



Der Präsident des Bundesrechnungshofes
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit
in der Verwaltung



Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

Bundesministerium für
Arbeit und Soziales
Referat IIB 4

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

marie-claire.abetz@bmas.bund.de

Nachrichtlich (nur per E-Mail):

Bundeskanzleramt

poststelle@bk.bund.de

Auswärtiges Amt

poststelle@auswaertiges-amt.de

Bundesministerium des Innern

poststelle@bmi.bund.de

Bundesministerium der Justiz

poststelle@bmj.bund.de

Bundesministerium der Finanzen

poststelle@bmf.bund.de

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

info@bmwi.bund.de

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

service@bmu.bund.de

Bundesministerium der Verteidigung

poststelle@bmvgl.bund.de

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

poststelle@bmfsg.bund.de

Bundesministerium für Gesundheit

info@bmg.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

27.02.2009

Durchwahl

1620/1621

Unser Zeichen

VI 2/VI 6 – 05 20 35

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
poststelle@bmelv.bund.de

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
buengerinfo@bmvbs.bund.de

Bundesministerium für Bildung und Forschung
bmbf@bmbf.bund.de

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
info@bmz.bund.de

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung
internetPost@bundesregierung.de

Bundespräsidialamt
poststelle@bpra.bund.de

Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien
poststelle@bkm.bmi.bund.de

Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen
info@behindertenbeauftragte.de

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
poststelle@bfdi.bund.de

Nationaler Normenkontrollrat
nkr@bk.bund.de

Regierungsentwürfe für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 86a GG) und für ein Gesetz zur Regelung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 13. Februar 2009
Ihre E-Mail-Schreiben vom 17. Februar 2009 (IIb- 429407)

Terminsache – bitte sofort vorlegen

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 20. Dezember 2007 die Einrichtung der Arbeitsgemeinschaften als mit dem Grundgesetz nicht vereinbare Mischverwaltung erklärt und 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 und sich auch zu den Organisationsalternativen für eine Neuordnung eingebracht.

Mit E-Mail-Schreiben vom 17. Februar 2009 übersandten Sie im Rahmen der Ressortabstimmung Regierungsentwürfe für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 86a GG) und für ein Gesetz zur Regelung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit einer Erwidierungsfrist bis zum 25. Februar 2009. Der Gesetzesentwurf zur Regelung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende beinhaltet dabei folgende Teile:

- Artikel 1:
Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung und Organisation von Zentren für Arbeit und Grundsicherung (ZAG-Organisationsgesetz – ZAG-OrgG)
- Artikel 2:
Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II)
- Artikel 3:
Folgeänderungen anderer Vorschriften (insbesondere des Dritten Buches Sozialgesetzbuch – SGB III)

Frist nach § 50 GGO

Grundlage für die Ressortabstimmung von Gesetzesentwürfen ist die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). Die hier niedergelegten Verfahrensregelungen sind eine wesentliche Voraussetzung für gute Gesetzgebung und effiziente Verwaltung. § 50 GGO sieht für die abschließende Prüfung der Gesetzesentwürfe grundsätzlich eine Frist von vier Wochen vor, die nur dann verkürzt werden kann, wenn alle Beteiligten zustimmen. Die vorliegenden Regierungsentwürfe beinhalten komplexe Regelungsinhalte mit zentraler Bedeutung für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit in Deutschland.

Die eingeräumte Erwidierungsfrist von rund einer Woche verstößt gegen § 50 GGO und wird den Anforderungen an die gebotene gründliche Prüfung und Bewertung der Regierungsentwürfe nicht gerecht.

Dementsprechend war nur eine kursorische Prüfung der Regierungsentwürfe möglich:

Finanzielle Auswirkungen der Regierungsentwürfe auf die öffentlichen Haushalte

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 Absatz 1 BHO). Die GGO verlangt in der amtlichen Begründung der Gesetzentwürfe und im Vorblatt umfassende Angaben über die wesentlichen Auswirkungen des Gesetzes (§ 43 Absatz 1 Nr. 5, § 44 Absatz 1 GGO). Nach § 44 Absatz 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 Absatz 7 GGO). Das Bundesministerium der Finanzen erließ im Dezember 2006 allgemeine Vorgaben für eine bessere Darstellung der Auswirkungen von Gesetzen auf die öffentlichen Haushalte.¹

Die Regierungsentwürfe genügen diesen Anforderungen nicht. Die finanziellen Auswirkungen werden darin nicht beziffert, sondern nur mit unbestimmten Begriffen dargestellt (z. B. „nicht unwesentlich“, „in geringer Höhe“). Teilweise wird der Mehrbedarf ausdrücklich als „nicht bezifferbar“ bezeichnet. 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. Die Entwürfe lassen diese Ermittlungen nicht erkennen.

Das Bundesministerium sollte die wesentlichen finanziellen Auswirkungen der Neuorganisation ermitteln und in den Regierungsentwürfen beziffern. Dabei sollte es die vorliegenden Regelungen und Arbeitshilfen anwenden. Dies erscheint umso wichtiger, als durch das gewählte Modell einer dualen Leistungsträgerschaft Mehr- oder Minderausgaben auf allen Ebenen des föderalen Verwaltungsgefüges entstehen können. Die erforderliche aufwandsmäßige

¹ 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.

Bewertung der Neuorganisation ist erst in der Gesamtschau dieser Auswirkungen möglich. Es müssen auch die finanziellen Auswirkungen einbezogen werden, die mit der beabsichtigten Perpetuierung der zugelassenen kommunalen Träger einhergehen (vgl. hierzu Hinweise zu Art. 2, Nr. 4, Änderung des § 6a SGB II). Bereits auf der Ebene des verfassungsändernden Gesetzes ist es erforderlich, einen Kostenrahmen aufzuzeigen, da mit der Entscheidung für ein Modell, das auf ein Zusammenwirken der bisherigen Leistungsträger in rund 370 neu zu bildenden Anstalten öffentlichen Rechts abzielt, bereits wesentliche Weichen gestellt werden.

Die Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen sollten darüber hinaus Vorschläge dazu enthalten, wie für Mehrausgaben des Bundes ein Ausgleich gefunden werden kann. Hierzu sollten insbesondere die für die Grundsicherung für Arbeitsuchende aufgebauten umfangreichen Steuerungs-, Aufsichts- und Kontrollstrukturen der Bundesagentur für Arbeit kritisch überprüft werden.

Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 86a)

Der Regierungsentwurf eines verfassungsändernden Gesetzes fügt einen Artikel 86a als neue Vorschrift in das Grundgesetz ein. Der Regierungsentwurf sieht vor, dass Bund und Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in gemeinsamen Einrichtungen (Anstalten öffentlichen Rechts) zusammenwirken können. Das Nähere soll ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz regeln.

Der Regierungsentwurf lässt für einen sachlich abgegrenzten Bereich die Mischverwaltung zwischen Bund und Ländern bzw. den nach Landesrecht zuständigen Gemeinden und Gemeindeverbänden verfassungsrechtlich zu. Als Organisationsform wird die gemeinsame öffentlich-rechtliche Anstalt von Bund und Land (Mischeinrichtung) eingeführt.

