



Der Präsident des Bundesrechnungshofes
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit
in der Verwaltung

BW /

Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

Bundesministerium für
Arbeit und Soziales

10117 Berlin

Parallelzusendung der Stellungnahme vorab
per E-Mail an die folgenden Adressen:
iib4@bmas.bund.de
rolf.schmachtenberg@bmas.bund.de
klaus.bermig@bmas.bund.de

nachrichtlich (nur per E-Mail):

Bundeskanzleramt
poststelle@bk.bund.de

Bundesministerium des Innern
poststelle@bmi.bund.de

Bundesministerium der Justiz
poststelle@bmj.bund.de

Bundesministerium der Finanzen
poststelle@bmf.bund.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

E-Mail

poststelle@brh.bund.de

Bonn, den

16.12.2009

Durchwahl

1620/1660

Unser Zeichen

VI 2/VI 6 – 05 20 03 02

1 Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003¹ 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 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.

¹ BGBl. 2003 I, S. 2954.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 20. Dezember 2007² 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.

Seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sind verschiedene Modelle zur Neuorganisation der Grundsicherung erörtert worden. Bis zum Ende der 16. Legislaturperiode kam eine Neuregelung nicht zustande.

Der Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode³ sieht eine grundsätzlich getrennte Aufgabenwahrnehmung der Bundesagentur und der Kommunen ohne Änderung des Grundgesetzes und ohne Änderung der Finanzbeziehungen vor. Zudem sollen die 69 Kommunen, die nach der Experimentierklausel des § 6a SGB II die Zulassung erhalten haben, die Aufgaben der Grundsicherung ganzheitlich als Leistungsträger zu übernehmen, ihre Aufgaben unbefristet wahrnehmen können.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende hat zentrale Bedeutung für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit in der Bundesrepublik Deutschland. Sie sichert den Lebensunterhalt von derzeit rund 7 Mio. Menschen. Dies war für den Bundesrechnungshof und seinen Präsidenten in dessen Funktion als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) Anlass, die Entwicklung des SGB II von Anfang an zu begleiten, Schwachstellen im Verwaltungsvollzug aufzuzeigen und Erfolgskriterien für eine Neuorganisation zu entwickeln.⁴ Nach einer fünfjährigen Experimentierphase hält der Bundesbeauftragte eine endgültige und tragfähige Entscheidung über die Aufgabenverteilung bei der Grundsicherung für dringend geboten.

Mit der vorliegenden Stellungnahme gibt der Bundesbeauftragte auf der Grundlage seiner eigenen Erkenntnisse aus dem mehrjährigen Prozess und der Prüfungserkenntnisse des Bun-

² 2 BvR 2433/04 und 2 BvR 2434/04 (BVerfGE 119, 331).

³ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.“ vom 26. Oktober 2009 Nr. 7.2.

⁴ Vgl. insbesondere das für die Föderalismuskommission erstattete Gutachten des Bundesbeauftragten zur Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern vom 27. September 2007 – im Folgenden: FöKo-Gutachten des Bundesbeauftragten – (K.-Drs. 55, www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen)

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.

desrechnungshofes Empfehlungen zur Neuorganisation der Grundsicherung. Er berücksichtigt dabei die durch das Bundesverfassungsgericht gesetzten Rahmenbedingungen.

2 Derzeitige Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende

2.1 Begriff der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende werden in § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 SGB II wie folgt umschrieben:

„Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, stärken und dazu beitragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können. Sie soll erwerbsfähige Hilfebedürftige bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen und den Lebensunterhalt sichern, soweit sie ihn nicht auf andere Weise bestreiten können.“

Der Begriff der Grundsicherung umfasst somit Leistungen zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit insbesondere durch Eingliederung in Arbeit und zur Sicherung des Lebensunterhalts (§ 1 Abs. 2 SGB II).

Träger der Leistungen der Grundsicherung 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).

2.2 Entstehungsgeschichte

Die derzeitige Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist Ergebnis eines politischen Kompromisses. Nach den Empfehlungen der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sollte eine einheitliche Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung für die in der Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammengefassten Leistungen geschaffen werden.

Zum einen wurde die alleinige Trägerschaft des Bundes diskutiert. In diesem Modell sollten die Grundsicherungsleistungen von der Bundesagentur im Auftrag des Bundes erbracht und vom Bund finanziert werden.

Ein anderes Modell sah vor, die Leistungen in die Trägerschaft der Kommunen zu überführen. Der Bund sollte ihnen die finanzielle Belastung, die ihnen durch die Übernahme der bisher vom Bund getragenen Kosten der Arbeitslosenhilfe und anderer Leistungen entstehen würde, über die Länder erstatten.

Nachdem sich im Gesetzgebungsverfahren keiner der beiden Vorschläge einer eindeutigen Zuordnung der Trägerschaft durchsetzen ließ, einigte sich der Vermittlungsausschuss auf verschiedene Organisationsmodelle.

2.3 Formen der Aufgabenwahrnehmung

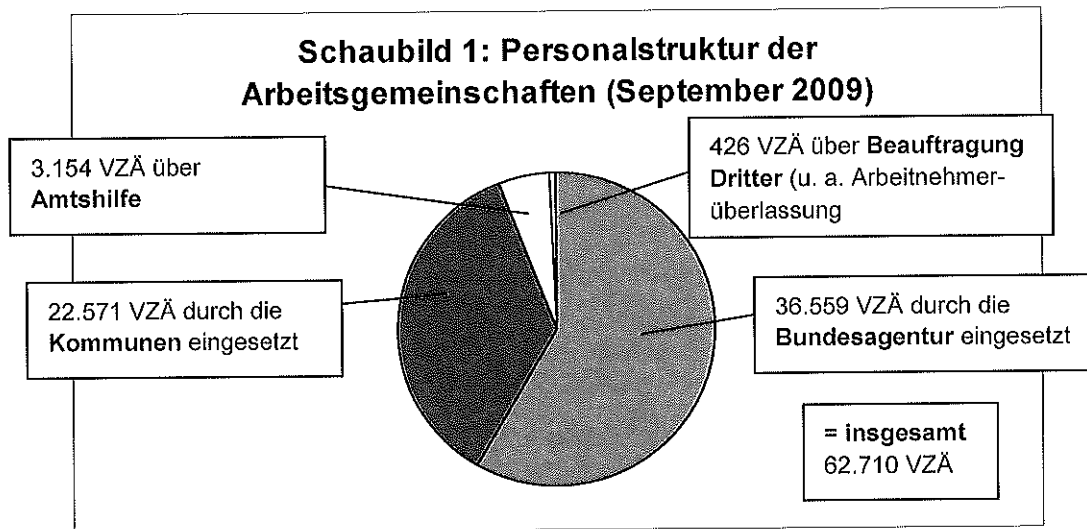
Die Leistungen der Grundsicherung werden von **Arbeitsgemeinschaften**, bestehend aus Bundesagentur und Kommunen, von **kommunalen Trägern** oder in **getrennter Aufgabenwahrnehmung** erbracht.

2.3.1 Aufgabenwahrnehmung durch Arbeitsgemeinschaften

Zur Gewährung der Leistungen aus einer Hand haben die Kommunen und Agenturen für Arbeit durch privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Verträge 346 so genannte Arbeitsgemeinschaften errichtet (gesetzliches Regelmodell). Mit der Arbeitsgemeinschaft ist eine neue institutionelle Kooperations- und Verflechtungsstruktur zwischen einer Bundesbehörde (Bundesagentur) und kommunalen Trägern geschaffen worden. Die Arbeitsgemeinschaft ist nicht selbst Leistungsträgerin, tritt aber nach außen im Rahmen eines gesetzlichen Auftragsverhältnisses für die „dahinter stehenden“ beiden Leistungsträger (Agentur für Arbeit und Kommune) auf. Der Geschäftsführer vertritt die Arbeitsgemeinschaft nach außen. Wichtigstes Organ ist die Trägerversammlung. Hier verfügen beide Leistungsträger – ungeachtet des Umfangs der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung – über die gleiche Anzahl an Stimmen.

