

Mündliche Verhandlung des Zweiten Senats des BVerfG am 24.5.2007 in den Verfahren über die Zuständigkeit für einzelne Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende

- Einführende Stellungnahme aus Kreissicht zur Arbeitsgemeinschaft im SGB II
von Hans-Günter Henneke -

Nach der Föderalismusreform I – soviel steht fest – wären entsprechende Regelungen überhaupt nicht mehr denkbar, da der Bund die Kommunen nunmehr unmittelbar gar nicht mehr in Pflicht nehmen kann. Aber auch nach *bisherigem Verfassungsrecht* sind die Regelungen zur Leistungserbringung aus einer Hand durch verschiedene, in den Arbeitsgemeinschaften zusammengekettete, Träger aus Sicht der Kreise nicht nur praktisch nicht handhabbar, ineffizient und zu hohen Reibungsverlusten führend sowie verantwortungsverwischend, sondern auch verfassungswidrig. Kommentatoren haben nicht zu Unrecht von einem „Staat im Staate“ gesprochen.

Dass es sich bei der Auslegung der Regelungen über die Arbeitsgemeinschaft im SGB II um ein stetes Stochern im Nebel handelt, weil man zwischen Aufgabenträgerschaft und -wahrnehmung sowie verschiedenen Verantwortungsabstufungen nicht so recht zu unterscheiden weiß, die Aufsichtsfragen weitgehend ungeklärt sind usw., hat dazu geführt, dass der Bund im Verlauf der letzten drei Jahre in seinen Positionierungen mündend in das am 21.5.2007 dem Senat vorgelegte „Rollenpapier“ eine Achterbahnfahrt vollführt hat, die er auch noch versucht, als das Beschreiten eines geraden Weges zu verkaufen.

Entgegen dem, was der Verfahrensbevollmächtigte der Bundesregierung glauben machen will, sind die Arbeitsgemeinschaften als nichts weniger zu bezeichnen, als eine „nur schwach determinierte Kooperationsform“.

Zunächst wurde seitens der Bundesregierung deutlich und nachhaltig erklärt, alle kommunalen Träger, die nicht optiert haben, seien zur Bildung von Arbeitsgemeinschaften *verpflichtet*. So schreibt Staatssekretär *Anzinger* am 26.11.2004 an seine Staatssekretärskollegen in den Ländern:

„§ 44b Abs. 1 SGB II schreibt die Errichtung von Arbeitsgemeinschaften durch die Träger der Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende gesetzlich vor. Für andere Formen der Kooperation lässt der Wortlaut des SGB II keinen Raum. Insbesondere ist eine Kooperation unterhalb einer Arbeitsgemeinschaft gesetzlich nicht vorgegeben... Von daher ist es aus hiesiger Sicht für die Bildung der Arbeitsgemeinschaft zwingend notwendig, dass dieser seitens der Kommune auch Aufgaben übertragen werden.“

Angesichts der Eindeutigkeit dieses Schreibens, die ich durch viele eigene Erfahrungen nicht nur in Gesprächen mit Staatssekretär *Anzinger*, sondern auch mit dem Parlamentarischen Staatssekretär *Andres* und zahlreichen involvierten Beamten nur nachdrücklich unterstreichen kann, ist es mehr als bemerkenswert, wenn der Verfahrensbevollmächtigte der Bundesregierung in seinem Schriftsatz vom 25.6.2005 diesbezüglich ausführt:

„§ 44b SGB II bleibt damit, wenn sich eine Kommune weigert, ihre Aufgaben an die Arbeitsgemeinschaft zu übertragen, für diese insgesamt rechtlich folgenlos. Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist die vorgenommene Auslegung daher zwingend. Das von den Beschwerdeführern vorgelegte Schreiben des Staatssekretärs im BMWA bezieht sich lediglich auf eine politische, nicht auf eine rechtliche Notwendigkeit; wäre es anders, wäre die in dem Schreiben zum Ausdruck gebrachte Auffassung schlicht rechtsirrig.“

Das ist einem Staatssekretär gegenüber schon eine bemerkenswertere Aussage.

