

# Entwurf

## Neuorganisation der Durchführung des SGB II (Nachfolgeregelung für ARGEn, Verstetigung der kommunalen Option)

**Stand: 23. September 2008**

Das Bundesverfassungsgericht hat am 20. Dezember 2007 die gemeinsame Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch Agenturen für Arbeit und Kommunen in den ARGEn für mit der Verfassung unvereinbar erklärt. Verschiedene Möglichkeiten der künftigen Organisation dieser wichtigen sozialstaatlichen Aufgabe wurden auf u. a. in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Leitung des Staatssekretärs im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Herrn Detlef Scheele, erörtert.

Am 14. Juli 2008 hat eine Sonderkonferenz der 85. Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) sich einstimmig dafür ausgesprochen, dass die Umsetzung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch auch künftig durch beide Träger in einer Einrichtung erfolgen soll, die sich an das Modell der bisherigen ARGEn anlehnt. Gleichzeitig soll der Fortbestand der bisherigen 69 Optionskommunen gesichert werden.

Mit der Neuorganisation des SGB II soll die weitere Zusammenarbeit der beiden Träger auf eine rechtlich tragfähige Grundlage gestellt werden. Gleichzeitig sollen sowohl die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen als auch die in den ARGEn Beschäftigten durch Umorganisationen oder Umstellungsnotwendigkeiten möglichst wenig belastet werden. Deswegen sollen die Zusammenarbeit von BA und Kommune sowie die Erbringung von Leistungen aus einer Hand gewahrt bleiben. Dezentrale Handlungsspielräume sind zur Verbesserung der Qualität der Betreuung vor Ort zu sichern. Bundeseinheitliche Rechtsanwendung und solidarische Finanzierung zum Ausgleich regionaler Unterschiede sind sicherzustellen.

Der ASMK-Beschluss eröffnet nunmehr die Möglichkeit, auf der Grundlage eines breiten Konsenses, die Zusammenarbeit der Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende wei-

ter zu entwickeln. Dabei können Schwächen und Unklarheiten in der Struktur der bisherigen ARGEen, die zu Reibungsverlusten geführt haben, beseitigt werden.

Bei der Umsetzung des Beschlusses sind folgende Elemente auszugestalten:

- I. **Errichtung von "Zentren für Arbeit und Grundsicherung (ZAG)" Verfassungsrechtliche Verankerung als Mischbehörden zur Fortschreibung des bisherigen ARGE-Modells (Vgl. auch anliegende Modellskizze)**
- II. **Verfassungsrechtliche Absicherung des Fortbestandes der zugelassenen kommunalen Träger; Regelungsbedarf für das Gesetzgebungsverfahren**

Der Beschluss der ASMK sieht vor, eine an der bisherigen Arbeitsgemeinschaft (ARGE) orientierte Lösung einerseits und einen einheitlichen Personalkörper andererseits zu entwickeln. Diese beiden Ziele des ASMK-Beschlusses können nicht gleichzeitig innerhalb eines Modells erreicht werden, da sie sich widersprechen: Ein einheitlicher Personalkörper würde die Entscheidung, die ARGEen als juristische Personen des öffentlichen Rechts entweder des Bundes oder eines Landes zu organisieren, erfordern. Für eine bundesrechtliche Lösung spräche dabei zwingend der Umstand, dass der Bund eindeutig Träger der finanziellen Hauptlast im Aufgabenkreis des SGB II ist. Eine Ausgestaltung der ARGEen mit eigenem Personalkörper und eigenem Haushalt würde die Errichtung von 370 neuen juristischen Personen des öffentlichen Rechts erfordern. Zur Steuerung wäre ggf. in logistischer und organisatorischer Hinsicht die Einrichtung von neuen Bundesbehörden als "Verwaltungsüberbau" neben der Bundesagentur für Arbeit (BA) notwendig. Dies könnte bei Beibehaltung der Steuerung durch die Leistungsträger BA und Kommune zu Widersprüchen bei der Bereitstellung und Steuerung der Ressourcen durch die verschiedenen Steuerungsinstanzen führen. Ein derartiges Modell wäre intransparent und in verwaltungswirtschaftlicher Sicht bedenklich. Dies gilt unabhängig von der Ausgestaltung als juristische Personen des Bundes oder des Landes.

Vor diesem Hintergrund ist bei der Neugestaltung der Organisationsstrukturen im SGB II die verfassungsrechtliche Verankerung der ARGEen in einer Form vorzunehmen, die weitgehend an der bisherigen ARGE orientiert ist.

Mit dem nachstehend unter I. dargestellten Modell der ZAG bleibt die heutige ARGE-Struktur inklusive der dahinterstehenden Personalstrukturen und der Kooperation von BA

und Kommune grundsätzlich bestehen, wird aber deutlich verbessert. Insbesondere erfolgt eine klar definierte Zuordnung von Aufsichtsrechten und Steuerungsmöglichkeiten, darüber hinaus werden wesentliche Defizite bei der Personalwirtschaft, der Personalvertretung und des Datenschutzes beseitigt. Mit der Beibehaltung der bestehenden Organisationsstrukturen werden zeit- und bürokratieaufwendige Umstellungsprozesse und die Schaffung neuer Verwaltungsinstanzen vermieden. Personalübergänge erfolgen nicht, für die Beschäftigten vor Ort ist Sicherheit gewährleistet.

Zur Ergänzung wird im Anhang 2 ein Denkansatz zur verfassungsrechtlichen Verankerung der ARGE n als Anstalten öffentlichen Rechts (AöR) des Bundes mit eigenem Haushalt und eigenem Personalkörper dargestellt. Dieser ist aus Sicht der betroffenen Bundesressorts aber gegenüber einer verfassungsrechtlichen Verankerung des kooperativen Zusammenwirkens der beiden Aufgabenträger Bund und Kommunen, als Fortentwicklung des bisherigen ARGE-Ansatzes, aus den geschilderten Gründen nachteilig und wird deshalb abgelehnt.

