

PD Dr. Matthias Knuth

Strategische Überlegungen zur Arbeitsmarktpolitik  
"nach Hartz" und nach dem Urteil des  
Bundesverfassungsgerichts zu den ARGEn

Klausurtagung und Mitgliederversammlung des  
Fachverbandes Arbeitslosenhilfe im Diakonischen Werk  
Württemberg

Evangelische Akademie Bad Boll, 6. Mai 2008

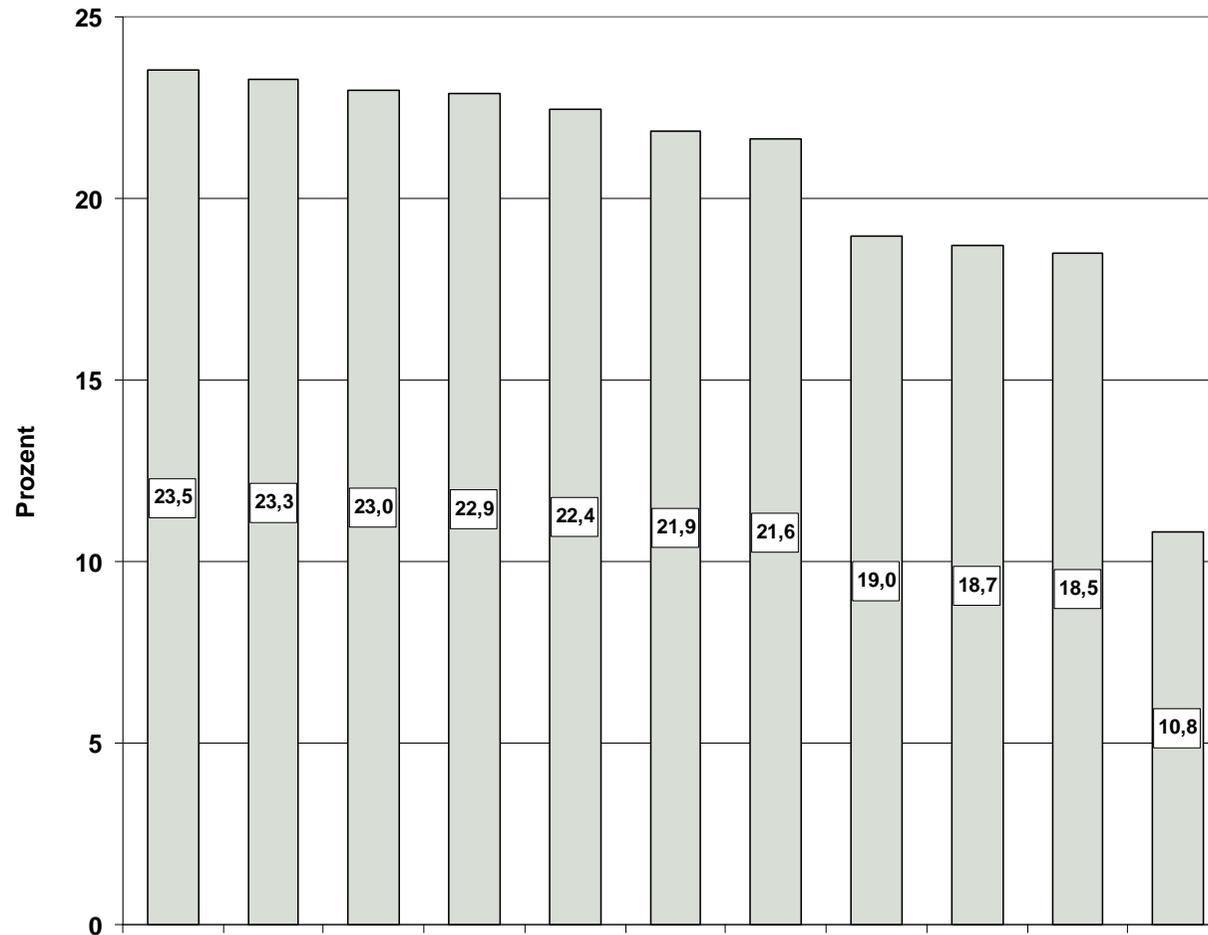
## Themenübersicht

- (1) Reformdiskurs im Rückblick
- (2) SGB II – eine zweite Ebene der Arbeitsförderung?
- (3) Fenster (verfassungs)rechtlicher Möglichkeiten
- (4) Experimentierklausel: Evaluation eines "toten Rennens"
- (5) Wofür die Evaluation gleichwohl nutzbar ist...
- (6) Anforderungen an eine Neuregelung
- (7) Lösungsskizze