Die Arbeitsgemeinschaften dienen nach dem politischen Willen und der gesetzlichen Formulierung in § 44b Abs. 1 S. 1 SGB II „zur *einheitlichen* Wahrnehmung ihrer Aufgaben“. Zu Anfang der Diskussion betonte der Bund immer wieder, Bund und Kommunen sollten „**auf gleicher Augenhöhe**“ zusammenwirken. Ein Indiz dafür ist die Regelung über die Bestellung des Arbeitsgemeinschaftsgeschäftsführers in § 44b Abs. 2 SGB II. Nach Satz 4 entscheidet das Los, ob die Bestimmung durch die Agentur für Arbeit oder die Kommunen erfolgt, wenn sich Agentur für Arbeit und Kommunen nicht auf ein Verfahren zur Bestimmung des Geschäftsführers einigen.

Die Kreise haben diesen Ansatz immer als „organisierte Unverantwortlichkeit“ bezeichnet. Dieser Einschätzung ist Mitte 2005 nicht nur der Ombudsrat, sondern auch Bundesminister *Clement* gefolgt, der Ende Juni 2005 das Grundsatzpapier „Klare Verhältnisse in den Job-Centern“ vorgestellt hat und auf dieser Grundlage am 1.8.2005 mit dem Deutschen Städte- und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund eine „Rahmenvereinbarung“ abgeschlossen hat. Bei der Unterzeichnung führte *Clement* u. a. aus:

„Wir brauchen klare Verhältnisse und damit klare Verantwortlichkeiten vor Ort. Das bisherige Ziel der gleichen Augenhöhe von Kommunen und Arbeitsagentur hat sich nicht bewährt.“

Laut FAZ vom 2.8.2005 sprach *Clement* von einem „Durchbruch“ und „einer Entbürokratisierung erster Güte“. Der DLT war zur Unterzeichnung der Rahmenvereinbarung gar nicht erst eingeladen worden, hatte er zuvor doch immer wieder darauf hingewiesen, dass der bundesbehördliche Aufsichtsstrang, in den die Bundesagentur für Arbeit mit den von ihr verantworteten Aufgaben zwingend eingebunden ist, untergesetzlich nicht abbedungen werden kann. Der DLT kritisierte zudem, dass vom Bund über das Institut der Übernahme kommunaler Verantwortung in den Arbeitsgemeinschaften Erwartungen geweckt worden seien, die ohne explizite Änderung des Gesetzes nicht eingelöst werden könnten und daher letztlich enttäuscht werden müssten. Der Bund ließ sich davon nicht beirren und sprach bei Kreierung des Begriffspaares Gewährleistungs- und Umsetzungsverantwortung von der „vollständigen Wahrnehmung der Umsetzungsverantwortung durch die Kommunen“. Wörtlich heißt es in dem Papier:

„Mit diesem Schritt kann die Umsetzungsverantwortung vollständig von den Kommunen wahrgenommen werden.“

Ich bitte Sie, sich dieser Worte bei meinen Schlussbemerkungen zu erinnern.

BA-Chef *Weise* führte in einem Welt-Interview v. 20.8.2005 wörtlich aus:

„Die Verantwortung zwischen Kommune und Arbeitsagentur war geteilt. Das konnte nicht funktionieren. Eine fusionierte Firma kann man auch nicht fifty-fifty führen. Aber das räumen wir jetzt aus.“

Auf die Frage, wofür die Bundesagentur jetzt noch gebraucht werde, antwortete *Weise*:

„Wir machen das Controlling. Wenn kein Erfolg erzielt und unwirtschaftlich gehandelt wird, greifen wir ein. Dann gibt es kein Geld mehr. Föderalismus hin oder her – ohne Kontrolle kann der Bund nicht mit gutem Gewissen Milliardensummen an die Kommunen überweisen.“

Die FAZ sprach daraufhin von einer „Aufwertung der Kommunen bei der Vermittlung von Arbeitslosen“, das Handelsblatt und die Süddeutsche Zeitung von „Mehr Kompetenzen für die Kommunen bei Hartz IV“. Die Welt griff das auf und erklärte das „Wirrwar in den Job-

Centern für beendet“. Die Financial Times Deutschland sprach sogar von einer „Entmachtung der Bundesagentur für Arbeit durch den Wirtschaftsminister“.

