgabenvolumen von ca. 40 Mrd. Euro, bei einer Aufgabenverlagerung auf die Kommunen um ca. 30 Mrd. Euro, die anders zuzuordnen sind
- Welche finanzpolitischen und finanzverfassungsrechtlichen Voraussetzungen und Konsequenzen haben die Lösungsmodelle?
- Wie kann insbesondere bei einer veränderten Aufgabenverteilung die Zusammenführung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung durch eine aufgabengerechte Finanzausstattung ebenengenau (Bund, Länder, Kommunen), regional „treffsicher“ und im Vergleich zum status quo belastungsgerecht und im Zeitverlauf stabil zugeordnet bzw. „umverteilt“ werden?

Organisationspolitische Dimension

- In welchen Organisationsformen kann/ sollte die gemeinsame Verantwortung aller Ebenen für die Bewältigung der mit Langzeitarbeitslosigkeit und Einkommensarmut verbundenen Probleme ihren Ausdruck finden?
- Wie können welche organisatorischen Konsequenzen einer Auslösung der Arbeitsgemeinschaften bewältigt werden (Personal, Computerprogramme, Räumlichkeiten)?
- Welche organisatorischen Vor- und Nachteile sind mit den in der Diskussion vertretenen Lösungsansätze verbunden?

Verfassungsrechtliche Dimension

- Welche verfassungsrechtlichen Probleme und Grenzen stellen sich in Bezug auf die in der Diskussion befindlichen Lösungsansätze (insb. Finanzverfassungsrecht? Verteilung Verwaltungskompetenzen? Veränderungs-/Umgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers nach der Föderalismusreform)
- Art. 86, 87 GG: Zulässigkeit eines „Bundessozialamtes“ mit regionalem Unterbau zur Verwaltung einer steuerfinanzierten Grundsicherung? SGB II als „Sozialversicherung“?
- Sind die in der Debatte vertretenen Lösungsansätze ohne Verfassungsänderung umsetzbar?

„kooperatives Jobcenter“/ZAG (BMAS [I]; BA)/ getrennte Aufgabenwahrnehmung (BMAS [II])

- weiterhin gespaltene Leistungsträgerschaft; Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis
 - geringes Veränderungsreichweite:
 - freiwillige Kooperation nach Vorbild „getrennte Trägerschaft“ in ca. 23 Kommunen
 - Finanzströme sind nicht umzulenken
- aber:
 - freiwillige Kooperation „fragiles“ Organisationsmodell, das klare Verantwortungszuweisung erschwert („Schönwettermodell“)
 - durch „Doppelung“ zahlreiche Problem im Verfahren, der administrativen Umsetzung und der Kontrolle/Steuerung
 - verfassungsrechtliche Zulässigkeit der BA-Säule (Art. 87 Abs. 2 GG)? (SGB II keine „Sozialversicherung“; BA keine unmittelbare Bundesverwaltung; Bundesverwaltung mit Behördenunterbau nur bei „dringendem Bedarf“ und „neuen Aufgaben“)

„Kommunalisierung“ der Aufgabe (insb.: DLT)

- Zusammenführung der Aufgabenverantwortung auf kommunaler Ebene („Erweiterung“ Optionslösung)
 - ggfls. mit speziellen Kooperationsregelungen mit SGB III-Bereich (Dienstleistungseinkauf)
 - stufenweise Ausdehnung bestehender Optionsregelung
- aber:
 - Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG (n.F.) als Übertragungshindernis?
 - (wirtschafts-)politische Verantwortung der Bundesebene für Arbeitsmarktpolitik, Langzeitarbeitslosigkeit und soziale Inklusion
 - Auseinanderfallen von Regelungs- und Finanzierungsverantwortung
 - Übernahme von Personal und Sachmitteln (Gebäude, Computerprogramme etc.?).
 - regional treffsichere, im Zeitverlauf stabile und „aufgabengerechte“ Umschichtung von ca. 40 Mrd. € mit bestehendem Instrumentarium der Finanzverfassung nicht sicherzustellen (3-Säulen-Modell DLT wg. „Überdehnung Art. 106 Abs. 8 GG nicht gangbar)



