

Zur Neuorganisation des SGB II aus Sicht des DGB

Konstruktionsfehler werden durch eine verfassungsrechtliche Absicherung nicht beseitigt

Von Wilhelm Adamy

Durch den Beschluss der Arbeits- und Sozialminister, die Mischverwaltung des Hartz-IV-Systems verfassungsrechtlich abzusichern, ist aus Sicht des DGB der gordische Knoten keineswegs durchschlagen worden. Der Weg für die längst angekündigte Beratung und Betreuung von Hilfebedürftigen und Arbeitslosen aus einer Hand sei dadurch nicht frei gemacht. Bei genauer Betrachtungsweise zeige sich vielmehr, dass durch den Beschluss (noch) kein inhaltliches Problem für die sieben Millionen Hilfeempfänger und mehr als 50.000 Beschäftigte der Hartz-IV-Träger gelöst sei. Das erläutert der Autor im folgenden Beitrag. Daher sei es auch nicht verwunderlich, dass die Auseinandersetzung um die Interpretation des Beschlusses bereits voll entbrannt ist.

1. Ein ungelöstes Organisationsproblem und das Ergebnis der Bund-Länder-Beratungen

Mit Hartz IV wurde der Startschuss gegeben für ein in der Sozialgeschichte Deutschlands einzigartiges Verwaltungsexperiment, mit dem unterschiedliche Systeme mit sehr verschiedenen Strukturen und Kulturen zu einer einzigen Behörde zusammengefasst werden sollten.

Während über die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe ein weitgehender parlamentarischer Konsens bestand, entzündete sich sehr schnell ein Streit um die organisatorische Zuständigkeit. So sah der ursprüngliche Gesetzentwurf der rot-grünen Regierungskoalition von 2003 die Bundesagentur für Arbeit als Träger vor, während die CDU/CSU-Opposition den Kommunen alle Aufgaben übertragen wollte.¹ Der dann eingesetzte Vermittlungsausschuss sprach sich für eine geteilte finanzielle und inhaltliche Zuständigkeit von Kommunen und Arbeitsagenturen und den Aufbau unterschiedlicher Organisationsmodelle aus. Als Regelfall wurde die Bildung von Arbeitsgemeinschaften vorgesehen und befristet bis zum Jahre 2010 die Erprobung kommunaler Alleinzuständigkeit. Mit dieser organisatorischen Zersplitterung der Trägerschaft wurde der Konkurrenzgedanke im öffentlichen Vermittlungssystem institutionalisiert, der mit der Klage vor elf Kommunen und dem Deutschen Landkreistag seine logische Fortsetzung fand.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat dann Ende 2007 die Bildung von Arbeitsgemeinschaften als unzulässige Mischverwaltung gewertet.²

Mit ihrem aktuellen Beschluss zur Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende wollen die Arbeits- und Sozialminister durch eine Verfassungsänderung die gängige Praxis weitgehend legalisieren. »Eine für alle Be-

teiligten konsensfähige gemeinsame Lösung« ist nach ihrer Einschätzung »nur im Rahmen einer am bisherigen ARGE-Modell orientierten Lösung möglich, die mit einer zufriedenstellenden, der Verantwortung von Bund und Ländern Rechnung tragenden (Rechts- und Fachaufsicht) verbunden ist.«³ Über die Änderung des Grundgesetzes hinaus soll ein »einheitlicher Personalkörper in den Nachfolgeorganisationen der ARGE« ermöglicht und »eine verbindliche Kooperation zwischen der Bundesagentur für Arbeit, den Ländern und den Kommunen bei der Erarbeitung der arbeitsmarktpolitischen Programme und der konzeptionellen Ausgestaltung der regionalen Arbeitsmarktpolitik«⁴ gewährleistet werden. Die neue Behörde soll sich weitgehend an den bisherigen ARGE orientieren, zugleich allerdings über gemeinsames Personal und weitgehende Weisungsbefugnis verfügen. Noch ist völlig unklar, wie dies umgesetzt werden kann und wer künftig in dieser Organisation den Hut aufhaben soll.

Als Preis für diesen Formalkompromiss haben die Länder eine verfassungsrechtliche Regelung auch für die kommunale Option durchgesetzt. Im Beschluss heißt es, dass auch »eine Regelung vorzusehen (ist), die den Fortbestand des bisherigen Optionsmodells gewährleistet.«⁵ Während diese Option zunächst nur für die Erprobung bis 2010 befristet war, sah der Koalitionsvertrag eine mögliche Verlängerung bis 2013 für den Fall vor, dass die Begleitforschung zum Erfolg der unterschiedlichen Modelle nicht zu einem eindeutigen Ergebnis komme. Nunmehr soll – unabhängig vom Ergebnis der Evaluation – das Optionsmodell grundsätzlich auch über 2013 hinaus fortgeführt werden. Schleichend werden so die gesetzlichen Spielräume für die kommunale Option ausgeweitet.

