

Konsequenzen des Verfassungsgerichtsurteils zur Trägerschaft der Grundsicherung für Arbeitssuchende – Vorschlag zum Verfahren und Eckpunkte zur Neuregelung

Stellungnahme

Peer Rosenthal
Dr. Christiane Koch
Referat für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Juni 2008

Mit dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) wurde zum 01. Januar 2005 ein neues Regime („Grundsicherung für Arbeitssuchende“) für erwerbsfähige Hilfebedürftige und deren Angehörige eingeführt. Diese neue Fürsorgeleistung löste die alten Sicherungssysteme der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe ab. Diese als „Hartz IV“ bekannt gewordene Neuorientierung bundesdeutscher Arbeitsmarktpolitik war von Beginn an heftig umstritten. Seit Dezember letzten Jahres ist klar, dass die Debatte um die zukünftige Ausrichtung und Organisation „sozialer Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ für Bedürftige neu aufbrechen wird. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat die Arbeitsgemeinschaften (ARGE) zwischen Bundesagentur für Arbeit (BA) und Kommunen als Träger des SGB II für eine verfassungswidrige Form der Mischverwaltung erklärt. Die Politik ist durch das Urteil aufgefordert, bis zum Ende des Jahres 2010 eine verfassungskonforme Regelung zu implementieren.

Mit dieser Stellungnahme macht die Arbeitnehmerkammer Vorschläge zum Verfahren und stellt inhaltliche Eckpunkte für die Neuregelung zur Diskussion.

Die Zukunft der Trägerschaft: Eine wichtige Frage für Arbeitnehmer/innen

Die Frage nach der Zukunft der Trägerschaft für die Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) wird nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts bisher nur in Fachkreisen geführt. Die Debatte bleibt seitens der Bundesregierung auf juristische Fragestellungen begrenzt und wird fokussiert auf eine verfassungskonforme Lösung für die Trägerschaft. Arbeitsmarktpolitische Konsequenzen sowohl der aktuellen wie auch einer potenziellen zukünftigen Regelung für die Trägerschaft scheinen eine untergeordnete Rolle zu spielen. Dies greift aus Sicht der Arbeitnehmerkammer Bremen zu kurz, da mit der Frage nach der Trägerschaft auch Fragen der Ausrichtung, der Verantwortung und Steuerung von Arbeitsmarktpolitik verknüpft sind, die für Arbeitnehmer/innen und Arbeitssuchende von großer Bedeutung sind. Im Zentrum steht dabei die Frage, wie zukünftig eine regionale Arbeitsmarktpolitik im Kontext eines regionalen und koordinierten Ansatzes in der Beschäftigungspolitik (Arbeitsmarkt-, Struktur-, Wirtschaftspolitik) entschieden und gesteuert werden soll. Die Arbeitnehmerkammer Bremen vertritt die Auffassung, dass eine institutionell verankerte Steuerungsmöglichkeit und Verantwortlichkeit bei den Kommunen geben muss. Nur dann lässt sich eine koordinierte lokale Beschäftigungsstrategie umsetzen. Entfällt diese kommunale Steuerung, werden die Möglichkeiten einer lokalen Gesamtstrategie von der Ebene des „zwingenden Konsenses“ auf die Ebene der freiwilligen Kooperation verschoben. Die Kommunen werden dann in noch geringerem Umfang in der Lage sein, ihre arbeitsmarktpolitischen Vorstellungen durchzusetzen und z. B. mit Zielen einer Politik etwa des „sozialen Zusammenhalts“ zu verknüpfen.

Ausgangspunkt und aktuelle Regelung

Grundlage der Neuorientierung waren die Ergebnisse der Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Kommission), die im Auftrag der damaligen

Bundesregierung im Sommer 2002 Vorschläge für eine Reform der Arbeitsmarktpolitik entwickelt hat. Ein Kernpunkt der Kommissionsvorschläge stellte die Schaffung neuer JobCenter dar, die sowohl für die Betreuung von ALG I- und ALG II-Bezieher/innen zuständig sein sollten:

„JobCenter werden zukünftig das lokale Zentrum für alle Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sein. [...] Das Jobcenter ist für alle Arbeitgeber der Region und für *alle* Erwerbsfähigen zuständig, die arbeitslos bzw. arbeitssuchend gemeldet sind, einschließlich der bisherigen erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger“.