Zusammenführung Aufgabe auf Bundesebene (AA als „Bundessozialamt“)

- BA als alleiniger Aufgabenträger
 - Aufhebung Optionsregelung
 - ggfls. „Einkauf“ psychosoziale Begleitleistungen bei Kommunen/ freier Wohlfahrtspflege
- aber:
 - hoher politischer Widerstand auf Länderebene
 - Umschichtung von ca. 8 bis 10 Mrd. € auf Bund (-> regionale Verzerrungen?)
 - Übernahme von Personal und Sachmitteln (Gebäude, Computerprogramme etc.?).
 - notwendiger Verwaltungsunterbau ohne Änderung Art. 87 GG nicht möglich
 - Verlust kommunaler (Steuerungs-/ Mitwirkungs) Verantwortung für „Problembewältigung“ vor Ort

Rahmen/Hintergrund Debatte:

- (interessegeleiteter?) Dissens über Bewertung der Ergebnisse der Evaluation der "Modellkonkurrenz"
- unterschiedliche Ansätze zur "optimalen" Aufgabenebene bestanden fort -> zurück zum "Streit" von 2003
- wachsende Erkenntnis, dass keine der diskutierten Lösungen ohne Verfassungsänderung tragfähig/umsetzbar wäre
- Zeitdruck: nach Scheitern der Umsetzung des im Frühjahr 2009 gefundenen Kompromisse (ZAG) musste wegen Umsetzungsvorlaufs Anfang 2010 Lösung mit Chance auf zeitgerechte Umsetzung gewählt werden

Die "Lösung": von der Notlösung zum Dauerregelung

- verfassungsgesetzliche Absicherung des "status quo" (mit begrenzt erweiterter Optionsmöglichkeit)
- keine Notwendigkeit, die Finanzverfassung zu ändern/ in größerem Maße Finanzströme "umzulenken"
- "second best"-Lösung mit im Vergleich zu Alternativen relativ geringem Umstellungsaufwand
- Grundgesetzänderung als (kurzfristig) "kostengünstige" Variante politischer Kompromissbildung in schwierigen Sachfragen ("Verfassungsänderung, leicht gemacht")

Art 91e Grundgesetz

(mit Wirkung vom 27.7.2010 eingefügt durch Gesetz zur Änderung des GG v. 21.7.2010, BGBl. I, 944)

(1) Bei der Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende wirken Bund und Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Gemeinden und Gemeindeverbände in der Regel in gemeinsamen Einrichtungen zusammen.

(2) Der Bund kann zulassen, dass eine begrenzte Anzahl von Gemeinden und Gemeindeverbänden auf ihren Antrag und mit Zustimmung der obersten Landesbehörde die Aufgaben nach Absatz 1 allein wahrnimmt. Die notwendigen Ausgaben einschließlich der Verwaltungsausgaben trägt der Bund, soweit die Aufgaben bei einer Ausführung von Gesetzen nach Absatz 1 vom Bund wahrzunehmen sind.

(3) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.





1. verfassungsunmittelbar zugelassene Mischverwaltung

- "Gemeinsame Einrichtung" als verfassungsunmittelbar zugelassener Einrichtungstypus der ebenenübergreifenden Mischverwaltung
- nach Art. 87 Abs. 2 und 3 GG fragliche Verwaltungskompetenz des Bundes
 - wird für den Bereich der "Grundsicherung", der nicht soziale Versicherung ist, vorausgesetzt
 - keine ausdrückliche Regelung in Art. 86, 87 GG
- vom BVerfG herabgezogene Bedenken gegen Mischverwaltung in zentralem Bereich der Sozialverwaltung bleiben sachlich bestehen/keine Bewältigung der Sachprobleme
 - Bedenken gegen Mischverwaltung werden mangels politisch realisierbarer Alternativen für unbeachtlich erklärt
 - -> verfassungsimmanente Modifikation des Demokratieprinzips (Grenze des Art. 79 Abs. 3 GG?)
- keine klaren Aussagen zu Steuerung und Verantwortung
- verfassungspolitische Abkehr vom föderalismuspolitischem Ziel der Verflechtungsreduktion