2. Effizienzprobleme bei der Organisation

Mit Hartz IV sollten nicht nur das Nebeneinander von lohnbezogener Arbeitslosenhilfe und bedarfsorientierter Sozialhilfe überwunden, sondern auch Doppelzuständigkeiten

1 vgl. Wilhelm Adamy: Das neue SGB II. Der Abstieg von der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe, in SozSich 8–9/2003, S. 285 ff., sowie ders.: Arbeit zu jedem Preis im Niedriglohnssektor. Zum Existenzgrundlagengesetz von CDU/CSU, in SozSich 11/2003, S. 388 ff.

beseitigt und eine bürgerfreundliche Verwaltung geschaffen und Verschiebeparkplätze abgeschafft werden. Mit diesem neuen Sozialsystem wurden Effizienzgewinne von 15 – 20 % in Aussicht gestellt.⁶ In der fast vierjährigen Aufbauphase des neuen Systems ist diese »Reformdividende« aber noch nicht erkennbar.

Ungeachtet des großen Engagements vieler Beschäftigter und positiver Einzelbeispiele wird die Wirksamkeit dieses neuen Fürsorgesystems durch zentrale Konstruktionsfehler (vgl. 2.1 bis 2.7) beeinträchtigt. Eine verfassungsrechtliche Absicherung der aktuellen Strukturen kann diese grundlegenden Defizite kaum beseitigen.

2.1 Neue Schnittstellen schaffen Probleme

Mit Hartz IV ist ein Flickenteppich öffentlicher Arbeitsmarktinstitutionen entstanden, die miteinander konkurrieren und für unterschiedliche Personengruppen zuständig sind. So wurden mehr Schnittstellen geschaffen als alte beseitigt: Beispielsweise bei der Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung Jugendlicher. Die (armen) Kinder von-Hartz-IV-Empfängern können zwar die Berufsberatung der Arbeitslosenversicherung in Anspruch nehmen, bei der konkreten Suche einer Ausbildungsstelle hingegen werden sie auf den persönlichen Ansprechpartner/Vermittler des Hartz-IV-Systems verwiesen. Eine eindeutige und personell stabile Begleitung von Jugendlichen beim Eintritt ins Ausbildungssystem ist nicht immer gewährleistet. Zwar werden die Reibungsverluste teils durch untergesetzliche Regelungen zu vermindern versucht, wenn Versicherungs- und Fürsorgesystem gemeinsame Ausbildungsvermittlung anstreben. Insbesondere die optierenden Kommunen scheinen aber sehr zögerlich zu sein, den Arbeitsagenturen die Ausbildungsvermittlung zu übertragen.

Sehr unübersichtlich sind die Regelungsstrukturen gleichfalls in der beruflichen Rehabilitation. So stellt die Arbeitslosenversicherung den Rehabilitationsbedarf auch für Hartz-IV-Empfänger fest und macht einen Eingliederungsvorschlag, während die Grundsicherungsträger über die tatsächliche Leistungsgewährung entscheiden. Steuerungsprobleme zum Nachteil der Betroffenen sind so oftmals vorprogrammiert.

Auch der Übergang vom Versicherungs- ins Fürsorgesystem bei eingetretener Langzeitarbeitslosigkeit ist problematisch. Nahtlose Integrationskonzepte, die die Grenzen zwischen den beiden Sozialsystemen überwinden, sind selten, da die Arbeitslosenversicherung die entsprechenden Maßnahmen nicht zu lange und das Hartz-IV-System sie nicht zu früh finanzieren will.

Aus dem Zuständigkeitsbereich des SGB III heraus fallen ebenso sozialversicherungspflichtige Erwerbstätige, die von ihrer Arbeit nicht leben können. Zwar zahlen sie Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, werden aber vom Hartz-IV-System betreut. Dies hat beispielsweise zur Konsequenz, dass sie von den Möglichkeiten des SGB III zur Förderung der Weiterbildung von Beschäftigten im Betrieb nicht profitieren können.

2.2 Betreuung aus einer Hand nicht sichergestellt

Über rein ergänzende kommunale arbeitsmarktpolitische Fördermöglichkeiten sollen den Maßnahmen der Jugendhilfe, Schuldner- und Suchtberatung oder der Gesundheitsförderung ein besonderes Gewicht zukommen. Doch diese kommunalen Aufgaben sind freiwillige Leistungen, über die meist die Kommune direkt entscheidet und nicht die ARGE. Die Fallmanager jedenfalls können oftmals nicht autonom über notwendige ganzheitliche Maßnahmen entscheiden. Wenn Kommunen sich in einer Haushaltsnotlage befinden, entfallen diese freiwilligen Leistungen schnell. Aussagekräftige Daten zu diesen sozialintegrativen Leistungen der Kommunen gibt es aber nicht.