Die Idee einer einheitlichen Anlaufstelle für alle Erwerbsfähigen wurde in der Praxis verworfen. Am Ende stand die Organisation von Arbeitsmarktpolitik in zwei Regelkreisen (SGB II und SGB III) mit unterschiedlichen Trägerschaften, die organisatorisch und finanziell klar voneinander abgetrennt sind. Dies entspricht dem genauen Gegenteil der Vorschläge der Kommission. Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wurde eben nicht das Nebeneinander zweier Leistungssysteme beendet, sondern in zwei organisatorisch und finanziell klar abgegrenzten Regelkreisen.

Im SGB III sind die Versicherungsleistungen des Arbeitslosengeldes I geregelt. Die Trägerschaft liegt alleine bei der BA. Im SGB II sind die Leistungen der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung niedergelegt. Während die damaligen Regierungsfractionen aus SPD und Bündnis90/Die Grünen für die Trägerschaft des SGB II in ihrem Gesetzesvorschlag die BA vorsahen, plädierte der unionsdominierte Bundesrat für die Kommunen. Am Ende eines langwierigen Vermittlungsverfahrens stand der Kompromiss, dass die BA für die arbeitsmarktlichen Eingliederungsleistungen sowie die Leistungen zum Lebensunterhalt (ALG II, Mehrbedarfe, Sozialversicherungsbeiträge und befristeter Zuschlag beim Übergang vom SGB III ins SGB II) verantwortlich zeichnet. In kommunale Verantwortung fallen dagegen die Leistungen für die Kosten der Unterkunft (KdU) und die Wohnungsbeschaffung, besondere Betreuungsleistungen für die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und ihre Angehörigen (z.B. Schuldner- und Suchtberatung, Kinderbetreuung) sowie Leistungen z.B. zur Erstausrüstung der Wohnung und bei Schwangerschaft.

Um aber wenigstens im SGB II das Ziel einer einheitlichen Anlaufstelle aufrecht erhalten zu können („Leistungen aus einer Hand“), wurden Arbeitsgemeinschaften (ARGE) zwischen BA und Kommunen als Regelfall der Trägerschaft eingesetzt. Zudem wurde mit der Experimentierklausel einer begrenzten Zahl von Kommunen gestattet, die Umsetzung des SGB II befristet bis zum Jahr 2010 in alleiniger Trägerschaft wahrzunehmen. Eine wissenschaftliche Begleitforschung soll bis Ende 2008 Erkenntnisse liefern, welches Modell der Trägerschaft die bessere Lösung darstellt.

Zwischenstopp in Karlsruhe: ARGE verfassungswidrig

Vor dem BVerfG klagten schließlich elf Kommunen und der Deutsche Landkreistag gegen das Konstrukt der ARGE zwischen BA und Kommunen. Ihre Beschwerde richtete sich gegen die Pflicht der Kreise zur Aufgabenübertragung von Leistungen des SGB II auf die ARGE und die einheitliche Aufgabenwahrnehmung von Arbeitsagenturen und kommunalen Trägern nach § 44 b SGB II. Im Dezember 2007 entscheidet das BVerfG, dass die ARGE als Gemeinschaftseinrichtung von BA und Kommunen nach der

Kompetenzordnung des Grundgesetzes eine verfassungswidrige Form der Mischverwaltung darstellen, die in diesem Fall nicht zwingend erscheint. Der Bundesgesetzgeber wird aufgefordert, bis Ende 2010 ein verfassungskonformes Modell der Trägerschaft zu verabschieden. Bis dahin bleibt die aktuelle Regelung anwendbar.

Was will das BMAS? Der Vorschlag „Kooperative Jobcenter“

Als Reaktion auf das Verfassungsgerichtsurteil haben das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und die BA bereits im Februar 2008 einen Lösungsvorschlag vorgestellt, der in einer Fassung vom April nochmals aktualisiert worden ist. Nach diesem Vorschlag soll an die Stelle der ARGEn das Modell der Kooperativen Jobcenter treten. Eine Zusammenarbeit zwischen BA und Kommunen wird als sinnvoll und notwendig erachtet. Ziel sei es, SGB-II-Bezieher/innen gute und miteinander abgestimmte Dienstleistungen unter einem Dach zukommen zu lassen. Mit den Kooperativen Jobcentern sollen, so heißt es beim Bundesministerium für Arbeit, „die bisherigen guten Erfahrungen aus der Zusammenarbeit von Arbeitsagentur und Kommune unter Beachtung der Vorgaben des BVerfG fortgeführt und auf der Grundlage freiwilliger Kooperationsvereinbarungen weiterentwickelt“ werden. Die Agenturen für Arbeit sollen den kommunalen Trägern bundesweit Kooperationsangebote unterbreiten. Die bisherigen Trägerversammlungen sollen durch einen Kooperationsausschuss abgelöst werden. In diesem Kooperationsausschuss sollen beide Träger ihre Leistungen miteinander abstimmen. Kernaufgabe des Kooperationsausschusses ist die Verabschiedung des lokalen Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramms, das sowohl die arbeitsmarktpolitischen Leistungen der BA als auch die sozialintegrativen Leistungen der Kommune enthält. Das Letztentscheidungsrecht liegt aber in Konsequenz des Verfassungsgerichtsurteils nicht beim Kooperationsausschuss, sondern bei der jeweils zuständigen Stelle.