### **I. Errichtung von "Zentren für Arbeit und Grundsicherung (ZAG) als Mischbehörden zur Fortschreibung des bisherigen ARGE-Modells; verfassungsrechtliche Verankerung**

Für die Nachfolgeeinrichtung der ARGE n werden "**Zentren für Arbeit und Grundsicherung (ZAG)**" errichtet, die sich an den folgenden Grundgedanken orientieren:

- Die **Trägerschaft** im SGB II bleibt unberührt: Leistungsträger bleiben die BA und die Kommunen für ihre jeweiligen Aufgabenbereiche. Hierbei erbringt die BA die Leistungen zum Lebensunterhalt sowie die Leistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Die Kommunen erbringen die Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie die sozialintegrativen Leistungen.
- Die **Finanzierung** des SGB II bleibt unberührt, insbesondere die Verwaltungskosten werden weiterhin von Bund und Kommunen getragen.
- Die zu schaffende grundgesetzliche Bestimmung ermöglicht, dass durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates die Leistungsträger BA und Kommune verpflichtet werden können, ihre Aufgaben (auch sozialintegrative Leistungen) einheitlich im ZAG wahrzunehmen. Insoweit wird der Bund auch zur Aufgabenübertragung an Kommunen und zur Regelung der Behördeneinrichtung berechtigt. Die ZAG selbst sind nicht Leistungsträger.

- Die ZAG werden **auf der Grundlage eines Bundesgesetzes** errichtet, um eine bundeseinheitliche Durchführung der Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu gewährleisten. Die örtliche Ausgestaltung erfolgt innerhalb der gesetzlichen Rahmenbedingungen durch die Leistungsträger vor Ort. Sie beruhen in ihrer Grundstruktur auf den **ARGEn** des § 44b SGB II, werden aber **weiterentwickelt**.
- Das **Letztentscheidungsrecht** über die von ihnen zu erbringenden Leistungen und die Verantwortung für die rechtmäßige Leistungserbringung liegt jeweils **bei den Leistungsträgern BA und Kommune**.

### 1. Struktur

Die heutige ARGE-Struktur (inklusive der dahinterstehenden Personalstrukturen, Kooperation von BA und Kommune) bleibt grundsätzlich bestehen. Das ZAG ist eine **Behörde sui generis** („Mischbehörde“), also gemeinsame Bundes- und Landesbehörde.

Mit der Beibehaltung der bestehenden Organisationsstrukturen werden sowohl zeit- und bürokratieaufwendige Umstellungsprozesse als auch die Schaffung neuer Verwaltungsinstanzen vermieden. Für die Beschäftigten vor Ort und die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ist Sicherheit gewährleistet.

### 2. Aufgaben; Befugnisse

Im ZAG werden die **Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende** der beiden Leistungsträger BA und Kommune **einheitlich wahrgenommen**.

Die ZAG nehmen die ihnen übertragenen Aufgaben **in eigenem Namen** für die Leistungsträger wahr. Sie sind berechtigt, zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben **Verwaltungsakte und Widerspruchsbescheide** zu erlassen. Auf dieser Grundlage werden alle Geldleistungen durch das ZAG einheitlich ausgezahlt. **In den Klageverfahren vor den Sozialgerichten vertritt der Geschäftsführer das ZAG**, er kann sich dabei von Experten der Leistungsträger unterstützen und vertreten lassen.

Eine Wahrnehmung einzelner Aufgabenbereiche durch die Leistungsträger ist möglich.

Bei den **Leistungsträgern** verbleiben **Weisungs- und Kontrollrechte jeweils für "ihren" Aufgabenbereich**. Die ZAG sind verpflichtet, den Leistungsträgern die erforderlichen Mitteilungen zu machen, auf Verlangen Auskunft zu erteilen und Rechenschaft zu

legen. Das **Letztentscheidungsrecht** über die von ihnen zu erbringenden Eingliederungsleistungen und die Verantwortung für die rechtmäßige Leistungserbringung liegen **jeweils bei den Trägern**. Eine Selbstbeschränkung der beiden Leistungsträger bei Ausübung ihrer Weisungsbefugnis findet nach dem Urteil des BVerfG im Hinblick auf die unabänderlichen Verfassungsgrundsätze des Art. 20 Grundgesetz (GG) grundsätzlich nicht statt (Rechtsstaats-, Demokratieprinzip).

### 3. Trägerversammlung

**Die Trägerversammlung wird gesetzlich geregelt.** Sie wird paritätisch mit Vertretern beider Leistungsträger besetzt. Jeder Vertreter hat eine Stimme. Der Geschäftsführer des ZAG nimmt an den Sitzungen der Trägerversammlung beratend teil. Die Trägerversammlung wählt aus dem Kreis der Leistungsträger jeweils alternierend einen **Vorsitzenden** und gibt sich eine Geschäftsordnung.

In der Trägerversammlung wird das **örtliche Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm abgestimmt**. Durch die Zusammenarbeit bei der Erstellung des lokalen Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramms kann eine gemeinsame inhaltliche und programmatische Planung von Eingliederungsleistungen gewährleistet werden. Im lokalen Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm werden die Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Maßnahmen umgesetzt, die auf die örtlichen Besonderheiten zugeschnitten sind. Ein Maßnahmenkatalog unter Einbeziehung von Eingliederungsleistungen der BA sowie kommunaler Leistungen kann erstellt werden.

Insbesondere kann festgelegt werden, welche Schwerpunkte beim Einsatz von Eingliederungsleistungen gesetzt werden oder welche Zielgruppen (z.B. Alleinerziehende) besonders gefördert werden sollen. Das örtliche Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm soll eine programmatische und inhaltliche Verbindung von Eingliederungsleistungen der Agentur für Arbeit und kommunalen Eingliederungsleistungen sowie die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie zur Überwindung von Hilfebedürftigkeit herstellen.

Jeder Leistungsträger kann in Ausübung des Letztentscheidungsrechts über die von ihm zu erbringenden Leistungen von einer Entscheidung, die die Trägerversammlung zum Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm getroffen hat, abweichen, wenn er diese erneut befasst und ihr seine abweichende Auffassung dargelegt hat.