Die Aufsicht über die Arbeitsgemeinschaften üben die Länder im Benehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) aus (§ 44b Abs. 3 Satz 4 SGB II). Daneben besteht die Fach- und Rechtsaufsicht des Bundesministeriums über die Bundesagentur (§ 47 Abs. 1 Satz 1 SGB II). Diese ist über ihre Agenturen nicht nur Mitglied oder - im Rechtssinne - Gesellschafterin der Arbeitsgemeinschaften. Als Leistungsträgerin soll sie auch den rechtmäßigen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz gewährleisten.

Die Personalstruktur der Arbeitsgemeinschaften stellt sich mit Stand zum Monat September 2009 wie folgt dar (Angaben in Vollzeitäquivalenten – VZÄ):



Quelle: Erhebungen des Bundesrechnungshofes aufgrund einer Auswertung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

2.3.2 Aufgabenwahrnehmung durch zugelassene kommunale Träger

Nach der Experimentierklausel des § 6a SGB II ließ das Bundesministerium 69 Kommunen zu, um die Aufgaben der Grundsicherung ganzheitlich als Leistungsträger zu übernehmen (so genannte zugelassene kommunale Träger oder Optionskommunen).

Die Aufgabenverantwortung ist bei den zugelassenen kommunalen Trägern nach drei Ebenen zu unterscheiden. Verantwortlich für die Durchführung der Aufgabe selbst ist die Kommune.

Die Aufsicht liegt ausschließlich bei den zuständigen Landesbehörden (§ 47 Abs. 1 Satz 3 SGB II). Da die Länder – mit Ausnahme von Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen – die Aufgaben der Grundsicherung den zugelassenen kommunalen Trägern als Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungsbereich übertragen haben, üben die Landesministerien überwiegend nur die Rechtsaufsicht aus. Fachaufsichtliche Weisungen dürfen sie nicht erteilen.

Der Bund trägt die Kosten, soweit es sich nicht um originäre kommunale Aufgaben handelt.

In den zugelassenen kommunalen Trägern waren im Jahr 2008 rund 8 950 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt.⁵

⁵ In Vollzeitäquivalenten nach einer vorläufigen Auswertung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales aufgrund der Schlussrechnungen für das Haushaltsjahr 2008. Für zwei der zugelassenen kommunalen Träger liegt noch keine endgültige Schlussrechnung vor. Hinzu kommen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die mit der Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben betraut sind.

Die Länder haben aufgrund der Ermächtigung des § 6 Abs. 2 SGB II Ausführungsgesetze erlassen. Sie eröffnen den zugelassenen kommunalen Trägern - wie in der Ermächtigung vorgesehen - die Möglichkeit, die Grundsicherungsaufgaben zu delegieren. Einige optierende Landkreise erbringen auf dieser Grundlage die Eingliederungsleistungen selbst, während sie die Geldleistungen auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden übertragen haben. In einigen Fällen sind den kreisangehörigen Städten und Gemeinden auch darüber hinausgehende Aufgaben oder die Ausführung des gesamten SGB II übertragen. Flankierende Eingliederungsleistungen (wie die Betreuung von Kindern, die Schuldnerberatung oder die Suchtberatung) werden darüber hinaus häufig von kirchlichen oder freien Trägern erbracht.

2.3.3 Getrennte Aufgabenwahrnehmung

Im Bereich von 19 Agenturen für Arbeit und Kommunen, die sich nicht auf eine Zusammenarbeit in den Arbeitsgemeinschaften verständigt haben, erbringen die Agenturen für Arbeit und die Kommunen die Aufgaben getrennt.

Die Aufgabenwahrnehmung in getrennter Trägerschaft ist im SGB II nicht ausdrücklich geregelt. Somit bleibt es den örtlichen Trägern überlassen, ob und wie sie die dabei notwendige Zusammenarbeit regeln und organisieren. In jedem Fall haben auch sie die allgemeinen Verfahrensgrundsätze des Ersten und Zehnten Buches Sozialgesetzbuch sowie die speziellen Verfahrensregelungen des Vierten Kapitels des SGB II über Zuständigkeit und Verfahren und die einheitliche Entscheidung zu beachten.

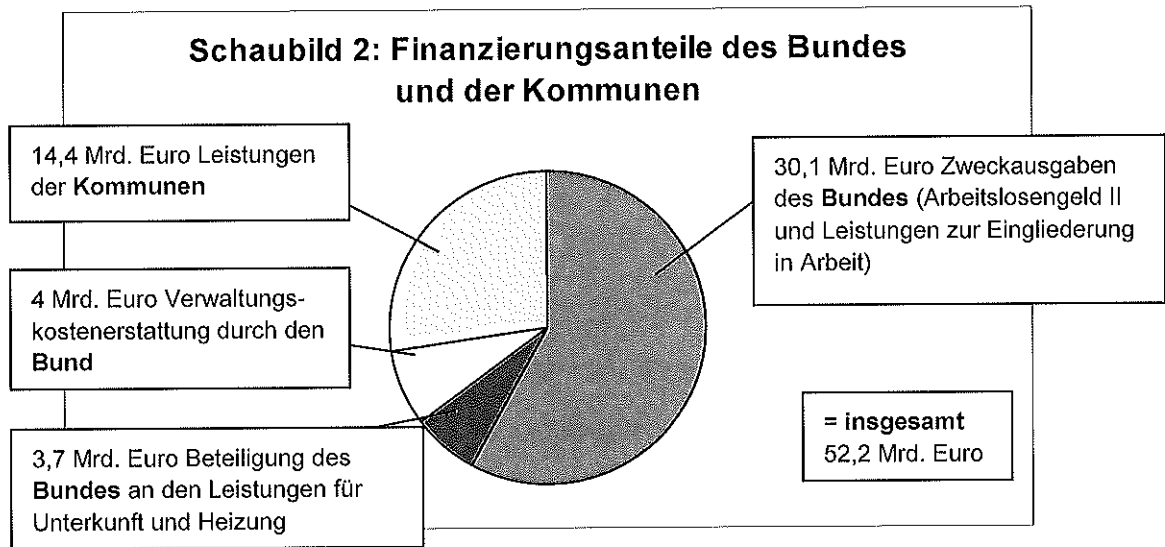
2.4 Finanzierung

Die Kosten der Leistungen sowie die Verwaltungskosten tragen Bund und Kommunen grundsätzlich für diejenigen Leistungen, bei denen sie Leistungsträger sind.

Als Ausnahme von diesem Prinzip beteiligt sich der Bund zweckgebunden mit 29,2 % (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 Finanzierung ganz überwiegend vom Bund zu tragen ist. 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 wird im Jahr 2009 nach den Sollwerten voraussichtlich 37,8 Mrd. Euro für Grundsicherungsleistungen aufwenden.

Die Finanzierungsanteile des Bundes und der Kommunen sind auf der Grundlage der Sollwerte für das Jahr 2009 in dem folgenden Schaubild dargestellt.



Quelle: Erhebungen des Bundesrechnungshofes aufgrund von Angaben und Schätzungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Zu den Eingliederungsausgaben der Kommunen liegen keine Daten vor.

2.5 Entscheidungsvorbehalt des Gesetzgebers

Der Gesetzgeber war sich der Komplexität und des Ausmaßes der Verflechtung zwischen den unterschiedlichen 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 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 Bericht⁶ lassen sich keine eindeutigen Empfehlungen für eines der beiden Organisationsmodelle treffen.

⁶ BT-Drs. 16/11488.

3 Rahmenbedingungen für eine Neuorganisation der Grundsicherung

3.1 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 20. Dezember 2007⁷ die Einrichtung der Arbeitsgemeinschaften als mit dem Grundgesetz nicht vereinbare Mischverwaltung angesehen. § 44b SGB II ist danach mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG in Verbindung mit Art. 83 GG unvereinbar.

Das Bundesverfassungsgericht hat § 44b SGB II bis längstens zum 31. Dezember 2010 für weiterhin anwendbar erklärt und dem Gesetzgeber aufgegeben, bis dahin eine gesetzliche Neuregelung zu schaffen. Bei der Festlegung der Frist hat sich das Bundesverfassungsgericht davon leiten lassen, dem Gesetzgeber die Möglichkeit zu geben, die Ergebnisse der Wirkungsforschung und die Erfahrungen der einheitlichen Aufgabenwahrnehmung durch die zugelassenen kommunalen Träger zu berücksichtigen.