Verfahrensvorschlag und Eckpunkte der Arbeitnehmerkammer Bremen

Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer Bremen bietet das Urteil des Bundesverfassungsgerichts die Chance, generelle Schwachstellen der deutschen Arbeitsmarktpolitik zu beheben. Diese Chance sollte durch politische Opportunitätsüberlegungen („Lösung“ vor der Bundestagswahl 2009) nicht gefährdet werden. Es bedarf es einer gründlichen fachpolitischen Debatte unter Einbeziehung der Ergebnisse der gesamten Evaluationsforschung zu Hartz I-IV. Eine lediglich auf Verfassungskonformität zielende schnelle Lösung für die Frage der Trägerschaft des SGB II würde den Gesamtanforderungen und Handlungsbedarfen nicht gerecht. Von daher hält es die Arbeitnehmerkammer Bremen für nicht nachvollziehbar, dass auf Vorschlag der Sonderkonferenz der Arbeits- und Sozialminister der Länder am 9. Mai 2008 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet wurde, die bereits bis Ende Juni 2008 einen verfassungskonformen Vorschlag zur Trägerschaft des SGB II erarbeiten soll. Vielmehr sollte in einem gründlichen Prozess eine Neuregelung anvisiert werden, die folgenden Punkten Rechnung trägt:

1. Die Trennung der Arbeitsmarktpolitik in zwei Rechtskreise stellt aus Sicht der mit der Evaluation beauftragten Wissenschaftler/innen „eine der größten Achillesfersen der deutschen Arbeitsmarktpolitik“ dar. Von daher müsse man, so heißt es im Bericht der Bundesregierung, die Frage einer „einheitlichen, rechtskreisübergreifenden Arbeitsmarktpolitik“ in den Mittelpunkt zukünftiger Veränderungen stellen. Vor diesem Hintergrund sollte aus Sicht der Arbeitnehmerkammer Bremen die Frage nach einer „Arbeitsmarktpolitik für Alle“ ins Zentrum der Debatte gerückt werden. Dem selbst formulierten Politikverständnis der Bundesregierung, Politik als „lernendes System“ zu begreifen und sich „bewusst wissenschaftlicher Evaluation“ zu stellen, würde dieser Ansatz gerecht.
2. Des Weiteren ist sicher zu stellen, dass die Kommunen einen bedeutenden Einfluss bei der strategischen Ausrichtung der Arbeitsförderung zugesprochen gewinnen, da ihre arbeitsmarktpolitischen Kompetenzen - insbesondere auch politikfeldübergreifend (z. B. regionale Struktur- und Wirtschaftsförderpolitik) - unverzichtbar für eine adäquate beschäftigungspolitische Strategieentwicklung sind.
3. Natürlich darf eine Neuorganisation nicht dazu führen, dass ein bundesweites System der Arbeitsvermittlung nicht mehr zur Verfügung steht.
4. Das zukünftige System muss gewährleisten, dass es auf einheitlichen Datensystemen und Auswertungsmöglichkeiten beruht. Nur dies gewährleistet Transparenz zwischen verschiedenen Organisationseinheiten und flächendeckende Forschung, auf die dann Rückschlüsse für eine weitere Ausgestaltung von Arbeitsförderung gründen können.
5. Auf die Kompetenz der Sozialpartner bei der Ausgestaltung und Kontrolle sollte in der Arbeitsmarktpolitik nicht verzichtet werden. Von daher müsste eine verbindliche Einrichtung von Beiräten mit Mitspracherechten Bestandteil der Neuregelung sein.
6. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit, ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Daher muss der Bund dafür die Hauptlast tragen. Eine stärkere Belastung der Kommunen muss verhindert werden, eine Entlastung bei den kommunalen Kosten der Unterkunft wäre wünschenswert.

Kontakt

Peer Rosenthal

Referent für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Tel.: 0421 36 30 1 – 992

rosenthal@arbeitnehmerkammer.de

Dr. Christiane Koch
Referentin für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik
Tel.: 0421 36 30 1 – 972
koch@arbeitnehmerkammer.de