**Die Trägerversammlung des ZAG entscheidet über organisatorische personelle und personalvertretungsrechtliche Fragen des ZAG.** Dies sind:

- Finanzplanung im Rahmen der von den Trägern zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel
- Grundsätze der Personal- und Qualifizierungsplanung
- Bestellung des Geschäftsführers und Beaufsichtigung im Zuständigkeitsbereich der Trägerversammlung
- Sicherstellung ordnungsgemäßer Arbeitsabläufe und Arbeitsweisen
- Arbeitsschutz
- Aufgabenwahrnehmung durch Dritte sowie Einsatz und Arbeitsweise von Außendiensten nach § 6 SGB II
- Fragen der Verwaltungsabläufe und Organisation, z.B.: einheitliche Öffnungszeiten für die Kundenbetreuung, telefonische Erreichbarkeit, Anmietung von Gebäuden
- Grundsätze für den Personaleinsatz innerhalb des ZAG
- Entscheidung in Streitfragen zwischen Personalvertretung und Geschäftsführer
- evtl. Dienstpostenbewertung

Die Rechts- und Fachaufsicht über die Trägerversammlung führt das BMAS oder eine von ihm bestimmte Stelle.

#### 4. Geschäftsführer

Der **Geschäftsführer** führt die operativen Geschäfte der ZAG und vertritt die ZAG vor Gericht. Er wird von der Trägerversammlung bestimmt und in der Regel für fünf Jahre bestellt. Soweit in der Trägerversammlung kein Einvernehmen erzielt werden kann, wird der Geschäftsführer von der Agentur für Arbeit und dem kommunalen Träger abwechselnd jeweils für zwei Jahre bestimmt.

Der Geschäftsführer hat die **dienst- und arbeitsrechtliche Weisungsbefugnis** für das Personal. Die Funktion des Beauftragten für den Haushalt kann dem ZAG zugeordnet werden. Für das dem ZAG zugewiesene Personal werden Dienstherrn- und Arbeitgeberkompetenzen, die nicht das dienst- oder arbeitsrechtliche Grundverhältnis verändern, gesetzlich auf den Geschäftsführer delegiert ("Quasi-Dienstherrneigenschaft"). Der Geschäftsführer bleibt Beschäftigter des jeweiligen Leistungsträgers, dessen Dienstaufsicht er unterliegt. Die Bewertung der Stellen der Geschäftsführer wird gesetzlich oder durch Rechtsverordnung festgelegt.

Der Geschäftsführer ist im Rahmen des operativen Geschäfts an die Vorgaben und Weisungen der Leistungsträger gebunden. Er unterliegt im Zuständigkeitsbereich der Träger-

versammlung den Weisungen der Trägerversammlung. Innerhalb der Vorgaben der Trägerversammlung entscheidet der Geschäftsführer über den Personaleinsatz und Maßnahmen zur Personalentwicklung.

#### 5. Örtliche Beiräte

Gesetzlich wird festgelegt, dass bei jedem ZAG ein Beirat einzurichten ist. Der Beirat unterstützt die Arbeit des ZAG und berät Trägerversammlung und Geschäftsführung bei der Auswahl und Gestaltung der geeigneten Eingliederungsinstrumente und Maßnahmen. Der Beirat setzt sich je nach Ausgestaltung vor Ort aus Vertretern unterschiedlicher Institutionen zusammen. Die Sozialpartner, Kommunen und Agenturen für Arbeit sind vertreten.

#### 6. Rolle der Bundesländer

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in der Grundsicherung für Arbeitsuchende wird gestärkt. Dezentrale Handlungsspielräume werden erweitert.

Auf Landesebene errichten die jeweiligen Landesregierungen mit den jeweils zuständigen Regionaldirektionen der BA Kooperationsausschüsse, um die regionale Arbeitsmarktpolitik abzustimmen.

Auf Bundesebene wird eine Monitoringgruppe für die Grundsicherung beim BMAS eingerichtet, in der die Länder, die kommunalen Spitzenverbände und die BA die Umsetzung des SGB II erörtern und offene Fragen behandeln können. In dieser wird Transparenz hergestellt und die Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten sichergestellt.

Größere dezentrale Spielräume in der Gestaltung der regionalen Arbeitsmarktpolitik werden eröffnet. Möglich wäre eine Modifikation der Ausgestaltung der geplanten Neuregelung zur Freien Förderung im SGB II (§ 16f):

- Erhöhung des für eine freie Förderung zur Verfügung stehenden Budgets an Eingliederungsmitteln über das derzeit vorgesehene Maß hinaus. Mit einer Erhöhung des "Experimentiertopfes" würde einer der wesentlichen Forderungen der Länder bei der Neuausrichtung der Instrumente im SGB II Rechnung getragen.

- Ausdehnung der Möglichkeiten, sich an ESF-geförderten Programmen zu beteiligen, indem über das jetzige Maß hinausgehend weitere Eingliederungsmittel im Rahmen der freien Förderung zur Kofinanzierung solcher Programme eingesetzt werden können, wenn die ESF-Förderung mindestens 50 % beträgt.

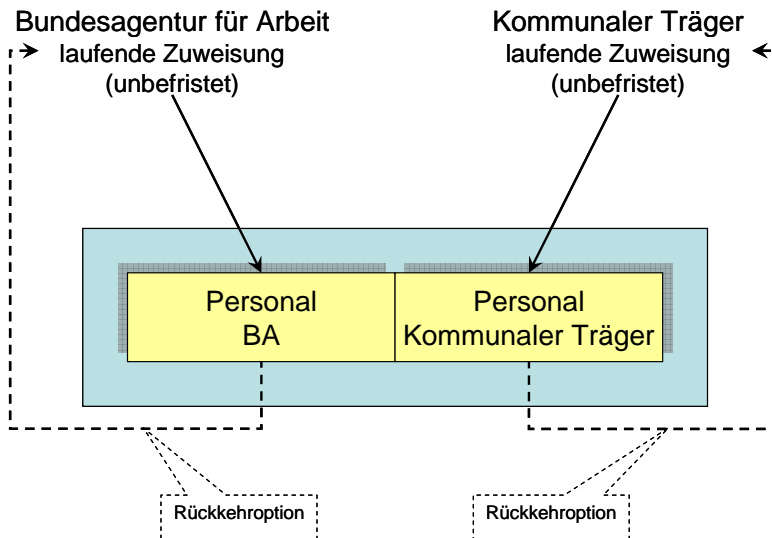
Neben den gesetzlich geregelten Eingliederungsleistungen und den passiven Leistungen, die als nationale Kofinanzierung zur ESF-Förderung genutzt werden können, stünde damit zukünftig zusätzlich die freie Förderung für eine Beteiligung an solchen Programmen zur Verfügung und würde den Handlungsspielraum der örtlichen Leistungsträger erweitern. Im Rahmen der geplanten freien Förderung wird darüber hinaus eine Projektförderung im Wege der Zuwendung nach Maßgabe der allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu den §§ 23 und 44 der Bundeshaushaltsordnung ausdrücklich möglich sein.

