

Stellungnahme

zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP

a) **Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91e)**

Bundestags-Drucksache [17/1554](#)

b) **Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende**

Bundestags-Drucksache [17/1555](#)

Mit Urteil vom 20. Dezember 2007 hat das Bundesverfassungsgericht die Zusammenarbeit von Arbeitsagenturen und Kommunen in den Arbeitsgemeinschaften (so genannte Jobcenter) für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt und dem Gesetzgeber eine verfassungskonforme Neuorganisation der Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) bis zum 31. Dezember 2010 aufgegeben. Dieser Auftrag soll mit den beiden vorliegenden Gesetzentwürfen umgesetzt werden.

Das SGB II sieht im Grundsatz eine getrennte Aufgabenträgerschaft vor. Während die Kommunen lediglich für die Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie die kommunalen Eingliederungsleistungen zuständig sind, ist die Bundesagentur für Arbeit für alle anderen Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständig (§ 6 Abs. 1 Satz 1 SGB II). Damit die bisherige Zusammenarbeit der Arbeitsagenturen und Kommunen fortgesetzt werden kann, soll die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende als Ausnahme vom Verbot der Mischverwaltung im Grundgesetz verankert werden (Art. 91e Abs. 1 GG-E). Die Zusammenarbeit in den nunmehr genannten „gemeinsamen Einrichtungen“ ist als Regelfall der Aufgabenwahrnehmung vorgesehen. Die zugelassenen kommunalen Träger („Optionskommunen“), die sämtliche Aufgaben des SGB II – also auch die der Bundesagentur für Arbeit – in Eigenregie wahrnehmen, sollen als Ausnahmefall der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung ins Grundgesetz aufgenommen werden (Art. 91e Abs. 2 GG-E). Die konkrete Ausgestaltung der Neuorganisation ist im Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende geregelt.

I. Zusammenfassung

Mit Erleichterung nimmt der SoVD zur Kenntnis, dass die zunächst diskutierte getrennte Wahrnehmung der Aufgaben des SGB II durch Arbeitsagenturen und Kommunen nicht weiterverfolgt wird. Dies wäre auf eine getrennte Leistungsgewährung hinausgelaufen, was für die betroffenen Menschen mit erheblichen Nachteilen und Rechtsunsicherheiten verbunden gewesen wäre. Im Grundsatz ist daher zu begrüßen, dass die Zusammenarbeit von Arbeitsagenturen und Kommunen in den gemeinsamen Einrichtungen mit den hier vorgeschlagenen Entwürfen für eine Grundgesetzänderung (GG-E) und für ein Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II-E) verfassungsrechtlich abgesichert und fortentwickelt werden soll. Durch die Verankerung des Optionsmodells in der Verfassung wird eine bundeseinheitliche Organisation der Aufgabenwahrnehmung im SGB faktisch endgültig aufgegeben.

Umso wichtiger ist eine enge Kooperation zwischen den beiden verschiedenen Organisationsmodellen. Die vorgesehenen Verpflichtungen der Optionskommunen zur Mitwirkung an einer bundeseinheitlichen Arbeitsmarktstatistik einerseits und zum Abschluss von Zielvereinbarungen andererseits sind mit Blick auf das Ziel einer bundeseinheitlichen Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende unverzichtbares Minimum. Wegen der immer noch bestehenden, erheblichen Defizite bei der Betreuung und Förderung erwerbsfähiger behinderter Hilfebedürftiger müssen vor allem die Optionskommunen verpflichtet werden, qualifizierte Betreuungs- und Vermittlungsstrukturen für diesen am Arbeitsmarkt besonders benachteiligten Personenkreis aufzubauen. Die vorgeschlagene Zwei-Drittel-Mehrheit in der kommunalen Vertretungskörperschaft für den Antrag auf Neuzulassung als Optionskommune wird unterstützt. Die auf Dauer angelegte Übernahme der Aufgaben der Arbeitsagenturen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende erfordert eine Willensbildung in der Kommune, die auf einem breiten und kontinuierlichen politischen Konsens aufbaut.

