

Petra Kaps

Die Grundsicherung in der Politikverflechtungsfalle?

Von den Schwierigkeiten sozialstaatlicher Institutionenreform zwischen Föderalismus und Zentralisierung

Zusammenfassung

Fast drei Jahre nach der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) hat das Bundesverfassungsgericht am 20. Dezember 2007 die Arbeitsgemeinschaft nach § 44b SGB II für „nicht mit der Verfassung vereinbar“ erklärt. Damit wird der mühsam errungene institutionelle Kompromiss, die Leistungen der Grundsicherung für alle Betroffenen aus einer Hand anzubieten, infrage gestellt. Wie kam es dazu? Was bedeutet das für die Grundsicherung? Und was bedeutet das für Reformen im kooperativen Bundesstaat?

Der Artikel versucht zu klären, inwieweit die Schwierigkeiten bei der Regelung der institutionellen Ordnung der Grundsicherung aus der föderalen Aufgabenverteilung in der Bundesrepublik erklärbar sind und wie macht-, fach- und finanzpolitische Fragen die Auseinandersetzung beeinflussen.

Schlagnorte: Grundsicherung für Arbeitsuchende, Föderalismus, Governance, Politikverflechtung, Institutionentransfer

Abstract

The German Basic Income Support in a joint-decision trap? Institutional transformation between federalism and centralisation

Nearly three years after its introduction, the German Basic Income Support is facing serious institutional problems. In December 2007, the Federal Constitutional Court declared the so called Arbeitsgemeinschaften (a local joint venture by local agencies of the Public Employment Service and municipal social administrations to create one-stop-shops for needy long term unemployed) for being inconsistent with the Constitution. Thus the idea of delivering employment services from a one-stop-shop and thereby combining the competences of both public service units is challenged.

How did it happen? What does it mean? How is that question of local social policy related to general questions of federalism in Germany?

The article tries to explain the problems of the institutional transformation and governance of the Basic Income Support with structures of the federal order. It is asking what kinds of political interests have been influencing the process of political decision making.

Key words: Basic Income Support, federalism, governance, institutional transformation, joint-decision trap

1. Einleitung

Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 hat die damalige rot-grüne Bundesregierung¹ eine der größten sozialpolitischen Reformen der letzten Jahre in der Bundesrepublik Deutschland durchgesetzt.

Anfangs waren vor allem die Höhe der neuen Leistungen, die Bedürftigkeitsprüfungen und die sozialpolitischen Implikationen des Gesetzespaketes, das bis heute mit dem Begriff „Hartz IV“ umschrieben wird, öffentlich heftig umstritten. Die Neuregelung der institutionellen Ordnung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – allgemein diskutiert unter der Frage, ob die Bundesagentur für Arbeit oder die Kommunen besser in der Lage seien, Langzeitarbeitslose zu vermitteln und zu betreuen – stand zunächst weniger im öffentlichen Interesse. An ihr hatte sich aber im Gesetzgebungsprozess eine fundamentale partei-, fach-, finanz- und nicht zuletzt verfassungspolitische Kontroverse zwischen Bund, Ländern und Kommunen entzündet.

Nach langem Ringen schien im Sommer 2004 zunächst ein institutioneller Kompromiss gefunden, der trotz verfassungspolitischer Bedenken einiger beteiligter Akteure zu tragen schien: in der Regel sollten Bundesagentur und Kommunen in so genannten Arbeitsgemeinschaften gemeinsam die Aufgaben erledigen, 69 Kommunen erhielten die Möglichkeit, die Grundsicherung in alleiniger Verantwortung umzusetzen.

Seit Anfang des Jahres 2008 ist die Debatte um den Grad der Dezentralisierung der Grundsicherungsinstitutionen in ihrer vollen Breite wieder aufgeflammt, nachdem im Dezember 2007 das Bundesverfassungsgericht entschied, die Arbeitsgemeinschaften seien unvereinbar mit dem Grundgesetz.

Der Artikel versucht zu klären, inwieweit die Schwierigkeiten bei der Regelung der institutionellen Ordnung der Grundsicherung aus der föderalen Aufgabenverteilung in der Bundesrepublik erklärbar sind und wie macht-, fach- und finanzpolitische Fragen die Auseinandersetzung beeinflussen.

Zunächst wird dazu die Genese von „Hartz IV“ rekonstruiert, um zu verdeutlichen, worum es bei diesem Gesetz eigentlich ging und was dies mit föderaler Aufgabenverteilung zu tun hat. Es folgen einige Ausführungen zu den politischen und institutionellen Schwierigkeiten der Umsetzung der Grundsicherung.² Anschließend wird herausgearbeitet, wogegen sich die Kritik an der institutionellen Ordnung der Grundsicherung festmacht. Im vierten Teil wird ein Überblick über die seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Raum stehenden Vorschläge zur Neugestaltung der Institutionen zur Umsetzung der Grundsicherung gegeben. Abschließend werden Erklärungsmöglichkeiten für die Schwierigkeiten bei der Institutionenreform diskutiert.

2. „Hartz IV“ und die föderale Aufgabenverteilung

Die von der rot-grünen Bundesregierung in den Jahren zwischen 2000 und 2004 eingeleiteten Reformen am Arbeitsmarkt zielten auf weit reichende strukturelle und normative Veränderungen im Gefüge der sozialstaatlichen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland. Zu den folgenreichsten Reformschritten zählt zweifelsohne das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, durch das mit dem Sozialgesetzbuch II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) das Arbeitslosengeld II als neue Sozialleistung anstelle der bisherigen Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe eingeführt, die Träger-

schaft für die soziale Sicherung und die Arbeitsmarktdienstleistungen für Langzeitarbeitslose neu organisiert und die Instrumente bisheriger bundesstaatlicher und kommunaler Beschäftigungsförderung gebündelt wurden. Das auch unter dem Begriff „Hartz IV“ bekannte Gesetzespaket zielt neben anderem darauf, durch lokale Kooperation zwischen kommunaler Sozial- und bundesstaatlicher Arbeitsverwaltung die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik zu erhöhen und Effizienzverluste durch Parallelzuständigkeiten zu reduzieren.³

Die Bündelung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums wurde von der Mehrheit der gesetzgebenden Akteure befürwortet. Auf die grundsätzliche Gestaltung der passiven Grundsicherungsleistungen für Langzeitarbeitslose und andere erwerbsfähige Hilfebedürftige (Arbeitslosengeld II) als bedürftigkeitsabhängige steuerfinanzierte Fürsorgeleistungen hatten sich die politischen Akteure trotz erheblichen gesellschaftlichen Widerstands frühzeitig geeinigt,⁴ auch wenn die Höhe der Leistung umstritten war.⁵ Die Frage, von welchen Institutionen die Grundsicherung für Arbeitsuchende umgesetzt und wie sie finanziert werden sollte, war dagegen Gegenstand langwieriger politischer Verhandlungen.

Der politische Konflikt ging weit über die Arbeitsmarktreformen hinaus. Er handelte vielmehr von grundlegenden Fragen der föderalen Aufgabenverteilung: Auf welcher staatlichen Ebene soll die Aufgabenverantwortung für das SGB II lagern? Welche Ebene soll das Gesetz mit welchen Institutionen und Verwaltungsverfahren umsetzen? Wer soll die Finanzierungsverantwortung tragen?

Dabei waren nach damaligen Annahmen rund 29 Mrd. Euro zwischen Bund, Ländern und Kommunen neu zu verteilen (vgl. *AG Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe* 2003, S. 35), und mehrere zehntausend Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kommunalen Sozialverwaltung und der Bundesanstalt für Arbeit wären von den Regelungen betroffen gewesen.

Zudem berührte die politische Auseinandersetzung um die institutionellen Zuständigkeiten für die Grundsicherung für Arbeitsuchende eine fundamentale Diskrepanz zwischen Leistungsreform und Föderalismusreform: Reformen der sozialstaatlichen Leistungssysteme zielen zunehmend auf eine engere Vernetzung verschiedener Leistungssysteme und dabei normativ zugleich auf ein neues Verhältnis von Bürger/innen und Staat⁶ unter Bedingungen des New Public Management. Dagegen wird in der Debatte um Reformen der föderalen Aufgabenverteilung eine klare Trennung der Zuständigkeiten oder Finanzierung und damit auch der Leistungserbringung angestrebt, um Entscheidungsblockaden im kooperativen Föderalismus zu reduzieren. Von dieser Diskrepanz wird später noch die Rede sein. Zunächst wird jedoch die Veränderung der sozialstaatlichen Institutionenordnung rekonstruiert.

2.1 Kommissionen als Expertengremien

Die rot-grüne Bundesregierung setzte zwei Kommissionen ein, die spezielle Fragen der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum neuen System der Grundsicherung für Arbeitsuchende lösen sollten.

Die *Hartz-Kommission* arbeitete von Februar bis August 2002 und war nur am Rande mit diesem Thema betraut. Sie sollte vor allem Empfehlungen zum Umbau der Bundesanstalt für Arbeit (BA) zu einem modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt entwickeln. Bezüglich der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe hatte sie lediglich die

Aufgabe, Organisationsmodelle zu entwickeln, „die eine wirksame Zusammenführung [beider Leistungssysteme, d.A.] in den Strukturen moderner Arbeitsmarktdienstleister [...] ermöglichen“, ohne der eigentlichen Reform vorzugreifen. Dabei sollten für alle Arbeitsuchenden „die erforderlichen Beratungs-, Vermittlungs-, Arbeitsförderungsleistungen und Leistungen zur Sicherstellung des Lebensunterhalts im Rahmen eines ‚one-stop-center‘ gebündelt erbracht werden“ (*Hartz-Kommission* 2002, S. 16).

Die Kommission schlug – orientiert an dem von der Bertelsmann Stiftung vorangetriebenen, teilweise aus Großbritannien entlehnten Konzept (vgl. *Bertelsmann Stiftung/Bundesanstalt für Arbeit* 2003) – vor, für alle Arbeitsuchenden durch die BA lokale Job-Center gründen zu lassen. Ein gemeinsamer Front-Office-Bereich sollte alle Anliegen klären und die Bürger/innen den jeweiligen Leistungssystemen im Back-Office zuweisen. Zudem nahm die Kommission den Vorschlag auf, die neue Leistung, das Arbeitslosengeld (ALG) II, als steuerfinanzierte und bedürftigkeitsabhängige Leistung neben Arbeitslosengeld I für versicherte Arbeitslose und Sozialhilfe (als Sozialgeld, für nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige) zu installieren.⁷ Sie verwies in Fragen der finanziellen Verteilung der Kosten und Lasten auf die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen.

Die *Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen* arbeitete von Mai 2002 bis April 2003 teilweise synchron zur Hartz-Kommission. Sie hatte die Aufgabe, Vorschläge zur Zukunft der Gewerbesteuer zu entwickeln und die finanziellen Auswirkungen der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu prüfen. Ziel war dabei, die Kommunen von finanziellen Belastungen zu befreien und ihnen wieder finanzpolitische Handlungsspielräume – v.a. für Investitionen und bei der Kinderbetreuung – zu verschaffen.⁸ Die Kommission richtete für beide Themen je eine Arbeitsgruppe ein.