Es hat hervorgehoben⁸, dass dem Leistungsträger die von ihm zu erledigenden Aufgaben der Grundsicherung eindeutig zugeordnet sein müssen. Dies bedingt, dass die Aufgabenkreise mehrerer beteiligter Leistungsträger klar voneinander abgegrenzt sind. Eine eindeutige Aufgabenzuordnung schafft die Grundlage für die Zurechnung von Verwaltungshandeln an ein Staatsorgan und ist die Voraussetzung für die formelle Rechtmäßigkeit dieses Handelns.

Das Gericht weist weiter darauf hin⁹, dass die Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern grundsätzlich voneinander getrennt sind und selbst mit Zustimmung der Beteiligten nur in den vom Grundgesetz vorgesehenen Fällen zusammengeführt werden können. So muss der Leistungsträger die ihm zugeordneten Aufgaben grundsätzlich mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation und damit in eigenen Verwaltungseinrichtungen wahrnehmen. Dies setzt vor allem im Hinblick auf das Demokratieprinzip voraus, dass der Leistungsträger auf den Aufgabenvollzug nach seinen Vorstellungen einwirken kann. Daran fehlt es, wenn Entscheidungen über Organisation, Personal und Aufgabenerfüllung nur in Abstimmung mit einem anderen Träger getroffen werden können.

Der Spielraum bei der organisatorischen Ausgestaltung findet seine Grenze somit dort, wo Verbund- und Beteiligungsstrukturen zwischen Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung

⁷ 2 BvR 2433/04 und 2 BvR 2434/04 (BVerfGE 119, 331 ff.).

⁸ Vgl. Randziffern 155 ff.

⁹ Vgl. Randziffern 151 ff.

entstehen würden, die eine eigenverantwortliche Aufgabenerledigung des Leistungsträgers beeinträchtigen und die Zurechnung des Verwaltungshandelns erschweren (z. B. Mitentscheidungsrechte eines Leistungsträgers im fremden Aufgabenbereich).

Das Bundesverfassungsgericht unterstreicht¹⁰, dass die Aufsicht über die Aufgaben der Grundsicherung klar bestimmt und den befugten Stellen zugeordnet sein muss. Verzahnte oder gemeinsame Zuständigkeiten sollten dabei vermieden werden. Sie führen zu unklaren Einwirkungsmöglichkeiten und begünstigen eine Verselbständigung der beaufsichtigten Grundsicherungsstellen ohne hinreichende Kontrolle.

3.2 Empfehlungen des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung und des Bundesrechnungshofes

Der Bundesbeauftragte und der Bundesrechnungshof haben in der Vergangenheit bereits mehrmals die Verflechtungslinien in der Vollzugswirklichkeit staatlicher Aufgaben und ihre Auswirkungen auf die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung untersucht. Danach gliedert sich die Verantwortung des Staates für eine staatliche Aufgabe in folgende Teilaspekte:¹¹

- Aufgaben- bzw. Leistungsträgerschaft (Zuständigkeit für die Sachmaterie bzw. Kompetenz)
- Finanzierungsträgerschaft (Zuständigkeit für die Finanzierung der Zweck- und Verwaltungsausgaben)
- Wahrnehmungsträgerschaft (Zuständigkeit für den Verwaltungsvollzug) und
- Aufsichtsträgerschaft (Zuständigkeit für die Rechts- oder gegebenenfalls Fachaufsicht).

Die Aufgabenerledigung unterscheidet sich wesentlich danach, ob die Verantwortung für eine Aufgabe nur einer staatlichen Ebene, z. B. nur dem Bund oder nur dem Land (einheitliche Verantwortungsstruktur), oder mehreren staatlichen Ebenen, etwa Bund und Land (geteilte Verantwortungsstruktur) zugewiesen ist. Dies beeinflusst die gesamte Gestaltung einer staatlichen Aufgabe. So bedingt etwa die auf zwei staatliche Ebenen aufgeteilte Wahrnehmungsträgerschaft besondere Verfahren der Abstimmung zwischen den beteiligten Trägern. Die Schnittstellen im Verwaltungsvollzug müssen klar definiert sein. Dies ist ein Gebot der Bürgerfreundlichkeit und der eindeutigen Zuordnung staatlichen Verwaltungshandelns.

¹⁰ Vgl. dort Randziffern 188 ff.

¹¹ Vgl. insbesondere FöKo-Gutachten des Bundesbeauftragten, Nr. 2.4.

In idealtypisch einheitlichen oder geteilten Verantwortungsstrukturen sind die Verantwortlichkeiten zu den Teilaspekten deckungsgleich. Die jeweils verantwortliche staatliche Ebene finanziert die eigene Aufgabe vollumfänglich, nimmt sie in einer eigenen Organisation wahr und führt auch selbst die Aufsicht. Damit entsprechen sich Fach- und Finanzierungsverantwortung.

Ausgehend hiervon haben der Bundesbeauftragte und der Bundesrechnungshof in den vergangenen Jahren Rahmenbedingungen und Erfolgskriterien aufgezeigt, an denen die derzeitige Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu messen ist und an denen sich auch eine Neuordnung orientieren sollte.¹²

Danach sollten Aufgaben und Kompetenzen des Leistungsträgers oder der Leistungsträger möglichst eng mit der Finanzierungszuständigkeit verknüpft sein, um die Eigenverantwortlichkeit der Akteure zu erhöhen.¹³ So besteht bei der Wahrnehmung von in eigener Zuständigkeit finanzierten Aufgaben ein höherer Anreiz für ein sparsames und wirtschaftliches Handeln als bei der Wahrnehmung von Aufgaben, die „aus fremder Tasche“ finanziert werden. Zudem werden mit dem Auseinanderfallen von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung Verfahren zur Kostenabrechnung und -erstattung erforderlich, die oft aufwändig und fehleranfällig sind.

Der Bundesbeauftragte und der Bundesrechnungshof haben darauf hingewiesen, dass die zentrale Bedeutung der Grundsicherung für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit in der Bundesrepublik Deutschland eine einheitliche gesetzmäßige Rechtsanwendung erfordern.¹⁴ Über die für die konkrete Leistungsgewährung wesentlichen Merkmale muss daher bundesweit einheitlich rechtmäßig entschieden werden.

Der Bundesbeauftragte und der Bundesrechnungshof haben empfohlen, Schnittstellen zwischen verschiedenen Leistungsträgern im Verwaltungsvollzug zu vermeiden. Sie bedingen häufig langwierige, komplizierte und fehleranfällige Abstimmungsprozesse und bergen die Gefahr, dass sich Interessengegensätze der beteiligten Leistungsträger nur unter Einschränkungen für die eigenverantwortliche Aufgabenerledigung auflösen lassen.

¹² Vgl. insbesondere das FöKo-Gutachten des Bundesbeauftragten, den Bericht des Bundesrechnungshofes in Anhang 3 zu BT-Drs. 16/11488 sowie die Bemerkungen 2006 „Schwachstellen bei Hartz IV beseitigen und Vollzug verbessern“, BT-Drs. 16/3200 Nr. 3.

¹³ Vgl. etwa FöKo-Gutachten des Bundesbeauftragten, Nr. 4.3.1.4.

¹⁴ Vgl. FöKo-Gutachten des Bundesbeauftragten Nr. 4.3.1.4.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass bereits mit der Wahl der Organisationslösung ein Rahmen für die Leistungsgewährung gesetzt wird. So kann die organisatorische Verflechtung verschiedener staatlicher Ebenen dazu führen, dass sich die Abgrenzung der Verantwortungsbereiche in den Verwaltungsvollzug verlagert, dort gleichsam „ausgetragen“ wird und sich in uneffizienten Abläufen niederschlägt. Sie birgt zudem die Gefahr mangelnder Beherrschbarkeit von Organisations- und Optimierungsprozessen (z. B. Konzentration oder Delegation von Aufgaben), weil diese von einem Zusammenwirken mehrerer Leistungsträger abhängen. Auch kann die Verflechtung zu spezifischen Risiken für die gewählte Verwaltungsstruktur führen.¹⁵ Der Leistungsträger muss bei der organisatorischen Ausgestaltung seiner Aufgaben die Belange der Präsenz der Grundsicherungsstellen in der Fläche („Bürgernähe“) einerseits und wirtschaftlicher Mindestgrößen andererseits in effizienten Verwaltungsstrukturen in Ausgleich bringen.