Die beabsichtigte Änderung des Grundgesetzes führt zu einer weiteren Bund-Länder-Verflechtung. Sie widerspricht damit den auf Entflechtung (anstatt weiterer Verflechtung) ausgerichteten Zielen der Reformen im Bund-Länder-Verhältnis (Föderalismuskommission I). Darüber hinaus erscheint die Modellentscheidung für eine Errichtung von rund 370 Verwaltungseinheiten als eigenständige juristische Personen mit mittelfristig eigenem Personalkörper nicht geeignet, effiziente Verwaltungsstrukturen zu gewährleisten. Der vorliegende Entwurf einer einfachgesetzlichen Ausgestaltung, mit dem die verfassungsrechtliche Rahmenvorgabe ausgefüllt werden soll, bestätigt dies in vielerlei Hinsicht. Das Modell führt danach zu einem nochmals höheren Verwaltungsaufwand auf allen Ebenen des föderalen Verwaltungsgefüges.

Dies gibt Anlass, die Systementscheidung für eine duale Leistungsträgerschaft dem Grunde nach in Frage zu stellen.

Ich weise in diesem Zusammenhang auch auf die Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes vom 18. Februar 2009 über die Prüfung der Leistungsgewährung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Rahmen der getrennten Aufgabenwahrnehmung hin (VI 6 – 2008 – 0764).

Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Regelung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Zu Art. 1, § 1 Abs. 3 ZAG-OrgG (Konzentrationsmöglichkeit)

Der Entwurf zu § 1 Absatz 3 ZAG-OrgG sieht vor, dass die Träger nach dem 1. Januar 2011 die Zusammenlegung mehrerer Zentren für Arbeit und Grundsicherung zu einem Zentrum für Arbeit und Grundsicherung vereinbaren können. Die Vorschrift eröffnet damit für die Zeit nach der Ersterrichtung der neuen Struktur eine Konzentrationsmöglichkeit.

Ungeachtet meiner grundsätzlichen Bedenken zur Wirtschaftlichkeit des gewählten Organisationsmodells kann die Zusammenlegung von Grundsicherungsstellen zu Verbesserungen führen. In der Vorschrift sollten allerdings – ähnlich wie in dem Entwurf zu § 3 Absatz 1 Satz 2 des Organisationsgesetzes – Kriterien benannt werden, die den Trägern als Richtschnur für eine Konzentration dienen sollen. Dabei sollte es insbesondere darum gehen, auf die Anforderungen des regionalen Arbeitsmarktes und der regionalen Wirtschaftsstrukturen einzugehen und unwirtschaftliche Organisationsgrößen aufzulösen. Es erscheint sinnvoll, den Einsatz des Instruments der Konzentrationsvereinbarung über die nach § 44 Absatz 7 GGO durchzuführende Wirkungskontrolle zu unterstützen. Das Bundesministerium sollte mit diesem Ziel auf die Leistungsträger zugehen, sobald die Ergebnisse der Wirkungskontrolle vorliegen, und die Nutzung der Konzentrationsmöglichkeit nicht allein in das Belieben der Träger gestellt lassen.

Zu Art. 1, §§ 4 bis 6 ZAG-OrgG sowie Art. 2, Nr. 20, §§ 44c bis 44e SGB II (Organe)

Der Regierungsentwurf sieht als Organe des Zentrums für Arbeit und Grundsicherung die Trägerversammlung und den Geschäftsführer vor 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 und mit gleichem Stimmengewicht 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 des Zentrums für Arbeit und Grundsicherung, die grundsätzlich beide Träger betreffen und die in einem Aufgabenkatalog im Einzelnen hinterlegt werden. Darüber hinaus stimmt die Trägerversammlung das örtliche Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm der Grundsicherung für Arbeitsuchende ab und regelt die Rechte des Geschäftsführers. Der Regierungsentwurf regelt darüber hinaus die Bestellung, die Abberufung und den Status des Geschäftsführers sowie Einzelheiten zu seiner Vergütung.

Mit den wesentlichen Organstrukturen der derzeitigen Arbeitsgemeinschaften übernimmt der Regierungsentwurf auch die damit einhergehenden 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 „Ausgestaltung interner Verwaltungs- und Kontrollsysteme“ und der „Ausgestaltung der technischen Bedingungen, unter denen die konkreten Arbeitsaufgaben zu erfüllen sind“ Fragen, die untrennbar mit dem prozessorganisatorischen Verantwortungsbereich des jeweiligen Leistungsträgers verbunden sind. Die Zuordnung dieser Fragen an die Trägerversammlung unter ausdrücklichem Ausschluss des in § 44b Absatz 3 Satz 2 SGB II normierten Weisungsrechts der Leistungsträger beeinträchtigt deren Aufgabenverantwortung. In der Zuordnung ist daher eine Beschneidung der Leistungsträger in ihrem Letztentscheidungsrecht angelegt.

Das Entscheidungsverfahren der Trägerversammlung ist unzureichend ausgestaltet. Mit Ausnahme des Verfahrens zur Bestellung des Vorsitzenden findet sich keine Regelung für den Fall, dass das paritätisch besetzte Gremium mit Stimmgleichheit entscheidet. Dies birgt die Gefahr, dass Streitigkeiten auf anderen Ebenen, etwa im Kooperationsausschuss, ausgetragen werden und sich ihre Klärung verzögert. Bereits nach der alten Rechtslage führten die aus der Stimmgleichheit resultierenden „Pattsituationen“ in den Trägerversammlungen zu erheblichen Kompetenzstreitigkeiten. Hierzu weise ich ergänzend darauf hin, dass die Rahmenvereinbarung, die 2005 zwischen dem Bundesministerium, der Bundesagentur und den kommunalen Spitzenverbänden zur Auflösung dieser Streitigkeiten geschlossen wurde, mit der Neuorganisation hinfällig ist.

Die Rechte des Geschäftsführers sind stark von der Trägerversammlung abhängig, die diese Rechte regelt. Darin sehe ich die Gefahr, dass die Position des Geschäftsführers „ausgehöhlt“

wird. Der originäre Aufgabenbestand des Geschäftsführers sollte gesetzlich festgelegt und von einer Regelung durch die Trägerversammlung entkoppelt werden. Ich rege daher an, § 5 Absatz 1 Satz 6 Halbsatz 2 ZAG-OrgG zu streichen. Darüber hinaus sollte die Position des Geschäftsführers weiter gestärkt werden, indem seine Abberufung durch die Trägerversammlung vom Vorliegen eines wichtigen Grundes oder einer qualifizierten Mehrheit abhängig gemacht wird.

Zudem weicht die außertarifliche Vergütung des Geschäftsführers in ihrer Höhe deutlich von der Vergütung vergleichbarer Funktionen in den Agenturen für Arbeit ab. Diese Abweichung erschließt sich nicht. Ich halte es für erforderlich, die Höhe der Vergütung zu überprüfen, zumal es Ziel der Regelung ist, bundeseinheitliche Vergütungsstrukturen sicherzustellen. Zudem sollte die organschaftliche Abberufung des Geschäftsführers in einen unmittelbaren Zusammenhang mit der Auflösung des zugrunde liegenden privatrechtlichen Arbeitsvertrags gestellt werden, um zu vermeiden, dass Zahlungsverpflichtungen ohne eine gleichzeitige Aufgabenbindung fortlaufen.

