

## Erste Analyse „Kooperatives Jobcenter“ (KJ)

### I. Inhalt des Papiers

- **„Kooperative Jobcenter“ (KJ) als Einheiten der Arbeitsagenturen**

Die KJ werden künftig in die BA eingeordnet und von einem „Geschäftsführer Grundsicherung“ geführt. Damit werden die bisher von Kommune und BA beschickten ARGEn in die BA-Strukturen eingebunden.

- **Kooperationsvertrag als Grundlage**

In einem Kooperationsvertrag soll die Leistungserbringung umfassend geregelt werden und ein Kooperationsausschuss eingesetzt werden. Der Kooperationsvertrag soll zu den Aufgabenbereichen der beiden Träger, den Geschäftsabläufen und den Schnittstellen der Leistungserbringung außerhalb des SGB II Vereinbarungen enthalten.

- **Kooperationsausschuss statt Trägerversammlung**

Der paritätisch von Kommune und BA beschickte Kooperationsausschuss ersetzt die Trägerversammlung und soll das lokale Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm beschließen sowie über dessen Umsetzung beraten.

- **Übernahmeangebot für kommunales Personal**

Um die Eingliederung des KJ in die BA mit Leben zu erfüllen, sollen die nicht mit kommunalen Aufgaben beschäftigten kommunalen Mitarbeiter mit ihrer Zustimmung von der BA übernommen werden. Auch künftig sollen kommunale Mitarbeiter Geschäftsführer des KJ werden können.

### II. Ungelöste sowie neu geschaffene Probleme

- **Fortgeltung von § 44b SGB II**

Die in dem Papier skizzierten KJ sind unbeschadet der abweichenden Bezeichnung unter § 44 Abs. 1 Satz 1 SGB II zu subsumieren. Somit besteht bis Ende 2010 – vorbehaltlich gesetzlicher Neuregelungen – eine gesetzliche Regelung zur Zusammenarbeit der SGB II-Träger. Deshalb sind von § 44 SGB II abweichende Regelungen untergesetzlich nicht möglich.

- **Charakter, Inhalt und Verbindlichkeit der Vereinbarungen**

Unklar ist, welchen Charakter und welchen Inhalt die Vereinbarungen zum KJ haben sollen. Sofern eine Selbstbindung der Träger bezweckt wird, die die eigenständige Aufgabenwahrnehmung dauerhaft beschränkt, liegt ein Verstoß gegen die vom Bundesverfassungsgericht eingeforderte eigenständige Aufgabenwahrnehmung vor. Bleiben sie jeweils entscheidungsbefugt, ähnelt die Umsetzung der heutigen getrennten Aufgabenwahrnehmung – mit den Problemen für Abstimmung der Träger und einheitliche Hilfestellung gegenüber den Betroffenen.

- **Umgang mit Konfliktfällen zwischen den Trägern**

Belastbare Vorgehensweisen für Konflikte und Problemfälle sind nicht ersichtlich. Lediglich wird ausgeführt, dass der Geschäftsführer der Arbeitsagentur nicht in die Verantwortung des Geschäftsführers Grundsicherung eingreift. Wer allerdings welche Aufsichts- und Durchgriffsrechte haben soll, bleibt offen. Die Hinweise auf die Freiheiten der KJ zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung einschließlich der Auswahl des Personals werfen die Frage nach dem rechtlichen Rahmen hierfür auf. Schließlich sind die Träger verpflichtet, ihre Aufgaben auch wahrzunehmen – wie das Bundesverfassungsgericht betont.

- **Bedeutung und Funktion der Zielvereinbarungen**

Auf die Steuerung durch Zielvereinbarungen – einerseits für die Bundesziele, andererseits für die kommunalen Ziele – nimmt das Papier Bezug. Ob somit auch künftig die Festlegungen des Haushaltsgesetzgebers im Bundeshaushalt die Zielvorgaben für jedes KJ bestimmen, ist

unklar. Ebenfalls nicht ersichtlich ist, ob das Über- oder Untertreffen der vereinbarten Ziele künftig Folgen haben soll. Zu Zielkonflikten zwischen kommunalen und Bundesleistungen gibt es keinerlei Hinweis.