Die Entscheidung, ob und in welchem Umfang SGB II-Mittel zur Kofinanzierung der ESF-Mittel der Länder eingesetzt werden, obliegt entsprechend der dezentralen Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende den Grundsicherungsstellen vor Ort.

## 7. Personal

Das **Personal wird weiterhin von den Leistungsträgern zur Verfügung gestellt**. Die Beschäftigten bleiben BA- oder Kommunalbedienstete, Dienstherrn bleiben die Leistungsträger BA und Kommunen. Es wird eine gesetzliche Sonderregelung geschaffen, nach der die Beamten der BA oder der Kommune unbefristet den ZAG zugewiesen werden können. Für die Zuweisung der Tarifbeschäftigten gelten bis auf weiteres die bestehenden tariflichen Regelungen im Tarifvertrag der BA oder den für die die Kommunen geltenden TVöD (Berlin: BAT/BAT-O). Zuweisungen kommunaler Beschäftigter bedürfen einer grundgesetzlichen Ermächtigung.

Abb.: Personalzuweisung an die ZAG



Da das zugewiesene Personal rechtlich dem jeweiligen Leistungsträger zugeordnet bleibt, haben die ZAG keinen „einheitlichen Personalkörper“. Durch folgende dienst-, personal- und tarifrechtliche sowie personalwirtschaftliche Regelungen kann jedoch „faktisch“ ein einheitlicher Personalkörper geschaffen werden:

- Die dienst- und arbeitsrechtliche Weisungsbefugnis für das zugewiesene Personal liegt beim Geschäftsführer des ZAG, er ist Dienstvorgesetzter.
- Für die Dauer der Beschäftigung im ZAG werden dem Geschäftsführer dienst- und arbeitsrechtliche Befugnisse der Leistungsträger BA und Kommune übertragen, die den Status der zugewiesenen Beamten und Angestellten nicht dauerhaft ändern. Dazu gehören z. B. Entscheidungen über höherwertige Beauftragungen, Beurlaubungen, Nebentätigkeiten, Änderungen der regelmäßigen Arbeitszeiten (Teilzeitbeschäftigung).
- Bei Nachbesetzungen von Stellen, die mit einer Beförderung (Höhergruppierung) verbunden sind, erhält der Geschäftsführer ein Vorschlagsrecht, dem der zuständige Dienstherr/Arbeitgeber entsprechen soll, soweit keine dringenden dienstlichen Gründe dagegen sprechen.
- Für die betroffenen Arbeitnehmer gilt zunächst der TV-BA oder der TVöD (Berlin: BAT/BAT-O) weiter. Die Tarifpartner können einen einheitlichen Tarifvertrag für die in die ZAG zugewiesenen Arbeitnehmer vereinbaren. Dieser kann einheitliche Bewertungen für die Tätigkeiten in den ZAG enthalten. Die BA, der Verband der kommunalen Arbeitgeber und das Land Berlin müssten dazu auf Arbeitgeberseite eine Tarifgemeinschaft bilden.
- Gesetzlich wird geregelt, dass in den ZAG eine Personalvertretung eingerichtet wird. Dieser können - korrespondierend zu den dienst- und arbeitsrechtlichen Be-

fugnissen des Geschäftsführers einer ZAG - entsprechende personalvertretungsrechtliche Kompetenzen zustehen. Aktiv und passiv wahlberechtigt sind alle zugewiesenen Beschäftigten. Ergänzend zu den spezialgesetzlichen Regelungen gelten die Vorschriften des Bundespersonalvertretungsgesetzes, soweit sie auf die ZAG anwendbar sind.

- Im Rahmen von Dienstvereinbarungen können für ein ZAG einheitliche Beurteilungsrichtlinien, Richtlinien zur Personalentwicklung und zur Personalauswahl, zur täglichen Arbeitszeit, zu Urlaubsplänen und zu Öffnungszeiten vereinbart werden. Der Geschäftsführer ist Dienststellenleiter im Sinne des Bundespersonalvertretungsgesetzes und insoweit zum Abschluss von Dienstvereinbarungen berechtigt.
- Korrespondierend zum Personalvertretungsrecht werden entsprechende gesetzliche Regelungen zur Gleichstellungsbeauftragten und zur Schwerbehindertenvertretung getroffen.
- Zur einheitlichen Rechtsanwendung kann die Geltung des Bundesreisekostengesetzes und der Bundesregelungen zum Arbeitsschutz gesetzlich vorgesehen werden.
- Eine einheitliche Besoldung für Beamte ist aufgrund der durch die Föderalismusreform I neu geschaffenen verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten von Bund und Ländern ausgeschlossen. Sofern abweichend davon für die Dauer der Beschäftigung in den ZAG besondere Regelungen geschaffen werden sollen, bedürfte es einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung. Gleiches gilt für die Leistungsbezahlung, das Laufbahn- und Versorgungsrecht der Beamten.
- Im Rahmen des Organisationsrechts der Trägerversammlung wäre eine Regelung zur Dienstposten- und Arbeitsplatzbewertung der Beamten im Rahmen des Haushaltsplans möglich. Zur Sicherstellung einer bundesweit einheitlichen Bewertung wäre diese Kompetenz einem gemeinsamen Gremium von Bund und Ländern (Kommunen) zu übertragen.

Soweit zur Herstellung eines "einheitlichen Personalrechts" bundesgesetzliche Regelungen vorgesehen werden sollten, könnte hierfür (im Hinblick auf die Erfassung kommunalen Personals) eine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes (ggf. mit Zustimmung des Bundesrates) notwendig sein.