Die Regelungen des Regierungsentwurfs lassen insgesamt keine nachhaltige Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung erwarten. Es handelt sich um Schwachstellen, die der gewählten dualen Leistungsträgerschaft systemimmanent sind und unmittelbar auf die Verflechtung der föderalen Ebenen zurückgehen.

Zu Art. 1, § 7 ZAG-OrgG sowie Art. 2, Nr. 23, § 47 SGB II (Aufsicht)

Der Regierungsentwurf sieht verschiedene Aufsichtsstränge des Bundesministeriums und der zuständigen Landesbehörden vor. Das Bundesministerium führt die Rechts- und Fachaufsicht über die Bundesagentur als Leistungsträgerin sowie die Rechtsaufsicht über das Zentrum für Arbeit und Grundsicherung im Aufgabenbereich der Trägerversammlung. Die zuständige Landesbehörde führt nach Landesrecht die Aufsicht über die Kommune als Leistungsträgerin sowie über die zugelassenen kommunalen Träger.

Der Bundesrechnungshof und ich in meiner Eigenschaft als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung haben mehrfach gefordert, die Aufsichts- und Steuerbefugnisse 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.

Die Regelungen des Regierungsentwurfs zur Aufsicht des Bundesministeriums und der zuständigen Landesbehörden werden diesen Anforderungen nicht gerecht. Sie schreiben die bislang geteilten Aufsichtsstrukturen fort und erweitern sie mit der Rechtsaufsicht des Bundes über die Trägerversammlung um einen weiteren Strang. Damit wirken nun drei verschiedene Aufsichtsstränge auf die angestrebte einheitliche Leistungserbringung durch die Zentren für Arbeit und Grundsicherung ein (nämlich die Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums über die Bundesagentur als Leistungsträgerin, die Aufsicht der zuständigen Landesbehörde über die Kommune als Leistungsträgerin sowie die Rechtsaufsicht des Bundesministeriums über das Zentrum für Arbeit und Grundsicherung im Aufgabenbereich der Trägerversammlung). Die Aufsichtsstränge werden über den Kooperationsausschuss und den Bund-Länder-Ausschuss verschränkt. Die Regelungen des Regierungsentwurfs erhöhen damit die Komplexität der Aufsicht und führen zu weiterem Verwaltungsaufwand. Die hiermit einhergehenden Mehrausgaben für die „sich neu ergebenden Aufsichtsstrukturen“ sind bereits zu den finanziellen Auswirkungen des Entwurfs angesprochen.

Die Regelungen beinhalten auch keine substanzielle Verbesserung der Position des Bundes als maßgeblicher Finanzierungsträger der Grundsicherung. Bei den derzeitigen Arbeitsgemeinschaften besitzt der Bund nur unzureichende Möglichkeiten, die ordnungsgemäße, wirksame und wirtschaftliche Leistungserbringung zu steuern. 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. Auch ist fraglich, wie das Bundesministerium in der Praxis bei rund 370 Trägerversammlungen die Aufsicht ausüben kann. Zudem wird die Aufsicht des Bundes über die Bundesagentur als Leistungsträgerin nicht mit einer Durchgriffsmöglichkeit auf die errichteten Zentren für Arbeit und Grundsicherung ausgestattet. Die Gesetzesbegründung scheint mit der Formulierung, die Aufsicht sei in ihrer Ausübung nicht davon abhängig, dass die Bundesagentur von ihrem Weisungsrecht gegenüber dem Zentrum für Arbeit und Grundsicherung Gebrauch gemacht hat (Begründung zu § 47 Absatz 1 SGB II, hier Sätze 2 und 3), ein solches Durchgriffsrecht anzudeuten. Die Aussage bleibt jedoch in ihrem Gehalt unklar und findet im Übrigen keine Abbildung im Gesetzestext. Dessen ungeachtet würden entsprechende Bestrebungen über die vorgesehene Verschränkung der Aufsicht in den Kooperationsausschüssen und dem Bund-Länder-Ausschuss aufgeweicht.

Ferner ist zu bemerken, dass die geteilte Aufsicht eine im Verhältnis zwischen Bund und Ländern uneinheitliche Steuerungslogik für den Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende begünstigt.

Ich halte es daher für geboten, die Ausgestaltung der Aufsicht zu überprüfen und anhand der aufgezeigten Rahmenbedingungen neu zu fassen.

Zu Art. 1, § 8 Abs. 1 ZAG-OrgG (Personal)

Die Zentren für Arbeit und Grundsicherung sind rechtsfähig und mit eigener Personalhoheit versehen. Ihr Personal besteht nach § 8 Abs. 1 ZAG-OrgG aus Arbeitnehmern, auf die die Tarifverträge des Bundes anzuwenden sind, soweit nicht bundeseinheitlich ein Tarifvertrag für alle Zentren für Arbeit und Grundsicherung gilt.

Nach der Gesetzesbegründung soll das Personal der Zentren für Arbeit und Grundsicherung aus Gründen der Flexibilität vorwiegend aus Arbeitnehmern bestehen, auf die wegen der Bundesaufsicht über die Zentren für Arbeit und Grundsicherung das (Tarif-) Recht des Bundes angewendet werden soll. Deshalb und im Interesse der Einheitlichkeit des Tarifrechts erklärt § 8 Abs. 1 ZAG-OrgG die tarifvertraglichen Regelungen des Bundes (TVöD) für anwendbar. Die Vorschrift eröffnet den Zentren für Arbeit und Grundsicherung jedoch die Möglichkeit sich in einem Arbeitgeberverband nach § 2 Abs. 1 Tarifvertragsgesetz zu organisieren und einen bundeseinheitlichen Tarifvertrag (d.h. für alle Zentren für Arbeit und Grundsicherung) abzuschließen, der dann vorrangig anzuwenden wäre. Nach der Gesetzesbegründung strebt das Bundesministerium darüber hinaus auf längere Sicht eine Harmonisierung der tarifvertraglichen Regelungen der Bundesagentur für Arbeit und der Zentren für Arbeit und Grundsicherung an, um den gegenseitigen Personalaustausch zu fördern.

Die angestrebte Angleichung der tarifvertraglichen Regelungen wäre leichter zu erreichen, wenn die tarifvertraglichen Regelungen der Bundesagentur anstelle des TVöD auf die Mitarbeiter der Zentren für Arbeit und Grundsicherung angewandt würden. Darüber hinaus wäre es mit einer solchen Regelung für die Zentren für Arbeit und Grundsicherung attraktiver, künftig gemeinsam mit der Bundesagentur einen Arbeitgeberverband nach § 2 Abs. 1 Tarifvertragsgesetz zu bilden.