Insbesondere vor dem Hintergrund des massiven missbräuchlichen Einsatzes von Ein-Euro-Jobs wird die obligatorische Einrichtung von örtlichen Beiräten nachdrücklich unterstützt. Dies gilt gleichermaßen für den vorgesehenen Ausschluss der Maßnahmeträger von einer Mitgliedschaft in einem örtlichen Beirat. Um der zentrale Rolle der Sozialpartner auf dem Arbeitsmarkt vor Ort gerecht zu werden, sollte ihnen ein Vetorecht bei der Auswahl und Gestaltung von Eingliederungsinstrumenten und -maßnahmen eingeräumt werden.

Bei Zweifeln über die Erwerbsfähigkeit von Hilfesuchenden muss die sozialmedizinische Begutachtung durch die gesetzliche Rentenversicherung erfolgen und nicht – wie vorgeschlagen – durch den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung (MDK). Eine Begutachtung durch den MDK für den Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II hätte erhebliche Schnittstellenprobleme zu den Sozialleistungssystemen der Rentenversicherung nach dem SGB VI und Grundsicherung bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII zur Folge, in denen die sozialmedizinische Begutachtung durch die gesetzlichen Rentenversicherungsträger erfolgt. Doppeluntersuchungen und die Gefahr von divergierenden Entscheidungen können nur verhindert werden, wenn die sozialmedizinische Begutachtung auch im SGB II durch die gesetzlichen Rentenversicherungsträger erfolgt.

II. Zu den Gesetzentwürfen im Einzelnen

1. Zur Neuorganisation der Aufgabenwahrnehmung im SGB II

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (GG-E) soll die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung von Arbeitsagenturen und Kommunen auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende als Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Verbot der Mischverwaltung im Grundgesetz verankert werden (Art. 91e Abs. 1 GG-E). Gleichzeitig sollen die zugelassenen kommunalen Träger („Optionskommunen“) als begrenztes Alternativmodell zu den gemeinsamen Einrichtungen aus Arbeitsagenturen und Kommunen ins Grundgesetz aufgenommen werden (Art. 91e Abs. 2 GG-E). In näherer Ausführung hierzu sieht Art. 1 des Entwurfs für ein Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende unter anderem vor, dass die bestehenden 69 Optionskommunen ihre Arbeit unbefristet fortsetzen können (§ 6a Abs. 1 SGB II-E). Darüber hinaus soll einer begrenzten Anzahl weiterer kommunaler Träger die Möglichkeit zur Option, d. h. Durchführung sämtlicher Aufgaben des SGB II in Eigenregie, gegeben werden. Insgesamt darf die Zahl der Optionskommunen künftig maximal 25 Prozent der derzeit bestehenden Grundsicherungsstellen betragen (§ 6a Abs. 2 Satz 4 SGB II-E), so dass höchstens weitere 41 Kommunen von der Optionsregelung Gebrauch machen können.

Die hier vorgeschlagene Neuorganisation der Aufgabenwahrnehmung im SGB II ist Ergebnis eines langwierigen Diskussionsprozesses. Der SoVD begrüßt, dass sich die zu Beginn dieser Wahlperiode vorgeschlagene getrennte („eigenverantwortliche“) Wahrnehmung der Aufgaben von Arbeitsagenturen und kommunalen Trägern nicht durchgesetzt hat. Die Spaltung der vielerorts erfolgreichen Zusammenarbeit von Arbeitsagenturen und Kommunen in den Arbeitsgemeinschaften hätte dazu geführt, dass die Gewährung von Leistungen aus einer Hand als ein zentrales Ziel des SGB II preisgegeben worden wäre. Für die Arbeitslosengeld II-Beziehenden und ihre Familien wäre dies mit erheblichen Nachteilen verbunden gewesen. Vor diesem Hintergrund ist die vorgeschlagene verfassungsrechtliche Absicherung der gemeinsamen Einrichtungen aus Arbeitsagenturen und Kommunen im Grundsatz vorzuziehen. Gleichwohl gibt der SoVD zu Bedenken, dass mit der gleichzeitigen Aufnahme des Optionsmodells in das Grundgesetz eine bundeseinheitliche Lösung für die Aufgabenwahrnehmung im SGB II faktisch endgültig aufgegeben wird.