2.3 Komplizierte Finanzierungsregeln

Entgegen den Ankündigungen wurde der finanzielle Verschiebeparkplatz zwischen öffentlichen Haushalten nicht stillgelegt, sondern durch eine unübersichtliche Mischfinanzierung eher noch ausgebaut.

Der Bund übernimmt (zunächst) die Kosten

- für die Hilfe zum Lebensunterhalt,
- für die aktive Arbeitsförderung,
- für die Verwaltung soweit sie von der BA erbracht werden soll (dies gilt auch für optierende Kommunen),
- für 31,2 % der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung.

Zugleich »re-finanziert« der Bund seine Aufgaben im Fürsorgesystem in beachtlichem Umfang über Sozialversicherungsbeiträge. So muss die Arbeitslosenversicherung mit dem »Eingliederungsbeitrag«⁷ jährlich fünf Milliarden Euro an Beitragsmitteln an den Bund abführen und so die Hälfte der Bundesaufwendungen für Arbeitsförderung und entsprechende Verwaltungskosten im Hartz-IV-System finanzieren. Weitere Aufgaben – wie berufsvorbereitende Maßnahmen für hilfebedürftige Jugendliche – kommen hinzu, die ganz aus Beiträgen der Arbeitslosenversicherung finanziert werden müssen.

Die Kommunen übernehmen demgegenüber

- die Kosten für Unterkunft und Heizung abzüglich des Bundesanteils,
- die sozial flankierenden Eingliederungsleistungen,
- einmalige Leistungen,
- Personal und Sachmittel, die im Rahmen der Wohnungsfürsorge anfallen.

Diese komplexe Mischfinanzierung führt immer wieder zu finanziellen Kontroversen zwischen Bund und Kommunen

2 BVerfG, Az.: 2. BvR 2433/04 vom 20. 12. 2007

3 Beschluss der Sonderkonferenz der 85. Arbeits- und Sozialministerkonferenz vom 14. 07. 2008 in Berlin

4 ebenda

5 ebenda

6 vgl. Bericht der von der Bundesregierung eingesetzten Arbeitsgruppe »Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe« der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen vom 17. April 2003

7 vgl. Friedhelm Hase: Der neue »Eingliederungsbeitrag« – Rechtlich umstrittene Beteiligung der BA an der Finanzierung der Grundsicherung, in SozSich 1/2008, S. 25 ff.

bzw. zwischen Bund und Arbeitslosenversicherung. Sie führt auch dazu, dass die Verantwortung für die Finanzierung und die praktische Umsetzung meist nicht übereinstimmen. Die finanziellen Anreize werden so gesetzt, dass effizientes und kooperatives Handeln längst nicht immer belohnt wird. Eine erfolgreiche Eingliederung in Ausbildung oder Arbeit entlastet den eigenen Haushalt nicht immer oder nur bedingt.

2.4 Unterschiedliche Aufsichtsregeln

Die unterschiedlichen Organisationsmodelle unterscheiden sich deutlich hinsichtlich der Aufsichts- und Controllingssysteme. Den größten Handlungsspielraum haben zweifelsohne die optierenden Kommunen. Sie nehmen alle Aufgaben des Hartz-IV-Systems im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung wahr. Sie unterliegen zwar der Rechtsaufsicht der Länder, doch eine Fachaufsicht gibt es hier nicht; dies gilt auch für die bundesfinanzierten Aufgaben.

In den Arbeitsgemeinschaften hingegen mischen sich die Aufsichtsrechte von Bund und Ländern. So führen die Länder im Einvernehmen mit dem Bund die Aufsicht über die ARGE als Organisation und üben die Rechtsaufsicht über die kommunalen Aufgaben in der ARGE aus. Das Bundesarbeitsministerium hingegen führt die Rechts- und Fachaufsicht über die von den Agenturen wahrzunehmenden Aufgaben aus. Dies geht einher mit einer Einschränkung zentraler Steuerungs- und Überwachungsmechanismen. Bei den optierenden Kommunen wird auf bundeseinheitliche Aufsichtsregeln ganz verzichtet.