## 8. Haushalt

**Beibehaltung der derzeitigen Haushaltsstruktur.** Die Haushaltsmittel für die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie für die Verwaltungskosten werden wie bisher im Bundeshaushalt bzw. die Mittel für Leistungen der Unterkunft und Heizung (LfU) bei den Kommunen veranschlagt. **Die ZAG haben damit keinen eigenen Haushalt.**

Die Verteilung der Mittel für Eingliederung und Verwaltung erfolgt wie bisher nach der Eingliederungsmittelverordnung. Die auf die ZAG entfallenden Mittel werden der BA als zuständigem Leistungsträger vom Bund zur Bewirtschaftung zugewiesen. Die BA verteilt die Mittel auf die einzelnen ZAG. Diese bewirtschaften die Mittel über die BA-Systeme. Zur Stärkung des Geschäftsführers wird dem ZAG grundsätzlich die Funktion des Beauftragten für den Haushalt bezüglich der vom ZAG zu bewirtschafteten Mittel übertragen, sie kann jedoch bei entsprechenden Beschlüssen der Trägerversammlung bei den Arbeitsagenturen angesiedelt werden.

Die Kommune bringt ihren **kommunalen Finanzierungsanteil (KFA)** ein. Dieser wird gesetzlich auf mindestens 12,6 % festgelegt. Eingliederungsmittelverordnung und Deckungsfähigkeit von Verwaltungs- mit Eingliederungsmitteln bleiben unberührt.

## 9. Aufsicht

Aufsicht und Weisungsrechte folgen strukturell der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung. Die **Rechts- und Fachaufsicht** über die **jeweilige Aufgabenerfüllung** nach dem SGB II in den ZAG liegt **bei den Leistungsträgern BA und Kommune**. Einfachgesetzlich werden den Leistungsträgern gegenüber den ZAG rechtliche und fachliche Weisungsrechte zugeschrieben. Die ZAG nehmen die Aufgaben für die Leistungsträger wahr. Dazu können die Agentur für Arbeit und der kommunale Träger sie, soweit erforderlich, an ihre Auffassung binden.

Das bedeutet, dass jedem Leistungsträger für die von ihm zu erbringenden Leistungen Weisungsbefugnisse gegenüber den ZAG zustehen. **Die Leistungsträger als Auftraggeber haben die Letztverantwortung für die Aufgabenerfüllung und dementsprechende Weisungsrechte.** Dadurch verbleibt den Leistungsträgern eine substantielle inhaltliche Verantwortung. Eine Selbstbeschränkung der beiden Leistungsträger bei Ausübung ihrer Aufsicht findet im Hinblick auf das Urteil des BVerfG vom 20. Dezember 2007 sowie das höherrangige Verfassungsrecht des Art. 20 GG nicht statt (Rechtsstaats- und Demokratieprinzip).

Soweit Leistungen für die BA erbracht werden, führt das **BMAS die Rechts- und die Fachaufsicht über die BA**. Das BMAS kann der BA Weisungen erteilen und sie an seine Auffassung binden.

Soweit die **kommunalen Träger** Leistungen nach dem SGB II erbringen, obliegt die **Aufsicht** – entsprechend dem Landesrecht – den zuständigen **Landesbehörden**.

Beiden Leistungsträgern sowie ihren Aufsichtsbehörden auf Bundes- und Landesebene steht ein Recht zur Prüfung der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Leistungserbringung zu.

Die **Aufsicht** über die Tätigkeit der Trägerversammlung wird gesetzlich in Übereinstimmung mit den überwiegend vom Bund finanzierten Verwaltungskosten dem Bund übertragen. Sie wird als Recht- und Fachaufsicht ausgestaltet, um Lücken in der Aufsichtsführung über die ZAG zu vermeiden.

#### 10. Steuerung

Als Steuerungsinstrumente für die ZAG für die vom Bund finanzierten Leistungen sollen insbesondere **Zielvereinbarungen und Zielnachhaltung** dienen. Die Zielvereinbarungen werden jeweils zwischen BA und Geschäftsführer abgeschlossen. Für die Bundesleistungen soll ferner ein bundesweites **Benchmarking und Controlling** erfolgen. Die Leistungsträger können für ihren Aufgabenbereich Mindeststandards bestimmen.

#### 11. Ausgestaltung eines SGB II-Stranges bei der BA

Das beitragsfinanzierte System des SGB III und das steuerfinanzierte System des SGB II unterscheiden sich in ihren Logiken und hinsichtlich der zu betreuenden Personen. Die Organisation der BA, die für beide Rechtskreise verantwortlich bleiben wird, muss diesem Unterschied Rechnung tragen: weder darf die Organisationsstruktur so angelegt sein, dass das eine Leistungssystem das andere dominiert, noch darf es für eines der beiden Leistungssysteme einen privilegierten Zugang zu freien Arbeitsstellen bzw. Ausbildungsplätzen geben. Deshalb müssen innerhalb der BA beide Leistungsbereiche als eigenständige Sparten mit folgenden Elementen organisiert werden:

- Ziele und Ressourcen sind in beiden Rechtskreisen klar und transparent in eigenen Zielvereinbarungen abgebildet. Für die Umsetzung der Arbeitsförderung (SGB

III) und der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) stehen in eigenen Haushaltstiteln getrennt festgelegte und bewirtschaftete Finanz- und Personalressourcen zur Verfügung. Diese Transparenz ist eine notwendige Voraussetzung für gute Ergebnisse unter Einsatz der verfügbaren Mittel für den Bereich der Grundsicherung.

- Beide Rechtskreise erhalten ein Anforderungsmanagement und damit einen gleichberechtigten Zugriff auf interne Dienstleistungen der BA, deren Leistungserbringung über Dienstleistungsstandards gesteuert wird. Hierdurch wird sichergestellt, dass die notwendigen internen Dienstleistungen wie z.B. Infrastruktur, Personal, IT, Unterstützung des Controlling und Finanzen, Haushaltsvollzug für den Bereich der Grundsicherung in gleicher Qualität und Priorität erbracht werden wie für den Versicherungsbereich.