Auch das vorgesehene Verhältnis von Optionskommunen zu gemeinsamen Einrichtungen von einem Viertel zu drei Vierteln (§ 6a Abs. 2 Satz 4 SGB II-E) ist Ergebnis eines politischen Kompromisses, lässt sich aus Sicht der betroffenen Leistungsbeziehenden indes nicht rechtfertigen. Um trotz der beiden unterschiedlichen Organisationsmodelle eine bundeseinheitliche Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende sicherzustellen, ist unter anderem eine Verpflichtung der bestehenden und neuen Optionskommunen zur Mitwirkung an einer bundeseinheitlichen Arbeitsmarktstatistik sowie zum Abschluss von Zielvereinbarungen vorgesehen. Der SoVD hält diese in § 6a Abs. 2 Satz 1 SGB II aufgeführten Anforderungskriterien an Optionskommunen für unverzichtbar. Die Verpflichtung zur Mitwirkung an einer bundeseinheitlichen Arbeitsmarktstatistik ist zwingende Konsequenz daraus, dass arbeitsmarktpolitische Daten aus den Optionskommunen in der Vergangenheit oft nur verspätet oder lückenhaft vorlagen. Die in § 6a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 SGB II-E genannten Zielvereinbarungen sollen nicht nur zwischen Optionskommunen und zuständigen Landesbehörden,

sondern zwischen allen ausführenden und aufsichtführenden sowie Bund und Ländern abgeschlossen werden (§ 48b Abs. 1 SGB II-E). Hiermit soll eine „möglichst einheitliche“ Steuerung der verschiedenen Organisationsmodelle, der Aufsicht und der örtlichen Aufgabenwahrnehmung gewährleistet werden. Dieses komplizierte Geflecht aus Zielvereinbarungen ist ein Versuch, die Schwächen zu überwinden, die aus dem Nebeneinander von zwei unterschiedlichen Organisationsmodellen für das Ziel einer bundeseinheitlichen Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende resultieren. Ob sich die Zielvereinbarungen als taugliches Steuerungsinstrument bewähren, wird sich erst in der Umsetzungspraxis zeigen können.

Voraussetzung für eine Zulassung als „neue“ Optionskommune ist unter anderem, dass der Antrag der Kommune mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Mitglieder der kommunalen Vertretungskörperschaft (z. B. Kreistag, Gemeinderat) verabschiedet wird. Der SoVD unterstützt die damit verbundene Zielsetzung, Options-Zulassungsanträge nur dann zu berücksichtigen, wenn sie auf einem breiten Konsens innerhalb der Vertretungskörperschaft beruhen. Denn anders als bisher soll die Option künftig im Grundsatz unbefristet erfolgen. Um eine solche nachhaltige Aufgabenwahrnehmung gewährleisten zu können, bedarf es – wie in der Gesetzesbegründung überzeugend ausgeführt wird – einer unabdingbaren Kontinuität in der kommunalen Vertretungskörperschaft. Um Kontinuität und Fachkompetenz bei den Grundsicherungsträgern sicherzustellen, ist neben der in § 6c SGB II-E vorgeschlagenen Personalübergangsregelung bei Neuzulassung weiterer kommunaler Träger auch eine Entfristung der bestehenden Stellen in den Jobcentern erforderlich.

2. Zur Einrichtung von örtlichen Beiräten

Nach § 18 Abs. 1 Satz 1 SGB II arbeiten die Arbeitsagenturen bzw. zugelassenen kommunalen Träger bei der Erbringung von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit mit den Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes zusammen. Ziel dieser Zusammenarbeit ist unter anderem, die gleichmäßige oder gemeinsame Durchführung von Maßnahmen zu beraten oder zu sichern. Diese örtliche Zusammenarbeit soll durch die obligatorische Bildung eines örtlichen Beirats bei den gemeinsamen Einrichtungen bzw. zugelassenen kommunalen Trägern ausgebaut werden (§ 18d SGB II-E). Aufgabe des örtlichen Beirats ist, die Leistungsträger bei der Auswahl und Gestaltung der Eingliederungsinstrumente und -maßnahmen zu beraten.