Die AG Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe, in der Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Bundesministerien, der kommunalen Spitzenverbände, der Länder, der BA, der Wirtschaft und der Gewerkschaften vertreten waren, konnte über die Aufgaben- und Finanzierungsträgerschaft der neuen Grundsicherungsleistung keinen Konsens erzielen. Sie legte ihren Abschlussbericht im April 2003 deshalb als Expertise vor, in der die wichtigsten Entscheidungsoptionen zur Leistungshöhe und deren finanzielle Auswirkungen unabhängig von der Frage der Leistungsträgerschaft dargestellt waren. Basierend auf vier Modellen der Leistungshöhe der neuen Transferleistung⁹ wurden Modellrechnungen für die künftigen Kosten der Grundsicherung und deren Verteilung zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und Arbeitslosenversicherung vorgestellt. Die Schätzmodelle ergaben jährliche Kosten von 26 bis 31 Mrd. Euro.¹⁰

Je nach der – von der Kommission zurückgestellten – Entscheidung über die Leistungsträgerschaft hätten sich die finanziellen Be- und Entlastungseffekte speziell für den Bund und die Kommunen über alle diskutierten Modelle der Leistungshöhe hinweg sehr deutlich unterschieden.

Die zwei Organisationsmodelle, die damals zur Diskussion standen, waren:

- die Leistungsträgerschaft der BA im Auftrag des Bundes und die Finanzierung aus Bundesmitteln, die von den Vertreter/innen des Bundes, des Deutschen Städtetages (DST), des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB), der Länder Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Berlin sowie der Gewerkschaften in der Gemeindefinanzreform-Kommission bevorzugt wurde, und
- die Leistungsträgerschaft der Kommunen in Selbstverwaltung, für die die Vertreter/innen des Deutschen Landkreistags (DLT), der Länder Hessen und Schleswig-

Holstein sowie die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) standen.

Bei Zuständigkeit des Bundes wären die Kommunen in diesen Modell-Rechnungen um 10,4 Mrd. Euro entlastet worden. Umgekehrt wären Bund und Bundesagentur für Arbeit um zusammen 17,4 Mrd. Euro entlastet worden, hätten die Kommunen die Leistungs- und Finanzierungsverantwortung übernommen. Angesichts dieses erheblichen finanziellen Verteilungsvolumens ist es nachvollziehbar, dass in der Frage der Trägerschaft keine leichte Einigung herzustellen war.¹¹

Hinzu kam, dass die Vertreter/innen der potentiellen Leistungsträger mit Ausnahme jener des Deutschen Landkreistags der neuen Aufgabe eher skeptisch gegenüber standen. Zwar bot der DLT im August 2002 an, die Landkreise könnten die Trägerschaft über die neue Leistung übernehmen (vgl. *AG Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe* 2003, S. 44). Da aber sowohl die Vertreter/innen des Deutschen Städtetages als auch des Deutschen Städte- und Gemeindebundes die kommunale Trägerschaft entschieden ablehnten, war die kommunale Seite nicht einheitlich aufgestellt. Zugleich wollte die BA zur Zeit der Arbeit der Kommission die Trägerschaft ebenfalls nicht übernehmen, weil sie sich mitten in der Neugestaltung der Geschäftsprozesse zur Gewährung der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung nach dem Modell des sog. Kundenzentrums (vgl. *Schütz/Oschmiansky* 2006) nicht in der Lage sah, 1,3 Millionen erwerbsfähige Sozialhilfe-Empfänger/innen und deren Familien zusätzlich zu betreuen (vgl. *AG Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe* 2003, S. 45).

Angesichts der Skepsis aller in Frage kommenden zu beauftragenden Leistungsträger jenseits der Mehrzahl der Landkreise und angesichts des enormen Volumens der zu bewältigenden Aufgabe schien die Einführung des neuen Leistungssystems lange Zeit gefährdet. Deshalb diskutierte die AG Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe für den Übergangszeitraum der Einführung des SGB II drei administrative Modelle:

- aa) die Administration durch die BA, die dann die Kommunen oder Dritte mit speziellen Leistungen beauftragen könne. Dagegen meldeten aber die Kommunen Bedenken an, weil sie angesichts der neuen Einkaufspolitik der BA (vgl. *Gülker/Kaps* 2006) fürchteten, nicht ausreichend Berücksichtigung zu finden und den Arbeitsagenturen nicht als gleichwertige Partner begegnen zu können;
- ab) eine arbeitsteilige Administration zwischen BA und Kommunen, wogegen aber der DLT verfassungsrechtliche Bedenken anmeldete;
- b) die Administration durch die Kommunen im durch die BA einzurichtenden Job-Center, wobei wiederum eine Beauftragung der BA durch die Kommunen möglich wäre.¹²

Eine Entscheidung für ein Administrationsmodell war aber abhängig von der Grundentscheidung über die Leistungsträgerschaft und Finanzierungsverantwortung. Da jedoch die Gemeindefinanzreform-Kommission keine Einigung über die Aufgaben- und Finanzierungsträgerschaft der neuen Leistung herstellen konnte, blieben sowohl Fragen der Administration als auch des Finanzausgleichs offen.

Damit hatten beide Kommissionen keinen konsensfähigen und umsetzbaren Vorschlag zur institutionellen Ordnung der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe vorlegen können. Die Gemeindefinanzreform-Kommission hatte zumindest einige grundsätzliche Probleme der verschiedenen institutionellen Lösungen diskutiert, dabei die

Interessen der beteiligten Akteure sichtbar gemacht und zentrale Eckwerte für die Entscheidung zur Verfügung gestellt.

2.2 Der Gesetzgebungsprozess zwischen September 2003 und Juni 2004

Die rot-grüne Bundesregierung wollte in ihrem Gesetzentwurf vom 5. September 2003 (*Deutscher Bundestag 2003a*) die Umsetzung der *Grundsicherung für Arbeitsuchende* ausschließlich in die Hände der Bundesagentur für Arbeit legen und die Grundsicherung vom Bund finanzieren lassen. Damit sollten eine bundesweit gleichmäßige Rechtsanwendung gesichert, die Kompetenzen und lokalen Strukturen der BA genutzt und zugleich kommunale Kompetenzen in den Prozess der Eingliederung Hilfebedürftiger über Vereinbarungen zwischen den lokalen Agenturen und den Kommunen eingebunden werden. Die lokalen Arbeitsagenturen sollte dazu sog. Job-Center einrichten, in denen alle Arbeitsuchenden die ihnen angemessenen Leistungen erhalten sollten.

Im Gefolge der Einführung der Grundsicherung wurde mit einem Anstieg der Zahl der Wohngeldempfangenden von 2,8 auf 3,5 Mio. Personen gerechnet, von denen 2,5 Mio. auch Transferleistungen erhalten würden. Zur Reduktion des Verwaltungsaufwandes wurde deshalb eine *Wohngeldreform* vorgeschlagen. Die Unterkunftskosten von Transferleistungsempfänger/innen sollten nicht länger durch das – von Bund und Ländern finanzierte und von den Kommunen in Auftragsverwaltung ausgeführte – Wohngeld, sondern ausschließlich durch die jeweiligen Leistungssysteme (SGB II, SGB XII, Grundsicherung im Alter, Bundesversorgungsgesetz, Asylbewerberleistungsgesetz) gedeckt werden.

Zudem sollte der so genannte *Kinderzuschlag* eingeführt werden, eine der Grundsicherung vorgelagerte, einkommensabhängige Leistung, die in Kombination mit Kindergeld und anteiligem Wohngeld den Bedarf von Kindern einkommensschwacher Familien so abdecken sollte, dass diese Familien nicht von der Grundsicherung für Arbeitsuchende abhängen.

Zur Finanzierung des Gesetzespaketes sollte der Bundesanteil an der Umsatzsteuer im Jahr 2004 um 2,1 Prozentpunkte und in den Jahren 2005 bis 2007 stufenweise um 5,8 bis 7,3 Prozentpunkte erhöht werden. Zusätzlich sollte die BA als Ausgleich für ihre mit dem Wegfall der Arbeitslosenhilfe entstehenden Einsparungen bei den Verwaltungskosten und den Leistungen der aktiven Arbeitsförderung für ehemalige Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe einen sog. Aussteuerungsbetrag an den Bund zahlen.

Mit der Übernahme der Finanzverantwortung durch den Bund sollten einseitige Lastenverschiebungen zwischen den Gebietskörperschaften, vor allem zwischen Bund und Kommunen, verhindert und die Kommunen finanziell entlastet werden. Die beabsichtigte Entlastung der Kommunen in Höhe von 2,5 Mrd. Euro wurde mit der Erwartung verbunden, die Kommunen würden davon 1,5 Mrd. Euro in den Ausbau der Kindertagesbetreuung investieren.

Dagegen forderte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion mit ihrem am 8. September 2003 im Bundestag vorgelegten Entwurf für ein Existenzgrundlagengesetz (EGG) (vgl. *Deutscher Bundestag 2003b*) die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe als einheitliches Fürsorgesystem im neu zu schaffenden Sozialgesetzbuch (SGB) XII. Der Entwurf beruhte auf den Vorschlägen des Hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch und wurde am 11. September von der Hessischen Landesregierung auch in den Bundesrat eingebracht.

Alle Vermittlungs-, Beratungs- und Leistungsaufgaben sollten den Kommunen zugewiesen werden. Die Kommunen sollten örtliche Vermittlungsagenturen errichten, Landesrecht sollte über Aufsichtsfragen und die Finanzierung der Vermittlungsagenturen entscheiden, der Bund sollte die Leistungen der Existenzsicherung weitgehend bezahlen. Kompetenzen der BA bezüglich bundesweiter Stellenerfassung und Anwendung arbeitsmarktpolitischer Instrumente sollten über Vereinbarungen zwischen Arbeitsagenturen und kommunalen Trägern der Existenzsicherung eingebunden werden. Die Vermittlungsagenturen sollten zur Umsetzung ihrer Aufgaben auf die Datenbanken der Arbeitsverwaltung zugreifen können.

Der Entwurf sah eine Erstattung der Kosten für Leistungen an erwerbsfähige Hilfebedürftige durch den Bund, gestaffelt nach Belastung der Länder, und eine Erstattung der Personal- und Verwaltungskosten als definierte Festbeträge vor. Durch die Finanzierung der Leistungen zu rund zwei Dritteln aus Bundesmitteln sollten Anreize gesetzt werden, auf Bundesebene eine Wachstum fördernde Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu betreiben. Die Finanzierung sollte über eine Grundgesetzänderung gesichert werden.¹³ Insgesamt ging der Entwurf von einer Entlastungswirkung für Bund und Länder von 1,1 Mrd. Euro aus. Allerdings forderte er zugleich zusätzliche Bundesmittel in Höhe von 3 Mrd. Euro für die Einführung eines flächendeckenden Kombilohns zur Förderung des Niedriglohnssektors.

Stark vereinfacht wollte also die rot-grüne Bundesregierung ein drittes Leistungssystem für alle erwerbsfähigen Transferleistungsbezieher/innen schaffen, während CDU/CSU alle Langzeitarbeitslosen in die Sozialhilfe verweisen und dann über die Förderung des Niedriglohnssektors und die Schaffung kommunaler Vermittlungsagenturen aktivieren wollten.