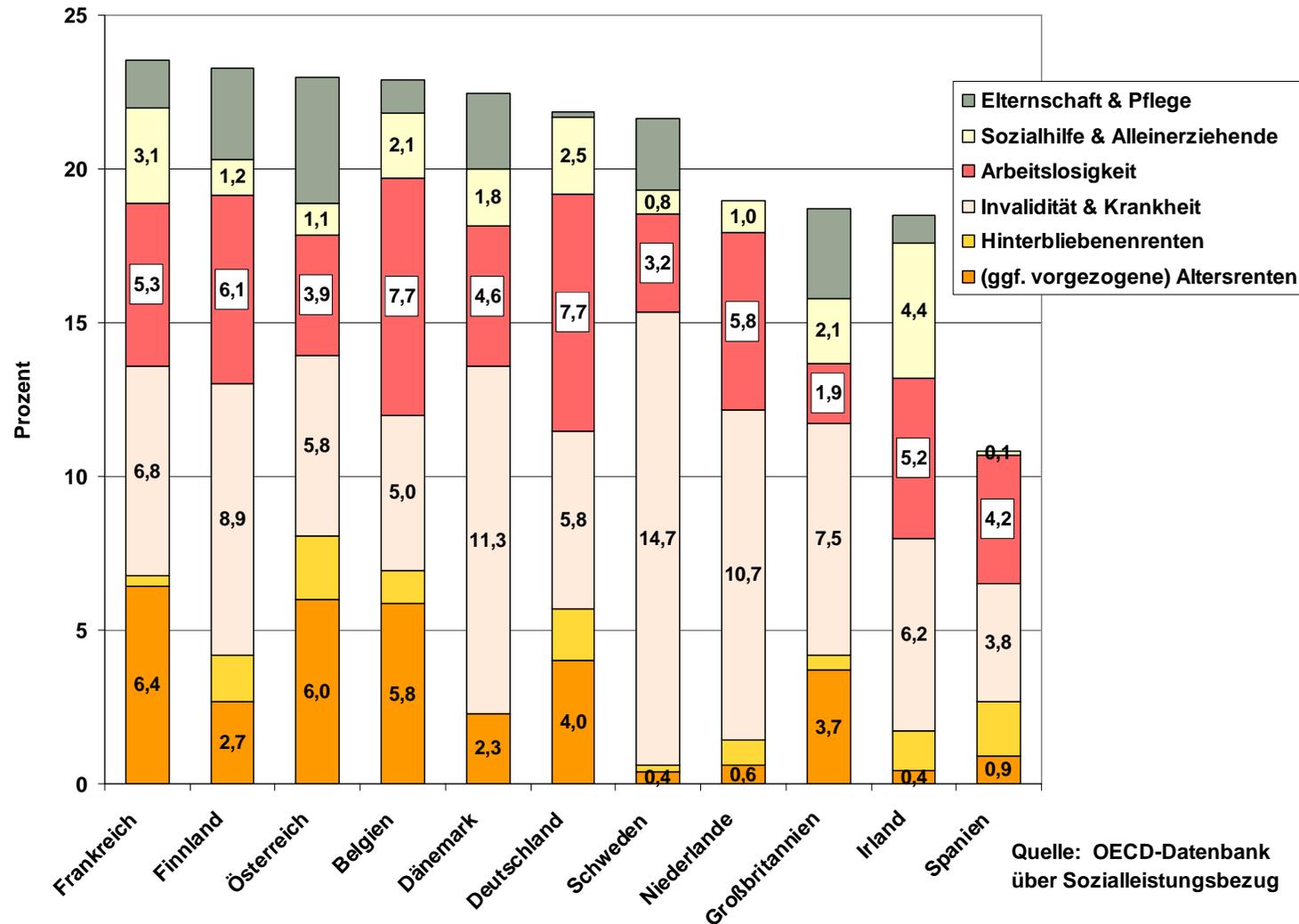
(1) Rückblick auf den deutschen Reformdiskurs:

dramatisch hohe Arbeitslosigkeit im Vergleich zu  
"vorbildlichen" Nachbarn zwingt zu radikalen  
Einschnitten