Der SoVD unterstützt nachdrücklich, dass mit dieser Neuregelung die Bildung von örtlichen Beiräten sowohl für Arbeitsagenturen als auch für zugelassene kommunale Träger verbindlich festgeschrieben werden soll. Die Eingliederung in den Arbeitsmarkt und die Bekämpfung des missbräuchlichen Einsatzes von Ein-Euro-Jobs können nur erfolgreich mit den unmittelbar am Arbeitsmarktgeschehen beteiligten Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen gewährleistet werden. Hierzu muss ihnen ein Vetorecht in den örtlichen Beiräten eingeräumt werden. Im Übrigen ist sehr zu begrüßen, dass die Träger von Eingliederungsleistungen nicht Mitglied der örtlichen Beiräte sein dürfen (§ 18d Satz 4 SGB II-E). Damit ist sichergestellt, dass die Arbeit der örtlichen Beiräte nicht durch Eigeninteressen der Träger von Eingliederungsleistungen und insbesondere der Träger von Ein-Euro-Jobs bestimmt wird.

Ebenso zu befürworten ist, dass die Regelung des § 18d Satz 2 SGB II-E durch die Verwendung des Wortes „insbesondere“ die Möglichkeit eröffnet, weitere als die ausdrücklich genannten Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes in die Beiräte zu berufen. Insoweit sei

darauf hingewiesen, dass die sozialrechtliche Beratung und Vertretung von Leistungsbeziehenden des SGB II in vielen Beratungsstellen des SoVD eine zunehmende Rolle spielt.

3. Zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit

Nach § 44a Abs. 1 Satz 1 SGB II-E stellt die Arbeitsagentur fest, ob Arbeitsuchende erwerbsfähig sind. Im Fall eines begründeten Widerspruchs durch den kommunalen Träger, die bei Erwerbsfähigkeit leistungsverpflichtete Krankenkasse oder durch einen anderen bei voller Erwerbsunfähigkeit zuständigen Leistungsträger soll die Arbeitsagentur gemäß § 44a Abs. 1 Satz 4 SGB II nach Einholung eines Gutachtens des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung (MDK) über die Frage der Erwerbsfähigkeit entscheiden. Dabei ist sie an die sozialmedizinischen Feststellungen des MDK-Gutachtens gebunden.

Der SoVD anerkennt das Ziel dieser Neuregelung, bei Zweifeln über die Erwerbsfähigkeit von Hilfebedürftigen eine „dritte“ Stelle zur sozialmedizinischen Begutachtung hinzuzuziehen. Die sozialmedizinische Begutachtung muss jedoch durch die gesetzliche Rentenversicherung erfolgen und nicht wie vorgeschlagen durch den MDK als Begutachtungsdienst der gesetzlichen Krankenversicherung. Denn die gesetzlichen Krankenversicherungsträger wären bei Erwerbsfähigkeit selbst potenziell leistungsverpflichtet, insbesondere dann, wenn der Arbeitslosengeld I-Anspruch während der Erkrankung des Erwerbslosen ausläuft. Besteht die Erwerbsfähigkeit trotz Erkrankung fort, lebt der Krankgeldanspruch wieder auf, so dass die gesetzlichen Krankenversicherungsträger vorrangig vor den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der gesetzlichen Rentenversicherung leistungsverpflichtet wären. Der MDK ist mithin keine „neutrale“ Stelle zur Begutachtung der Erwerbsfähigkeit von Arbeitsuchenden.

Weiterhin würden mit der hier vorgeschlagenen Begutachtung durch den MDK Schnittstellprobleme zum Leistungsrecht der gesetzlichen Rentenversicherung nach dem SGB VI und der Grundsicherung bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII geschaffen. Die medizinischen Feststellungen des MDK über die Erwerbsfähigkeit binden die Arbeitsagenturen, nicht aber die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung und die Träger der Grundsicherung bei Erwerbsminderung. Kommt der MDK im Rahmen seiner hier vorgeschlagenen Feststellungszuständigkeit für den Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu dem Ergebnis, dass eine Erwerbsfähigkeit nicht vorliegt, müssten die gesetzlichen Rentenversicherungsträger für einen möglichen Anspruch auf Erwerbsminderungsrente bzw. Leistungen der Grundsicherung bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII die medizinischen Voraussetzungen einer (dauerhaften) vollen Erwerbsminderung prüfen.