2. verfassungsgesetzliche Zulassung kommunaler Aufgabenwahrnehmung

- bundesgesetzlich zugelassene Abweichung von Regelmodell des SGB II-Vollzuges
- Etablierung (direkter?) Finanzbeziehungen Bund und zugelassene kommunale Träger jenseits des Art. 106 Abs. 8 GG
- verfassungsunmittelbare Zulassung/Steuerung und Finanzkontrolle der Kommunen durch den Bund/Bundesrechnungshof

3. Verlagerung Kompromissbildung in einfaches Bundesgesetz

- Verzicht auf "überbordenden"/kleinteiligen Grundgesetztext (Negativbeispiel: Art. 115 Abs. 2 GG)
- verfassungsgesetzliches "Untermaßverbot" (Nichtbewältigung Spannung zu Demokratieprinzip)?

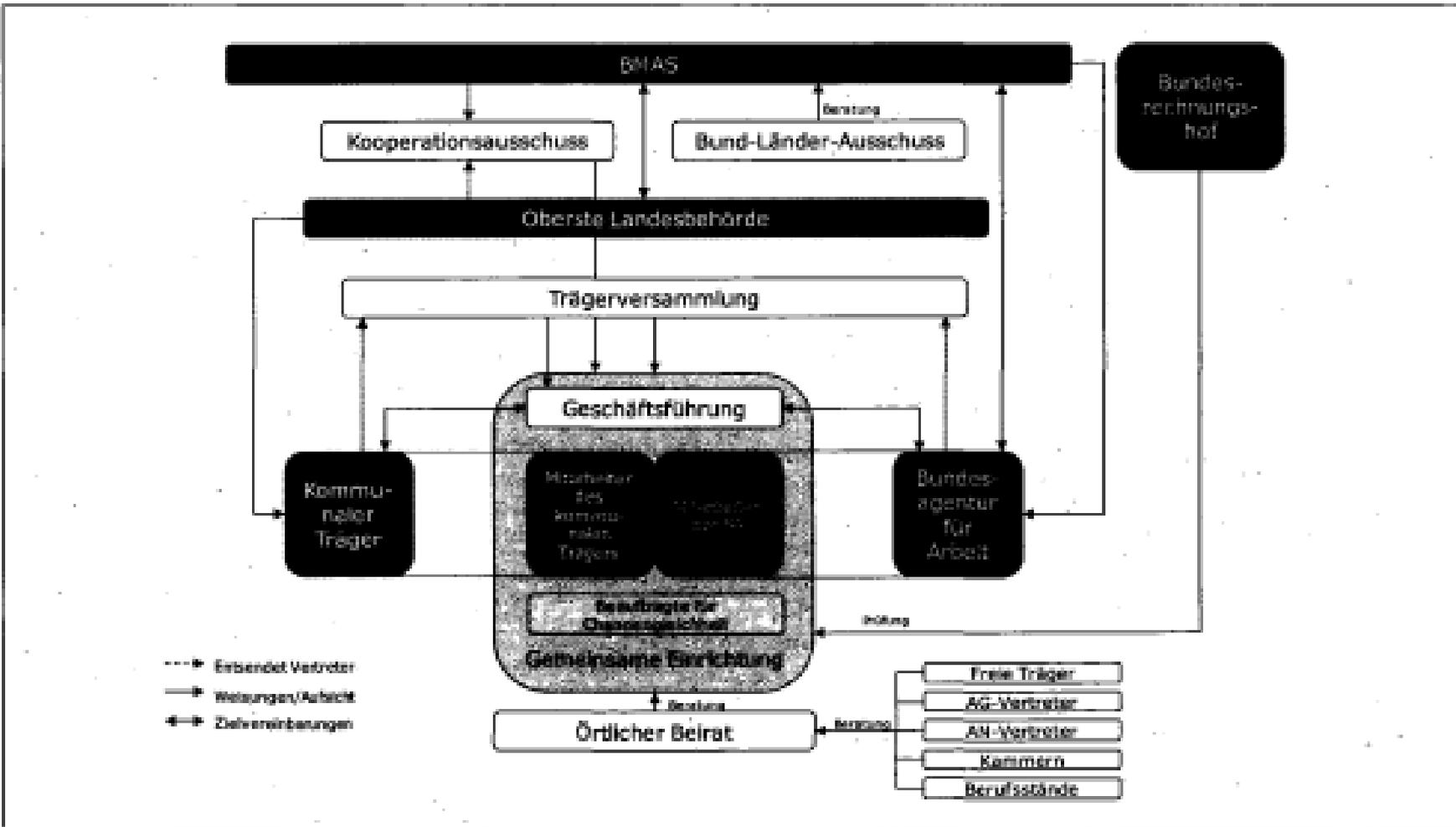
→ Bewertung BRH (15.4.2010):