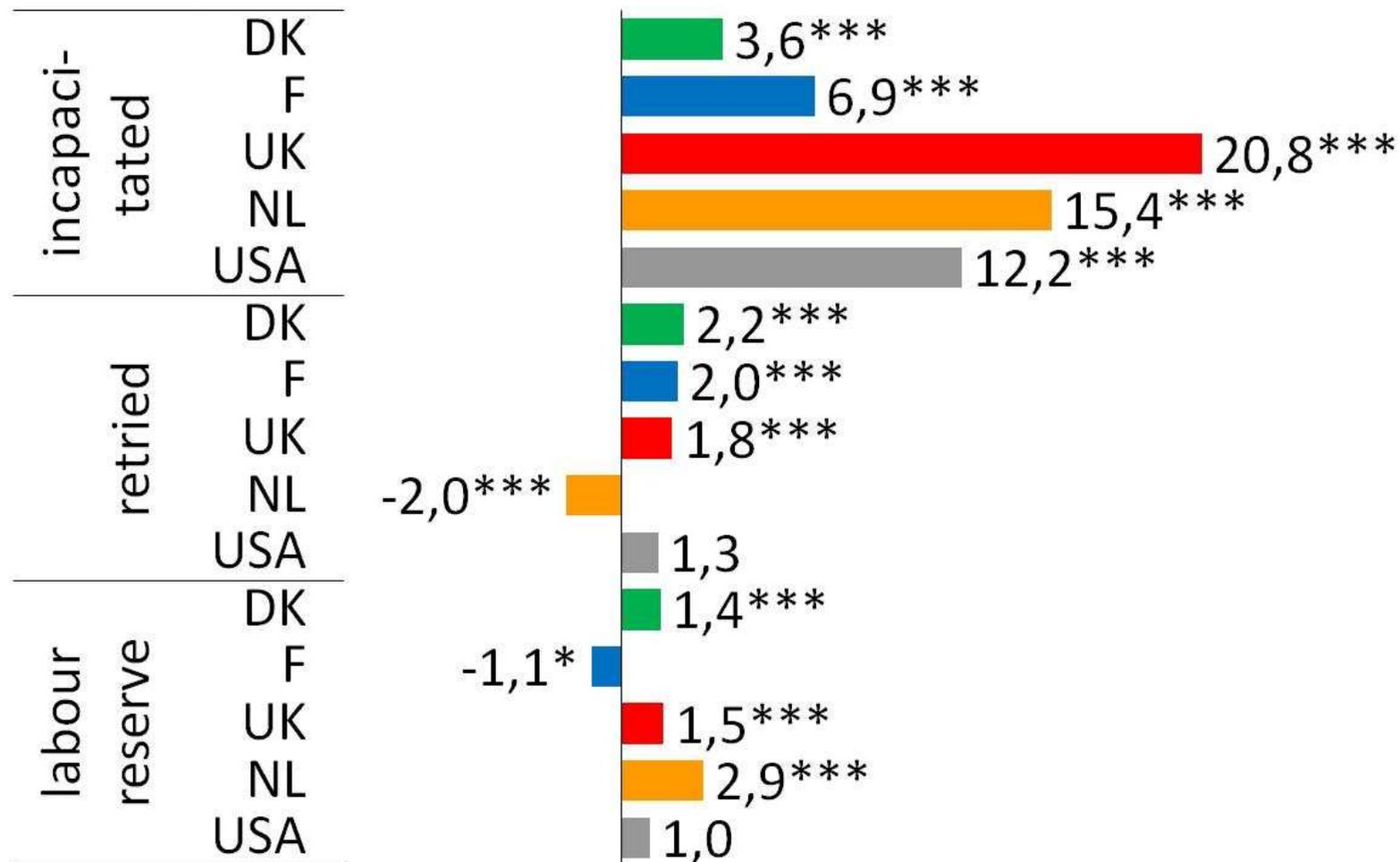
## Anteile der Bevölkerung im Erwerbsalter (15-64 Jahre), die von Sozialleistungen lebten (2004)