Bei der Unterzeichnung der Rahmenvereinbarung am 1.8.2005 wurde von DST-Präsident Ude laut Handelsblatt v. 2.8.2005 ausgeführt:

„Eine gut funktionierende Arbeitsgemeinschaft mit starken dezentralen Kompetenzen werde sich nur noch wenig von einer Optionskommune unterscheiden. Ich kann mir wirklich schwer vorstellen, welche zusätzlichen Vorteile es da noch geben soll.“

Die Neuregelung macht nach einem Bericht der Financial Times Deutschland v. 2.8.2005 aus Sicht von Deutschem Städtetag und Deutschem Städte- und Gemeindebund Pläne der Union obsolet, weiteren Kommunen die Option einzuräumen, die Betreuung der Langzeitarbeitslosen also komplett in einer Regie zu übernehmen. Von einer Option in der ARGE war plakativ die Rede.

Wer – wie ich – diese Verhandlungen miterlebt hat oder die Presseberichte darüber noch einmal zur Hand nimmt, kann sich nur verwundert die Augen reiben, wenn das BMAS und die Bundesagentur für Arbeit – bei Ablehnung der Positionen durch die Länder – nunmehr, im Frühjahr 2007, ein Rollenpapier: „Die Arbeitsgemeinschaften und ihre Träger im SGB II“ vorlegen, das sie nicht als Bruch mit der Rahmenvereinbarung im August 2005 ansehen, sondern als deren organische Fortentwicklung.

Nunmehr wird klar zwischen kommunalen und Bundeszuständigkeiten unterschieden und das Begriffspaar „Gewährleistungs- und Umsetzungsverantwortung“ durch die ähnlich klingenden Wörter „Gesamtverantwortung und Umsetzungs*mit*verantwortung“ ersetzt – geschieht dies vielleicht mit Blick auf dieses Verfahren? In einer gemeinsamen Besprechung am 1.3.2007 hat das BMAS dargelegt, dass es niemals eine kommunale Hegemonie oder weitgehende kommunale Verantwortung in der ARGE auch über die originären kommunalen Aufgaben hinaus beabsichtigt oder akzeptiert habe. Vielmehr habe das Ministerium stets nur eine Stärkung der dezentralen Verantwortung angestrebt. Alles darüber hinausgehende stelle eine Überinterpretation dar. Blickt man auf das nunmehrige Rollenpapier, ist von Leistungen aus einer Hand keine Rede mehr. Vielmehr bekommt man den Eindruck, als ob die in dem Staatssekretärs-Schreiben aus dem November 2004 noch für rechtlich unzulässig erachtete getrennte Aufgabenwahrnehmung nunmehr als neues Leitbild propagiert wird.

Als Gegenstand der im August 2005 noch so hochgehaltenen „vollständigen Umsetzungsverantwortung“ wird nunmehr wörtlich bezeichnet:

„Die Wahl des Standorts, die Unterbringung, die Öffnungszeiten und die telefonische Erreichbarkeit.“

Ob eine solche Aufzählung, wäre sie eineinhalb Jahre früher erfolgt, die Wirtschaftspresse im August 2005 zu dem einmütigen Urteil einer „Entmachtung der Bundesagentur“ geführt hätte?

Für die Arbeitsgemeinschaften bleibt es bei dem unauflösbaren Dilemma: Eine im Interesse der Leistungsempfänger abgestimmte Leistungserbringung aus einer Hand durch zwei Träger führt zu verfassungsrechtlich unzulässiger Mischverwaltung, eine den Verfassungsvorgaben genügende, den einzelnen Trägern klar zuzurechnende Leistungserbringung verfehlt das Ziel der einheitlichen Leistungserbringung und geht zulasten der Anspruchsberechtigten.