Abbildung 1: Die Gesetzentwürfe zur Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

	Rot-grüne Bundesregierung (Hartz IV vom 05.09.2003)	Land Hessen (EGG vom 11.09.2003)
Leistungsträgerschaft	Bundesagentur für Arbeit	Kommunen
Finanzierungsverantwortung	100% Bund Kosten der Unterkunft in Transferleistungssystem integriert	Bund (bis 2009 66% Bund, 33% Länder) (bei Verwaltungskosten 60% Bund) + 3 Mrd. pauschaler Lohnkostenzuschuss durch Bund
Einbindung der Agentur bzw. der Kommune	Durch Vereinbarungen	Durch Vereinbarungen Vermittlungsagenturen sollen auf BA-Datenbanken zugreifen können
Aufsicht	Bundesministerium (BMWA)	Länder
Form des Finanzausgleichs	Verschiebung der Umsatzsteuerbeteiligung von den Ländern auf den Bund um 2,1 bis 7,3 Prozentpunkte; Aussteuerungsbeitrag der BA	Verrechnung entstandener Kosten nach gesetzlich definierten Anteilen zwischen Bund und Ländern und gesetzlich geregelte Festbeträge
Grundgesetzänderung vorgesehen	Nein	Ja (zur Einführung eines Art. 106b als Finanzierungsregel)
Sonstiges	Wohngeldreform, Einführung Kindergeldzuschlag; im Übergang Beauftragung der Kommunen durch Bundesgesetz	Schaffung eines dauerhaften Kombilohns; Länder erhalten Steueraufkommen des Bundes für Alhi (Art. 106b GG)

Der Gesetzgebungsprozess verlief in einer Phase mit knapper rot-grüner Mehrheit im Bundestag und einer Mehrheit der CDU-regierten Länder im Bundesrat. Die politischen Verhandlungen waren durch die Schwierigkeit geprägt, unter Zeitdruck eine funktionsfähige

hige Institutionenordnung für die bereits grundsätzlich vereinbarte neue Sozialleistung zu entwickeln und damit zugleich den Konflikt um die Lastenverteilung für die Transformation bestehender Institutionen zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu lösen.

Hinzu kam, dass parallel zu den Verhandlungen um Hartz IV intensive Debatten um eine Reform der föderalen Grundordnung begannen (vgl. *Thaysen 2003, Margedant 2003*)¹⁴. Am 16. Oktober 2003, einen Tag vor der Abstimmung über das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, setzten Bundestag und Bundesrat die *Kommission zur Modernisierung der staatlichen Ordnung* ein.¹⁵ Darauf wird später zurückzukommen sein.

In der ersten Lesung im Bundestag am 11. September, die Hartz III, Hartz IV und das EGG in Verbindung mit dem Haushaltsgesetz des Bundes für das Jahr 2004 verhandelte, erörterten Regierung und Opposition ihre grundsätzlichen Positionen. Bundesminister *Wolfgang Clement* (SPD) hob die Bedeutung der Kooperation von Bundesanstalt für Arbeit und Kommunen hervor und führte gegen den Vorschlag zur Kommunalisierung die Schaffung neuer Doppelstrukturen, die Trennung von Finanzierungs- und Umsetzungsverantwortung, die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes und die Mehrausgaben durch die dauerhafte Subventionierung des Niedriglohnsektors ins Feld (vgl. *Deutscher Bundestag 2003c*, S. 5107f.). *Karl-Josef Laumann* (CDU/CSU) argumentierte für die Kommunalisierung, weil die BA nicht in der Lage sei, die neue Leistung in der gewünschten Qualität zu erbringen und die Kommunen langjährige Erfahrungen im Umgang mit Langzeitarbeitslosen hätten, für die Förderung des Niedriglohnsektors zur Unterstützung langzeitarbeitsloser Geringqualifizierter und für ein Aussetzen der BA-Reform bis zur Entscheidung über die Trägerschaft der Grundsicherung (vgl. *Deutscher Bundestag 2003c*, S. 5112f.).

In der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit Anfang Oktober wurden die konträren Positionen der Akteure, die bereits in der Gemeindefinanzreform-Kommission beraten hatten, erneut deutlich. Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund sprachen sich gegen die Kommunalisierung aus und betonten, die Kommunen allein wären nicht in der Lage, die geschätzt 2,6 Millionen erwerbsfähigen Leistungsempfänger/innen in der entsprechenden Qualität zu betreuen, man wolle den Bund nicht aus der Verantwortung für die Arbeitslosigkeit entlassen, die Finanzierungsfragen seien nicht gelöst, die im EGG anvisierten gemeinnützigen Arbeitsplätze seien im vorgesehenen Umfang nicht einzurichten und die Kommunen seien außerstande, im notwendigen Maß überregionale Vermittlung zu leisten. Beide Spitzenverbände forderten aber zugleich auch, die Kooperation zwischen BA und Kommunen im Gesetzentwurf der Regierung klarer zu regeln. Der Deutsche Landkreistag argumentierte für die Kommunalisierung, weil die Kommunen trotz sinkender Einnahmen und steigender Aufgabenfülle haushaltspolitisch und strukturell besser als die BA in der Lage seien, die Aufgabe zu erfüllen, weil sie mit den Ressourcen flexibler als die BA umgehen könnten und ihrerseits in der Umsetzung leicht mit der BA kooperieren könnten.

Die Verbände der Wohlfahrtspflege unterstützten grundsätzlich eher den Vorschlag der Bundesregierung. Sie kritisierten aber die fehlende Absicherung sowohl der Kooperation zwischen BA und Kommunen als auch der Kooperationsrechte Dritter in den Job-Centern und forderten deshalb, diese in eigener Rechtsträgerschaft zu organisieren. Die BDA stellte – wie auch die BA selbst – in Zweifel, ob die BA-Reform und die Übertragung der Zuständigkeiten für die Grundsicherung an die BA gleichzeitig umsetzbar wären (vgl. *Deutscher Bundestag 2003d*).

In der zweiten und dritten Lesung am 17. Oktober beschloss der Bundestag mit den Stimmen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (vgl. *Deutscher Bundestag* 2003e).¹⁶ Am gleichen Tag stimmte der Bundesrat mehrheitlich dafür, das Existenzgrundlagengesetz in den Bundestag einzubringen.

In den Verhandlungen war klar geworden, dass sich beide Seiten weder im Hinblick auf die Leistungsträgerschaft noch auf die Finanzierung näher gekommen waren. Deshalb rief der Bundesrat nach seinen Beratungen am 7. November 2003 den Vermittlungsausschuss an.

Im Ergebnis des Vermittlungsverfahrens wurden am 19. Dezember 2003 u.a. folgende gesetzliche Änderungen vorgeschlagen (vgl. *Deutscher Bundestag* 2003f):

- Die Bundesagentur für Arbeit und die Kommunen sind beide Träger spezieller Leistungen des SGB II.
- Es werden Arbeitsgemeinschaften zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung von BA und Kommune errichtet.
- Es wird ein Optionsrecht der Kommunen zur Übernahme aller Leistungen eingeführt, wobei die Kommunen auf Antrag als Träger anstelle der BA zugelassen werden sollen. Näheres muss ein weiteres Gesetz regeln.

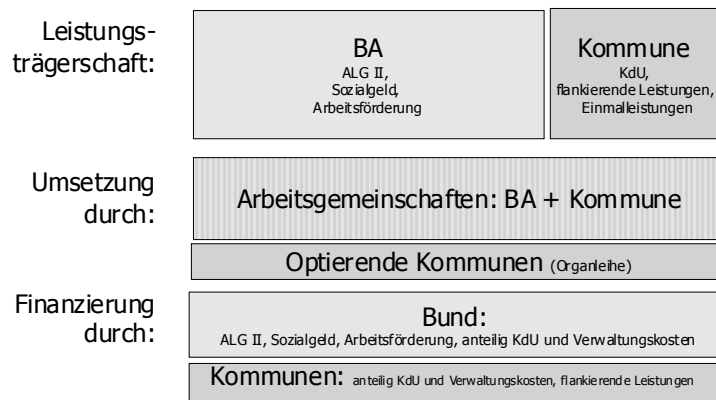
In einem gemeinsamen Antrag aller Bundestagsfraktionen vom 18. Dezember 2003 (vgl. *Deutscher Bundestag* 2003g) wurden wesentliche Bestandteile des Kompromisses fixiert: Das Gesetz zur Regelung des Optionsrechts sollte bis Ende Februar 2004 eingebracht werden, um die Umstellung zu sichern. Es sollte den Kommunen die Option einräumen, die Aufgaben der Arbeitsagenturen an deren Stelle zu übernehmen. Es sollte Regelungen treffen, wie die Optionskommunen über Zielvereinbarungen mit den Regionaldirektionen der BA und den Ländern in das Zielsteuerungssystem zwischen BMAS und BA eingebunden werden könnten und wie die finanziellen Mittel des Bundes für die optierenden Kommunen über die BA ausbezahlt wären. Es sollte Anreizsysteme für eine effiziente Leistungserbringung entwickeln und Regelungen treffen, die sicherten, dass die Optionslösung evaluiert würde. Am 19. Dezember nahmen Bundestag und Bundesrat die Änderungsvorschläge des Vermittlungsausschusses jeweils mehrheitlich an.

Am 30. März 2004 legte die Bundesregierung das sog. Kommunale Optionsgesetz vor, um das Optionsrecht der Kommunen konkreter auszugestalten (vgl. *Deutscher Bundestag* 2004a).

Es sah vor, die optierenden Kommunen im Rahmen einer Organleihe mit der Leistung zu beauftragen und sie damit formal der Bundesagentur für Arbeit zuzuordnen. Diese Kommunen sollten mit den Regionaldirektionen der BA Zielvereinbarungen abschließen, um sie in den gesetzlich vorgesehenen Zielvereinbarungsprozess der BA mit den ARGen einzubinden. Damit sollten die Kommunen zwar nach § 6a SGB II alternative Modelle zur Eingliederung ausprobieren können, als an die BA ausgeliehenes Organ jedoch deren Steuerungslogik unterworfen sein.

Abbildung 2: Institutionenstruktur der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Entwurf zum Kommunalen Optionsgesetz

Institutionenstruktur der Grundsicherung für Arbeitsuchende
nach dem Entwurf zum Kommunalen Optionsgesetz



In der ersten Lesung des Optionsgesetzes am 2. April 2004 wurde deutlich, dass die Organleihe aus Sicht der Regierungskoalition dazu dienen sollte, die optierenden Kommunen an Zielvereinbarungen mit der BA binden zu können und so den wirtschaftlichen Einsatz von Bundesmitteln zu sichern. Dagegen regte sich heftige Kritik. *Roland Koch* warf der Regierungskoalition vor, sie habe sich wissentlich über den Kompromiss des Vermittlungsausschusses – eine eigenständige kommunale Trägerschaft als wettbewerbliche Alternative zur BA – hinweggesetzt (vgl. *Deutscher Bundestag* 2004b, S. 9353). *Karl-Josef Laumann* (CDU/CSU) argumentierte, die Regierungskoalition wolle keine kommunale Trägerschaft, „um Ihre zentralistische Idee aus Berlin und Nürnberg, wie eine Krake in das Land hinein eine ideologische Arbeitsmarktpolitik zu betreiben, umzusetzen“ (a.a.O., S. 9364).