Auch die Aufsichts- und Steuerungsbefugnisse müssen eng mit der Finanzierungszuständigkeit verknüpft sein.¹⁶ Der Leistungsträger muss die ihn treffenden finanziellen Risiken „beherrschen“ können. Hierfür muss er sich einen Einblick in die Erledigung der Grundsicherungsleistungen verschaffen und zielgerichtet darauf einwirken, notfalls „gegensteuern“ können. Effektive Aufsichts- und Steuerungsmöglichkeiten versetzen den Leistungsträger in die Lage, die Qualität des Vollzugs zu gestalten. So kann er etwa auf eine bundeseinheitliche rechtmäßige Leistungsgewährung und effiziente Verwaltungsabläufe hinwirken.

4 Dilemma der Grundsicherung: Geteilte Verantwortung für eine einheitliche Aufgabe

4.1 Verflechtung der staatlichen Ebenen in den bestehenden Organisationsformen

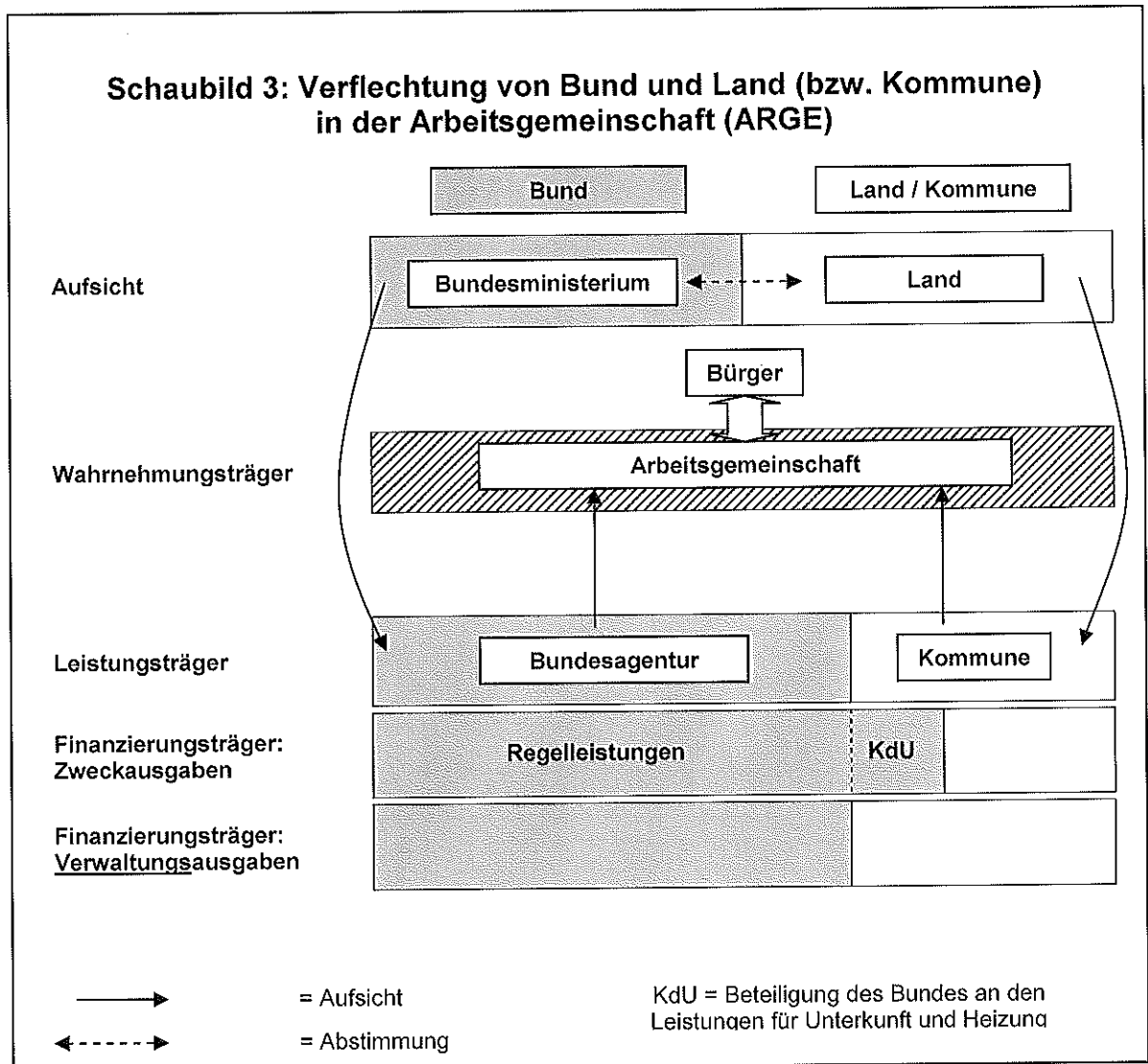
4.1.1 Arbeitsgemeinschaften

Die Arbeitsgemeinschaft weist zu Finanzierung, Leistungsträgerschaft und Aufsicht geteilte Verantwortungsstrukturen auf. Der Bund besitzt keine seiner Finanzierungsverantwortung entsprechenden Aufsichts- und Steuerungsmöglichkeiten. Die Verantwortung der Bundesagentur und der Kommune für den Vollzug ist – über eine Schnittstellenlösung hinausgehend – in der Arbeitsgemeinschaft unmittelbar verwoben.

¹⁵ So etwa im Falle der Einrichtung von öffentlich-rechtlichen Anstalten Unklarheiten in Bezug auf die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung.

¹⁶ Vgl. etwa FöKo-Gutachten des Bundesbeauftragten, Nr. 4.3.1.4.

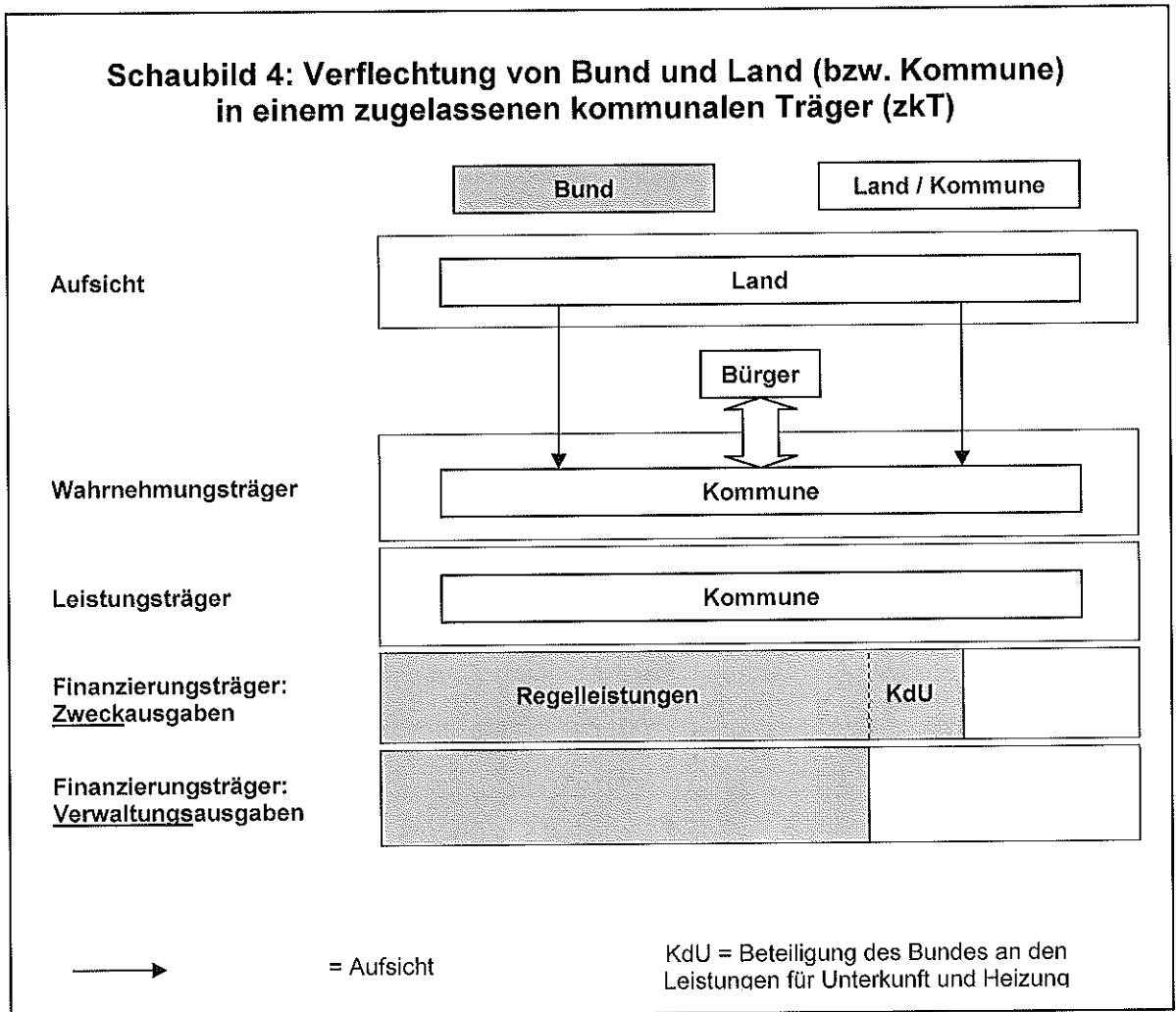
Die Verflechtung von Bund und Land bzw. Kommune in der Arbeitsgemeinschaft ist in dem folgenden Schaubild dargestellt.



