



Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

An die  
Vorsitzende des Haushaltsausschusses des  
Deutschen Bundestages  
Frau Abgeordnete Petra Merkel  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin  
Vorab per E-Mail:  
[petra.merkel@bundestag.de](mailto:petra.merkel@bundestag.de)  
[haushaltsausschuss@bundestag.de](mailto:haushaltsausschuss@bundestag.de)

**Postadresse**

Postfach 12 06 03

53048 Bonn

**Hausadresse**

Adenauerallee 81

53113 Bonn

**Telefon** 0228 99 721-0

**Telefax** 0228 99 721-29 90

**Internet**

[www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)

**E-Mail**

[poststelle@brh.bund.de](mailto:poststelle@brh.bund.de)

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom  
VI 2 / VI 6 – 05 20 03 02

Durchwahl  
1600

Bonn, den  
15.04.2010

## Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende

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

Anlagen: - 6 –

Sehr geehrter Frau Vorsitzende,

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.
- (5) 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 2003<sup>1</sup> 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 (ARGE) 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 2007<sup>2</sup> 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 Neuorganisation entwickelt.<sup>3</sup> Vor dem aktuellen Reformvorhaben hat der BWV bereits zu

<sup>1</sup> BGBl. 2003 I S. 2954.

<sup>2</sup> BVerfGE 119, 331.

<sup>3</sup> 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/foederalisreform/kommissionsdrucksachen/kdrs055.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 Systemscheidung bei der Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 16. Dezember 2009.

mehreren Gesetzesentwürfen zur Neuorganisation der Grundsicherung Stellung genommen.<sup>4</sup>

## 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.<sup>5</sup> In den zugelassenen kommunalen Trägern waren im Jahr 2008 rund 8 950 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit den Grundsicherungsleistungen befasst.<sup>6</sup> Dabei unterscheiden sich die Formen der Aufgabenwahrnehmung wesentlich nach den Verantwortungsstrukturen zur Finanzierung, nach der Leistungs- und Wahrnehmungsträgerschaft und nach

<sup>4</sup> 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 Verstetigung 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).

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

<sup>6</sup> 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.

den Aufsichtsstrukturen.<sup>7</sup> Sie sind in den **Anlagen 1 bis 3** näher dargestellt.<sup>8</sup>

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 Bericht<sup>9</sup> 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.

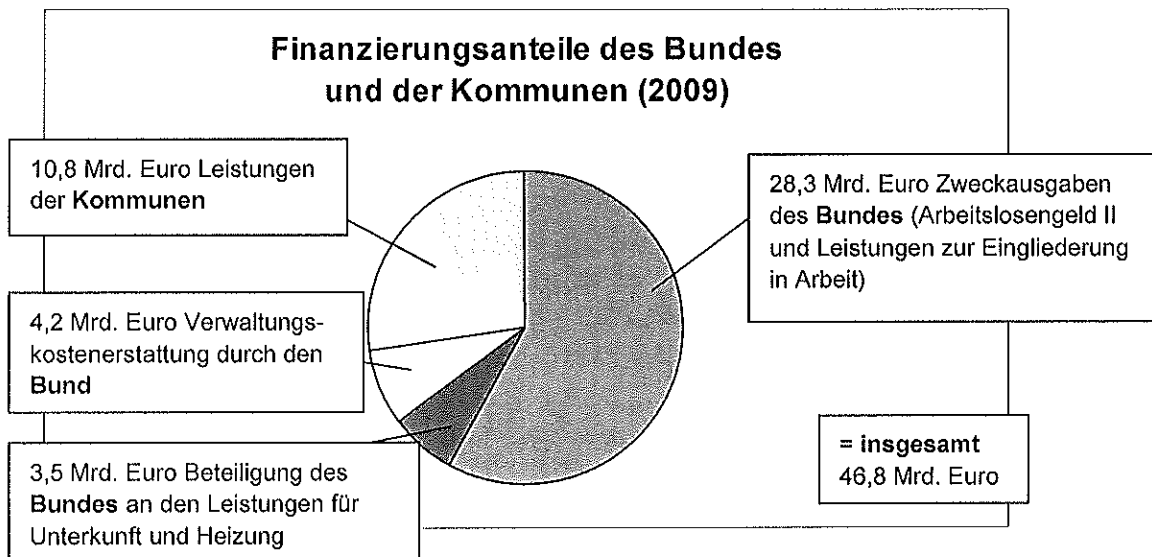
Die Finanzierungsanteile des Bundes und der Kommunen für das Jahr 2009 sind in dem folgenden Diagramm dargestellt:

---

<sup>7</sup> 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).

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

<sup>9</sup> BT-Drs. 16/11488.



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. Wohnungsbeschaffungs 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.<sup>10</sup> Das federführende Bundesministerium hat bei der Abstimmung gesetzlicher Regelungen zur Neuorganisation der Grundsicherung die Anforderungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) zur Einräumung von Erwidерungsfristen zum **wiederholten Male** nicht beachtet. Die im Stellungnahmeverfahren 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 Systementscheidung 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

##### Systementscheidung für eine zwischen Bund und Ländern geteilte Verantwortung für die Grundsicherung

Dem Modell der Bundesregierung liegt – wie schon zur derzeitigen Organisation – die Systementscheidung 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 fehleranfällige Verfahren der Abstimmung zwischen den beteiligten Trägern, Auseinanderfallen von

---

<sup>10</sup> Stellungnahme des BWV vom 9. April 2010 zum Bearbeitungsstand der Entwürfe vom 1. April 2010 (VI 2 / VI 6 – 05 20 35).

Fach- und Finanzierungsverantwortung).<sup>11</sup>

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 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

---

<sup>11</sup> Zu den Prüfungserkenntnissen vergleiche etwa das FöKo-Gutachten des BWV (Kommissionsdrucksache 55 in: [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/gremien/foederalisreform/kommissionsdrucksachen/kdr\\_s055.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/gremien/foederalisreform/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.

einheitlichen Verantwortungsstruktur überwinden. Die Entflechtung der bestehenden geteilten Verantwortungsstrukturen setzt eine umfassende Neuorganisation der Aufgabe voraus. Dafür wäre zunächst die Systementscheidung 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.<sup>12</sup> Die verfassungsrechtliche Trennung der Kompetenzräume von Bund und Ländern (und damit auch der Kommunen) gewährleistet in der geltenden Kompetenzarchitektur des Grundgesetzes die Eigenständigkeit 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<sup>13</sup> 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 Artikel 91e GG – die derzeit zugelassenen 69 kommunalen Träger die Möglich-

<sup>12</sup> Vgl. das FöKo-Gutachten des BWV Nr. 2.4 ff.

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

keit 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

Jedenfalls ist die Entscheidung mit Blick auf die Ergebnisse der Wirkungsforschung zur Experimentierklausel (§ 6c SGB II) sachlich nicht zu begründen.<sup>16</sup> 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 II<sup>17</sup> 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.

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

<sup>15</sup> 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).

<sup>16</sup> BT-Drs. 16/11488.

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

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 Leistungsverwaltung 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 Antrag stellenden 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“ finanziert werden.<sup>18</sup>

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 Prüfgruppe SGB II

---

<sup>18</sup> Vgl. etwa FöKo-Gutachten des BWV, Nr. 4.3.1.4.

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 koordinieren. Die Kooperationsausschüsse entscheiden auch bei Meinungsverschiedenheiten über Weisungszuständigkeiten der Träger und der Trägerversammlung. Außerdem wird beim Bundesministerium ein Ausschuss für die Grundsicherung für Arbeitsuchende 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 verschränkt. 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.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Vgl. u.a. BWV-Schriftenreihe Band 9: Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, 2002, und das FöKo-Gutachten des BWV.

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 Stimmgleichheit 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 hat<sup>20</sup>, 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 obersten 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

---

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

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 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 Steuerungsbefugnisse 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 Verbesserung 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.<sup>21</sup>

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 Grundsicherungsstellen). 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 gleich-

---

<sup>21</sup> 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.

wohl 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 Einrichtungen).