Zu Art. 1, § 8 Abs. 2 ZAG-OrgG (Personal)

Nach § 8 Abs. 2 Satz 1 ZAG-OrgG können die Zentren für Arbeit und Grundsicherung Arbeitnehmer in außertariflichen Arbeitsverhältnissen auch oberhalb der höchsten tariflichen Entgeltgruppe beschäftigen, soweit dies für die Erfüllung der Aufgaben erforderlich ist. § 8 Abs. 2 Satz 2 ZAG-OrgG begrenzt die Höhe des außertariflichen Entgelts auf das Endgrundgehalt der Besoldungsgruppe A 16 der Bundesbesoldungsordnung A. Darüber hinaus können die Zentren für Arbeit und Grundsicherung außertariflich Beschäftigten zudem weitere über- oder außertarifliche Leistungen gewähren.

Nach der Gesetzesbegründung ist diese Regelung aus Gründen der Personalgewinnung in das ZAG-OrgG aufgenommen worden. Die Begrenzung soll dabei dem bisherigen Entgeltgefüge der Arbeitsgemeinschaften Rechnung tragen. Zudem müssen die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine solche Bezahlung aber in jedem Einzelfall vorliegen.

Weder dem Wortlaut der Vorschrift noch der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, in welchen konkreten Fällen die Zentren für Arbeit und Grundsicherung Bewerbern die Beschäftigung zu außertariflichen Konditionen anbieten und mit ihnen entsprechende Verträge abschließen dürfen. Es gibt keine Hinweise dafür, dass die tariflichen Regelungen des Bundes oder der Bundesagentur in der Vergangenheit üblicherweise nicht ausgereicht haben, geeignetes Personal für die Arbeitsgemeinschaft zu gewinnen. Die Vorschrift kann deshalb ersatzlos entfallen.

Zu Art. 1, § 9 ZAG-OrgG (Abordnung des bisherigen Personals zum Zentrum für Arbeit und Grundsicherung)

Der Regierungsentwurf sieht vor, dass die bisher von der Bundesagentur für Arbeit und kommunalen Trägern den Arbeitsgemeinschaften zugewiesenen Beschäftigten mit Inkrafttreten des Gesetzes zum Zentrum für Arbeit und Grundsicherung abgeordnet werden. Die Abordnung soll grundsätzlich fünf Jahre betragen und kann mit Zustimmung des Betroffenen wiederholt verlängert werden. Nach der Gesetzesbegründung soll mit der Regelung erreicht werden, dass die Zentren für Arbeit und Grundsicherung nach einem überschaubaren Zeitraum über einen eigenen funktionsfähigen Personalkörper verfügen.

§ 27 Abs. 1 Bundesbeamtengesetz (BBG) bestimmt, dass die Abordnung eine „vorübergehende“ Übertragung ist. Der abgeordnete Beamte soll entweder vorübergehend Tätigkeiten bei dem anderen Dienstherren wahrnehmen oder sich im Rahmen einer Abordnung mit dem Ziel

der Versetzung bewähren. Wesen der Abordnung ist in beiden Fällen, dass die Zugehörigkeit der abgeordneten Person zur bisherigen Dienststelle erhalten bleibt.

Die Tätigkeiten bei den Zentren für Arbeit und Grundsicherung sind nach dem Regierungsentwurf nicht vorübergehender Natur, sondern auf Dauer angelegt. Ein großer Teil der derzeitigen Beschäftigten ist seit Jahren in der Arbeitsgemeinschaft tätig, so dass auch Aussagen über deren Qualifikation und Eignung für eine dortige Tätigkeit getroffen werden können. Zudem eröffnet § 8 Abs. 5 ZAG-OrgG, der eine befristete Überschreitung der Obergrenzen für Beförderungssämter zulässt, personalwirtschaftliche Gestaltungsmöglichkeiten beim Aufbau eines eigenständigen Personalkörpers.

Vor diesem Hintergrund kann eine Abordnungsdauer von fünf und mehr Jahren nicht befürwortet werden. Im Hinblick auf die Einsparung von Ausgaben nach dem Bundesreisekostengesetz für abgeordnete Beschäftigte sowie dem Grundsatz der Haushaltswahrheit sollten bei zur Verfügung stehenden Planstellen die Beschäftigten grundsätzlich in Bezug auf das bisherige Amt versetzt werden.

Ich empfehle, die bereits langjährig Beschäftigten der Arbeitsgemeinschaften nicht wie vorgesehen weiterhin abzuordnen, sondern nach Maßgabe des § 28 BBG unmittelbar zu den Zentren für Arbeit und Grundsicherung zu versetzen. Neue Abordnungen sollten den Zeitraum von sechs Monaten grundsätzlich nicht überschreiten.

Zu Art. 1, § 10 ZAG-OrgG (Übernahme zum Zentrum für Arbeit und Grundsicherung)

§ 10 Abs. 5 ZAG-OrgG sieht die Versorgungslastenverteilung für die in den Dienst der Zentren für Arbeit und Grundsicherung übernommenen Beamten nach Maßgabe des § 107b Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) vor.

§ 107b BeamtVG wird entsprechend dem Entwurf des Staatsvertrages über die Verteilung von Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrnwechseln durch diesen Staatsvertrag ersetzt (vgl. § 10 des Staatsvertrages).

In § 9 Abs. 5 ZAG-OrgG sollte die Formulierung „nach Maßgabe des § 107b des Beamtenversorgungsgesetzes“ um die Formulierung ergänzt werden „bzw. diese Regelung ersetzende Vorschriften“.

Zu Art. 1, §§ 14 bis 24 ZAG-OrgG (Haushalt)

Der Regierungsentwurf sieht eigenständige Haushaltspläne der Zentren für Arbeit und Grundsicherung vor, welche durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) zu genehmigen sind. Dem Bundesministerium entsteht aufgrund der hohen Zahl von Haushaltsplänen der Zentren für Arbeit und Grundsicherung ein zeitlicher und verwaltungsmäßiger Mehraufwand im Genehmigungsverfahren, der im Regierungsentwurf und seiner Begründung nicht dargelegt ist. Dies gilt auch für die dem Bundesministerium obliegende Prüfung der Mittelverwendung. Die zeitlichen Vorgaben sowie der Umfang des Genehmigungsverfahrens führen dazu, dass eine inhaltliche Prüfung der einzelnen Haushaltspläne durch das Bundesministerium oder die von ihm beauftragte Bundesoberbehörde kaum oder nur mit hohem Aufwand möglich sein dürfte.

§ 14 Abs. 3 ZAG-OrgG sieht vor, die Ausbringung von Planstellen und Stellen in den Haushalten der Zentren für Arbeit und Grundsicherung künftig an eine vorhergehende Personalbedarfsermittlung zu knüpfen. Die Begründung führt zutreffend aus, Aufgabe der Personalbedarfsermittlung sei es, „diejenige Personalausstattung festzustellen, die für einen bestimmten Zeitraum bzw. zu einem bestimmten Zeitpunkt für die Gewährung der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und zur Sicherung des Lebensunterhaltes durch die Zentren für Arbeit und Grundsicherung erforderlich sei.“ Gleichzeitig soll sich die Personalbedarfsermittlung nach § 14 Abs. 3 S. 2 ZAG-OrgG an bundeseinheitlichen Betreuungsschlüsseln orientieren, die für die Ermittlung des Gesamtpersonalbedarfs verbindlich sein sollen.