Für die Betroffenen würde dies Doppeluntersuchungen vor allem hinsichtlich der Frage der Dauerhaftigkeit einer vollen Erwerbsminderung bedeuten, da dies – im Gegensatz zum SGB II – für die Grundsicherung bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII leistungsentscheidend ist. Darüber hinaus wären sogar divergierende Entscheidungen von MDK und gesetzlichen Rentenversicherungsträgern über die Erwerbsfähigkeit bzw. volle Erwerbsminderung nicht ausgeschlossen. Diese für die betroffenen Hilfebedürftigen nachteiligen Folgen können nur vermieden werden, wenn die Begutachtung der Erwerbsfähigkeit im SGB II – wie im SGB XII – auf die gesetzliche Rentenversicherung übertragen wird.

4. Zur Betreuung und Förderung erwerbsfähiger behinderter Hilfebedürftiger

Die erheblichen Defizite, die bei der Betreuung und Förderung von behinderten und schwerbehinderten Menschen auch nach fünf Jahren „Hartz IV“ immer noch bestehen, werden in dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht angegangen. Dies ist aus Sicht des SoVD nicht hinnehmbar, weil bereits 60 Prozent der schwerbehinderten Menschen SGB II-Leistungen beziehen. Zwar besteht die Hoffnung, dass mit der Verpflichtung der Optionskommunen zur Mitwirkung an der bundesweiten Arbeitsmarktstatistik endlich Fortschritte bei der Erfassung der Zahl arbeitsloser schwerbehinderter Menschen gemacht werden können. Maßnahmen zur Optimierung der Förderung und Betreuung von behinderten und schwerbehinderten Menschen im Rechtskreis des SGB II enthält der Entwurf für ein Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende indes nicht. Hier besteht erheblicher Handlungsbedarf, vor allem bei den Optionskommunen.

Unabhängig von materiellen Fragen der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit müssen mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die formellen Grundlagen dafür geschaffen werden, dass bei allen Leistungsträgern qualifizierte Beratungs- und Vermittlungsstrukturen für erwerbsfähige behinderte und schwerbehinderte Hilfebedürftige aufgebaut werden. Dies erfordert Strukturen, die den individuellen Auswirkungen einer Behinderung Rechnung tragen, die Beratung und Vermittlung aus einer Hand sicherstellen und trägerübergreifende Leistungen berücksichtigen. Um dies sicherzustellen, könnten qualifizierte Beratungs- und Vermittlungsstrukturen für behinderte und schwerbehinderte Menschen als weiteres obligatorisches Anforderungskriterium an Optionskommunen in § 6a Abs. 1 und Abs. 1 SGB II-E aufgenommen werden. Das Instrument der Zielvereinbarungen nach § 48b SGB II hält der SoVD weniger geeignet, eine bessere Betreuung und Förderung von behinderten und schwerbehinderten Menschen im Rechtskreis des SGB II sicherzustellen, da diese Zielvereinbarungen eine geringere Bindungswirkung entfalten und in ihren inhaltlichen Schwerpunkten jährlich neu ausgerichtet werden können.

III. Schlussbemerkung

Mit den beiden vorliegenden Gesetzentwürfen soll das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Arbeitsgemeinschaften aus Arbeitsagenturen und Kommunen umgesetzt werden. Die Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur transparenten, bedarfs- und realitätsgerechten Bemessung und Fortschreibung der Regelleistungen steht noch aus. Auch vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussionen um Einsparungen in den öffentlichen Haushalten warnt der SoVD schon jetzt davor, diese noch ausstehende Reform für weitere Leistungsverschlechterungen im SGB II zu nutzen. Die insoweit diskutierte Pauschalierung der Leistungen für Unterkunft und Heizung lehnt der SoVD mit aller Entschiedenheit ab. Eine „Wohnkosten-Pauschale“ würde eine einseitige Belastung der Hilfebedürftigen bedeuten und der mit ihr erzeugte Umzugszwang zu sozialer Ausgrenzung und gesellschaftlicher Isolation der betroffenen Hilfebedürftigen führen.