## 12. IT, Datenschutz

**Gesetzlich wird die Verwendung einer einheitlichen IT durch alle ZAG für alle aktiven und passiven Leistungen vorgesehen.** Ferner wird die Zuständigkeit des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit für die ZAG sowie die Anwendung des Bundesdatenschutzgesetzes geregelt.

## **II. Verfassungsrechtliche Absicherung des Fortbestandes der zugelassenen kommunalen Träger; Regelungsbedarf für das Gesetzgebungsverfahren**

### **1. Grundlagen**

- ASMK-Beschluss: Der Beschluss der AMSK fordert eine verfassungsrechtliche Regelung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung von BA und Kommunen. Dabei soll auch eine Regelung vorgesehen werden, nach der die derzeitigen Optionskommunen über den 31. Dezember 2010 hinaus fortgeführt werden können.
- Auf Grund der im Optionsmodell verankerten Trennung zwischen Finanzierungsverantwortung und Handlungsverantwortung ist eine unveränderte Beibehaltung der Option auf Dauer mit den Anforderungen an eine effektive Durchführung der Grundsicherung nicht vereinbar.

## **2. Fortbestand der bisherigen Option**

Die Bereitschaft des Bundes zur Umsetzung des ASMK-Beschlusses steht unter dem ausdrücklichen politischen Vorbehalt, dass Zahl und Umfang der bestehenden zKT auf Dauer beibehalten werden. Die bestehenden zKT sind deshalb als "**dauerhaftes Übergangsrecht**" in Abschnitt XI des Grundgesetzes (etwa als neuer Art. 125 d GG) aufzunehmen. Damit ist die Ausweitung der Option einfach- gesetzlich nicht möglich.

Wenn die Option im Grundgesetz für bestimmte Kommunen bzw. Gebietseinheiten festgeschrieben wird, muss zugleich eine Regelung vorgesehen werden, die es ermöglicht, auf **Verwaltungsgebietsreformen** zu reagieren, ohne dass der Umfang der Option sich hierdurch entscheidend verändert.

## **3. Notwendige Veränderungen des Grundgesetzes**

Für die Verankerung der zKT im Grundgesetz sind die nachfolgenden, dem Modell innewohnenden verfassungsrechtlichen Probleme, die sich aus der Trennung zwischen der beim Bund liegenden Finanzierungsverantwortung und der bei den Kommunen liegenden Handlungsverantwortung ergeben, zu lösen:

- Konflikt mit dem Verbot der Aufgabenübertragung iSd Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG.
- Unmittelbare Finanzbeziehung zwischen Bund und zKT.
- Keine unmittelbare Rechtsaufsicht des Bundes trotz Finanzierung.

Im Rahmen des zu schaffenden neuen Grundgesetzartikels sind folgende Punkte im Grundgesetz zu regeln:

### **a. Aufgabenübertragung**

Der Bund trägt die grundgesetzliche Verantwortung für ein funktionsfähiges System der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Daher muss gewährleistet sein, dass er die dafür notwendigen Aufgaben an die Grundsicherungsträger übertragen kann. Bei der Änderung arbeitsmarktpolitischer Instrumente (etwa der Einführung neuer arbeitsmarktpolitischer Instrumente) ist es notwendig, diese Aufgaben auf **alle** Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu übertragen. Es muss daher künftig möglich sein, auch den zKT neue Aufgaben zu übertragen, um eine **dauerhafte Gleichbehandlung der Leistungsträger** zu gewährleisten. Andernfalls droht wegen des durch die Föderalismusreform eingefügten Aufgabenübertragungsverbots nach Art. 84 Abs. 1 S. 7 das Einfrieren der durch die zKT zu erbringenden Leistungen beim jetzigen Status quo (bereits übertragene Aufgaben bleiben nach Art 125 a GG von dem Verbot unberührt).

Lösung: Die derzeitige und zukünftige Aufgabenübertragung wird als **Abweichung zu Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG** in Art. 125 d GG neu festgeschrieben. Für die zKT regelt Art. 125d GG neu, dass das Verbot der Aufgabenübertragung, soweit Aufgaben den zKT im gleichen Maße wie den ARGEn (unter Beachtung strikter Gleichbehandlung beider Träger) übertragen werden, keine Anwendung findet. Hiermit wird verfassungsrechtlich allerdings nur die künftige Übertragung von Veränderungen im Aufgabenbestand der Bundesagentur für Arbeit auf die zKT sichergestellt. Ausweitungen des originären Aufgabenbereichs der kommunalen Träger durch den Bundesgesetzgeber könnten dagegen nur erreicht werden durch eine weitergehende Einschränkung des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG oder durch die Zwischenschaltung der Landesgesetzgeber im Rahmen einer neuen Aufgabenzuweisung an die kommunalen Träger. Dies betrifft in gleicher Weise die kommunalen Träger im Modell der ZAG.

### **b. Finanzbeziehungen**

Der derzeit in Bezug genommene **Art. 106 Abs. 8 GG ist keine hinreichende Grundlage für eine dauerhafte Finanzbeziehung zwischen den zKT und dem Bund.**

- Das Kriterium der "Unzumutbarkeit" iSd Art. 106 Abs. 8 GG passt nicht für eine dauerhafte Regelung zur Kostentragung zwischen Bund und den zKT.
- Art. 106 Abs. 8 GG ermöglicht nur allgemeine Finanzaufweisungen, die in den kommunalen Haushalt eingespeist werden können – es fehlt das Kriterium der "Zweckbindung", das § 6b Abs. 2 SGB II innewohnt.
- Art. 106 Abs. 8 GG ist keine dauerhafte Grundlage für das Tragen von Verwaltungskosten durch den Bund.

Lösung: Um die dezentralen Entscheidungsspielräume der Option zu erhalten, ist eine Finanzbeziehung **eigener Art** zwischen Bund und Kommune mit folgenden Elementen in das Grundgesetz aufzunehmen:

- Es wird festgeschrieben, dass der Bund die für die Aufgabenerfüllung **erforderlichen Aufwendungen** der zKT im Bereich der Grundsicherung trägt.
- Dem Bund wird als Teil der Finanzkontrolle ein inhaltliches, **verfassungsrechtliches Prüfungsrecht** eingeräumt (damit wird ein Vorschlag der UAG 1 zur Neuregelung der ARGEn aufgegriffen), weil die Bewirtschaftung von Bundesmitteln durch die zKT eine **hinreichende Finanzkontrolle des Bundes** erfordert.