Ich weise darauf hin, dass die im Regierungsentwurf festgeschriebene Orientierung an bundeseinheitlichen und politisch manifestierten Betreuungsschlüsseln einer „Personalsetzung“ nahe kommt und den Erfordernissen einer Personalbedarfsermittlung nicht genügt.

Die vorliegende Formulierung birgt das Risiko, dass im Ergebnis auf die angestrebten notwendigen Personalbedarfsermittlungen verzichtet wird und organisatorische Mängel oder sonstige Schwachstellen festgeschrieben und weitergeführt werden.

Das Bundesministerium des Innern hat in seinem Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung detaillierte Empfehlungen zur Personalbedarfsermittlung ausgeführt.² Diese sollten auch als Basis einer langfristigen Personalplanung und Personaleinsatzsteuerung der Zentren für Arbeit und Grundsicherung genutzt werden.

² Bundesministerium des Innern, Organisationshandbuch, Kapitel 5, (http://www.orghandbuch.de/cln_108/mn_414836/OrganisationsHandbuch/DE/5_Personalbedarfsermittlung/personalbedarfsermittlung-node.html?nnn=true).

Ich empfehle, § 14 ab Abs. 3 S. 2 ZAG-OrgG ersatzlos zu streichen.

Zu Art. 2, Nr. 4 – Änderung des § 6a SGB II

Mit dem Regierungsentwurf sollen die zugelassenen kommunalen Träger über den 31. Dezember 2010 hinaus fortbestehen.

Die Regelung erscheint insoweit mit verfassungsrechtlichen Risiken behaftet, als sie dem in der Föderalismusreform geschaffenen Verbot der bundesgesetzlichen Aufgabenübertragung an die kommunale Ebene widerspricht. Im Rahmen der ersten Stufe der Föderalismusreform wurde in die Artikel 84 und 85 des Grundgesetzes jeweils ein Verbot der bundesgesetzlichen Aufgabenübertragung auf die Kommunen aufgenommen (Artikel 84 Abs. 1 Satz 7 bzw. Art. 85 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz). Im Kern sollten damit die Organisationsgewalt der Länder gestärkt und die Kommunen vor finanziell nicht ausgleichspflichtigen Aufgabenzuweisungen geschützt werden.³ Das Aufgabenübertragungsverbot gilt damit in den Fällen, in denen Bundesgesetze – in welcher Form auch immer – durch die Länder (bzw. die Kommunen als deren integraler Bestandteil) ausgeführt werden.

Zu diesem Ergebnis gelangt auch eine im Juni 2008 durch das Bundesministerium des Innern, das Bundesministerium der Justiz und das Bundesministerium der Finanzen vorgenommene verfassungsrechtliche Bewertung zur Zulässigkeit einer Verlängerung / Entfristung / Ausweitung des Optionsmodells, in der es heißt:

„Nach dem Ergebnis der Prüfung durch die Verfassungsressorts der Bundesregierung birgt eine Verlängerung des kommunalen Optionsmodells de constitutione lata ein verfassungsrechtliches Risiko. Dies gilt in noch stärkerem Maße für eine Entfristung und Ausdehnung auf weitere kommunale Träger bzw. eine über die bisherige Experimentierklausel hinausgehende flächendeckende Regelung im Sinne dieses kommunalen Optionsmodells.“

Darüber hinaus ist nicht erkennbar, inwieweit der Entwurf die Erfahrungen des Optionsmodells nach § 6a SGB II und die seit Mitte des Jahres 2008 vorliegenden Ergebnisse der gemäß § 6c SGB II vorgesehenen Wirkungsforschung zu den Auswirkungen der Neuregelung des SGB II berücksichtigt. Im Ergebnis der Wirkungsforschung wurden die fiskalische Effekte bei einem deutschlandweiten Arbeitsgemeinschafts-Modell rund 3,3 Mrd. Euro günstiger eingeschätzt als bei einer deutschlandweiten Einführung des Modells der zugelassenen kommunalen Träger.⁴

³ Vgl. BT-Drs. 16/813, S. 15.

⁴ Vgl. Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom Dezember 2007, der die Ergebnisse zur Wirkungsforschung der Experimentierklausel nach § 6c SGB II auswertet und Beschlussfassung der Bundesregierung in der Kabinettsitzung am 17.12.2008

Der Regierungsentwurf legt den Schluss nahe, dass der Experimentiercharakter des Optionsmodells ausschließlich aus politischen Gründen perpetuiert werden soll.

Zu Art. 2, Nr. 9, §§ 18b bis 18d SGB II (Zusammenarbeit der Träger)

Der Regierungsentwurf sieht vor, die Zusammenarbeit der Träger Bundesagentur und Kommunen bei der Leistungsgewährung über verschiedene Gremien abzustimmen und zu gestalten. So sollen örtliche Beiräte eingerichtet werden, welche die Zentren für Arbeit und Grundsicherung 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. Zudem 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 der Bundesagentur erörtert. Daneben sollen die zuständigen Bundes- und Landesministerien zentrale Aufsichtsfragen behandeln.

Der Regierungsentwurf 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 für Arbeitsuchende zur Folge haben. Die Zuständigkeiten und Aufgaben der Leistungsträger, ihrer Organe und der aufsichtführenden Stellen werden damit wiederum verschränkt. So sollen die Vereinbarungen des Kooperationsausschusses mit den Zielvereinbarungen zwischen Bundesministerium und Bundesagentur sowie deren Konkretisierung in den Zielvereinbarungen der Bundesagentur und den Zentren für Arbeit und Grundsicherung abgestimmt werden. Der Bund-Länder-Ausschuss soll die Aufsichtsführung über die Zentren und die zugelassenen kommunalen Träger koordinieren. Dies macht das System der Grundsicherung komplexer und führt zu einer stärkeren Verflechtung der beteiligten Ebenen und widerspricht damit den Rahmenbedingungen, die ich für eine Neuorganisation aufgezeigt habe⁵.

⁵ Vgl. u.a. BWV-Schriftenreihe Band 9: Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, 2002, und das für die Föderalismuskommission in seiner Funktion als BWV erstattete Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes zur Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern vom 27.09.2007 (K.-Drs. 55, www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen).

Der Kooperationsausschuss erhält mit der Entscheidungsbefugnis bei Meinungsverschiedenheiten über Weisungszuständigkeiten der Träger und der Trägerversammlung nach § 44e SGB II eine wesentliche Kompetenz, der mit der überwiegenden Kostenträgerschaft des Bundes nicht im Einklang steht. Seine Entscheidungen legen die Weisungszuständigkeit der beteiligten Leistungsträger verbindlich fest. Damit kann ein Träger in dem Letztentscheidungsrecht zu seinem Aufgabenbereich beschnitten werden.