2.5 Konkurrenz im Hartz-IV-System

Eine gemeinsame und optimal verzahnte Integrationspolitik wird allzu oft von institutionellen Eigeninteressen und die vom Gesetz etablierte Konkurrenz öffentlicher Arbeitsmarktdienstleister überlagert. Wie weit die Konkurrenz führen kann, verdeutlicht der Arbeitgeberservice bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung, der nicht nur im Wettbewerb mit privaten Vermittlern steht, sondern auch im Wettbewerb zu einem weiteren öffentlich finanzierten Service stehen kann. Doppelstrukturen oder eine Konkurrenz bei der Förderung über Lohnkostenzuschüsse sind keinesfalls auszuschließen. Der Bundesrechnungshof (BRH) kritisiert denn auch richtigerweise, dass »die Mehrzahl der geprüften Grundsicherungsstellen [...] lediglich die Voraussetzungen oder den Förderumfang arbeitsmarktpolitischer Regelinstrumente des Arbeitsförderungsrechts in unzulässiger Weise abwandeln«.⁸

8 Bericht des Bundesrechnungshofs an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags, Bonn 29.04.2008, S. 21

9 ebenda, S. 24

10 Petra Kaps/Frank Oschmiansky/Hugh Mosley: Experimenteller Wettbewerb. Evaluation zeigt problematische Strukturen bei Hartz IV, in WZB-Mitteilungen, Heft 119, März 2008, S. 37

Zugleich bestätigt der BRH die gewerkschaftlichen Erfahrungen, dass insbesondere bei optierenden Kommunen eine einheitliche Rechtsanwendung im bundesdeutschen Sozialsystem bisher nicht sichergestellt werden kann. Wörtlich heißt es: »Die überwiegende Zahl der zugelassenen kommunalen Träger führt die Grundsicherung für Arbeitsuchende als kommunale Aufgabe im eigenen Wirkungskreis durch. Damit übt die Mehrzahl der Länder lediglich Rechtsaufsicht und kann allein die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns, nicht aber seine Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit überprüfen. Zum anderen führen unterschiedliche Auffassungen zwischen Bund und Ländern dazu, dass die (Rechts-) Aufsicht uneinheitlicher wahrgenommen wird.«⁹ Es kann so nicht überraschen, wenn die Hartz-IV-Begleitforschung feststellt: »Die Chancengleichheit und damit auch die Zukunftsfähigkeit der hier untersuchten konkurrierenden Organisationsmodelle sind allerdings gering.«¹⁰

2.6 Unterschiedliches Tarif- und Personalrecht

Im Unterschied zu den optierenden Kommunen verfügt die ARGE über kein eigenes Personal. Vielmehr bleiben die Arbeitskräfte arbeitsrechtlich Beschäftigte der Agentur bzw. der jeweiligen Kommune. Dies geht mit unterschiedlichen Tarifregelungen und Personalvertretungen einher. Qualitätseinbußen in der Aufgabenerledigung ergeben sich gleichfalls aus dem ungelösten Problem eines hohen Befristungsanteils an den Beschäftigten; dies gilt gleichermaßen für die optierenden Kommunen.

2.7 Zielstreuung und Controlling

Für die ARGE n schließt das Bundesarbeitsministerium eine Zielvereinbarung ab, die sich auf die Aktivierung und Integration der Hilfebedürftigen bei möglichst effizientem Mitteleinsatz konzentriert. Ergänzend hat die BA ein Controlling-System entwickelt, mit dem die Zielerreichung beobachtet und überwacht wird. Die optierenden Kommunen sind an diesen Zielvereinbarungsprozess nicht gebunden; sie können sich daran orientieren, müssen es aber nicht. Sie können im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung selbst darüber entscheiden, inwieweit auch sie über Ziele steuern wollen, und welche Indikatoren dazu herangezogen werden. Diese unterschiedliche Steuerung des Leistungsprozesses kann nachhaltige Auswirkungen auf die Konkurrenz zwischen den beiden Wettbewerbsmodellen haben. Bisher hat der Bund keine aussagefähigen Indikatoren entwickelt, die die Ziele dieses kombinierten arbeitsmarkt- und fürsorgeorientierten Zielsystems gleichermaßen abbilden.

Die Traditionen der Arbeitsförderung und der Sozialhilfe werden so mangels hinreichend klarer und aussagefähiger politischer Ziele des neuen Systems unterschiedlich zu kombinieren versucht. Die Befürworter wie Gegner eines bestimmten Modells können sich so gleichermaßen munitionieren. Zweifelsohne gibt es aber auch positive Beispiele der Zusammenarbeit. Dies ist jedoch vorrangig auf

die »gute Chemie« zwischen den handelnden Personen zurückzuführen und weniger auf institutionelle Rahmenbedingungen.