- **Rolle des Geschäftsführers**

Die Rolle des Geschäftsführers bleibt unklar. Er soll Freiräume zu Vereinbarungen mit beiden Trägern haben und vor Eingriffen seitens des Arbeitsagenturgeschäftsführers sicher sein. Somit dürfte er lediglich im Rahmen der Personalführung von der BA unmittelbar zu bestimmten Verhaltensweisen angehalten werden können. Andererseits sieht er sich dem paritätisch besetzten Kooperationsausschuss gegenüber. Stringente Organisationsstrukturen sind insoweit nicht ersichtlich.

- **Kompetenzen und Entscheidungsmöglichkeiten der kommunalen Träger**

Unklar ist, welche Kompetenzen dem kommunalen Träger nach Abschluss des Kooperationsvertrags verbleiben. Soweit die Kommune verbindliche Verpflichtungen zur Organisation und Kooperation mit der BA auch hinsichtlich ihrer Schnittstellen eingeht, dürfte ihr Einfluss auf das operative Geschehen weitgehend beschränkt sein. Andererseits können die kommunalen Leistungen nur dann einheitlich durch den persönlichen Ansprechpartner gesteuert werden, wenn auch sie umfassend in das KJ eingebunden werden.

Grundsätzlich stellt sich damit die Frage, ob im KJ der kommunale Träger aus Sicht von BMAS und BA überhaupt über die Angemessenheit von Wohnraum hinaus Entscheidungsmöglichkeiten behalten soll.

- **Ressourcensteuerung**

Die Steuerung der Sach- und Geldmittel bei den KJ erschließt sich nicht. Eine stärkere organisatorische Trennung nach den Aufgaben – insbesondere bei den aktiven Leistungen, den Sanktionen, der Eingliederungsvereinbarung – aber auch bei den Geldleistungen erscheint nicht praktikabel. Insofern würde auch künftig ein kommunaler Verwaltungskostenanteil entrichtet werden, der sich anteilig an den Bundesmitteln orientiert. Damit erscheint ein kommunaler Steuerungseinfluss auf die Ressourcen weiterhin nur sehr eingeschränkt zu bestehen.

- **Personal**

Offen bleibt die Grundkonzeption bei der Aufgabenwahrnehmung: Soll das Personal nach den Aufgabenbereichen der Träger getrennt tätig sein oder arbeitsteilig und effektiv quer zu den Zuständigkeitsbereichen arbeiten? Ersteres ist aufwändig, letzteres verfassungswidrig.

Ohne verbindliche Stellenausweisungen im Bundeshaushalt bleibt die Zusage von BA wie BMAS zur Übernahme kommunalen Personals eine unverbindliche Absichtserklärung. Angesichts der scheinbar kaum überwindlichen Sicherstellung ausreichenden BA-Personals in den ARGE n in den letzten drei Jahren ist das nun entdeckte personalrechtliche Füllhorn für bis zu 18.000 Dauerstellen mit Status- und Besitzstandswahrung eine echte Überraschung – möglicherweise aber auch für den auf Sparsamkeit bedachten Haushaltsgesetzgeber. Daneben sind etwaige Vorbehalte kommunaler Beschäftigter gegenüber der BA zu bedenken.

- **Rolle der Länder und Aufsicht über die Aufgabenwahrnehmung**

Die Länder finden in den Überlegungen von BMAS und BA weiterhin keinen Raum. Folgerichtig gibt es keinerlei Überlegung zur Aufsicht. § 44b Abs. 3 Satz 4 SGB II, der bis Ende 2010 – vorbehaltlich gesetzlicher Änderungen – anzuwenden ist, kommt den obersten Landesbehörden die Aufsichtskompetenz zu. Jedenfalls können die SGB II-Träger nicht durch Vereinbarungen untereinander die gesetzlichen Rechte Dritter – hier der Länder zur Aufsicht beschränken.

- **Fehlende Rechtssicherheit für die Träger**

Während die ARGE auf einer gesetzlichen Regelung beruhte, stellt das KJ ein Gebilde unklarer Art ohne rechtliche Grundlage dar. Als Organisationsstruktur für Arbeitsmarkt- und Sozialrecht mit ca. 7 Mio. Leistungsempfängern und einem Volumen von etwa 50 Mrd. € stellt die KJ keine verlässliche Struktur dar.