- "nur eingeschränkt tragfähige Grundlage für eine sachgerechte Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende"
- keine Überwindung der Schwächen und Risiken der Systementscheidung für geteilte Verantwortung; Widerspruch zum Entflechtungszeile der FöKo (I)
- mit Verstetigung/Ausweitung Option: dauerhafte Aufgabe einheitliches System

III. Grundgesetzänderung als Notlösung: Art. 91e GG [n.F.]
 ausgewählte Elemente Umsetzungsgesetz
 (Quelle: Ruschmeier/Oschmiansky ZfF 2010, 169(171))



Abb. 1: Governance-Modell der Gemeinsamen Einrichtung



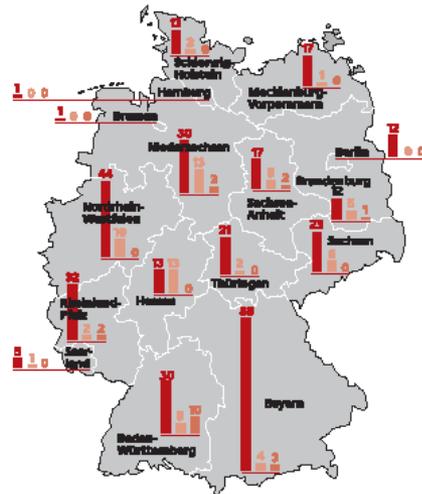
I. zugelassene kommunale Träger

- Bund definiert sachlich-rechtliche Zulassungsvoraussetzungen
- Rechnungskontrolle durch Bundesrechnungshof (wie bisher)
- Einbindung in Kooperationsausschuss und Zielvereinbarungssystem (ZV mit Ländern)