3. Schwierigkeiten einer Organisationsreform

Das Urteil des BVerfG eröffnet grundsätzlich die Chance, problematische strukturpolitische Entscheidungen zu überdenken und die Weichen vier Jahre nach dem Aufbau dieses neuen Fürsorgesystems nunmehr so zu stellen, dass ein effizientes und am Menschen orientiertes Verwaltungshandeln nicht länger behindert wird. Gesetzliche Anpassungen sind beispielsweise notwendig, um im Hartz-IV-System eine einheitliche Rechtsanwendung sicherstellen zu können.

Wie notwendig gesetzliche Korrekturen sind, zeigen die Berichte des Bundesrechnungshofes. So stellt er fest: »Die jetzigen Schnittstellen zwischen verschiedenen Trägern im Verwaltungsvollzug und bei der Aufsicht erfordern komplizierte fehleranfällige Abstimmungsprozesse und schaffen Einfallstore für unwirtschaftliches, rechtswidriges und bundesweit uneinheitliches Verwaltungshandeln.«¹¹ Eine grundlegende Besserung der Aufgabenerledigung setzt nach Überzeugung des BRH voraus, »dass Aufgaben und Kompetenzen eines Leistungsträgers oder mehrerer Leistungsträger und der Aufsicht führender Stelle(n) möglichst eng mit der Finanzierungszuständigkeit verknüpft werden«.¹²

Da die komplizierten Finanzierungsregeln aber nicht verändert werden sollen, sind einer Zusammenführung von Aufsicht und Finanzierung enge Grenzen gesetzt. Keinesfalls steht die Frage im Mittelpunkt, wie im bundesdeutschen Sozialstaat sichergestellt werden kann, dass Erwerbslose in gleicher Lebenslage gleich behandelt werden und gleiche Förderchancen haben – egal welchem Rechtssystem oder welcher regional zuständigen Organisationseinheit sie zugeordnet werden.

Selbst eine auf die Änderung der Organisationsstrukturen des Harz-IV-Systems reduzierte Reform ist vor große inhaltliche und verfassungsrechtliche Probleme gestellt. Der als politischer »Durchbruch« gefeierte Beschluss der 16 Arbeits- und Sozialminister der Länder stellt bei genauer Prüfung mehr Fragen als er Antworten gibt. Zentrale Elemente dieses Beschlusses widersprechen sich.

3.1 Einheitliche Personalkörper und ARGE: Ein Widerspruch

Ein an der bisherigen ARGE orientiertes zweigeteiltes Modell und ein »einheitlicher Personalkörper« können nicht gleichzeitig realisiert werden. In der ARGE werden die Beschäftigten bisher von den Arbeitsagenturen bzw. den Kommunen entsandt und unterliegen als BA-Beamte dem Bundesrecht und als Kommunalbeamte dem Landesrecht. Ein einheitlicher Personalkörper setzt aber voraus, dass sowohl die Beschäftigten der BA wie der Kommunen ihre Arbeitgeber wechseln (auch gegen ihren Willen) und bei einer

neuen Verwaltung beschäftigt werden. Die ARGE müsste dazu in eine neue rechtliche Hülle überführt und als juristisch eigenständige Organisation geführt werden.

3.2 Konsequenzen einer Verselbstständigung

Eine rechtliche Verselbstständigung der ARGen kann zwar das Personalproblem durch Personalübergang lösen, wirft aber neue Fragen auf. So müssten die Aufgaben vollständig übertragen werden; dies gilt auch hinsichtlich der sozialen Leistungen der Kommunen. Ob sie tatsächlich dazu verpflichtet werden können, muss sich noch zeigen. Arbeitsagenturen sollen aber Leistungsträger bleiben, verlieren aber auch indirekte Steuerungsmöglichkeiten über personalpolitische Einflussnahme.

Soweit die neue Mischverwaltung auch über einen eigenen Haushalt verfügen sollte, kann dies gleichfalls in Widerspruch zu der vom Grundgesetz geforderten selbstständigen und unabhängigen Finanzpolitik von Bund, Ländern und Kommunen geraten. Nach Art. 109 GG müssen Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft unabhängig sein. Ferner heißt es im Urteil des BVerfG: »Zugewiesene Zuständigkeiten sind mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen. Ausnahmen hiervon sind nur in seltenen Fällen und unter engen Voraussetzungen zulässig« (Ziffer 151). »Bei den Regelungen über die Grundsicherung für Arbeitsuchende handelt es sich nicht um eine eng umgrenzte Verwaltungsmaterie, die ausnahmsweise ein Abweichen vom Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung rechtfertigen könnte« (Ziffer 171).