4.1.2 Zugelassene kommunale Träger

Ein zugelassener kommunaler Träger ist im Kern in einheitlichen Verantwortungsstrukturen angelegt. Die Finanzierungsträgerschaft ist jedoch zwischen Bund und Kommune geteilt, wobei der Bund den weit überwiegenden Teil der Finanzierungslast trägt. Der Bund hat keine Aufsichtsbefugnisse und Steuerungsmöglichkeiten. So ist der Bund nicht in der Lage, eine einheitliche Rechtsanwendung sicherzustellen, obwohl er in maßgeblichem Umfang die Kosten der Grundsicherung trägt. Finanz- und Fachverantwortung fallen insoweit auseinander.

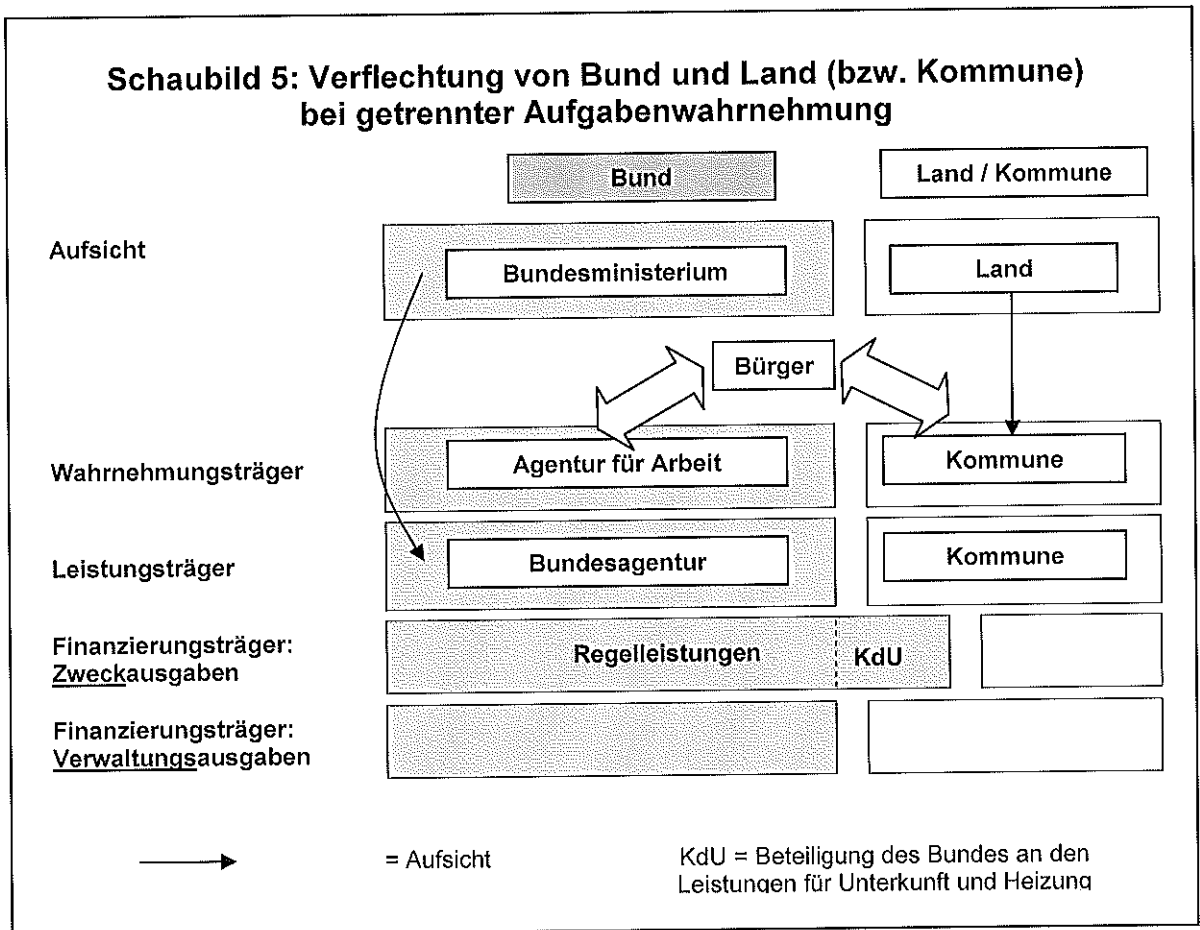
Die Verflechtung von Bund und Land bzw. Kommune in einem zugelassenen kommunalen Träger ist im Folgenden dargestellt.



4.1.3 Getrennte Aufgabenwahrnehmung

Die getrennte Aufgabenwahrnehmung weist durchgängig geteilte Verantwortungsstrukturen auf. Diese sind jedoch nicht idealtypisch, da sie nicht deckungsgleich angelegt sind. So besitzt der Bund keine seiner Finanzierungsverantwortung entsprechenden Aufsichtsbefugnisse und Steuerungsmöglichkeiten.

Die Verflechtung von Bund und Land bzw. Kommune bei der getrennten Aufgabenwahrnehmung ist in dem folgenden Schaubild dargestellt.



4.1.4 Vergleich der bestehenden Organisationsformen

Die wesentlichen Verflechtungslinien der drei Organisationsformen sind in der folgenden Matrix einander gegenübergestellt:

	Arbeitsgemeinschaft	zugelassener kommunaler Träger	getrennte Aufgabenwahrnehmung
Auseinanderfallen von Fach- und Finanzverantwortung	X	X	
gemessen an der Finanzierungsverantwortung unzureichende Aufsichtsbezugnis	X	X	X
Verbund- und Beteiligungsstrukturen im Verwaltungsvollzug	X		
Verbund- und Beteiligungsstrukturen bei der Aufsicht	X		

4.2 Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes

Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes aus den vergangenen Jahren belegen die erheblichen Schwächen und Risiken, die mit einer Teilung der Verantwortung für die Grund-sicherung für Arbeitsuchende und der damit einhergehenden Verflechtung von Bund und Ländern bzw. Kommunen verbunden sind. Hierzu gehören beispielhaft:¹⁷

- Die Kommunen übten über die Gremien der Arbeitsgemeinschaften und die Verwaltung zugelassener kommunaler Träger häufig Einfluss auf die Bewilligung von Förderanträgen zu Eingliederungsmaßnahmen (z. B. zu Arbeitsgelegenheiten oder Beschäftigungszuschüsse) aus, die von kommunalen oder den Kommunen nahestehenden Maßnahmeträgern angeboten wurden. Es fehlte an einer kritischen Distanz zu kommunalpolitischen Interessen und in der Folge an einer die Interessen des Bundes wahrenen Durchführung, Überwachung und Steuerung der Arbeit vor Ort. So profitierten die Kommunen z. B. von