Der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit *Wolfgang Clement* verteidigte die Organleihe als im Sinne des Vermittlungsausschusses und erklärte, die von den Ländern favorisierte Lösung einer kommunalen Trägerschaft unter Änderung des Grundgesetzes sei für die Bund nicht akzeptabel: „Der Bund soll also die Musik bezahlen, die die Länder – im Verhältnis zu den Kommunen – spielen. Niemand kann ernsthaft erwarten, dass dies vonseiten des Bundes praktiziert wird.“ (a.a.O., S. 9352).

In der Anhörung waren die kommunalen Spitzenverbände in der Ablehnung der Organleihe einer Meinung, da mit ihr die kommunale Selbstverwaltung gefährdet sei. Besonders deutlich formulierte es der DLT in seiner schriftlichen Stellungnahme: „Das Organleihemodell ist das Gegenteil dessen, was mit der Option kommunaler Trägerschaft in § 6a SGB II gesetzlich verabredet worden ist. Diese Konstruktion stellt ohne wenn und aber eine eindeutige Rechtsbeugung des gefundenen Ergebnisses im Vermittlungsausschuss, wie es in § 6 a SGB II bereits Gesetzeskraft erlangt hat, dar.“ (*Deutscher Bundestag* 2004c, S.15). Die Spitzenverbände kündigten an, dass unter den Bedingungen der Organleihe nur sehr wenige Kommunen das Optionsrecht nutzen würden. Damit hätte die

Hauptlast der Einführung des SGB II bei der BA gelegen, die diese Last aber auch nicht tragen wollte.

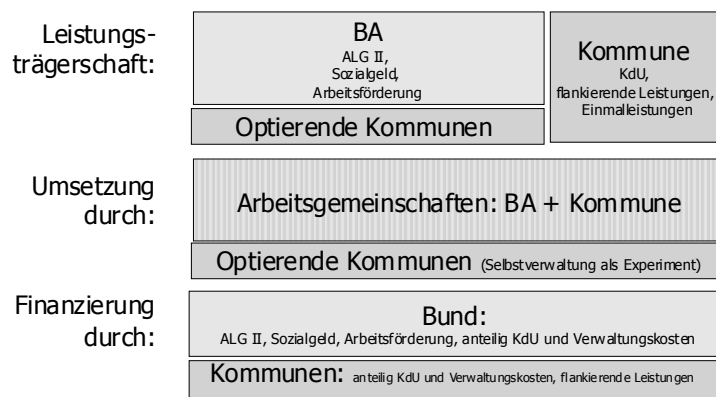
In der zweiten und dritten Lesung wiederholten sich die Argumente. Die Regierungskoalition warf der Opposition eine machtpolitisch begründete Blockadehaltung vor und verwies darauf, dass *Roland Koch* im Vermittlungsverfahren das Angebot abgelehnt habe, dem von ihm regierten Bundesland Hessen vollständig das Optionsrecht einzuräumen. Letztlich wurde das Gesetz am 29. April 2004 mit den Stimmen der Regierungskoalition beschlossen.

Der Bundesrat behandelte das Optionsgesetz am 14. Mai 2004 und rief erneut den Vermittlungsausschuss an, diesmal mit der Maßgabe, das Gesetz in den Punkten Organierte und Sicherstellung der Entlastung der kommunalen Haushalte zu überarbeiten (vgl. *Bundesrat 2004a*).

Im Ergebnis der Verhandlungen im Vermittlungsausschuss wurde das Optionsrecht als sechsjähriges Experiment in kommunaler Trägerschaft ausgestaltet. Die Zahl der optionsberechtigten Kommunen wurde auf 69 festgelegt und auf die Bundesländer entsprechend ihres Stimmenanteils im Bundesrat verteilt. Man einigte sich darauf, dass der Bund die Kosten für die zugelassenen kommunalen Träger nach Art. 106 Abs. 8 Grundgesetz übernimmt, obwohl die Kommunen die Aufgabe nicht vom Bund zugeteilt bekommen, und man entschied, das Experiment wissenschaftlich evaluieren zu lassen. Dem Kompromiss des Vermittlungsausschusses stimmten Bundestag und Bundesrat Anfang Juli 2004 mehrheitlich zu.

Abbildung 3: Institutionenstruktur der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Kompromiss zum Kommunalen Optionsgesetz

Institutionenstruktur der Grundsicherung für Arbeitsuchende
nach dem Kompromiss zum Kommunalen Optionsgesetz



Damit entstanden Mischsysteme auf allen Ebenen: eine geteilte Trägerschaft zwischen BA und den Kommunen¹⁷, die Umsetzung durch von BA und Kommunen gebildete Arbeitsgemeinschaften (ARGen) und durch zugelassene kommunale Träger (zkT) sowie eine gemischte Finanzierung der Aufgaben¹⁸.

Damit ist die Genese der Institutionenordnung des SGB II als eine Intensivierung der Verflechtung von Zuständigkeiten verschiedener bundesstaatlichen Ebenen zu interpretieren. Dies lässt sich einerseits mit der Grundanlage des Gesetzes als kombiniertem Arbeitsmarkt- und Fürsorgegesetz (vgl. *Knuth* 2006) erklären, das Aufgaben verschiedener staatlicher Ebenen bündelt. Andererseits lässt sich argumentieren, dass unter der sozialleistungspolitischen Prämisse der „Leistungen aus einer Hand“ und angesichts der machtpolitischen wie der finanzpolitischen Verhandlungsblockaden zwischen Bundestag und Bundesrat nur eine Lösung möglich war, die eine weitere Verflechtung der Aufgaben von Bund und Kommunen beförderte.

3. Institutionelle Vielfalt als administrative Praxis

Die Umsetzung der Grundsicherung ab dem 1. Januar 2005 sollte nun im Regelfall durch Arbeitsgemeinschaften (ARGen) gewährleistet werden, in denen Arbeitsagenturen und Kommunen gemeinsam die Leistungen erbringen. 69 sog. zugelassenen kommunalen Trägern¹⁹ wurde die Möglichkeit eröffnet, für einen auf sechs Jahre begrenzten Zeitraum das Gesetz in alleiniger Aufgabenverantwortung, aber in Finanzierungsverantwortung des Bundes umzusetzen.

Daneben existiert noch eine dritte Organisationsform, die sog. getrennte Aufgabenwahrnehmung. Dabei übernimmt die lokale Arbeitsagentur alle Aufgaben in Trägerschaft der BA, also auch alle Eingliederungsleistungen, und die Kommune erbringt ihre Leistungen getrennt.

Die vielfältigen Umsetzungsprobleme des SGB II hier zu erörtern, würde zu weit führen.²⁰ Stattdessen werden hier die institutionellen Grundprobleme der drei Arrangements nur vereinfacht und verkürzt angerissen.

Die *zugelassenen kommunalen Träger* führen für einen befristeten Zeitraum eine Bundesaufgabe in kommunaler Selbstverwaltung aus²¹, ohne dass ihnen eine Finanzierungsverantwortung für diese Aufgabe zukommt. Sie haben deshalb strukturell kein starkes Interesse daran, die Bundesmittel möglichst effektiv und wirtschaftlich einzusetzen. Dagegen können sie versuchen, kommunale fiskalpolitische Interessen mit Hilfe des SGB II zu bedienen. Sie können beispielsweise überzähliges Personal aus der Kommunalverwaltung im Bereich der Grundsicherung einsetzen oder die Aufgabe an eine Beschäftigungsgesellschaft übertragen, so dass der Bund diese Mitarbeiter finanziert. Sie können aber auch einen Teil der kommunalen Infrastruktur mit Mitteln des SGB II finanzieren, indem beispielsweise gezielt gemeinnützige Beschäftigung im kommunalen Bereich gefördert wird. Die Ziele der Optionskommunen können damit jenseits der Zielsetzung des SGB II liegen, wenngleich der Wettbewerb durch das Experiment eine gewisse Rückbindung an das SGB II erzeugt.

Seitens der Länder überwiegt rechtsaufsichtliche Zuständigkeit. Im Gesetz ist eine Kontrolle durch den Bundesrechnungshof vorgesehen, die sich auf die Prüfung von Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit erstreckt. Daneben hat das BMAS eine Prüfgruppe eingerichtet, die den Finanztransfer zu den Optionskommunen ex post kontrolliert. Insgesamt ist die Kontrolle durch Bundes- und Landesinstitutionen in diesem Modell am geringsten.

Bei den *Arbeitsgemeinschaften (ARGen)* haben Bund und Kommunen strukturell ein gemeinsames Interesse an der Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes, das über Aushand-

lungsprozesse in der Trägerversammlung gesichert wird. Sie praktizieren in den ARGEn aber eine nicht mit dem Grundgesetz vereinbare Mischverwaltung. Einerseits versucht die BA angesichts des hohen Bundesanteils im Bereich der Aufgaben- wie der Finanzierungsverantwortung, die Interessen des Bundes in den ARGEn über Weisungen hierarchisch durchzusetzen, wobei sie immer auf die Kooperationsbereitschaft der beteiligten Kommunen angewiesen ist, vor allem dann, wenn die ARGE die sog. Rahmenvereinbarung²² unterschrieben und die Kommune die Mehrheit in der Trägerversammlung übernommen hat. Andererseits versucht die BA über Empfehlungen, Prozesse in den ARGEn indirekt zu beeinflussen. Die Kommunen fordern zugleich faire Verhandlungen jenseits der hierarchischen BA-Strukturen und können gegebenenfalls für falsch gehaltene Entscheidungen blockieren. Die Notwendigkeit von Verhandlungen „im Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1991, S. 629) der BA-Zentrale erhöht in diesem Modell die Transaktionskosten und das operative Konfliktpotential.

Das *Modell der getrennten Aufgabenwahrnehmung* ist zwar für die jeweiligen Leistungsträger am besten hierarchisch steuerbar. Es ist allerdings mit dem relativ geringen Kooperationsbedarf zwischen Arbeitsagentur und Kommune zugleich relativ weit von der Idee der Hilfeleistung aus einer Hand entfernt. Es fördert zudem Doppelstrukturen im Bereich der passiven Leistungen, weil beispielsweise die Regeln zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen auf BA- und kommunale Leistungen aufeinander Bezug nehmen. Das Modell geht zudem hinter die Absicht der mit „Hartz IV“ eingeführten Wohngeldreform zurück, Unterkunftsleistungen in die jeweiligen Transfersysteme zu integrieren, denn hier werden die Leistungen für die Kosten der Unterkunft zwar aus einem Rechtskreis, aber von getrennten Administrationen erbracht.

4. Die Kritik am institutionellen Kompromiss

Die Kritik an der grundsätzlichen institutionellen Lösung wie an Einzelfragen der Administration begleitet die Umsetzung des Gesetzes bis heute.