Klärungsbedürftig ist ebenso, ob jede ARGE rechtlich selbstständig werden soll oder sie zu nachgeordneten Behörden des Bundes oder der Länder werden sollen. Doppelstrukturen wären bei einer Verselbstständigung der ARGen unvermeidbar. Die ohnehin problematischen Schnittstellen zur Arbeitslosenversicherung würden sich dadurch noch vergrößern. Bei einer Ausgestaltung als Landesbehörden würden sich die regionalen Unterschiede noch vergrößern. Die Intransparenz und Ineffizienz würde sich selbst dann noch erhöhen, wenn die erforderlichen arbeitsmarkt- und sozialhilfepolitischen Kompetenzen der Länder ausgebaut werden könnten.

Noch im Frühjahr letzten Jahres hat die CDU/CSU-Fraktion eine Entwicklung in diese Richtung abgelehnt. Im Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales vom 29. März 2007 wird ihre Auffassung wie folgt wiedergegeben: »Abzulehnen sei eine Verrechtlichung der ARGen in Form einer Rechtsperson – ob als e. V., GmbH oder Anstalt des öffentlichen Rechts. Das führe nur zu einer zusätzlichen Behörde, die dann die Neigung habe, ein Eigenleben zu entwickeln ohne Rücksicht auf arbeitsmarktpolitische und kommunale Gegebenheiten. Die Gefahr, dass Kommunen und Agenturen sich aus einer verpflichtenden Mitverantwortung herauszögen, sei nicht zu unterschätzen. Im Übrigen würde

¹¹ Bericht des BRH, a. a. O., S. 7

¹² ebenda

das SGB-II-System dann als weitere institutionalisierte Form der Sozialgesetzgebung aufgebaut.«¹³ Es bleibt zu hoffen, dass diese Positionen im neuerlichen Machtpoker nicht schnell geopfert werden.

3.3 Verantwortlichkeiten und Steuerungsmöglichkeiten

Nach dem Beschluss der Länder-Sozialminister sollen die beiden Träger des Systems letztverantwortlich für die Leistungserbringung bleiben und das Finanzierungssystem nicht geändert werden. Völlig unklar ist, wie eine der »Verantwortung von Bund und Ländern Rechnung tragende Aufsichtsstruktur« aussehen und welche arbeitsmarktpolitische Verantwortung die Länder haben sollen.

Über die Aufsicht hinaus fordern die Länder auch eine verbindliche Kooperation zwischen BA, Ländern und Kommunen »bei der Erarbeitung der arbeitsmarktpolitischen Programme und der konzeptionellen Ausgestaltung der regionalen Arbeitsmarktpolitik«. Länder und Kommunen sollen offensichtlich gleichgewichtig an der Ausgestaltung der Arbeitsförderung beteiligt werden, auch wenn sie diese Aufgabe nicht finanzieren und die Bundshaftung festschreiben wollen. Aufsicht und Steuerung würden so noch weit weniger mit der Finanzierung im Einklang stehen als schon heute. Widersprüchliche Steuerungsimpulse wären unvermeidlich.

Nach Einschätzung des Rechnungshofes reichen die bisherigen Steuerungsansätze über Mindeststandards und Handlungshilfen keinesfalls aus. Der BRH möchte, dass die Hartz-IV-Träger »an Vorgaben fachlich gebunden werden. Es genügt nicht länger, den Grundsicherungsstellen bloße Unterstützungsangebote in Form unverbindlicher Arbeitshilfen zu unterbreiten und deren Beachtung in das dezentrale Ermessen der Grundsicherungsstellen zu legen.«¹⁴ Die vom BRH geforderten bundeseinheitlichen Regelungen für den Verwaltungsvollzug und eine wirksame Kontrolle sind der Mehrzahl der Länder und einem Teil der Kommunen eher ein Dorn im Auge.

Eine hinreichend klare Kompetenzabgrenzung und Zuordnung von Verwaltungszuständigkeiten hält aber das Bundesverfassungsgericht gleichfalls für erforderlich. Eine klare Kompetenzabgrenzung leitet das Bundesverfassungsgericht auch aus dem Demokratieprinzip ab. Der Bürger müsse wissen können, wen er wofür – auch durch sein Wahlverhalten – verantwortlich machen kann. Eine symbolische Organisationsreform, die diese demokratische Legitimationskette nicht sicherstellt, kann die politischen Verantwortungsträger zwar entlasten, wenn die Probleme auf sich verselbstständigende Verwaltungsträger verlagert werden. Konstruktionsmängel im System können so klein gerechnet und von betroffenen Bürgern schnell als bürokratisch oder willkürlich empfunden werden. Demokratie und Sozialstaat könnten dann schnell Schaden nehmen.