### III. Maßgebliche Vorgaben von Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat dem Gesetzgeber auferlegt,

- bis 31.12.2010 Regelungen zur Organisation des SGB II zu treffen,
- die der Kompetenzordnung des Grundgesetzes für Bund und Länder entsprechen,
- eine Zusammenführung der SGB II-Leistungen in einer Hand gewährleisten und
- eine klare Verantwortungszuordnung für die Gesetzesausführung sicherstellen.

Dabei stützt sich das Bundesverfassungsgericht bei der Zusammenführung der Leistungen in einer Hand auf den vom Gesetzgeber selbst im Gesetzgebungsverfahren erklärten Willen. Das Bundesverfassungsgericht sieht sich an diesen Willen des Gesetzgebers folgerichtig gebunden.

Diesen Vorgaben werden die vorgelegten ersten Eckpunkte zu den KJ nicht gerecht, wie bei Nachlesen der entsprechenden Entscheidungspassagen deutlich wird:

- Die Verwaltungszuständigkeit von Bund oder Ländern nach Art. 83 ff GG mit dem prinzipiellen Vorrang kommunaler Aufgabenwahrnehmung wird nicht eingehalten. (Tz. 150, 172 BVerfGE Az. 2 BvR 2433/04 und 2434/04 vom 20.12.2007)
- An dem Ziel, die Aufgaben des SGB II grundsätzlich gemeinsam zu vollziehen (Tz. 162 ff ebd.) soll in den KJ festgehalten werden. Dieser Ansatz wird sogar als im Interesse der Hilfebedürftigen als notwendig dargestellt.
- Es widerspricht der Kompetenzordnung des Grundgesetzes, wenn in weitem Umfang Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse im Aufgabenbereich der jeweils anderen Ebene ohne verfassungsrechtliche Ermächtigung vorgesehen werden (Tz. 169 ebd.). Diese Problematik bleibt vollumfänglich erhalten, wenn künftig gemeinsame Verabredungen und Vereinbarungen zum gesamten SGB II-Aufgabenbereich in den Kooperationsausschuss getroffen werden sollen.
- Die grundsätzliche Trennung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern gewährleistet durch eine klare und auf Vollständigkeit angelegte Zuordnung von Kompetenzen die Verantwortlichkeit der handelnden Staatsorgane (Tz. 155 ebd.). Durch die für die KJ vorgesehene enge Kooperation ist diese Klarheit nicht erreichbar.
- Rechtsstaatliche Verwaltungsorganisation bedeutet zuallererst Klarheit der Kompetenzordnung, denn nur so wird die Verwaltung in ihren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für den Bürger greifbar (Tz. 157 ebd.). Eine solche klare Zuordnung wird in den KJ auch künftig nicht möglich sein, weil der Bürger mit allen Informationen zugleich Bund und Kommune gegenübertritt, die wiederum gemeinsam aus diesen Informationen einheitlich Entscheidungen in unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen des SGB II treffen.
- Der Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung (Tz. 176 ff ebd.) bleibt bei der Einrichtung und Gewährleistung koordinierter und inhaltlich wie prozedural eng aufeinander abgestimmten Verwaltungsabläufen problematisch.

### IV. Zusammenfassung

- Die bestehenden verfassungsrechtlichen Probleme der ARGEen werden mit den Eckpunkten zu den KJ nicht ausgeräumt.
- Dem bestehenden Interesse an einer abschließenden baldigen Klärung der Organisationsstrukturen im SGB II kann das Konzept der KJ nicht gerecht werden.
- Deshalb kann die einzelne ARGE mit Gesprächen über die Umsetzung der Eckpunkte zum KJ keine Rechtssicherheit oder Zukunftsfähigkeit erlangen, vielmehr ist an den bisherigen ARGE-Strukturen bis zu einer Neuregelung durch den Gesetzgeber festzuhalten.
- Die Grundfrage einer verfassungsgemäßen Aufgabenwahrnehmung bei Bund oder Ländern für das SGB II – wie vom Bundesverfassungsgericht aufgeworfen – bleibt damit bestehen.
- Um im Zeitraum bis Ende 2010 zu einer funktionsfähigen und verfassungskonformen Organisation im SGB II zu kommen, ist unter Einbeziehung der Erkenntnisse aus dem Experimentiermodell in den Optionskommunen zügig ein geordnetes Verfahren einzuleiten, in dem unter umfassender Einbeziehung von Ländern, Bundestag und kommunalen Spitzenverbänden eine sachgerechte und dauerhaft zukunftsfähige Organisationsform für das SGB II entwickelt wird.