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, Bund-Länder-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.

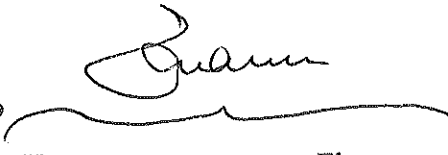
Die Obleute der Fraktionen im Haushaltsausschuss und der Vorsitzende des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses haben Abdruck erhalten.

Wir bitten um Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen



Hauser



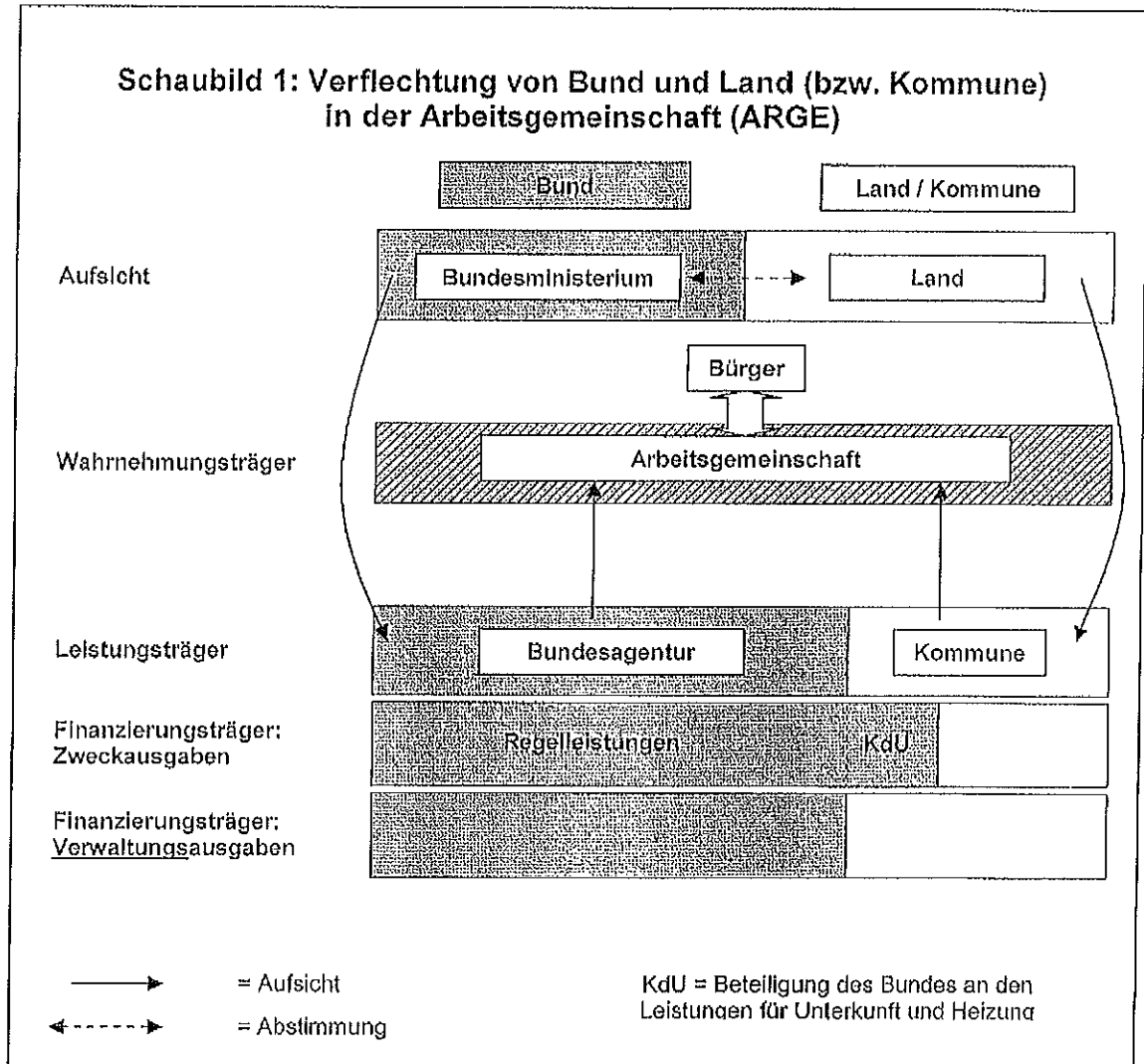
Kammer

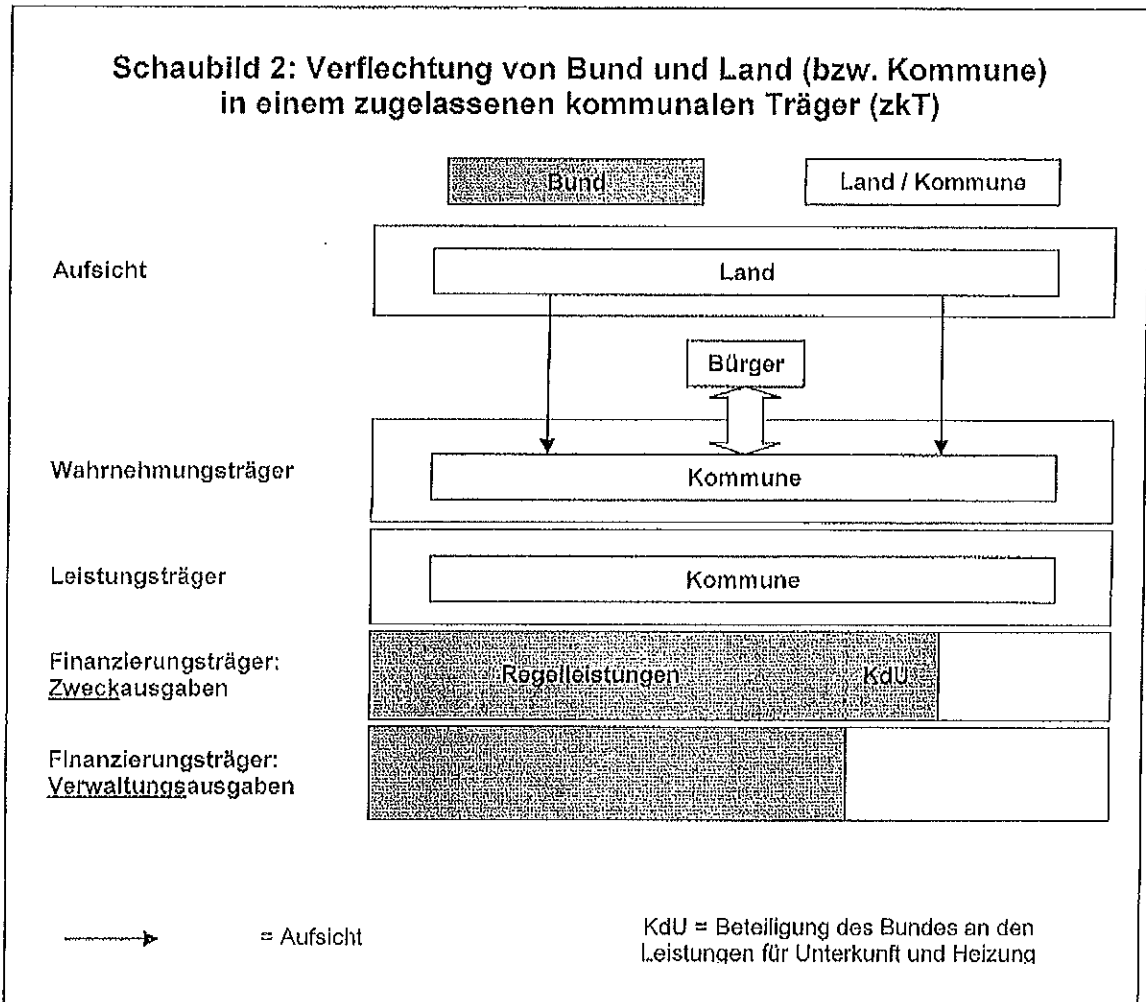
Ehmann



Westerlind

Schaubild 1: Verflechtung von Bund und Land (bzw. Kommune) in der Arbeitsgemeinschaft (ARGE)