¹⁷ Weitere Prüfungserkenntnisse finden sich etwa im FöKo-Gutachten des Bundesbeauftragten, in dem Bericht des Bundesrechnungshofes in Anhang 3 zu BT-Drs. 16/11488 sowie in den Bemerkungen 2006 „Schwachstellen bei Hartz IV beseitigen und Vollzug verbessern“, BT-Drs. 16/3200 Nr. 3.

den Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II, weil ein nicht geringer Teil der öffentlich geförderten Arbeit in kommunalen Einrichtungen erbracht wurde oder in Einrichtungen, mit denen die Kommunen wirtschaftlich oder personell verflochten waren. Sie erhielten zumeist nicht nur eine vollständige Erstattung der Entgelte für die Beschäftigten, sondern auch zusätzliche Pauschalen, die in der Regel zwei Drittel der gesamten Maßnahmekosten ausmachten. Nicht wenige dieser Einrichtungen setzten mit öffentlichen Mitteln mehrere Millionen Euro pro Jahr um. Vergleichbare Interessenkonflikte bestanden zu den Leistungen für die Kosten der Unterkunft nach § 22 SGB II. Diese Leistungen machten bei kommunalen Wohnungsbauunternehmen einen erheblichen Teil des Umsatzes aus und hatten damit Auswirkungen auf die kommunale Strukturplanung. Über die Gremien der Arbeitsgemeinschaften waren die Kommunen darüber hinaus an Entscheidungen beteiligt, die ausschließlich Leistungen des Bundes betrafen (z. B. im Hinblick auf Organisation, Steuerung und Einsatz von Personal).

- In einigen Fällen verzögerten zugelassene kommunale Träger die Feststellung mangelnder Erwerbsfähigkeit von Hilfebedürftigen und bewirkten damit die Kostentragung des Bundes. In einer Großstadt waren davon Fälle mit einem jährlichen Leistungsvolumen im siebenstelligen Bereich betroffen. Es hängt im Wesentlichen von der Erwerbsfähigkeit der Hilfebedürftigen ab, ob Leistungen nach dem SGB II (erwerbsfähige Hilfebedürftige) oder nach dem SGB XII (nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige) gezahlt werden. Die Kommunen tragen die Kosten der Sozialhilfe für nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige nach dem SGB XII alleine.
- Beinahe fünf Jahre nach Einführung des SGB II erhält der Bund von den zugelassenen kommunalen Trägern noch immer nicht die für seine Steuerungsaufgaben und Statistiken notwendigen Daten, weil diese teilweise gar nicht elektronisch erhoben werden oder technisch nicht übertragen werden können. Deshalb werden beispielsweise die Arbeitslosenzahlen in den Gebieten einiger zugelassener kommunaler Träger für die bundesweite Statistik hochgerechnet. Dies begünstigt Mängel in der Transparenz, der Aufsicht und der Steuerung.
- Eine erhebliche Zahl von Hilfebedürftigen erhielt von den Arbeitsgemeinschaften Leistungen, ohne dass sie in den Vermittlungsprozess einbezogen und ihre Eigenbemühungen zur Beendigung der Hilfebedürftigkeit kontrolliert wurden. Die organisatorische und technische Trennung von Leistungsgewährung und Integrationsarbeit führte zu so hohen Reibungsverlusten, dass der Grundsatz des Förderns und Forderns nicht wirkungsvoll umgesetzt werden konnte. So mangelte es insbesondere an klaren Regeln und Verantwortlich-

keiten für den Austausch von Informationen über leistungs- und statusrechtliche Änderungen bei den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Meist fehlte zudem ein persönlicher Ansprechpartner, der dafür verantwortlich war, dass alle zu aktivierenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen einer Bedarfsgemeinschaft in den Integrationsprozess einbezogen wurden. Da die für die Leistung und die Vermittlung eingesetzten IT-Fachverfahren der Bundesagentur nicht miteinander verknüpft sind, besteht derzeit keine Möglichkeit, den Kommunikationsprozess technisch zu unterstützen.

- Die Grundsicherungsstellen in getrennter Trägerschaft ermittelten häufig für die Regelleistungen sowie die Kosten der Unterkunft getrennt von einander dieselben Sachverhalte (z.B. den Umfang der Bedürftigkeit). Manche Träger bewilligten ihre Leistungen zunächst vorläufig, bis der jeweils andere Träger über den Umfang seiner Leistung entschieden hatte, und setzten ihre Leistungen erst danach endgültig fest. Die Hilfebedürftigen erhielten in diesen Fällen mitunter bis zu vier Bewilligungsbescheide, bevor die Höhe der Gesamtleistung feststand. Die Bescheide widersprachen sich in einigen Fällen in Bezug auf die Höhe der Leistungen, weil die Kommunen die Entscheidungen der Arbeitsagenturen nicht für maßgeblich hielten. Dies kam selbst dann vor, wenn die Grundsicherungsträger vor Ort gemeinsame Anlaufstellen für die Hilfebedürftigen eingerichtet hatten.
- Die getrennte Aufgabenwahrnehmung hat gegenüber den Arbeitsgemeinschaften und den zugelassenen kommunalen Trägern den Vorteil, dass Aufgaben und Verantwortung eindeutig zugeordnet sind. Diesem Vorteil stehen als Nachteile Mehr- und Doppelarbeiten sowie Doppelstrukturen (z.B. mehrfache Berechnungen, Kopieren von Unterlagen, Unterrichtsaufwand) gegenüber. Die Bewilligung von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes ist deshalb bei getrennter Trägerschaft grundsätzlich verwaltungsaufwendiger. Der Bundesrechnungshof führt die systemimmanenten Reibungsverluste der getrennten Aufgabenwahrnehmung im Wesentlichen auf eine unzureichende Abstimmung und Unterrichtung der Agenturen und kommunalen Träger untereinander zurück. Diese könnten bei sachgerechter, auch die berechtigten Interessen der Hilfebedürftigen in den Blick nehmender Regelung und Organisation der Zusammenarbeit verringert werden.

4.3 Lösungsansatz des Koalitionsvertrages

Der Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode¹⁸ sieht eine getrennte Aufgabenwahrnehmung der Bundesagentur und der Kommunen ohne verfassungsrechtliche Änderungen vor.

¹⁸ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.“ vom 26. Oktober 2009, Nr. 7.2.

Die Bundesagentur soll den Kommunen auf der Grundlage eines „Mustervertrages“, den das Bundesministerium vorgeben soll, die freiwillige Zusammenarbeit anbieten. Die derzeit zugelassenen kommunalen Träger sollen Bestand haben.

Im Folgenden ist der hier maßgebliche Abschnitt des Koalitionsvertrages im Wortlaut wiedergegeben:

„SGB II-Strukturreform

Die Koalition will die Aufgabenwahrnehmung und Finanzierung für Langzeitarbeitslose im Sinne der Menschen neu ordnen. Wir streben eine verfassungsfeste Lösung ohne Änderung des Grundgesetzes und ohne Änderung der Finanzbeziehungen an, die dazu beiträgt, dass Langzeitarbeitslosigkeit vermieden bzw. so schnell wie möglich überwunden wird.

Dabei gilt es, die Kompetenz und Erfahrung der Länder und der Kommunen vor Ort sowie der Bundesagentur für Arbeit in getrennter Aufgabenwahrnehmung für die Betreuung und Vermittlung der Langzeitarbeitslosen zu nutzen. Die bestehenden Optionskommunen sollen diese Aufgabe unbefristet wahrnehmen können. Dabei muss kommunalen Neugliederungen Rechnung getragen werden können.