## Anteile der Bevölkerung im Erwerbsalter (15-64 Jahre), die von Sozialleistungen lebten (2004)



Relative Wahrscheinlichkeit Nichtbeschäftigter, sich einem anderen Status als "Arbeitslosigkeit" zuzuordnen (Vergleichskategorie: deutsch und arbeitslos; bei gleichem Alter, Geschlecht, Qualifikationsniveau, gesundheitlicher Selbsteinschätzung)

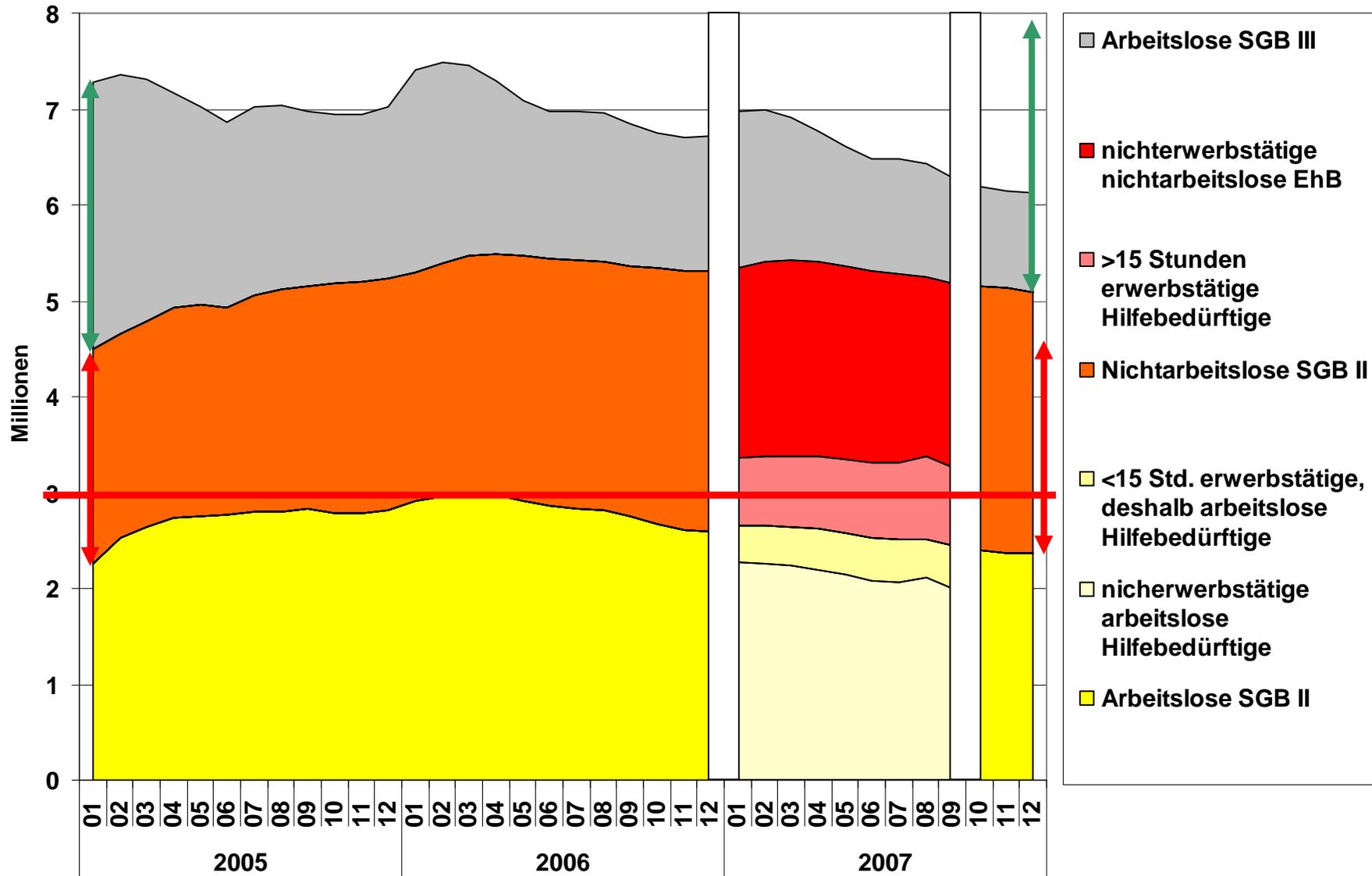


(2) "Grundsicherung für Arbeitsuchende":

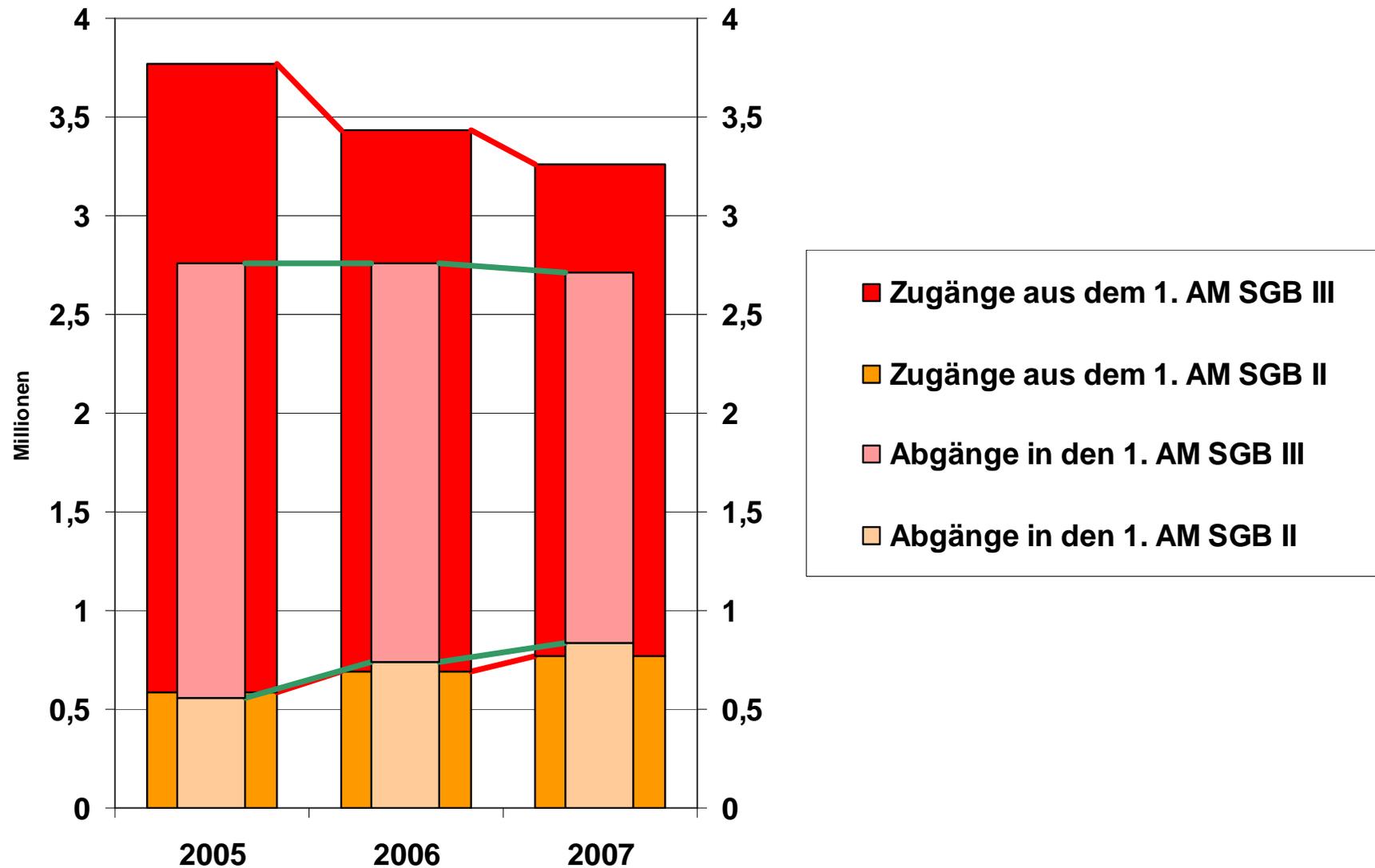
ein zweites System der Arbeitsförderung?

das nur durch "parlamentarisches Versehen"  
vom ersten getrennt wurde?