Der Bundesrechnungshof (BRH) kritisierte mehrfach die fehlende Steuerbarkeit der Grundsicherung. Im Fall der Optionskommunen wurde empfohlen, eine gesetzliche Regelung zu schaffen, „nach der die Fachverantwortung dem Umfang der Finanzierungsverantwortung des Bundes folgt“ (Bundesrechnungshof 2006, S. 37). Im Fall der ARGEn wurde die fehlende Durchsetzung von Bundesinteressen bemängelt, die durch eine uneindeutige Verantwortungsteilung verursacht werde (a.a.O. 2006, S. 32ff.). Aus Sicht des BRH erfüllte lediglich die getrennte Aufgabenwahrnehmung die Anforderungen an klare Verwaltungsstrukturen.²³

Daneben spielte bisher die Kritik des Deutschen Landkreistages die wichtigste Rolle. Unter seiner Federführung reichten Ende 2004 elf Landkreise vor dem Bundesverfassungsgericht Klage gegen die Aufgabenzuweisung an die Kommunen (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II), die Finanzierungsregeln²⁴ und gegen die Arbeitsgemeinschaft als verpflichtend einzurichtende Institution²⁵ ein (vgl. Henneke 2005; Kersten 2005).

Während der Klage in den ersten beiden Punkten im Urteil vom Dezember 2007 nicht stattgegeben wurde, hat das BVerfG die ARGE wegen eines Verstoßes gegen Art. 28 Abs. 2 i.V.m. Art. 83 GG mit 5:3 Stimmen „für unvereinbar mit dem Grundgesetz“ (BVerfG 2007, Rz 203) erklärt und eine Neuregelung bis zum 31.12.2010 gefordert. In der Urteilsbegründung heißt es, die Verpflichtung zur Gründung von ARGEn verletze die

Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden und die Garantie der eigenverantwortlichen Aufgabenerledigung. Letztere werde „beeinträchtigt, wenn der Gesetzgeber ohne hinreichend rechtfertigenden Grund die gleichzeitige Aufgabenwahrnehmung durch verschiedene Verwaltungsbehörden verbindlich anordnet“ (*BVerfG* 2007, Rz 149). Weil das Grundgesetz (jenseits Art. 91 a, 91 b, 108 Abs.1 S. 3 und 108 Abs. 2 S. 3) keine Gemeinschaftseinrichtungen von Bund und Ländern zur gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben kenne, sei auch die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern nach Art. 83ff. GG berührt. Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger, argumentiert das *BVerfG*, bedeute „rechtsstaatliche Verwaltungsorganisation [...] zuallererst Klarheit der Kompetenzordnung“ (*BVerfG* 2007, Rz 157), die das Gericht als nicht gegeben ansah. Damit fehle das grundgesetzlich notwendige Legitimationsniveau. Zudem sei der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation verletzt (vgl. *BVerfG* 2007, Rz 176ff.), was auch die Aufsichtsregeln für die ARGE belegten. Zudem fehle es an Normenklarheit und Widerspruchsfreiheit.

Den politischen Entscheidungsträgern schreibt das Gericht einen klaren Satz ins Stammbuch: „Mangelnde politische Einigungsfähigkeit kann keinen Kompromiss rechtfertigen, der mit der Verfassung nicht vereinbar ist.“ (*BVerfG* 2007, Rz 174).

5. Wie weiter nach dem Urteil aus Karlsruhe?

Für die Neuregelung der Materie gelten heute im Vergleich zum Jahre 2004 grundlegend veränderte Rahmenbedingungen. Und hier kommen nun die Föderalismus-Reform und damit die *Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung* ins Spiel.

5.1 Föderalismus-Reform I

Ziel der Reform war es, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, indem die politischen Verantwortlichkeiten klarer geordnet werden. Die *Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung* sollte v.a. Vorschläge zur Entflechtung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern entwickeln, um den Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze zu reduzieren und so auch die Vetomacht des Bundesrates zu reduzieren (vgl. *Reutter* 2006).

Der Auftrag der Kommission kollidierte jedoch nach Meinung von *Fritz Scharpf* (2006, S. 6) „mit der grundlegenden Architektur des deutschen Bundesstaates, in der dem Bund und den Ländern nicht bestimmte Staatsaufgaben im Ganzen, sondern einzelne Staatsfunktionen zugeordnet werden“, ignorierte den sachlich begründeten „Mehrebenencharakter der Staatsaufgaben“ und die „gravierenden Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Länder.“

Hier soll nicht der Verhandlungsprozess rekonstruiert werden. Stattdessen soll auf einige Punkte hingewiesen werden, die für die Weiterentwicklung des SGB II von Bedeutung sind.

Am 14. Mai 2004 – also kurz bevor sich der Vermittlungsausschuss mit dem Optionsgesetz befasste – legten die Ministerpräsidenten der Kommission ein gemeinsames Positionspapier vor, mit dem sie umfassende Gesetzgebungskompetenzen, u.a. zur regio-

nen Regelung „regionaler Lebenssachverhalte“ in den Bereichen Fürsorge- und Arbeitsmarktpolitik forderten (vgl. *Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung* 2004, S. 6f.). Das Interesse an Arbeitsmarkt- und Fürsorgepolitik kann man durchaus als strategische Positionierung der Länder für die parallelen Verhandlungen um das Kommunale Optionsgesetz interpretieren.

Nachdem die Föderalismus-Kommission im Dezember 2004 zunächst für gescheitert erklärt wurde, nahm die Große Koalition das Thema wieder auf und brachte im März 2006 einen Gesetzentwurf auf den Weg (*Deutscher Bundestag* 2006a). Nach Anhörungen im Bundestag im Mai 2006 und der Verabschiedung im Juni 2006 trat das neue Grundgesetz am 01. September 2006 in Kraft.

Die Arbeitsmarktpolitik wurde dabei klar dem Bund zugeordnet. Der Titel „öffentliche Fürsorge“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) wurde Artikel 72 Abs. 2 Grundgesetz zugeordnet. Das bedeutet, der Bund hat hier das Gesetzgebungsrecht, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ Auch Artikel 84 wurde verändert: Grundsätzlich regeln die Länder die Verfahren und Institutionen zur Administration selbst, wenn sie Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen (Abs. 1 S. 1). Sollte ein Bundesgesetz dazu Regeln beinhalten, können entweder die Länder davon abweichende Regeln treffen (Abs. 1 S. 2) oder das Gesetz wird zustimmungspflichtig (Abs. 1 S. 5 und S. 6). Zudem darf der Bund Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht mehr per Gesetz Aufgaben übertragen (Abs. 1 S. 7).²⁶

Allerdings steht der reduzierten Zustimmungspflichtigkeit und ihrer weitgehenden Ersetzung durch Abweichungsrechte nach Art. 84 GG [neu] zumindest teilweise die Regelung in Artikel 104 a Abs. 4 GG [neu] entgegen, die nun neue Zustimmungspflichten für jene Gesetze definiert, die die Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten verpflichten.

Über die Wirkung dieser zwei zueinander in Bezug stehenden Regelungen existieren unterschiedliche Interpretationen. Während die einen (vgl. *Röttgen/Boehl* 2007, S. 34f. oder *Schön* 2007, S. 86) auch anhand von rückblickenden Berechnungen davon ausgehen, dass mit der Neuregelung von Artikel 84 die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze erheblich sinken werde²⁷, argumentieren die anderen (vgl. *Scharpf* 2006, S. 7) eher qualitativ und sehen im Ergebnis die Zustimmungsrechte der Länder in politisch besonders wichtigen Fragen insgesamt eher erweitert als reduziert.²⁸

5.2 Handlungsoptionen nach der Föderalismus-Reform I

Im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde mit den Art. 84 und 104 Abs. 4 [neu] die Vetoposition des Bundesrats insgesamt eher gestärkt als geschwächt, denn von einer Änderung der institutionellen Regelungsstrukturen der Grundsicherung werden sowohl finanzielle als auch verfahrenstechnische Fragen auf der Ebene der Länder bzw. Kommunen berührt. Damit dürften nachfolgende Gesetzesänderungen auf noch breitere Vetopotentiale des Bundesrats stoßen.²⁹

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom Dezember 2007 auf zwei Optionen für eine grundgesetzkonforme Grundsicherung aus einer Hand (vgl. *BVerfG* 2007, Rz 172) verwiesen: Entweder der Bund führt das Gesetz nach Art. 87 GG mit einer

eigenständigen Bundesbehörde aus³⁰ oder der Gesamtvollzug wird nach Art. 83 GG den Ländern als eigene Angelegenheit überlassen. Eine geteilte Leistungsträgerschaft wäre demnach nicht möglich.³¹

Unmittelbar nach der Entscheidung des BVerfG hatte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zunächst für das Modell der getrennten Aufgabenwahrnehmung geworben (*BMAS* 2008a). Dagegen argumentierte beispielsweise der Deutsche Landkreistag, die BA sei eine Versicherungsinstitution, aber keine Fürsorgebehörde (vgl. Deutscher Landkreistag 2008, S. 6). Deshalb sei eine Grundgesetzänderung nötig, wolle der Bund Teile des SGB II durch die BA ausführen lassen.

Im Februar 2008 traten das BMAS und die BA gemeinsam mit dem Vorschlag des „kooperativen Jobcenters“ an die Öffentlichkeit (vgl. *Scheele/Weise* 2008). Im ersten Vorschlag dazu hieß es, Bund und Kommunen sollten künftig ihre Leistungen nach dem SGB II in getrennter Trägerschaft, aber so weit wie möglich unter einem Dach erfüllen. Kooperation werde auf freiwilliger vertraglicher Basis angestrebt, ein Kooperationsausschuss solle die Rolle der Trägerversammlungen übernehmen, ohne dabei den Kommunen wie bisher eine Mehrheit oder Vetoposition einzuräumen. Die Steuerung solle über Ziele und Mindeststandards erfolgen, die Geschäftsführung des kooperativen Jobcenters innerhalb der lokalen Arbeitsagentur eigenverantwortlich handeln. Der Bund bot den Kommunen an, die kommunalen Mitarbeiter/innen aus den ARGEs sowie die kommunalen ARGE-Geschäftsführer/innen dauerhaft und mit Beschäftigungs- und Vergütungsgarantien zu übernehmen. Zugleich sollten SGB II und SGB III als getrennte Bereiche in der BA klarer voneinander abgegrenzt werden. Die Kritik gegen dieses Modell richtete sich u.a. gegen den fehlenden kommunalen Einfluss, die fehlenden Anreize für das Personal, von einer Kommune in eine zentralistische Bundesbehörde zu wechseln, und gegen den Aufbau von komplexen Doppelstrukturen zur Berechnung und Auszahlung der passiven Leistungen.

Nach heftigen öffentlichen Debatten im Frühjahr richtete der Bund im Mai 2008 nach einem entsprechenden Beschluss der Arbeits- und Sozialminister-Konferenz (ASMK) eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe ein, die bis Ende Juni drei Varianten prüfen und beraten sollte: die ARGE verfassungskonform zu gestalten, die passiven Leistungen als Bundesauftragsverwaltung generell an die Kommunen zu delegieren und das kooperative Jobcenter zu konkretisieren. Dabei galt als Bedingung, die geteilte Leistungsträgerschaft aufrechtzuerhalten und Finanzverschiebungen zwischen den Ebenen zu vermeiden.