Zudem sind die Entscheidungsverfahren der Gremien unzureichend ausgestaltet. So findet sich für den Kooperationsausschuss mit Ausnahme des Verfahrens nach § 44e Absatz 2 SGB II keine Regelung für den Fall, dass das paritätisch besetzte Gremium mit Stimmengleichheit 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 im Kooperationsausschuss in weitem Umfang durch Beschäftigte der Bundesagentur vertreten lassen will, die unmittelbar und interessengebunden „im Lager“ eines der Träger stehen. Dessen ungeachtet zeichnet sich aus meiner Sicht ab, dass die Entscheidung in dem Verfahren nach § 44e Absatz 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.

Ich halte es für geboten, die entworfene Zusammenarbeit der Leistungsträger zu überprüfen und auf der Grundlage meiner Hinweise neu zu fassen. Dessen ungeachtet bestätigen die Einführung der örtlichen Beiräte, Kooperationsausschüsse und des Bund-Länder-Ausschusses als neue Abstimmungsgremien und die damit verbundenen komplexen und aufwändigen Verfahren meine Auffassung, dass dieser Aufwand der gewählten dualen Leistungsträgerschaft systemimmanent ist und unmittelbar auf die Verflechtung der föderalen Ebenen zurückgeht. Auch dies gibt Anlass, die Systementscheidung in Frage zu stellen.

Zu Art. 2, Nr. 9, § 18e SGB II

§ 18e Abs. 1 SGB II verpflichtet die Zentren für Arbeit und Grundsicherung, Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt zu bestellen, die bisher im Rechtskreis des SGB II nicht vorgesehen waren. Die Bestimmung orientiert sich an § 385 Abs. 1 SGB III, der Vergleichbares für den Rechtskreis des SGB III regelt, und dem in Art. 3 Abs. 2 GG verankerten Auftrag

zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern Rechnung tragen soll (vgl. Schweitzer in GK-SGB III, RdNr. 3 zu § 385 SGB III).

Die Aufgaben der künftigen Beauftragten für Chancengleichheit im Rechtskreis des SGB II unterscheiden sich nicht von den Aufgaben der entsprechenden Beauftragten im Rechtskreis SGB III. Fraglich ist aber, ob sich aus der im Vergleich zu § 385 Abs. 2 SGB III unterschiedlichen Reihenfolge der Aufgaben eine andere Schwerpunktsetzung für die Aufgabenerledigung ergeben soll. Dies sollte in der Gesetzesbegründung klargestellt werden. Ebenso sollte klargestellt werden, ob es sich um haupt- oder nebenamtliche Beauftragte handeln soll.

Zu Art. 2, Nr. 10, § 31 SGB II

Laut Begründung (Seiten 52 ff.) zielen die Änderungen darauf ab, die Sanktionsvorschriften zu harmonisieren und an Bedenken der Rechtsprechung anzupassen. Außerdem soll für den Betroffenen klar erkennbar werden, welcher Träger für die im Zusammenhang mit einer Pflichtverletzung getroffene Entscheidung verantwortlich ist.

Die vorgesehenen Änderungen der Absätze 1 und 2 (Nummer 10, Buchstaben a und b) tragen dazu bei, den Vollzug der Sanktionsvorschriften effektiver und rechtssicherer zu gestalten. Einen Gewinn an Rechtssicherheit bringen auch die Klarstellungen zum Wegfall des befristeten Zuschlags nach § 24 SGB II in den Absätzen 3 und 5 (Nummer 10, Buchstabe d, Doppelbuchstabe aa und Buchstabe e, Doppelbuchstabe aa) sowie zur Anrechnung des Sanktionsbetrags entsprechend § 19 Satz 3 SGB II (Nummer 10, Buchstabe e, Doppelbuchstabe aa).

Problematisch erscheinen hingegen die eingefügten Regelungen zur Trägerverantwortlichkeit in den Absätzen 3 und 7 (Nummer 10, Buchstabe c, Doppelbuchstabe dd sowie Buchstabe f). In der vorgeschlagenen Form steigern sie die Unübersichtlichkeit des § 31 SGB II, weil nicht scharf genug zwischen dem Leistungsrecht des § 31 SGB II und Vorschriften über die interne Weisungszuständigkeit nach §§ 6, 44b Abs. 3 SGB II unterschieden wird. Abgesehen davon ist eine Regelung der Verantwortlichkeit aus Sicht der Hilfebedürftigen nicht notwendig, da ihnen gegenüber alle Aufgaben einheitlich von den Zentren für Arbeit und Grundsicherung wahrgenommen werden sollen (§ 44b SGB II). Die in der Begründung des Entwurfs (Seite 56) dargestellte Konstellation, dass sich die Hilfebedürftigen im Rechtsbehelfsverfahren gegen den Verwaltungsakt der Agentur für Arbeit wenden müssen und der kommunale Träger gegebenenfalls beigeladen wird, dürfte daher nicht eintreten. Auch im Übrigen ist es für den Rechtsschutz der Betroffenen ohne Bedeutung, ob die zu Grunde liegende Pflichtverletzung

intern in den Verantwortungsbereich der Agentur für Arbeit oder in den des kommunalen Trägers fällt.

Unabhängig von diesen Erwägungen lässt der vorgeschlagene Wortlaut des § 31 Absatz 3 Satz 5 SGB II (Nummer 10, Buchstabe c, Doppelbuchstabe dd) offen, ob der kommunale Träger verpflichtet ist, die Voraussetzungen für der Aufhebung der Sanktion festzustellen, oder ob er insoweit über ein Ermessensspielraum verfügen soll. Ich rege an, den Regelungsinhalt klarzustellen.

Zu Art. 2, Nrn. 12 und 13, §§ 34 und 34a SGB II

Nach der derzeit geltenden Fassung des § 34 SGB II ist ersatzpflichtig, wer vorsätzlich oder grob fahrlässig herbeiführt, dass ihm oder mit ihm in der Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen Leistungen nach SGB II gewährt werden. Laut sozialgerichtlicher Rechtsprechung gilt dies aber nur für die Verursachung rechtmäßiger Leistungen, insbesondere durch vorsätzliche oder grob fahrlässige Herbeiführung der Bedürftigkeit. Rechtswidrige Leistungen können daher nicht von ihrem Verursacher, sondern nur nach den allgemeinen Regeln (§§ 45 ff. SGB X) von den jeweiligen Empfängern zurückgefordert werden. Soweit der Verursacher nicht zugleich Empfänger der rechtswidrigen Leistungen ist, beispielsweise als Außenstehender oder als Vertreter der übrigen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft, ist er praktisch von der Haftung freigestellt. Auch die übrigen Empfänger sind häufig nicht zur Rückzahlung der Leistungen verpflichtet, weil ihnen beispielweise das Verschulden des Verursachers nicht zugerechnet werden kann oder weil sie als Minderjährige grundrechtlich vor Überschuldung geschützt sind (vgl. auch § 1629a BGB). Dass diese Haftungslücke durch die Einfügung des neuen § 34a SGB II (Nummer 13) im Einklang mit dem Verursacherprinzip geschlossen werden soll, ist zu begrüßen.

Der vorgeschlagene Wortlaut ist jedoch in zwei Punkten klärungsbedürftig.