Die Bundesagentur für Arbeit erhält die Aufgabe, den Kommunen attraktive Angebote zur freiwilligen Zusammenarbeit zu unterbreiten. Dazu wird das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung einen „Mustervertrag“ ausarbeiten, der die Zusammenarbeit regelt und die kommunale Selbstverwaltung achtet. Unser Ziel ist eine bürgerfreundliche Verwaltung, die unnötige Doppelarbeit vermeidet.“

Der Koalitionsvertrag sieht in diesem Zusammenhang vor zu prüfen, ob die Kosten für Unterkunft und Heizung pauschaliert werden können. Zudem soll das Wohngeldrecht überprüft werden. Der Koalitionsvertrag führt dazu aus:

„Pauschalierungen

In diesem Zusammenhang werden auch die Kosten der Unterkunft transparent und rechtssicher ausgestaltet. Wir werden auf der Basis der vorhandenen gesetzlichen Regelungen prüfen, die Energie- und Nebenkosten sowie ggf. die Kosten der Unterkunft zu pauschalieren. Dabei sind regionale Besonderheiten zu berücksichtigen. Wir wollen damit auch dazu beitragen, dass die Zahl der Prozesse in diesem Bereich zurückgeht und gleichzeitig Anreize für einen sparsamen Energieverbrauch setzen.

Wir werden das Wohngeldrecht hinsichtlich der Schnittstellen zu anderen sozialen Sicherungssystemen überprüfen und streben weitere Vereinfachungen bei der Ermittlung des Wohngeldanspruchs an.“

Der Lösungsansatz des Koalitionsvertrages lässt bei den Entscheidungen für eine getrennte Aufgabenwahrnehmung von Bundesagentur und Kommunen sowie für den Fortbestand der derzeitigen zugelassenen kommunalen Träger die „Systemarchitektur“ dieser Wahrnehmungsformen, insbesondere die Finanzierungsverantwortung unangetastet. In der Folge übernimmt

er die bisherigen Schwächen, die mit den geteilten Verantwortungsstrukturen und der damit einhergehenden Verflechtung der staatlichen Ebenen verbunden sind.

So besitzt der Bund bei einer künftig getrennten Aufgabenwahrnehmung weiterhin keine seiner Finanzierungsverantwortung entsprechenden Aufsichtbefugnisse und Steuerungsmöglichkeiten. Dies betrifft die Kostenbeteiligung des Bundes an den Leistungen der Kommunen für Unterkunft und Heizung. Zudem ist mit der Entscheidung für diese Wahrnehmungsform das ursprünglich in der Grundsicherung verfolgte Ziel, die Einzelleistungen „aus einer Hand“ zu erbringen, ungleich schwerer zu erreichen. Die Lösung macht es erforderlich, zahlreiche wesentliche Fragen der Zusammenarbeit zwischen Bundesagentur und Kommunen im Vertragswege zu regeln, die bei einer gesetzlichen Regelung unter dem Aspekt der eigenverantwortlichen Aufgabenerledigung mit verfassungsrechtlichen Risiken behaftet wären (z. B. zur gemeinsamen Antragsannahme oder Bescheiderteilung, zur Tatbestandswirkung bei der Prüfung der Erwerbsfähigkeit oder auch Ablauffragen wie die IT-Nutzung oder der Datenaustausch, einschließlich der Erhebung statistischer Daten). Es wird ein aufwändiges, laufendes Management mehrerer hundert Verträge erforderlich. Die Vertragslösung bietet Einfallstore für Verbund- und Beteiligungsstrukturen, welche die eigenverantwortliche Aufgabenerledigung der Leistungsträger beeinträchtigen. Sie birgt darüber hinaus erhebliche Risiken im Hinblick auf die Einheitlichkeit der Leistungen. Auch bei Vorgabe eines „Mustervertrages“ durch das Bundesministerium sind die Abläufe im Verwaltungsvollzug vom Ausgang der Vertragsverhandlungen oder der Einigung bei Vertragsstörungen im Einzelfall abhängig. So kann die Entscheidung für eine getrennte Aufgabenwahrnehmung eine weitgehende Rückkehr zum „status quo ante“ bedeuten, durch die der geltende Begriff der Grundsicherung infrage gestellt wird.

Mit der Bestandsgarantie für die derzeitigen kommunalen Träger wird ein mögliches einheitliches System der Grundsicherung dauerhaft preisgegeben. Dies birgt das Risiko „zweier Klassen“ erwerbsfähiger Hilfebedürftiger. Bei der zukünftigen Aufgabenwahrnehmung fallen Fach- und Finanzierungsverantwortung weiterhin in wesentlichem Umfang auseinander. Verfassungsrechtliche Risiken im Hinblick auf das in der Föderalismusreform geschaffene Verbot der bundesgesetzlichen Aufgabenübertragung an die kommunale Ebene (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG) kommen bei einer Entfristung des geltenden Optionsmodells hinzu. Die Entscheidung für den Bestand der derzeitigen kommunalen Träger ist im Übrigen mit Blick auf die Ergebnisse der Wirkungsforschung zur Experimentierklausel sachlich nicht zu begründen.

Unabhängig davon weist der Bundesbeauftragte darauf hin, dass bei Zugrundelegung einer „verfassungsfeste(n) Lösung ohne Änderung des Grundgesetzes und ohne Änderung der Fi-

nanzbeziehungen“ die Frage der „richtigen“ Systementscheidung den - zentralen - Stellenwert, der ihr zukommt, verliert. Die Entscheidung über das System sollte angesichts der Bedeutung der Grundsicherung nicht durch den Blick auf den „erwünschten“ Umfang der Gesetzgebung präjudiziert werden, sei sie verfassungsrechtlicher oder einfachrechtlicher Art.

4.4 Ziele der Föderalismuskommission I

Geteilte Verantwortungsstrukturen für eine einheitlich wahrzunehmende Aufgabe widersprechen den auf Entflechtung (anstatt weiterer Verflechtung) ausgerichteten Zielen der Reformen im Bund-Länder-Verhältnis (Föderalismuskommission I), denn sie führen gerade zu einer weiteren Bund-Länder-Verflechtung. Auch der Lösungsansatz des Koalitionsvertrages steht damit im Widerspruch zu den Zielen der Föderalismuskommission I, weil er die geteilten Verantwortungsstrukturen in der Grundsicherung fortschreibt.

Der Bundesbeauftragte hat darauf hingewiesen, dass von den grundlegenden föderalen, die Kompetenzräume von Bund und Ländern trennenden Strukturen nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen abgewichen werden sollte.¹⁹ Die verfassungsrechtliche Trennung der Verwaltungsräume 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 Bundesbeauftragten lassen bezweifeln, dass diese Ziele in einer in geteilter Trägerschaft organisierten Grundsicherung umfassend erreicht werden können.

Die Komplexität der Neuordnung und die teilweise divergierenden Interessen des Bundes und der Länder lassen befürchten, dass die schon bislang bei Mischfinanzierungen vom Bundesbeauftragten und dem Bundesrechnungshof regelmäßig festgestellten negativen Effekte²⁰ sich in der Verwaltungspraxis auch hier nachteilig auf die Effizienz der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende auswirken werden.

¹⁹ Vgl. das FöKo-Gutachten des Bundesbeauftragten Nr. 2.4 ff.

²⁰ Vgl. u.a. Schriftenreihe des Bundesbeauftragten Band 9: Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, 2002, und das FöKo-Gutachten des Bundesbeauftragten.

4.5 Systemischer Befund

Die sich in der Grundsicherung für Arbeitsuchende zeigenden erheblichen Schwächen und Risiken treten systembedingt auf, weil die Verantwortungsstrukturen für die einheitliche Aufgabe zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen geteilt sind. Zu den Schwächen und Risiken kommt es, weil

- die Teilaspekte der Aufgabenverantwortung²¹ vollständig auseinanderfallen (so insbesondere wenn die Teilaspekte der Finanzierungsträgerschaft und der Fachverantwortung auf verschiedenen staatlichen Ebenen liegen, etwa zum einen beim Bund und zum anderen bei den Kommunen)
- sich die auf ein und derselben staatlichen Ebene, etwa beim Bund, liegenden Teilaspekte der Aufgabenverantwortung hinsichtlich ihres Umfangs nicht entsprechen, 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.

Sie äußern sich in der Vollzugswirklichkeit insbesondere in Form unwirtschaftlicher Aufbau- und Vollzugsstrukturen (z. B. langwierige und fehleranfällige Abstimmungsprozesse), uneinheitlicher Rechtsanwendung, in Defiziten der Aufsicht und Steuerung sowie in aufwändigen, mit einem hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwand verbundenen Abrechnungsverfahren.