Die notwendige Kompetenzabgrenzung kann auch eine rechtlich selbstständige ARGE keinesfalls sicherstellen. Zudem dürften die politischen Fronten so sehr verhärtet sein, dass eine zweite Bundesbehörde kaum durchsetzbar ist – ganz gleich, ob diese Aufgabe unter dem Dach der BA angesiedelt wäre oder eine davon unabhängige Doppelstruktur geschaffen würde. Es sei daran erinnert, dass der ursprüngliche Gesetzentwurf der rot-grünen Bundestagsfraktionen von 2003 bereits der BA die Trägerschaft übertragen wollte, während sich der Vermittlungsausschuss auf eine Teilkommunalisierung und zweigeteilte Trägerschaft verständigte. Die zwischenzeitlichen Machtverschiebungen zwischen Bund und Ländern in diesem Politikfeld könnten sehr schnell auf 16 unterschiedliche Landesbehörden hinauslaufen. Noch größere widersprüchlichere und unterschiedlichere Steuerungsansätze wären die Folge.

Der inhaltlichen und finanziellen Aufgabenteilung folgend, sollte die Aufsicht der Länder klar auf die kommunalen Leistungen konzentriert werden. Jedem Träger sollte ein Weisungs- und Kontrollrecht für seine jeweiligen konkreten Aufgaben zugesprochen werden. Dies schließt ein Prüfrecht des Bundes für alle seine Verantwortlichkeiten ein – unabhängig von der organisatorischen Trägerschaft, d. h. auch gegenüber den optierenden Kommunen. Es muss klar erkennbar sein, wer für welche Aufgaben und Ergebnisse verantwortlich ist.

Regelungsbedarf gibt es beispielsweise bei Konfliktfällen zwischen beiden Trägern bei der Festlegung des Arbeitsmarktprogramms. Dabei sollte gelten: Wer bezahlt, bestimmt die Musik!

Solange der Bund in der zentralen Verantwortung für die Funktionsfähigkeit und Finanzierung des Hartz-IV-Systems steht, muss er in Umsetzung des BVerfG-Urteils auch klarere Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten erhalten. Wer »A« (finanzielle Haftung des Bundes) sagt, müsste auch »B« (zentrale Steuerung) sagen, wenn er Verantwortlichkeit in unserem föderal verfassten Staat will. Wer hingegen eine Kommunalisierung in der Arbeitsförderung anstrebt, darf vor der Übernahme finanzieller Verantwortung nicht kneifen.

3.4 Grundgesetzregelung zur Option

Die angestrebte grundgesetzliche Absicherung der Optionskommunen ist gleichfalls nicht ohne Brisanz. Obwohl noch keine belastbaren Fakten über ihren »Erfolg« vorliegen, soll ihre Existenz über die experimentelle Zeit bis 2010 hinaus auf unbestimmte Zeit im Grundgesetz und damit die Konkurrenz innerhalb eines zersplitterten öffentlichen Systems festgeschrieben werden. Die Ausweitung über die 69 Kommunen hinaus wird bereits von Seiten der CDU/CSU gefordert. Ohne eine quantitative Begrenzung könnte dieses kommunale Modell schnell – auch ohne nochmalige Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat – ausgeweitet werden. Bisher führen die Länder auch für die Bundesaufgaben die Aufsicht über die optierenden Kommunen. Das wurde vom Bundesrechnungshof bemängelt.¹⁵ Deshalb sollte dem Bund für die in seiner finanziellen Ver-

13 Deutscher Bundestag – Drucksache 16/4912, S. 3

14 BRH-Bericht, a. a. O.

15 vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes, a. a. O., S. 24

antwortung liegenden Aufgaben nicht nur ein Prüfrecht eingeräumt werden, sondern die Fach- und Rechtsaufsicht für die den optierenden Kommunen übertragenen Aufgaben.

4. Schlussbemerkung

Hartz IV ist zweifelsohne die größte Sozialreform in der bundesdeutschen Geschichte. Sie wurde scheinbar kraftvoll angepackt, doch einer organisatorischen Lösung zugeführt, die mit enormen Reibungs- und Effizienzverlusten einhergeht.

Dabei ist die Idee einer Beratung »aus einer Hand« bestechend. Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Hilfen sollten optimal verzahnt und Integrationshemmnisse durch die Bündelung unterschiedlicher Kompetenzen schrittweise und nachhaltig abgebaut werden. Die Umsetzung dieses Prinzips stellt jedoch eine enorme Herausforderung und ein einzigartiges Experiment dar. Unterschiedliche Akteure mit stark abweichenden Strukturen und Kulturen mussten zu einer neuen Organisation »vereinigt« werden. Dies ging einher mit einer grundlegenden Veränderung der öffentlichen Finanzströme sowie der politischen und organisatorischen Spielregeln. Den mit diesem Systemwechsel einhergehenden Umsetzungsproblemen wurde viel zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Im Rahmen der Kompromiss-Verhandlungen zwischen Bundestag und Bundesrat verständigte man sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner und eine Konstruktion, die enormen Sprengstoff mit sich bringt.