Während sich § 34 SGB II ausdrücklich auf Leistungen bezieht, die der ersatzpflichtigen Person selbst oder einer mit ihr in Bedarfsgemeinschaft lebenden Person erbracht wurden, setzt § 34a Absatz 1 SGB II rechtswidrige Leistungen an „Dritte“ voraus. Es ist unklar, ob darunter auch Mitglieder der eigenen Bedarfsgemeinschaft fallen. Da es sich dabei um eine besonders schadensträchtige Fallkonstellation handelt, sollte sie ausdrücklich in den Tatbestand des § 34a SGB II einbezogen werden.

Laut Entwurfsbegründung (Seite 57) soll der Ersatzanspruch nach § 34a SGB II nicht davon abhängig sein, dass der zu Grunde liegende Bewilligungsbescheid nach den §§ 45 ff. SGB X aufgehoben wird. Dies geht aus der vorgeschlagenen Formulierung des Absatzes 3 („Soweit gegenüber einer rechtswidrig begünstigten Person ein Verwaltungsakt nicht aufgehoben werden kann...“) nicht deutlich hervor. Es bleibt beispielsweise offen, ob eine Aufhebung aus rechtlichen oder aus tatsächlichen Gründen ausgeschlossen sein muss und ob der Grundsicherungsträger zunächst einen (erfolglosen) Aufhebungsversuch unternehmen muss. Es sollte den Grundsicherungsträgern ausdrücklich ins Ermessen gestellt werden, den Verursacher nach § 34a SGB II, den Empfänger nach den §§ 45, 50 SGB X oder beide gesamtschuldnerisch heranzuziehen.

Zu Art. 2, Nr. 16, § 43 SGB II

Die vorgesehene Neuregelung der Aufrechnung von Rückforderungs- und Ersatzansprüchen der Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende gegen laufende Ansprüche der Hilfebedürftigen nach dem SGB II ist angesichts der zur Zeit bestehenden Rechtsunsicherheiten und Regelungslücken zu befürworten.

Es ist allerdings kein sachlicher Grund ersichtlich, warum Erstattungsansprüche nach § 34a SGB II – im Gegensatz zu Ansprüchen nach § 45 Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 und 2 sowie § 48 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 SGB X – nur bis zu 15 Prozent des Regelsatzes aufgerechnet werden sollen (§ 43 Absatz 2 Satz 1 SGB II), obwohl die zu Grunde liegenden Sachverhalte im Hinblick auf den erforderlichen Verschuldensgrad vergleichbar sind. Soweit es sich bei der 15-Prozent-Grenze um eine absolute Obergrenze handelnd soll (vgl. hierzu Seite 58 des Entwurfs), geht dies aus der Formulierung („soll [...] betragen“) im Übrigen nicht hinreichend deutlich hervor.

Außerdem ist unklar, ob sich die 3-Jahres Frist nach Absatz 3 auf die Abwicklung der Aufrechnung oder nur auf ihre Erklärung bezieht.

Unabhängig hiervon sollte überprüft werden, ob die Vorschrift nicht um eine Verrechnungsmöglichkeit erweitert werden sollte. Nach geltender Rechtslage scheitert eine Verrechnung mit Ersatzansprüchen anderer Grundsicherungsträger – beispielsweise nach einem Umzug der Hilfeempfänger – regelmäßig an den Voraussetzungen des § 52 SGB I.

Zu Art. 2, Nr. 17, § 43a SGB II

Der Aufteilungsmaßstab des § 43a SGB II ist nicht eindeutig geregelt („jede Forderung anteilig“). Wegen der Abweichung von der Formulierung des § 43 Abs. 5 SGB II („jeder Anspruch verhältnismäßig“) ist die Interpretation möglich, die Aufteilung nach § 43a SGB II solle sich nicht am Verhältnis der Forderungsbeträge zueinander, sondern an der Zahl der bestehenden Forderungen orientieren. Ich rege an, den Regelungsinhalt klarzustellen.

Zu Art. 2, Nr. 18, § 44a SGB II

Nach dem Regierungsentwurf bleibt es bei der Feststellung der Erwerbsfähigkeit durch die Agenturen für Arbeit, dem Widerspruchsrecht der betroffenen Träger sowie der vorläufigen Leistungspflicht und dem Erstattungsanspruch der Grundsicherungsträger, das Einigungsstellenverfahren wird hingegen abgeschafft. Stattdessen holt die Agentur für Arbeit ein Gutachten des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung ein und entscheidet auf dessen Grundlage abschließend über die Erwerbsfähigkeit (§ 44a Absatz 1 Satz 4 SGB II). Dabei ist sie an das Gutachten gebunden (§ 44a Absatz 1 Satz 5 SGB II).

Die zweite wesentliche Änderung liegt in der Einführung eines eigenständigen Verfahrens zur Feststellung der übrigen Leistungsvoraussetzungen, insbesondere der Hilfebedürftigkeit (Absatz 3 bis 5). Die Zuständigkeit hierfür wird ausdrücklich der Agentur für Arbeit zugewiesen. Diese befindet damit zugleich über die grundsätzliche Leistungspflicht des kommunalen Trägers, dem ausschließlich die Entscheidung über die Höhe der angemessenen Unterkunftskosten nach § 22 SGB II obliegt. Hält er die Feststellungen der Agentur für unzutreffend, muss er ihnen innerhalb eines Monats widersprechen. In diesem Fall trifft die Agentur für Arbeit spätestens nach zwei Wochen eine erneute und endgültige Entscheidung.

Es bestehen keine Bedenken gegen die grundsätzliche Entscheidung, das Einigungsstellenverfahren abzuschaffen. Das Verfahren ist – jedenfalls in seiner derzeitigen Ausgestaltung – unverhältnismäßig aufwendig und nicht geeignet, Streitigkeiten über das Vorliegen der Erwerbsfähigkeit zügig und rechtssicher beizulegen. Dies gilt umso mehr, als es gegenüber den Trägern der Rentenversicherung und im Verhältnis zur Grundsicherung nach dem 4. Kapitel SGB XII keine Wirkungen entfaltet. Den Feststellungen des Bundesrechnungshofs zufolge werden in der Praxis auch nur wenige Einigungsstellenverfahren durchgeführt. Vielerorts haben sich die beteiligten Träger ausdrücklich oder stillschweigend auf alternative Entscheidungsverfahren verständigt. Häufig warten sie beispielsweise die Entscheidung des Rentenversicherungs-

trägers über einen Antrag des Hilfebedürftigen auf Erwerbsminderungsrente ab und übernehmen diese einvernehmlich.