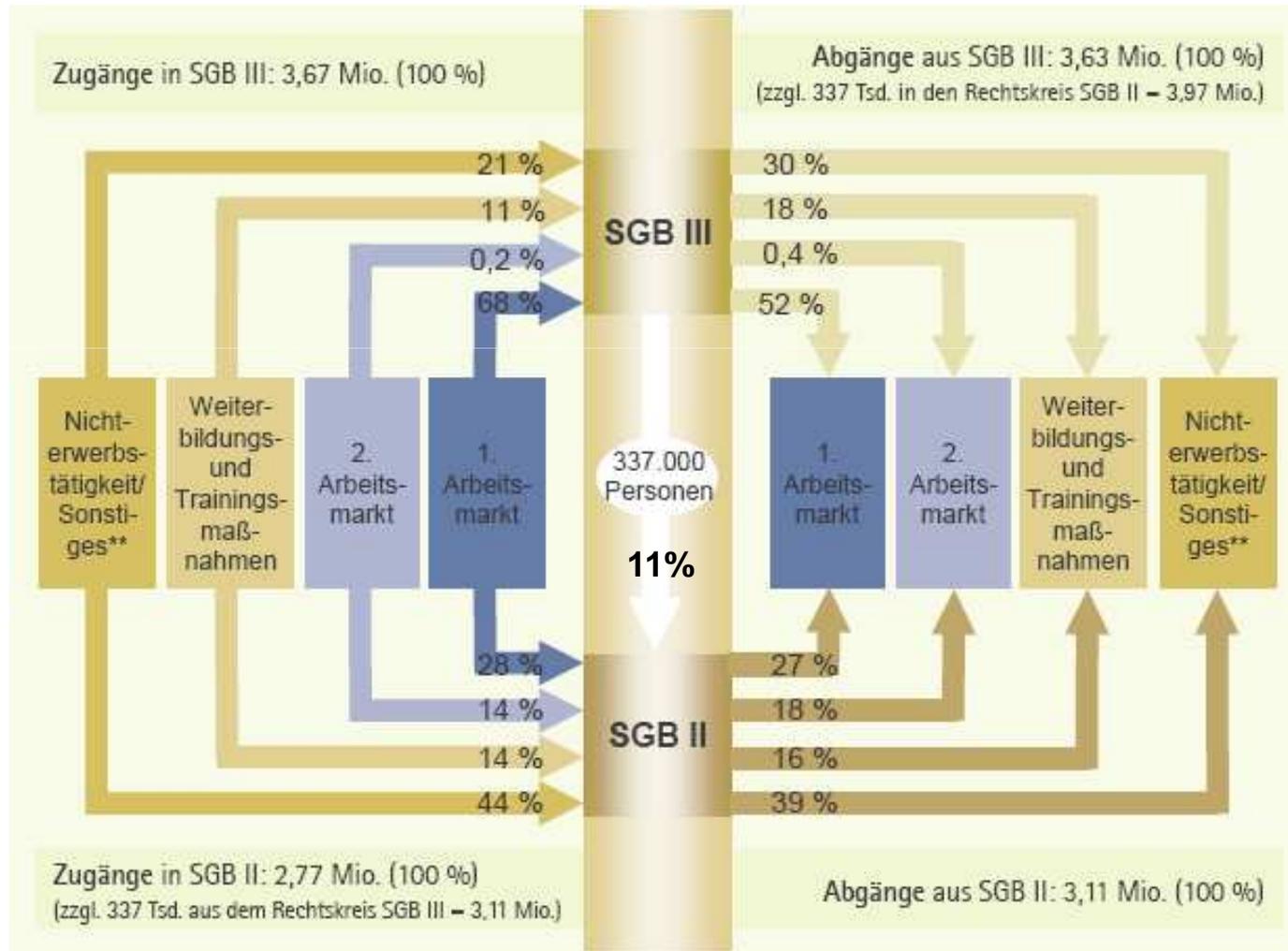
## Arbeitslose und SGB-II-Leistungsempfänger 2005-2007