Die Unterarbeitsgruppe, die sich mit der ARGE beschäftigte, entwickelte einen neuen Vorschlag, wie bei geteilter Trägerschaft die Mischverwaltung verfassungskonform zu gestalten sei. Dazu sollten sog. „Zentren für Arbeit & Soziales“ als Teile der jeweiligen Landesverwaltung errichtet werden, über die die Länder die Aufsicht führten, für die der Bund zugleich die Finanzierung sichere und die er über Zielvereinbarungen mit den Ländern steuern könne (vgl. *Bund-Länder-Arbeitsgruppe* 2008). Da Landes- und Bundesbehörden zur Zusammenarbeit verpflichtet seien, könne über diesen Weg die Leistungserbringung aus einer Hand ermöglicht werden. Dagegen äußerte der Bund Bedenken, weil er die Aufsichtsmöglichkeiten des Bundes nicht gesichert sah, weil Finanzierungs- und Umsetzungsverantwortung auseinander fielen, wegen Unklarheiten beim Personalübergang und wegen weiterer administrativer Fragen der Umstellung des Gesamtsystems (vgl. *BMAS* 2008b).

Mitte Juli 2008 fassten Bund und Länder den Beschluss, eine Lösung auf dem Weg der Verfassungsänderung im Sinne der Arbeitsgemeinschaft zu suchen. Unter Beibehal-

tung der geteilten Trägerschaft soll ein Modell der Mischverwaltung institutionalisiert werden, das einen einheitlichen Personalkörper ermöglicht, die Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen in arbeitsmarktpolitischen Fragen festschreibt und eine klare Lösung der Aufsichtsfragen bietet. Zugleich soll der Fortbestand der bisherigen zugelassenen kommunalen Träger gesichert werden. Die dazu notwendigen Verfassungsänderungen sollen „auf einen engen, auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogenen Ausnahmetatbestand beschränkt“ (ASMK 2008, S. 2) werden.

6. Resümee

Hinter der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende stand zunächst vordergründig die Idee, zuvor kommunale Fürsorge- und bundesstaatliche Arbeitsmarktpolitik in einem Gesetz zusammenzuführen, um den Bürger/innen die viel gerühmten „Leistungen aus einer Hand“ zu bieten, Verschiebebahnhöfe zwischen den Leistungssystemen abzubauen und so auch die öffentlichen Ausgaben für beide Leistungssysteme in den Griff zu bekommen.

Die Kombination beider Politikfelder in einem Gesetz führte zugleich zu einer zunehmenden Verflechtung von Bundes- und Landesebene in der Gesetzgebung, und aus der Zustimmungspflichtigkeit des SGB II erwuchs den Ländern im Bundesrat eine starke Vetoposition.

Dementsprechend waren sowohl der Gesetzgebungsprozess für das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ als auch der für das „Kommunale Optionsgesetz“ stark geprägt von Problemen der Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern.

In Bezug auf die Ausgestaltung der Institutionenordnung und die Finanzierung der neuen Leistungen standen sich zwei konträre Positionen gegenüber: die von SPD und Bündnis 90/Die Grünen gebildete Bundesregierung wollte die Grundsicherung durch die Bundesbehörde BA administrieren lassen, die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger/innen damit institutionell an das versicherungsbasierte System der Arbeitsförderung heranführen und zugleich die Kommunen finanziell entlasten. Die Mehrheit der konservativ geführten Bundesländer und die CDU/CSU-Opposition im Bundestag wollten die ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger/innen in ein erweitertes System der kommunalen Sozialhilfe mit starken Arbeitsanreizen integrieren, flankiert von einer flächendeckenden Förderung der Niedriglohnsektors über Lohnkostenzuschüsse. Anders als in der vormaligen Sozialhilfe hätte aber mehrheitlich der Bund die Finanzierungsverantwortung für dieses Modell tragen sollen.

Betrachtet man einerseits die Schärfe der parlamentarischen Debatten und die geringe Beweglichkeit in den Lösungswegen und berücksichtigt man andererseits, dass die Länder heute der Kommunalisierung der Grundsicherung eher skeptisch gegenüber stehen, dann kann konstatiert werden, dass die Strategie der CDU/CSU-Bundestagsopposition und der mehrheitlich von CDU/CSU regierten Länder in den Jahren 2003 und 2004 stärker macht- als fachpolitisch motiviert war.³² Komplexe föderale Zuständigkeiten für die Administration und Finanzierung der neuen Leistungen haben den Akteuren dabei starke fiskal- und verfassungspolitische Argumente in die Hände gegeben.

In intransparenten Prozessen im Vermittlungsausschuss wurde schließlich ein institutioneller Kompromiss gefunden, der auf allen Ebenen Mischstrukturen konstituierte: geteilte Leistungsträgerschaft zwischen Bund und Kommunen, gemischte Verwaltung bei-

der Leistungsbereiche in den Arbeitsgemeinschaften mit der experimentellen Ausnahmelösung der optierenden Kommunen und gemischte Finanzierung. Aus diesen Mischstrukturen ergaben sich zudem eine zwischen Bund und Ländern gemischte Gesetzgebungszuständigkeit und gemischte Aufsichtsstrukturen, in anderen Worten: eine zunehmende Politikverflechtung.

Was hinsichtlich des Ziels, öffentliche Leistungen verschiedener Ebenen „aus einer Hand“ zur Verfügung zu stellen, als administrative Innovation gelten kann, wurde sowohl vom Bundesverfassungsgericht als auch vom Bundesrechnungshof unter dem Gesichtspunkt rechtmäßigen und wirtschaftlichen Regierens in weiten Teilen für problematisch, im konkreten Aspekt der Mischverwaltung in den Arbeitsgemeinschaften für unvereinbar mit dem Grundgesetz befunden. Beide staats- und verwaltungsrechtlich orientierten Institutionen betonen die Notwendigkeit der institutionellen und finanziellen Entflechtung der staatlichen Ebenen, und zwar sowohl mit fiskalpolitischen als auch mit demokratietheoretischen Argumenten.

Im Prinzip stehen die politischen Akteure heute wieder vor der gleichen schwierigen Entscheidung wie 2003: Wie kann die Institutionenordnung der Grundsicherung zweckmäßig, rechtmäßig und zukunftsfähig gestaltet werden?

Allerdings stellt sich angesichts der zwischenzeitlichen Änderung des Grundgesetzes, der Rechtsprechung und auch der Erfahrungen aus der Administration und Evaluation heute die Frage etwas gewandelt: Kann die Grundsicherung besser vom Bund mit einer eigenen Behörde oder in der Gestaltungshoheit der Länder ausgeführt werden, wobei letztere die Aufgabe dann an die Kommunen delegieren könnten – oder will man lieber die Verfassung ändern, um den einmal eingeschlagenen Pfad der Mischverwaltung nicht wieder zu verlassen? Auch wenn mit einer Großen Koalition im Bund die Chance, eine Verfassungsänderung durchzusetzen, größer als in anderen Konstellationen ist, reicht die Absicht allein noch nicht aus. Mindestens genauso wichtig ist zu klären, welche Ebene bereit ist, welche finanziellen Risiken zu tragen, denn die fiskalpolitischen Fragen sind angesichts eines Verteilungsvolumens von mehr als 40 Mrd. Euro von zentraler Bedeutung.

Die aktuelle politische Entwicklung scheint angesichts der zwischenzeitlichen Einigung von Bund und Ländern, eher die Verfassung im Sinne einer gemeinsamen Aufgabenerledigung zu ändern als eine Entscheidung zugunsten der Zuständigkeit einer Ebene zu treffen, sowohl in administrativen als auch in finanzpolitischen Belangen eher in Richtung einer weiteren Verflechtung zu laufen. Allerdings bleibt abzuwarten, ob diese Einigung einen konkreten Gesetzentwurf der Bundesregierung überdauern wird. Bisher ist der Weg aus der Politikverflechtungsfälle noch nicht in Sicht. Interessant wird es dabei sein, zu beobachten, ob und wie sich die veränderten politischen Mehrheiten, die Grundgesetzänderung und die Erfahrungen mit der nun bestehenden Institutionenordnung auf den Gesetzgebungsprozess auswirken.

Die Verantwortung für die bisherigen Probleme bei der Gestaltung der Institutionenordnung lässt sich nicht eindeutig zuweisen, da keine Protokolle des Vermittlungsausschusses vorliegen. Der Kampf um die Deutungshoheit des Kompromisses in den Parlamentsdebatten lässt allerdings den Schluss zu, im Interesse stärkerer demokratischer Legitimation seiner Arbeit ernsthaft über eine Änderung der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses und eine frühzeitigere Veröffentlichung seiner Dokumente nachzudenken.

Die Entwicklung der Grundsicherung ist aber auch ein – vielleicht besonders markantes – Beispiel für ein grundlegendes Problem der staatlichen Reformen in der Bundesrepublik: Wo leistungsrechtliche Reformen auf die Bündelung der Leistungen verschie-

dener staatlicher Ebenen und verfassungsrechtliche Reformen zugleich auf die Trennung der Zuständigkeiten zwischen den Ebenen zielen, entsteht ein Reform-Dilemma, das zugleich als Verflechtungs- und als Entflechtungsfälle beschrieben werden kann.