In seiner konkreten Ausgestaltung vermag der Änderungsentwurf die bestehenden Defizite und Unklarheiten des Feststellungsverfahrens nach §§ 44a, 45 SGB II allerdings nicht zu beseitigen, weil das Verhältnis zu anderen Leistungsträgern in wesentlichen Teilen offen bleibt und die vorgesehenen Regelungen teilweise nicht erkennen lassen, ob sie das Innenverhältnis von Agentur für Arbeit und kommunalem Träger oder das Außenverhältnis des Zentrums für Arbeit und Grundsicherung zu anderen Leistungsträgern betreffen. Im Einzelnen:

Absatz 1 stellt laut Begründung des Entwurfs (Seiten 59 f.) klar, dass die Agentur für Arbeit im Innenverhältnis für die Entscheidung über die Erwerbsfähigkeit zuständig ist. Gegenüber dem Hilfebedürftigen soll die Entscheidung durch das Zentrum für Arbeit und Grundsicherung umgesetzt werden (§ 44b Absatz 1 SGB II). Das Verhältnis zu den anderen Leistungsträgern ist nicht klar geregelt. Einerseits wird ihnen in Absatz 1 Satz 2 Nummern 2 und 3 ein Widerspruchsrecht gegen die Feststellung der Agentur für Arbeit eingeräumt, andererseits bindet das Gutachten des Medizinischen Dienstes nur die Agentur für Arbeit (Absatz 1 Satz 5: „sie“). Für die Verwaltungspraxis und die Rechtsprechung muss aber eindeutig erkennbar sein, ob die Feststellung nach § 44a SGB II andere Leistungsträger bindet oder nicht. Dies gilt insbesondere für die Rentenversicherungsträger, soweit sie über die Voraussetzungen des § 43 Absatz 2 SGB VI zu befinden haben oder auf Ersuchen der Sozialhilfeträger über das Vorliegen einer voraussichtlich dauerhaften vollen Erwerbsminderung im Sinne des § 41 SGB XII entscheiden und damit unter Umständen zugleich die Zuständigkeit der Grundsicherungs- oder der Sozialhilfeträger festlegen (Sozialgeld nach § 28 SGB II oder Grundsicherung nach dem 4. Kapitel SGB XII). Sofern die Entscheidung nach § 44a SGB II keine Bindungswirkung entfalten soll, bedarf es auch keines Widerspruchsrechts.

Korrekturbedürftig ist auch der Umstand, dass die Erstattungspflicht der Sozialhilfeträger inhaltlich nur für den Zeitraum ab Erhebung des – im Gegensatz zur Feststellung der Bedürftigkeit nach Absatz 5 Satz 1 – weiterhin unbefristet zulässigen Widerspruchs besteht (nach Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 1 Satz 2). Damit haben die Sozialhilfeträger weiterhin die Möglichkeit, ihre Erstattungspflicht dadurch zu verringern, dass sie die Erhebung des Widerspruchs hinauszögern.

Mit den Absätzen 3 bis 5 wird erstmals ein eigenständiges Verfahren zur Feststellung der sonstigen Leistungsvoraussetzungen sowie der Höhe der angemessenen Unterkunftskosten geschaffen. Die Regelungen betreffen das Innenverhältnis zwischen der Agentur für Arbeit

und dem kommunalen Träger. Dass die letztlich vorgesehene gerichtliche Klärung von Meinungsverschiedenheiten zwischen verschiedenen Leistungsträgern – auch angesichts der derzeitigen Dauer von sozialgerichtlichen Verfahren – eine effektive Lösung darstellt, ist äußerst zweifelhaft. Es sollte zumindest die Möglichkeit einer vorgeschalteten Entscheidung durch die bereits vorgesehenen Gremien und Organe geprüft werden (vgl. etwa § 44e SGB II).

Zu Art. 2, Nr. 22 b - Änderung des § 46 Abs. 2 SGB II

Nach § 46 Abs. 2 Satz 3 SGB II in der Fassung des Regierungsentwurfs sind die Mittel für die Leistungen nach § 16e SGB II gesondert auszuweisen. Ich weise zunächst auf das offensichtliche redaktionelle Versehen im Regierungsentwurf hin, welcher auf einen nicht vorhandenen Paragraphen des SGB II verweist. Ich gehe davon aus, dass die Leistungen nach § 16a SGB II betroffen sind. Diese sehen als Arbeitgeberleistung einen Beschäftigungszuschuss für die Einstellung von langzeitarbeitslosen erwachsenen Hilfebedürftigen vor.

Bisher war für die Verteilung der Leistungen nach § 16a SGB II die Anzahl der Bezieher von Leistungen zur Grundsicherung für Arbeitssuchende, die länger als ein Jahr arbeitslos sind und das 18. Lebensjahr vollendet haben, maßgebend.

Die Neufassung des § 46 Abs. 2 Satz 3 SGB II hebt den bisherigen Zusammenhang der Mittelverteilung in Abhängigkeit zur Anzahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger auf. Ich begrüße die Änderung, da der bisherige Verteilungsmaßstab nur bedingt geeignet ist, Mittel zur Beschäftigungsförderung zuzuweisen. Nach den bisherigen Erfahrungen werden Zuschüsse zur Beschäftigungsförderung in weit größerem Maße nachgefragt als Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Der vorliegende Entwurf des § 46 Abs. 2 Satz 3 verzichtet auf Kriterien für die Zuweisung der Bundesmittel für den Arbeitgeberzuschuss nach § 16a SGB II. Ich rege an, die Verteilung der Bundesmittel nach § 16a SGB II anhand einheitlicher und nachvollziehbarer Parameter wie Arbeitslosenquote und Arbeitsmarktstrukturen festzulegen.

Zu Art. 2, Nr. 22 c. - Änderung des § 46 Abs. 3 SGB II

Mit der Neuregelung des § 46 Abs. 3 Satz 1 SGB II in der Fassung des Regierungsentwurfs wird der Anteil des Bundes an den Gesamtverwaltungskosten für die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende mit 87,4 % gesetzlich festgeschrieben. Der kommunale Finanzierungsanteil beträgt demnach 12,6 % der Gesamtverwaltungskosten, auch wenn dies nicht ausdrücklich in § 46 Abs. 3 Satz 1 SGB II genannt ist. Die im Regierungsentwurf ge-

troffene Regelung dient der Klarstellung und Festlegung der bisher gängigen Praxis zur Finanzierung der Verwaltungskosten an.

Ferner sieht § 46 Abs. 3 Satz 2 SGB II in der Fassung des Regierungsentwurfs eine Ermächtigung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vor, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen und mit Zustimmung des Bundesrates Maßstäbe für die Abrechnung der Gesamtverwaltungskosten und kommunaler Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende festzulegen. Der Bundesrechnungshof hat bereits mehrfach gefordert, in Anlehnung an die Kommunalträger – Abrechnungsverwaltungsvorschrift (KoA – VV) einheitliche und transparente Standards für die Abrechnung für Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende zu schaffen.⁶ In der Begründung zum Erlass der allgemeinen Verwaltungsvorschrift hatte die Bundesregierung angekündigt, die Abrechnungsmodalitäten – soweit anwendbar – auf die Arbeitsgemeinschaften sowie Agenturen für Arbeit und Kommunen in getrennter Trägerschaft zu übertragen. Bislang ist dieses Vorhaben nicht umgesetzt. Ich rege daher an, in der Gesetzesbegründung Inhalt und Ausmaß der künftigen Rechtsverordnung näher zu bestimmen und mit einer zeitlichen Vorgabe zu versehen.

Ich bitte, in dem Anschreiben zur Kabinetttvorlage auf meine Stellungnahme hinzuweisen (§ 51 GGO).

In Vertretung

gez.

Hauser

⁶ Zuletzt mit Schreiben an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales vom 3. November 2008, VI 2 - 2008 -0943