### **c. Aufsicht**

Die Rechtsaufsicht über die zKT führen derzeit die Länder. Dabei haben die Länder in der Praxis die Leistungserbringung der zKT deutlich weiter ausgelegt, als dies der Bund für rechtlich zulässig hielt. Dies führte zu einem **fehlenden Gleichklang von Aufsicht und Finanzkontrolle**.

Die Aufsicht für den Bereich der Aufgabenerfüllung im SGB II ist daher im Rahmen einer dauerhaften Regelung durch entsprechende Änderung des GG auf den Bund zu übertragen. Die Aufsicht gilt nur für die an Stelle der BA von den zKT zu erbringenden Leistungen – sie gilt nicht für die kommunalen Leistungen.

	<p align="center"><b>Anhang 1: Modellskizze: ZAG als Mischbehörde ohne Verkörperschaftung</b></p> <p align="center"><b>Fortschreibung der bisherigen ARGEn</b></p>
<p><b>1. Struktur; Errichtung</b></p>	<p><b>ARGEn bleiben wie bisher bestehen</b> mit zugewiesenem Personal ohne eigenen Haushalt.</p> <p>Übertragung von Personalkompetenzen auf den Geschäftsführer der ZAG zur Erreichung von mehr Gleichbehandlung des Personals ("<b>Quasi-Dienstherrneigenschaft</b>").</p> <p><b>Errichtung</b> erfolgt aufgrund einer bundesgesetzlichen Rahmenregelung. Die örtliche Ausgestaltung erfolgt innerhalb der gesetzlichen Rahmenbedingungen durch Leistungsträger vor Ort</p>
<p><b>2. Aufgaben; Befugnisse; einheitliche Aufgabenwahrnehmung in den ZAG</b></p>	<p>Die ZAG erlassen in eigenem Namen Verwaltungsakte und Widerspruchsbescheide. Die doppelte <b>Trägerschaft nach dem SGB II bleibt unberührt</b>: Leistungsträger sind BA und Kommunen für ihre jeweiligen Aufgabenbereiche. Hierbei erbringt die BA die Leistungen zum Lebensunterhalt sowie die Leistungen zur Eingliederung. Die Kommunen erbringen die Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie die sozialintegrativen Leistungen. <b>Die ZAG selbst sind nicht Leistungsträger, sondern nehmen die Aufgaben einheitlich wahr.</b> Die Finanzierung der Leistungen bleibt unberührt. <b>BA und Kommune</b> stehen jeweils für ihren Leistungsbereich ggü. dem ZAG Weisungsbefugnisse (<b>Rechts- und Fachaufsicht</b>) zu.</p>
<p><b>3. Trägerversammlung</b></p>	<p>Die Trägerversammlung wird <b>gesetzlich geregelt</b>. Sie wird paritätisch mit Vertretern der beiden Leistungsträger besetzt. Jeder Vertreter hat eine Stimme. Die Trägerversammlung wählt aus dem Kreis der Leistungsträger jeweils alternierend einen Vorsitzenden und gibt sich eine Geschäftsordnung.</p> <p>In der Trägerversammlung wird das örtliche Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm abgestimmt.</p>

	Die Trägerversammlung des ZAG entscheidet ferner über <b>organisatorische und personelle Fragen des ZAG</b> . Im Rahmen ihrer Zuständigkeit führt sie Aufsicht über den Geschäftsführer.
<b>4. Geschäftsführer</b>	Der Geschäftsführer <b>führt die operativen Geschäfte</b> der ZAG. Er vertritt das ZAG gerichtlich und außergerichtlich. Er wird von der Trägerversammlung bestellt. Für das Personal besteht <b>dienst- und arbeitsrechtliche Weisungsbefugnis</b> des Geschäftsführers. Keine Kompetenz, zur Veränderung des beamten- und arbeitsrechtlichen Grundverhältnisses.
<b>5. Örtliche Beiräte</b>	Bei jedem ZAG wird ein Beirat eingerichtet. Der <b>Beirat unterstützt die Arbeit des ZAG</b> und berät Trägerversammlung und Geschäftsführer bei Auswahl und Gestaltung der geeigneten Eingliederungsinstrumente und Maßnahmen. <b>Sozialpartner, Kommunen und Agenturen für Arbeit sind vertreten.</b>
<b>6. Rolle der Länder</b>	Auf <b>Landesebene</b> errichten die jeweiligen Landesregierungen mit den jeweils zuständigen Regionaldirektionen <b>Kooperationsausschüsse</b> , um die regionale Arbeitsmarktpolitik abzustimmen. Auf Bundesebene wird eine <b>Monitoringgruppe</b> beim BMAS eingerichtet mit Beteiligung der Länder, der kommunalen Spitzenverbände und der BA. <b>Größere dezentrale Spielräume</b> in der Gestaltung der regionalen Arbeitsmarktpolitik, uU Modifikation der geplanten Neuregelung zur Freien Förderung im SGB II
<b>7. Personal</b>	Kein gesetzlicher Personalübergang. Laufende (unbefristete) Zuweisung von Personal durch die Leistungsträger.  In den ZAG werden <b>Personalvertretungen nach einheitlichem Recht</b> eingerichtet. Für zugewiesenes Personal verbleiben Zuständigkeiten bei den Personalvertretungen der Leistungsträger.  Für die von der BA <b>zugewiesenen Arbeitnehmer</b> gilt zunächst der TV-BA, für die von den Kommunen zugewiesenen Arbeitnehmer der TVöD oder BAT/BAT-O weiter. Eventuell Bildung einer Tarifgemeinschaft zum Abschluss eines <b>einheitlichen Tarifvertrags</b> für die Dauer der Zuweisung.
<b>8. Haushalt</b>	Beibehaltung der derzeitigen Haushaltsstruktur, ZAG haben keinen eigenen Haushalt (EinglMV,