Anmerkungen

- 1 Zwischen Oktober 1998 und Oktober 2005 stellten die SPD und Bündnis 90/Die Grünen für zwei Legislaturperioden die Bundesregierung.
- 2 Die Autorin war als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) an der Evaluation der Experimentierklausel (§ 6c SGB II) beteiligt (vgl. *ISR u.a.* 2007).
- 3 Zur Diskussion um die Potentiale dezentralisierter (Arbeitsmarkt-)Politik und lokaler Kooperation vgl. beispielsweise *Fuchs/Schulze-Böing* (1999), *Empter/Frick* (2000), *Bertelsmann Stiftung u.a.* (2001) und *Greifstein/Kißler/Wiechmann* (2003).
- 4 Bereits 1999 liefen unter dem damaligen Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung Walter Riester (SPD) die Vorbereitungen zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Im Oktober 2000 beschloss die 77. Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK), diese Reform in Angriff zu nehmen. *Knuth* (vgl. 2006, S. 164) und *Oschmiansky/Mauer/Schulze Buschoff* (vgl. 2007) verweisen darauf, dass in diesem Bereich der Reform ein sozialstaatlicher Paradigmenwechsel implementiert wurde. Promberger (2008) argumentiert dagegen, hier seien lediglich inkrementelle Änderungen zu verzeichnen.
- 5 Wie noch zeigen sein wird, lagen verschiedene Vorschläge vor, aber es blieb letztlich Bundeskanzler *Gerhard Schröder* vorbehalten, in der Regierungserklärung zur „Agenda 2010“ vom März 2003 zu definieren, dass die Höhe der neuen Grundsicherungsleistung etwa der Leistungshöhe der Sozialhilfe entsprechen sollte. Im zweiten Halbjahr 2004 fanden in vielen Regionen regelmäßig sog. Montagsdemonstrationen gegen „Hartz IV“ statt, die sich vor allem gegen die Einschränkungen im Leistungsbereich und die sozialpolitischen Implikationen richteten (vgl. *Rucht/Yang* 2005).
- 6 Die Bürgerinnen und Bürger werden als Kunden öffentlicher Dienstleistungen verstanden, die sich dem staatlichen Angebot gegenüber wie auf einem Gütermarkt verhalten.
- 7 Auch wenn die Teilarbeitsgruppe II der Hartz-Kommission bereits den Vorschlag machte, das ALG II auf die Höhe der Sozialhilfe zu begrenzen, wurde dieser Vorschlag nicht als Empfehlung in den offiziellen Bericht der Kommission aufgenommen.
- 8 Dieser Spielraum war in Folge der Steuerreform des Jahres 2000 trotz gegenteiliger Annahmen von ohnehin schon geringem Niveau noch deutlich geschrumpft.
- 9 Die vier Modelle waren: das Sozialhilfemodell, das Stufenmodell mit befristetem Zuschlag für vormalige ALG-Empfänger/innen, das Zuschlagsmodell – Stufenmodell plus 10% bei aktiven Eigenbemühungen – und das aufwandsneutrale Modell – besonders hohe Zuschläge auf Initiative der Gewerkschaften.
- 10 Unter Einbeziehung von erhofften Effizienzgewinnen sollten die Kosten zwischen 23 und 28 Mrd. Euro liegen. Beim Vergleich dieser Modelle fällt zunächst auf, dass in allen Fällen von einer deutlichen Reduktion der Zahl der Leistungsberechtigten ausgegangen wurde. Waren im Jahr 2002 real 5,28 Mio. Personen in berechtigten Arbeitslosen- und Sozialhilfe-Haushalten zu finden, wurden hier je nach Modell bis zu 24% weniger Leistungsberechtigte angenommen. Real waren dagegen Ende 2005 rund 5,2 Mio. erwerbsfähige Hilfebedürftige und insgesamt 7,1 Mio. Personen in Bedarfsgemeinschaften der Grundsicherung für Arbeitsuchende registriert. Hinzu kommt, dass zwar erhöhte Kosten für Wohngeld für eine vermutete steigende Zahl der Leistungsberechtigten in Höhe von 1,2 Mrd. Euro berücksichtigt wurden, real im Jahr 2005 aber rund 8 Mrd. Euro zusätzliche Kosten entstanden (vgl. *Statistisches Bundesamt* 2006, 2008). So ist es nicht verwunderlich, dass die realen Kosten weit über den 2003 kalkulierten lagen: nach 44,4 Mrd. Euro im Jahr 2005 bei 49,1 Mrd. Euro im bisher ausgabenintensivsten Jahr 2006 und bei 45,3 Mrd. Euro im Jahr 2007 (vgl. *Bundesagentur für Arbeit* 2007, S. 26).
- 11 Die Länder wären nach allen Modell-Rechnungen um ca. 0,6 Mrd. Euro durch den Anstieg der Wohngeldkosten belastet und um ca. 0,2 Mrd. eingesparte Eingliederungsleistungen entlastet worden.
- 12 Allerdings existierten die im SGB III vorgesehenen Job-Center nach dem Modell der Hartz-Kommission in der Praxis gar nicht.
- 13 Mit einem neuen Artikel 106 b Grundgesetz sollte eine finanzielle Ausgleichspflicht des Bundes gegenüber den Ländern begründet werden, um so die mit der Einführung des Existenzsicherungsgesetzes entstehenden Mehrausgaben der Kommunen auszugleichen.

- 14 Im Zuge der Arbeit des EU-Verfassungskonvents beschlossen die Landtagspräsident/innen im Juni 2002, einen sog. „Föderalismuskonvent“ der Landesparlamente zu konstituieren. Er fasste seine Forderungen im März 2003 mit der sog. Lübecker Erklärung zusammen. Ebenfalls im März 2003 hatten die Ministerpräsidenten der Länder Vorschläge zur Reform des Grundgesetzes beschlossen.
- 15 Wie eng Föderalismus-Reform und sozialstaatliche Reformen in den politischen Verhandlungen verbunden waren, mag folgende Äußerung des FDP-Abgeordneten *Dr. Heinrich L. Kolb* in der Bundestags-Debatte um das „Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferecht in das Sozialgesetzbuch“ am 17. Oktober 2003 verdeutlichen: „Zentralismus und auch mehr Bürokratie stehen bei Ihnen [der Regierungsmehrheit, d.A.] auf der Tagesordnung ganz oben. Das heißt, dass die Menschen die schnelle Hilfe nicht bekommen werden, die sie eigentlich zu Recht erwarten dürfen. Ich habe schon gesagt: Besser wäre es gewesen, die Länder und die Kommunen die notwendigen Regelungen selbst festlegen zu lassen. Es bedarf hier keiner detaillierten Vorgaben durch den Bund. Sie beweisen aber damit, *einen Tag nachdem der Deutsche Bundestag einvernehmlich eine Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung eingesetzt hat* [Hervorhebung d.A.], wie ernst es Ihnen tatsächlich mit der Kompetenzerweiterung für Länder und Kommunen ist. Absolute Fehlanzeige!“ (vgl. *Deutscher Bundestag* 2003c, S. 5805).
- 16 Mit *Werner Schulz* enthielt sich ein Abgeordneter von Bündnis 90/Die Grünen.
- 17 Die zugelassenen kommunalen Träger übernehmen auch die Bundesleistungen.
- 18 Grundsätzlich finanziert jede Ebene ihre Leistungen. Der Bund erstattet den Kommunen aber einen Teil der Kosten der Unterkunft, damit die Kommunen durch die Reform finanziell entlastet werden. Zugleich leisten die Kommunen einen Anteil an den Verwaltungskosten der Grundsicherung.
- 19 Sie werden auch als Optionskommunen bezeichnet.
- 20 Die § 6c-Evaluation hat in den Zwischenberichten 2007 zentrale Umsetzungsprobleme beschrieben (vgl. *ISR* u.a. 2007), ähnlich argumentierten auch andere Studien (vgl. *Czommer/Knuth/Schweer* 2005). Der *Ombudsrat* (vgl. 2006) und der *Bundesrechnungshof* (vgl. 2006) haben deutliche Kritik an der Umsetzung geübt.
- 21 Nur in Bayern und Nordrhein-Westfalen sehen die Landesausführungsgesetze die Umsetzung als Pflichtaufgabe nach Weisung vor. Damit umfasst nur in diesen beiden Ländern die Landesaufsicht Rechts- und Fachaufsicht.
- 22 Mit der Rahmenvereinbarung sollten die Kompetenzen der ARGE-Geschäftsführungen erweitert werden. Die Bundesagentur sollte im Rahmen der sog. Gewährleistungsverantwortung die Rechtmäßigkeit der Leistungserbringung sichern, während die Umsetzungsverantwortung dezentralisiert werden sollte. Um die Trennlinie zwischen Gewährleistungs- und Umsetzungsverantwortung hatte es immer wieder Debatten gegeben.
- 23 Auf zentrale Punkte vor allem des Bundesrechnungshofs und des Ombudsrats, aber auch anderer Akteure, reagierte der Gesetzgeber allein bis April 2008 mit 26 Normänderungen im SGB II.
- 24 Hier sind die Regeln zur Beteiligung der Kommunen an den Verwaltungskosten (§ 46 Abs. 1) und des Bundes an den Kosten der Unterkunft (§ 46 Abs. 5 bis 10) gemeint.
- 25 Ein zentraler Kritikpunkt war dabei, dass in den ARGEn Mischverwaltung zwischen Bund und Kommunen praktiziert werde, was nach dem Grundgesetz ausgeschlossen sei.
- 26 Dies gilt analog auch in Art. 85 GG, also für die Auftragsverwaltung.
- 27 Zu den Details der Berechnungen vgl. *Georgii/Bohonian* (2006, S. 35ff.).
- 28 Nicht ganz so skeptisch ist *Kluth* (in: *Kluth* (2007, Art. 104a, Rdn. 31ff.)), aber er sieht zumindest die Gefahr, dass Art. 104a den neuen Art. 84 konterkarieren könnte. Er verweist zudem darauf, dass die Zustimmungspflicht nach Art. 104a GG [neu] auch ausgelöst werde, wenn der Bund die Kosten trägt.
- 29 In der Debatte um Art. 104 Abs. 4 GG [neu] wurde gerade auf Sozialleistungen Bezug genommen, die auch in der Grundsicherung von besonderem Interesse sind: die Schuldnerberatung und die Kindertagesbetreuung (vgl. *Deutscher Bundestag* 2006b). Daneben bietet allein die Existenz der Optionslösung einen generellen Zustimmungsvorbehalt für die Länder.
- 30 Art. 87 Abs. 2 GG sieht eigenständige Bundeseinrichtungen als Körperschaften öffentlichen Rechts für die Sozialversicherungen, aber nicht für Fürsorgesysteme, vor. Nach Art. 87 Abs. 3 GG kann der Bund durch Bundesgesetz selbständige Bundesoberbehörden oder bundesunmittelbare Körperschaften errichten.
- 31 Ob Art. 87 GG Anwendung finden kann, lässt das Gericht offen, verweist aber darauf, dass für die ARGE beide Regelungen nicht zutreffen (vgl. *BVerfG* 2007, RZ 168).
- 32 So wurde in den Bundestagsdebatten immer wieder darauf Bezug genommen, dass Bundeskanzler Schröder sich an der Reduzierung der Arbeitslosigkeit durch die Hartz-Reformen messen lassen wollte.

Literatur

- AG Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen*, 2003: Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen“, 17. April 2003. Online verfügbar unter: http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/02_politik/hartz_iv/gemeindefinanzreform/2003_04_17_abschlussbericht.pdf, Stand 20.03.2008.
- Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK)*, 2008: Sonderkonferenz der 85. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2008 am 14. Juli 2008 in Berlin, TOP 1: Neuorganisation des SGB II. Online verfügbar unter: http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/38_ASMk_Beschluss_TOP_1_Neuorganisation_SGBII.doc, Stand 20.08.2008.
- Bertelsmann Stiftung /Bundesanstalt für Arbeit*, 2003: Job Center. Konzeption und Diskussion der lokalen Zentren für Erwerbsintegration. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung/Bundesanstalt für Arbeit/Deutscher Landkreistag/Deutscher Städtetag/Deutscher Städte- und Gemeindebund* (Hrsg.), 2001: Handbuch zur Kooperation von Arbeitsämtern und Kommunen. Gemeinsam für die Integration in den Arbeitsmarkt, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bundesagentur für Arbeit*, 2008: SGB II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Jahresbericht 2007, Nürnberg. Online verfügbar unter: www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/SGB-II/SGBII-Jahresbericht-2007.pdf, Stand 29.06.2008.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)*, 2008a: Aufgabenwahrnehmung in getrennter Trägerschaft: das Modell Arbeitsagentur und Kommune unter einem Dach. Material für die Presse, Berlin. Online verfügbar unter: http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/0108_BMAS_Neue_Position_Traegerschaft_des_SGB_II.pdf, Stand: 20.08.2008.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)*, 2008b: Bewertung des BMAS zum Abschlussbericht der Unterarbeitsgruppe 1 der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 20. Dezember 2007; „Verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Absicherung der ARGen“. Online verfügbar unter: http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/BMAS_Bewertung_BLK-UAG1_0608.pdf, Stand 20.08.2008.
- Bundesrat 2004a*: Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat. Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz). Online verfügbar unter: [http://www.bundesrat.de/cln_090/nn_8336/SharedDocs/Drucksachen/2004/0301-400/339-04_28B_29,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/339-04\(B\).pdf](http://www.bundesrat.de/cln_090/nn_8336/SharedDocs/Drucksachen/2004/0301-400/339-04_28B_29,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/339-04(B).pdf), Stand 25.03.2008.
- Bundesrechnungshof*, 2006: Bericht an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO. Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Wesentliche Ergebnisse der Prüfungen im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. 19.05.2006. Bonn.
- Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, 2007: Leitsatz zum Urteil des Zweiten Senats. BVerfG 2 BvR 2433/04 vom 20.12.2007. Online verfügbar unter: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20071220_2bvr243304.html, Stand 22.12.2007.
- Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007*, 2008: Abschlussbericht der Unterarbeitsgruppe 1: Verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Absicherung der ARGen“. Online verfügbar unter: http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/BLK-Traegerschaft_Abschlussbericht_AG1_0708.pdf, Stand 20.08.2008.
- Czommer, Lars/Knuth, Matthias/Schweer, Oliver*, 2005: ARGE – moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: eine Baustelle der Bundesrepublik Deutschland, Arbeitspapier Nr. 104, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Deutscher Bundestag*, 2003a: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundestags-Drucksache 15/1516 vom 05. September 2003. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/015/1501516.pdf>, Stand 20.01.2008.
- Deutscher Bundestag*, 2003b: Gesetzentwurf der Fraktion CDU/CSU, Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen (Existenzgrundlagengesetz – EGG), Bundestags-Drucksache 15/1523