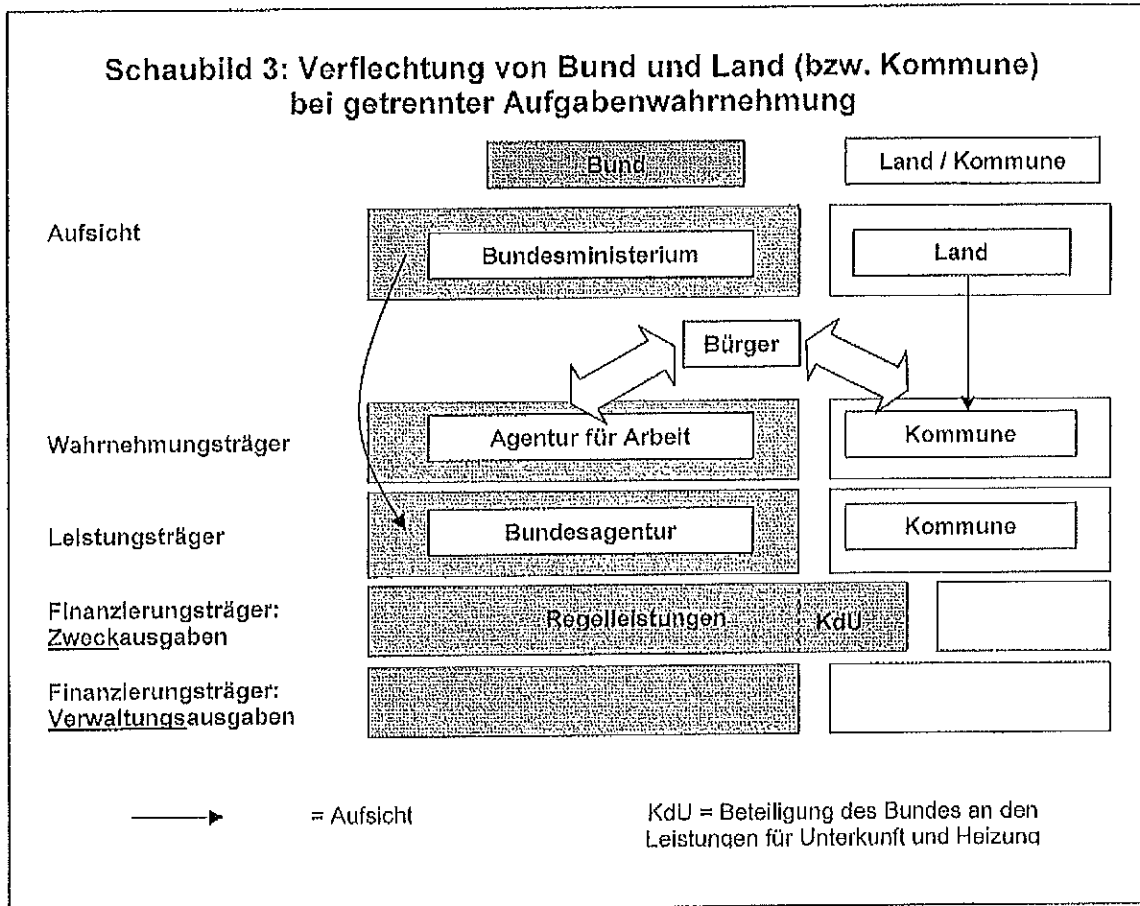


Schaubild 4: Zusammenarbeit der Träger in den Gremien der „Gemeinsamen Einrichtung (Jobcenter)“