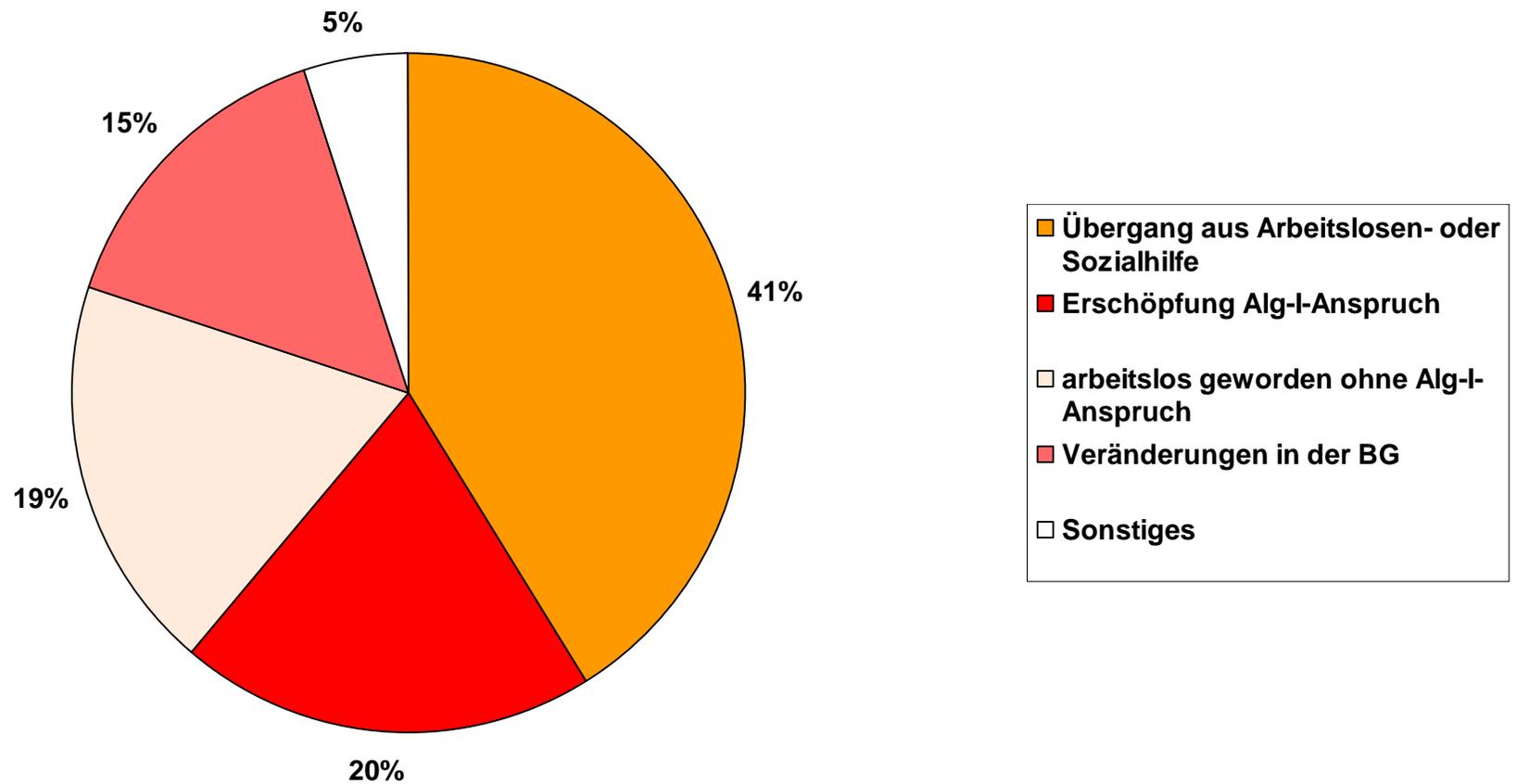
# Jährliche Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit nach Rechtskreisen