Alle politischen Ebenen unseres föderalen Systems stehen in der Mitverantwortung für dieses System, oftmals vertreten sie unterschiedliche Interessen, die aber längst nicht immer offengelegt werden. Die Politikverflechtung ist zwischenzeitlich so weit fortgeschritten, dass nahezu alle zustimmen müssen, wenn im Hartz-IV-System etwas bewegt werden soll. Dies steht in eklatantem Widerspruch zu den Anforderungen der Föderalismusreform, die auf eine klare Aufgabentrennung von Bundes- und Landesaufgaben abzielt.

Bei der organisatorischen Neuregelung des Hartz-IV-Systems erhoffen sich alle Beteiligten einen finanziellen und politischen Machtzuwachs und strategischen Einfluss auf dieses Fürsorgesystem, bei dem jährlich 40 bis 50 Mrd. Euro bewegt werden. Die unterschiedlichen Interessen haben zu einer komplizierten Hybridorganisation geführt, die dem Anliegen einer Verwaltungsvereinfachung diametral entgegenstehen. In den Fallstricken des Föderalismus hat sich Politik so weit verfangen, dass eine Entwicklung nur schwer möglich ist und man selbst schnell in Deckung gehen kann.

Eine weitgehend zentrale Leistungsfinanzierung und dezentrale Aufgabenwahrnehmung sind durchaus vereinbar; sie werden jedoch sehr schnell zu einer kaum zu überspringenden Hürde, wenn dies mit einer komplexen und komplizierten Großorganisation wie dem Hartz-IV-System einhergeht, die zugleich mit dem verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsrecht der Kommunen in Konflikt gerät.

Doch statt die komplexen föderalen Verflechtungen zu entflechten, wollen einige die Kommunalisierung auch bei der Arbeitsförderung vorantreiben.

Die Auseinandersetzung um die Interpretationshoheit des einstimmigen Beschlusses der 16 Länder-Sozialminister ist bereits entbrannt. Dabei geht es um die Fragen

- ob die neue Mischverwaltung rechtlich verselbstständigt wird und wer in dieser Organisation den Hut aufhaben soll,
- der Fortführung des Optionsmodells über 2013 hinaus sowie eine Ausweitung der Optionskommunen über die Zahl von 69.

Der Sozialminister des Saarlandes, Gerhard Vigener (CDU), kündigte bereits an, über die Ausgestaltung dieses Kompromisses werde es im Herbst noch »ein Hauen und Stechen« geben.¹⁶ Die hessische Sozialministerin Silke Lautenschläger (CDU) erteilte Überlegungen von Bundesarbeitsminister Scholz (SPD) bereits »eine Absage, die Zahl der so genannten Optionskommunen im Grundgesetz festzuschreiben«.¹⁷ Die unionsgeführten Länder wollen sich so die Möglichkeit einer späteren Ausweitung offen halten. Künftig könnte mit einfacher Mehrheit des Bundestages das Optionsmodell mittelfristig ausgeweitet werden. Angriff ist dabei auch hier die beste Verteidigung. Um den Ländereinfluss bei diesem politisch inkonsistenten und faulen Kompromiss sicherstellen zu können, warf die CDU-Politikerin Lautenschläger dem Bundesarbeitsminister bereits vor, »die Länder beim angekündigten Gesetzentwurf nicht einzubeziehen«.¹⁸ Das Schwarze-Peter-Spiel droht damit auf eine neue Ebene gehoben zu werden. Einvernehmen gibt es lediglich hinsichtlich der finanziellen Verantwortung des Bundes zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Doch der politische Konsens über die damit verknüpfte nationalstaatliche Verantwortung über arbeitsmarktnahe Dienstleistungen ist brüchiger denn je. Zwar soll der Bund die »Musik« bezahlen, doch Länder und Kommunen wollen mitentscheiden, nach welcher Melodie gespielt wird. Sie wollen nicht mehr nur den Taktstock führen wie bei der alten Sozialhilfe, zugleich wollen sie aber keinesfalls ins finanzielle Obligo für beschäftigungspolitische Risiken gehen. Einmal mehr droht der Konflikt um die organisatorische Trägerschaft zum zentralen Konfliktpunkt zu werden und die notwendige Diskussion um die inhaltlichen Fragen zu überlagern. ■

Der Autor:

Dr. Wilhelm Adamy ist Leiter des Bereichs Arbeitsmarktpolitik beim DGB-Bundesvorstand und Sprecher der Arbeitnehmergruppe im Verwaltungsrat der BA

¹⁶ FAZ vom 21.07.08, S. 8

¹⁷ dpa vom 04.11.08

¹⁸ dpa vom 04.09.08