- vom 08. September 2003. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/015/1501523.pdf>, Stand 20.01.2008.
- Deutscher Bundestag*, 2003c: Stenografischer Bericht, 60. Sitzung, Plenarprotokoll 15/60 vom 11. September 2003. Online verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/15/15060.pdf>, Stand 20.01.2008.
- Deutscher Bundestag*, 2003d: Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit, Wortprotokoll, 34. Sitzung, Protokoll 15/34 vom 8. Oktober 2003. Online verfügbar unter: <http://webarchiv.bundestag.de/archive/2007/0108/ausschuesse/archiv15/a09/eAnhoerungen/eHartz4/e34Protokoll.pdf>, Stand 20.01.2008.
- Deutscher Bundestag*, 2003e: Stenografischer Bericht, 67. Sitzung, Plenarprotokoll 15/67 (neu) vom 17. Oktober 2003. Online verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/15/15067.pdf>, Stand 20.01.2008.
- Deutscher Bundestag*, 2003f: Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Drucksachen 15/1516, 15/1638, 15/1728, 15/1749, 15/1994, Bundestags-Drucksache 15/2259 vom 16. Dezember 2003, Bundestags-Drucksache 15/2259. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/022/1502259.pdf>, Stand 20.01.2008.
- Deutscher Bundestag*, 2003g: Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP. Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige Bundestags-Drucksache 15/2264 vom 18. Dezember 2003. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/022/1502264.pdf>, Stand 20.01.2008.
- Deutscher Bundestag*, 2004a: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Gesetzes zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz), Bundestags-Drucksache 15/2816 vom 30. März 2004. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/028/1502816.pdf>, Stand 20.01.2008.
- Deutscher Bundestag*, 2004b: Plenarprotokoll erste Lesung Optionsgesetz, Plenarprotokoll 15/103, Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/15/15103.pdf>, Stand 20.01.2008.
- Deutscher Bundestag*, 2004c: Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit, Materialien für die öffentliche Anhörung von Sachverständigen am 26. April 2004 in Berlin zum Entwurf eines Gesetzes zur optionalen Trägerschaft nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz) – BT-Drs. 15/2816, Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen, Ausschussdrucksache 15(9)1112, Online verfügbar unter: <http://webarchiv.bundestag.de/archive/2007/0108/ausschuesse/archiv15/a09/eAnhoerungen/gKommunalesOptionsrecht/umaterialzusammenstellung.pdf>, Stand 20.01.2008.
- Deutscher Bundestag*, 2006a: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, Bundestags-Drucksache 16/813 vom 7. März 2006. Online verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/008/1600813.pdf>, Stand 15.08.2008.
- Deutscher Bundestag*, 2006b: Entschließungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Drucksachen 16/813, 16/2010 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, Bundestags-Drucksache 16/2052, Online verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/020/1602052.pdf>, Stand 15.08.2008.
- Deutscher Landkreistag*, 2008: Das SGB II dauerhaft sachgerecht und zukunftsfähig organisieren, Beschluss des Präsidiums vom 5./6.2.2008, in: ders. (Hrsg.): Das SGB II dauerhaft sachgerecht und zukunftsfähig organisieren, Berlin: Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Deutschen Landkreise e.V., Bd. 68, S. 3-9.
- Empter, Stefan/Frick, Frank* (Hrsg.), 2000: Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen. Strategien zur Integration von Sozialhilfeempfängern in das Erwerbsleben, 2. Aufl., Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Fuchs, Petra/Schulze-Böing, Matthias* (Hrsg.), 1999: Hilfe zur Arbeit und kommunale Beschäftigungspolitik. Zwischenbilanz und Perspektiven, Frankfurt am Main: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.
- Georgii, Harald/Bohonian, Sahab*, 2006: Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform. Wie hätte sich der Anteil der Zustimmungsgesetze verändert, wenn die vorgeschlagene Reform bereits 1998 in Kraft gewesen wäre? WD 3-37/06 und 123/06, Deutscher Bundestag.

- Greifenstein, Ralph/Kißler, Leo/Wiechmann, Elke*, 2003: Kommunale Bündnisse für Arbeit. Neue Perspektiven für die Zukunft der Arbeit in den Städten, Berlin: edition sigma.
- Gülker, Silke/Kaps, Petra*, 2006: Effizienzsteigerung in der Arbeitsvermittlung durch Contracting-Out? Eine Prozessanalyse zur öffentlich-privaten Kooperation bei vermittlungsnahen Dienstleistungen, in: Zeitschrift für Sozialreform, 52, S. 29-52.
- Henneke, Hans-Günter*, 2005: Kommunale Verfassungsbeschwerden von elf Landkreisen gegen Hartz IV-Regelung. Online verfügbar unter: <http://www.kreise.de/landkreistag/dlt-aktuell/alhi-sozhi/verfassungsbeschwerde-hartz-iv--dl-1-2005.pdf>, Stand 20.05.2007.
- Holtzheimer, Rainer/Schön, Walter* (Hrsg.), 2007: Die Reform des Bundesstaates. Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006, Baden-Baden: Nomos.
- ISR/infas/WZB*, 2007: Evaluation der Experimentierklausel nach § 6 c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse. Zwischenbericht Mai 2007 an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Online verfügbar unter: http://www.wzb.eu/bal/ab/pdf/hartz_zwischenbericht/eval_paragraph6csgeb2_mai07.pdf, Stand 22.05.2008.
- Kersten, Jens*, 2005: Arbeitsgemeinschaften (§44 b SGB II). Verfassungs-, organisations-, beamten-, arbeits- und mitbestimmungsrechtliche Fragen hybrider Behördenstrukturen, in: ZfPR, 5/2005, S. 130-153.
- Kluth, Winfried* (Hrsg.), 2007: Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Baden-Baden: Nomos.
- Knuth, Matthias*, 2006: „Hartz IV“ – die unbegriffene Reform. In: Sozialer Fortschritt, 55, S. 160-168.
- Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Kommission)*, 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.
- Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*, 2004: Föderalismusreform. Positionspapier der Ministerpräsidenten, Kommissionsdrucksache 0045, Online verfügbar unter: http://www.bundesrat.de/cln_099/nr_8362/DE/foederalismus/bundesstaatskommission/drs/Kom-0045,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Kom-0045.pdf, Stand: 12.06.2007.
- Margedant, Udo*, 2003: Die Föderalismusdiskussion in Deutschland, in: APuZ, B 29-30/2003, S. 6-13.
- Ombudsrat*, 2006: Grundsicherung für Arbeitsuchende. Schlussbericht. Online verfügbar unter: <http://www.bmas.bund.de/BMAS/Redaktion/Pdf/ombudsrat-schlussbericht,property=pdf,bereich=bmas,sprache=de,rwb=true.pdf>, Stand 10.01.2007.
- Oschmiansky, Frank/Mauer, Andreas/Schulze Buschhoff, Karin*, 2007: Arbeitsmarktreformen in Deutschland – Zwischen Pfadabhängigkeit und Paradigmenwechsel, in: WSI-Mitteilungen, 60, S. 291-297.
- Promberger, Markus*, 2008: Das SGB II – Kontinuität oder Bruch in der deutschen Sozialpolitik? in: Koch, Susanne/Kupka, Peter/Steinke, Joß (Hrsg.): Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe – Die Wirkungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Bericht für das BMAS zu den Ergebnissen der Wirkungsforschung nach § 55 SGB II von 2005 bis 2008. Nürnberg, S. 19-24.
- Reissert, Bernd*, 2006: Vorrang für die Eingliederungsförderung? Der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente nach dem SGB II, in: Wirtschaftsdienst, 86, S. 428-429.
- Röttgen, Norbert/Boehl, Henner Jörg*, 2007: Abweichung statt Zustimmung. Die Re-Adjustierung des Verhältnisses von Bundestag und Bundesrat durch Änderung des Artikels 84 GG, in: *Holtzheimer, Rainer/Schön, Walter* (Hrsg.), Die Reform des Bundesstaates. Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006, Baden-Baden: Nomos, S. 17-35.
- Reutter, Werner*, 2006: Regieren nach der Föderalismusreform, in: APuZ, B 50/2006, S. 12-17.
- Rucht, Dieter/Yang, Mundo*, 2004: Wer demonstrierte gegen Hartz IV?, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 17, S. 21-27.
- Scharpf, Fritz*, 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift, 32, S. 621-653.
- Scharpf, Fritz*, 2006: Föderalismusreform. Weshalb wurde so wenig erreicht?, in: APuZ, B 50/2006, S. 6-11.

- Scheele, Detlef/Weise, Frank-Jürgen*, 2008: Das kooperative Jobcenter. Erster Vorschlag zu Eckpunkten, Stand 12. Februar 2008. Online verfügbar unter: www.arbeitsagentur.de/nn_27794/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A015-Oeffentlichkeitsarbeit/Allgemein/Aktuelles-kooperatives-Jobcenter-Eckpunkte.html, Stand 12.02.2008.
- Schön, Walter*, 2007: Kostenfolgen von Bundesgesetzen, in: *Holtschneider, Rainer/Schön, Walter* (Hrsg.), Die Reform des Bundesstaates. Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006, Baden-Baden: Nomos, S. 73-87.
- Schütz, Holger/Oschmiansky, Frank*, 2006: Arbeitsamt war gestern. Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse in der Bundesagentur für Arbeit nach den „Hartz“-Gesetzen, in: Zeitschrift für Sozialreform, 52, S. 5-28.
- Statistisches Bundesamt*, 2006: Fachserie 13 Reihe 4, Wohngeld 2004. Wiesbaden. Online verfügbar unter: <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1018376>, Stand 10.06.2008.
- Statistisches Bundesamt*, 2008: Fachserie 13 Reihe 4, Wohngeld 2006. Wiesbaden. Online verfügbar unter: <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1021798>, Stand 10.06.2008.
- Thaysen, Uwe*, 2003: Der deutsche Föderalismus zwischen zwei Konventen. Zur Reform des deutschen Bundesstaates um die Jahrtausendwende, in: APuZ, B 29-30/2003, S. 14-23.

Anschrift der Autorin: Petra Kaps MA, Methfesselstraße 6, 10965 Berlin
E-Mail: pekaps@web.de