	KFA) Aufsicht über Personalbewirtschaftung und Verwendung der Haushaltsmittel nur über die Träger und deren Aufsicht
<b>9. Aufsicht</b>	<b>Weisungsbefugnisse (Rechts- und Fachaufsicht)</b> durch den jeweiligen <b>Leistungsträger</b> für seinen Bereich. Aufsicht über die Leistungsträger bei Bund (BA) bzw. Land (Kommune). <b>Aufsicht über die Trägerversammlung (Organisationsrahmen) liegt beim Bund.</b>
<b>10. Steuerung</b>	<b>Zielvereinbarungen, Benchmarking, Controlling für die Bundesleistungen;</b> Mindeststandards durch die Leistungsträger jeweils für ihren Bereich.
<b>11. Ausgestaltung eines SGB II-Stranges in der BA</b>	Innerhalb der BA werden die Leistungsbereiche SGB II und SGB III als eigenständige Sparten organisiert.
<b>12. IT, Datenschutz</b>	Gesetzlich vorgeschriebene <b>einheitliche IT</b> und <b>Zuständigkeit des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.</b>

## **Anhang 2: Verfassungsrechtliche Verankerung als Anstalten öffentlichen Rechts (AöR) des Bundes mit eigenem Haushalt und eigenem Personalkörper**

Ein alternativer Denkansatz zur Orientierung am bisherigen ARGE-Modell (Siehe I) wäre die Schaffung von 370 eigenständigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Denkbar wäre eine Ausgestaltung der ZAG als Anstalten öffentlichen Rechts (AöR) mit zugewiesenem sowie eigenem Personal und eigenem Haushalt. Wegen der weit überwiegender Finanzierungsverantwortung des Bundes (ca. 80 %) müsste die ZAG rechtlich beim Bund verankert sein. Der Personalkörper einer solchen Anstalt würde sich zusammensetzen aus zugewiesenem Personal von BA und Kommune und eigenem Personal. Das Personal, das auf frei werdenden Stellen neu eingestellt wird, könnte beim ZAG als eigenes Personal angestellt werden. Die Aufsicht läge entsprechend der Finanzierungsverantwortung beim Bund. Trägerversammlung und Geschäftsführer hätten über die unter I geschilderten Kompetenzen hinaus Zuständigkeiten für Fragen der Personalwirtschaft und Haushaltsplanung. Entsprechende Haushaltskontrollrechte des Bundes für seine Mittel müssten gewährleistet werden. Es müsste eine Vorab-Kontrolle durch Genehmigungs- bzw. Beanstandungsrecht des Bundes bei AöR-Haushaltsaufstellung erfolgen, soweit Bundesleistungen (Eingliederungsleistungen) und Verwaltungskosten (sächliche und personelle Ausgaben, Planstellen) des Bundes betroffen sind. Die Zahlungen Arbeitslosengeld II, Eingliederung, und Verwaltung würden technisch über BA-Systeme ausgeführt (für den Bundesanteil). Die AöR selbst besäße keine eigenen liquiden Mittel, sondern hätte einen vorgegeben Finanzrahmen, in dem sie über Bundesmittel, die sich auf Bundeskonten befinden, zulasten ihres AöR-Haushalts verfügen kann.

**Entscheidender Nachteil** bei einer vollständigen Eigenständigkeit der ZAG wäre die Kleinteiligkeit von Verwaltungshandeln, wenn Fragen wie die der Personalbewirtschaftung, der Haushaltsplanung und der Liegenschaftsverwaltung dezentral in 370 Einheiten zu regeln wären, was insgesamt ineffizient wäre. Auch die Neugründung von 370 selbständigen Behörden wäre mit Blick auf den damit verbundenen bürokratischen Aufwand kaum vertretbar und würde den Bemühungen von Bund und Ländern zum Bürokratieabbau zuwiderlaufen. Nachteil einer solchen Konstruktion wäre auch, dass beide Träger die Lastverantwortung für die Erbringung der Aufgaben und ihre Finanzierung tragen, jedoch zumindest langfristig aber nicht über eigenes Personal verfügen würden. Langfristig ist deshalb nicht ersichtlich, welches Interesse die Leistungsträger BA und Kommune an einer ordnungsgemäßen Steuerung der ZAG haben, wenn sie kein eigenes Personal für den Aufgabenträger bereitstellen. Auch ist offen, welche Instrumente den Leistungsträ-

gern zur Wahrnehmung ihrer Steuerungsverantwortung zur Verfügung stehen würden. Die Verselbständigung der AöR aus haushaltsrechtlicher Sicht stünde ferner im Konflikt zur Finanzierungsverantwortung und Steuerungsverantwortung des Bundes.

Die Verflechtungen und Abhängigkeiten mit bzw. von den Haushalten des Bundes, der Länder und der Kommunen wären so erheblich, dass eigene Haushalte der ZAG und ihre notwendige Harmonisierung mit diesen bereits aus verwaltungsökonomischer Sicht kaum vertretbar wären. Einerseits wäre damit kein Mehrwert (insbesondere kaum "echte" Haushaltsautonomie), andererseits aber eine deutliche Zunahme von Verwaltungsaufwand verbunden. Wegen der unauflösbaren Abhängigkeit von den Haushalten des Bundes und der Kommunen müssten zudem die personalwirtschaftlichen Befugnisse beschränkt bleiben.

Letztlich würde durch den dreigliedrigen Personalkörper aus zugewiesenem Personal von Bund und Kommune sowie eigenem Personal die Heterogenität der Beschäftigtenstruktur längerfristig noch verstärkt. Mit dem neu eingestellten eigenen Personal würde eine dritte Beschäftigtengruppe tätig.

Dieser Ansatz wird deshalb abgelehnt.

Demgegenüber hätte die Beibehaltung der heutigen ARGE-Struktur Vorteile. Die Kooperation von BA und Kommune bliebe grundsätzlich bestehen, würde aber deutlich verbessert. Defizite bei Zuordnung von Aufsichtsrechten, der Personalwirtschaft, der Personalvertretung und des Datenschutzes würden beseitigt. Mit der Beibehaltung der bestehenden Organisationsstrukturen würden zeit- und bürokratieaufwendige Umstellungsprozesse und die Schaffung neuer Verwaltungsinstanzen vermieden. Für die Beschäftigten vor Ort wäre Sicherheit gewährleistet.