Dieser Befund betrifft sämtliche derzeitigen Wahrnehmungsformen der Grundsicherung (Arbeitsgemeinschaften, Optionskommunen und Arbeitsagenturen in getrennter Aufgabenwahrnehmung) und darüber hinaus auch weitere denkbare Kooperationsformen zwischen Bund und Ländern, so auch das zuletzt diskutierte Modell der „Zentren für Arbeit und Grundsicherung“²². All diese Wahrnehmungsformen weisen in einem unterschiedlichen Grad geteilte

²¹ Siehe Nr. 3.2.

²² Das federführende Bundesministerium hatte im Februar 2009 Gesetzesentwürfe zur Neuorganisation der Grundsicherung vorgelegt (Entwürfe für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 86a GG) und für ein Gesetz zur Regelung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende). Danach war vorgesehen, für einen sachlich abgegrenzten Bereich die Mischverwaltung zwischen Bund und Ländern bzw. den nach Landesrecht zuständigen Gemeinden und Gemeindeverbänden verfassungsrechtlich zuzulassen. Als Organisationsform wurde die gemeinsame öffentlich-rechtliche Anstalt von Bund und Land (Mischeinrichtung) eingeführt. Auf dieser Grundlage sollten rund 370 „Zentren für Arbeit und Grundsicherung“ als rechtsfähige Anstalten öffentlichen Rechts errichtet werden, in denen Bund und Länder bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zusammenwirken sollten. Zu dem Modell hat der Bundesbeauftragte mit Schreiben vom 27. Februar 2009 Stellung genommen.

Verantwortungsstrukturen und - damit einhergehend - eine Verflechtung von Bund und Ländern bzw. Kommunen auf.

Die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen, dass die aufgezeigten Rahmenbedingungen in der bestehenden Organisation der Grundsicherung nicht hinreichend zu realisieren sind. Die Nachteile der geteilten Verantwortungsstrukturen sind in der Praxis kaum auszugleichen. So sind alle Versuche, die Verwaltungs- und Steuerungsmechanismen entscheidend zu verbessern, erfolglos geblieben.

Nach Auffassung des Bundesbeauftragten können die Mängel umfassend und idealtypisch nur in einer einheitlichen Verantwortungsstruktur für die Grundsicherung überwunden werden. Dabei können auch bei einheitlichen Verantwortungsstrukturen örtliche Besonderheiten berücksichtigt werden (z. B. über Entscheidungsspielräume beim Einsatz arbeitsmarktlicher Instrumente).

Die Entflechtung der bestehenden geteilten Verantwortungsstrukturen setzt eine umfassende Neuorganisation der Aufgabe voraus, welche die aufgezeigten Rahmenbedingungen berücksichtigt. Dafür wäre zunächst die Systementscheidung für eine ungeteilte Leistungsträgerschaft des Bundes oder der Länder (einschließlich der Kommunen) zu treffen. Dies entspräche auch den auf Entflechtung ausgerichteten Zielen der Reformen im Bund-Länder-Verhältnis. Die Systementscheidung könnte mit den - im Koalitionsvertrag bereits angekündigten - Überlegungen zur Pauschalierung der Kosten für Unterkunft und Heizung und zur Überprüfung des Wohngeldrechts verknüpft werden.

5 Bewertung der Entflechtungsoptionen: alleinige Trägerschaft des Bundes oder der Länder (einschließlich Kommunen)

5.1 Entflechtung als Ziel

Die derzeit bestehende geteilte Verantwortungsstruktur für die Grundsicherung kann mit dem Ziel einer einheitlichen Verantwortung entweder des Bundes oder aber der Länder (einschließlich der Kommunen) entflochten werden.

Nach Auffassung des Bundesbeauftragten zeigt der Systemvergleich erhebliche Risiken einer kommunalen Lösung gegenüber der Aufgabenorganisation im Bundesbereich. Die aufgezeigten Bedingungen sind im Rahmen einer Kommunalisierung der Grundsicherung ungleich schwieriger zu erfüllen. Dies ergibt sich im Wesentlichen aus den nachstehenden Erwägungen.

Die Erwägungen gelten im Grundsatz auch für eine „schleichende Kommunalisierung“ über eine Entfristung oder Erweiterung der kommunalen Option.

5.2 Fortbestehen geteilter Verantwortung zur Finanzierungsträgerschaft

Bei einer Kommunalisierung der Grundsicherung umfasst die Finanzierungsverantwortung der Kommunen auch den bisherigen Finanzierungsanteil des Bundes. Dieser Mehraufwand muss über einen Finanztransfer des Bundes ausgeglichen werden. So fallen Fach- und Finanzierungsverantwortung in der Sache unverändert auseinander.

Zudem dürfte sich der Finanztransfer komplex und damit fehleranfällig gestalten. Er muss sowohl die Landes- als auch die kommunale Ebene berücksichtigen und dürfte auch Diskussionen über einen weiteren Ausgleichsbedarf zwischen den Landkreisen und den kreisangehörigen Gemeinden nach sich ziehen.

5.3 Heterogene Aufbau- und Ablaufstrukturen

Die Kommunalisierung führt zu heterogenen Aufbau- und Ablaufstrukturen für die Grundsicherung. In diesen Strukturen sind (rechtmäßige) Entscheidungen über die Leistungsgewährung nach bundesweit einheitlichen Maßstäben kaum zu gewährleisten. Hindernisse sind etwa nicht standardisierte IT-Verfahren sowie eine uneinheitliche Qualifikation der Beschäftigten. Auch ist eine ganzheitliche Steuerung nicht möglich, wie sie die Bedeutung der Grundsicherung für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit in der Bundesrepublik Deutschland erfordert.

Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zur (Weiter-)Delegation von Grundsicherungsaufgaben durch optierende Landkreise lassen bei einer flächendeckenden Kommunalisierung eine starke Zergliederung der Einzelleistungen befürchten. Dies konterkariert bereits heute das Ziel, die Einzelleistungen „aus einer Hand“ zu erbringen.

Die Eingliederungsleistungen sollten in einen überregionalen Kontext eingeordnet sein und in erster Linie an den Bedürfnissen der Hilfebedürftigen ausgerichtet werden. Ein besonderes Augenmerk liegt danach auf der Organisation des für den Integrationserfolg bedeutsamen Übergangs zwischen den Rechtskreisen des SGB III und des SGB II, also dem Wechsel vom Arbeitslosengeld in die Grundsicherung.

5.4 Erheblicher Umstellungsaufwand

Die Kommunalisierung ist nach der Überzeugung des Bundesbeauftragten mit einem erheblich höheren Umstellungsaufwand verbunden als die Aufgabenorganisation im Bundesbereich. So greifen die bestehenden Arbeitsgemeinschaften größtenteils auf die Infrastruktur der Bundesagentur zurück. Sie sind technisch und organisatorisch an ihr ausgerichtet.

Von besonderer Bedeutung dürfte in diesem Zusammenhang sein, dass die IT-Systeme bereits derzeit von der Bundesagentur gestellt werden. Bei einer Kommunalisierung müssten neue Systeme angeschafft und die Daten mehrerer Millionen Leistungsbezieher in die kommunalen Systeme überführt oder völlig neu erfasst werden.

Rund 37 000 Beschäftigte der Bundesagentur wären von einem Wegfall der Grundsicherungsaufgaben betroffen (in den Kommunen wären es demgegenüber rund 32 000).

5.5 Kommunalpolitische Einflussnahme

Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes belegen, dass die Grundsicherungsaufgaben durch eine Kommunalisierung in erheblichem Maß der kommunalpolitischen Einflussnahme ausgesetzt werden. Dies ist mit dem Hinweis auf die regionalen Besonderheiten des Arbeitsmarktes oder die Verzahnung mit der kommunalen Wirtschaftsförderung nicht zu rechtfertigen. So werden Unterschiede auch bei den entsprechenden Leistungen nach dem SGB III von den Arbeitsagenturen vor Ort berücksichtigt.

Der Bundesbeauftragte und der Bundesrechnungshof werden die Neuorganisation unabhängig von der Systementscheidung weiter begleiten.



Prof. Dr. Dieter Engels