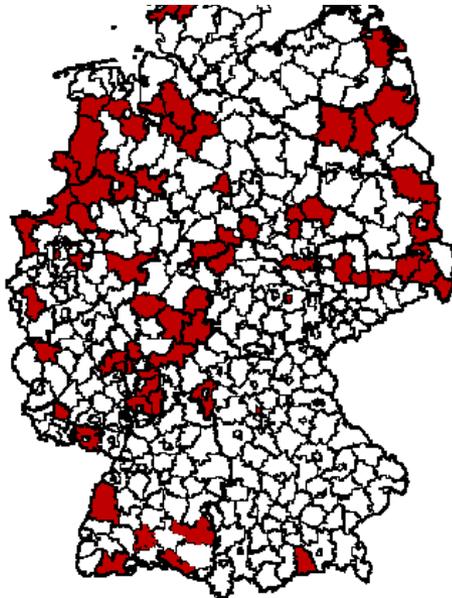
II. Gemeinsame Einrichtungen

- Behörde ohne eigene Rechtspersönlichkeit
- fortbestehende Verantwortung der jeweiligen Träger für "ihre" Ausgabenwahrnehmung
- Weisungsrecht der Träger gegenüber der gemeinsamen Einrichtung "in ihrem Aufgabenbereich"
- Bundesanteil an Gesamtverwaltungskosten: 87,4 vH (§ 46 Abs. 3 SGB II)
- keine Dienstherreneigenschaft der gemeinsamen Einrichtung (-> Personalübergangsprobleme/ [gesetzliche] Zuweisung)
- Anwendung von Bundesrecht für Personalvertretung, Datenschutz und Vollstreckung
- Festschreibung komplexer Binnenstruktur: Trägerversammlung; Geschäftsführer; örtlicher Beirat; BfH (Bund) (Übertragung Bewirtschaftung Bundesmittel); Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt
- Kooperationsausschuss als "Problemclearingstelle" (z.B. bei Dissens über die Weisungszuständigkeit)
- Steuerung über Zielvereinbarungen, einheitliche Datenerfassung bei der BA, Ergebnisberichterstattung und Benchmarking
- obligatorische örtliche Beiräte mit Beratungsfunktion (§ 18d SGB II)





- Kommunen, die sich für eine Arbeitsgemeinschaft entscheiden haben (Arbeitspartner getrennt mit Kommunen)
- Kommunen mit 99 zugewanderten Mitarbeitern
- Getrennte Verwaltung von Kommunen und Arbeitspartner



Transformationsnotwendigkeiten

- Überführung der bislang drei Formen der Aufgabenwahrnehmung (ARGE; zugelassene kommunale Träger [zkT]; getrennte Aufgabenwahrnehmung [gAw]) in zwei Organisationsformen (gemeinsame Einrichtung [gE])
- "Transformationsmatrix"
 - ARGE -> gE (1.1.2011): relativ geringe Umstellungsprobleme (Trägerversammlung; keine gleichberechtigte Geschäftsleitung)
 - gAw – ARGE (1.1.2012): rel. hoher Transformationsbedarf (Personal/ Organisation)
 - ARGE -> zkT (1.1.2012): politische Entscheidung Kommunen; Zulassungsprozess Land; Aufbau kommunale Struktur; Entflechtung/Personalübergang [§ 6c SGB II])
 - zkT -> zkT: geringer Transformationsbedarf
 - zkT -> gE: hoher Transformationsbedarf (theoretisch, weil faktisch auszuschließen)
 - gAw -> zkT (1.1.2012): rel. hoher Transformationsaufwand (Aufbau zusätzlicher kommunaler Strukturen; Personalübergang [§ 6c SGB II])

Verfestigung Mischverwaltung

- keine unmittelbaren finanz(verfassungs)rechtlichen Wirkungen/ Verschiebungen größerer Art (s. aber Deckelung Verwaltungskosten)
- föderalismuspolitische Dimension intensiver Verflechtung (Kooperationsausschuss; komplexe Aufsichtsbeziehungen)
- verfassungspolitisch: Verfassung als politische Verfügungsmasse?

Lasten-/Problem"verschiebungen" im SGB II-Bereich, eher durch Haushaltsbegleitgesetz und SGB II-Änderungsgesetz (Regelleistung):

- Streichung Versicherungspflicht SGB II-Leistungsberechtigung -> langfristige Problemverlagerung in Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41 ff. SGB XII)
- Streichung Wohngeld in Mischhaushalten
- Streichung Anrechnungsfreiheit Elterngeld in SGB II/SGB XII/§ 6a BKGG
- "Bundesmittel" in den Bereichen Bildung/ Erziehung/ Entwicklung/ Jugendarbeit

Fazit:

- föderalismus- und sozialpolitisch wichtiges Thema
- aber: kein Schwerpunkt der finanzpolitischen/ finanzverfassungsrechtlichen Diskussion/ Entwicklung