## Zu- und Abgänge von Arbeitslosen in, aus und zwischen Rechtskreisen, 2007



## Anlässe des Zugangs in Hilfebedürftigkeit (Bestand eHb Anfang 2007, Kundenbefragung)



Zitat:

## Wie sollte die Betreuung der Langzeitarbeitslosen geordnet werden?

*Im Dezember 2007 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die derzeitige Verwaltung der Empfänger von Arbeitslosengeld II nicht verfassungsmäßig ist. Wie sollte die Organisationsstruktur umgebaut werden?*

- Die Mehrheit der "erwerbsfähigen Hilfebedürftigen" ist nicht arbeitslos, also auch nicht langzeitarbeitslos!
- Unmittelbare Zugänge aus dem SGB-III-Leistungsbezug ("definitionsgemäß Langzeitarbeitslose") sind mit 11% der Zugänge und 20% im Bestand von eher geringer Bedeutung.
- 2,5mal so bedeutend im Zugang und gleich bedeutend im Bestand wie Übergänge nach Auslaufen des AlgI ist der **direkte Zugang** aus dem 1. Arbeitsmarkt in Arbeitslosigkeit **ohne Versicherungsanspruch**
  - ⇒ Marginalisierung der Arbeitslosenversicherung
  - ⇒ Grundsicherung ≠ Anschlussleistung "Arbeitslosenhilfe"
- Ankoppelung an den AM gelingt nur allmählich und führt zu Rückflüssen in gleicher Höhe, reduziert die Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II bisher nicht.
- Bedeutender Auslöser für Hilfebedürftigkeit sind Veränderungen der BG oder in der Lage jeweils **anderer** Mitglieder der BG.
- Leistungsempfänger des Rechtskreises SGB II sind **heterogener** als es die Leistungsempfänger der Vorläufersysteme "Arbeitslosenhilfe" und "Sozialhilfe" jeweils waren.
- SGB II = **Fürsorgesystem** mit (gegenüber BSHG) **verstärktem** Aktivierungs- und Integrationsanspruch; **Grundsicherung ≠ Arbeitsförderung**

(3) Fenster (verfassungs-) rechtlicher  
Möglichkeiten

nach Förderalismusreform II und dem Urteil  
des Bundesverfassungsgerichts

Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts v. 20.12.2007

„Soweit die Beschwerdeführer ... die Verfassungswidrigkeit der in § 44b SGB II geregelten Arbeitsgemeinschaften rügen, ist die Verfassungsbeschwerde begründet. **§ 44b SGB II verstößt gegen Art. 28 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 83 GG.**“

### **Art 28**

(2) Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

### **Art 83**

Die Länder führen die Bundesgesetze als **eigene Angelegenheit** aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt.

„Die Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern sind grundsätzlich getrennt und können selbst mit Zustimmung der Beteiligten nur in den vom Grundgesetz vorgesehenen Fällen zusammengeführt werden. Zugewiesene Zuständigkeiten sind mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen. Ausnahmen hiervon sind nur in seltenen Fällen und unter engen Voraussetzungen zulässig. Diese Grundsätze gelten auch für das Verhältnis von Bund und Kommunen.“

## Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts v. 20.12.2007

„Das Anliegen, die Grundsicherung für Arbeitsuchende ‚aus einer Hand‘ zu gewähren, ist zwar ein sinnvolles Regelungsziel. Dieses kann aber sowohl dadurch erreicht werden, dass der Bund für die Ausführung den Weg der **bundeseigenen Verwaltung** wählt, als auch dadurch, dass der Gesamtvollzug insgesamt **den Ländern als eigene Angelegenheit überlassen** wird.“

Also bei gegebenem Wortlaut des Grundgesetzes **nicht** durch:

- flächendeckende Kommunalisierung
- Bildung von Arbeitsgemeinschaften

### **Art 84**

(1)....**Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.**

### **Art 85**

(1) Führen die Länder die Bundesgesetze im Auftrage des Bundes aus, so bleibt die **Einrichtung der Behörden Angelegenheit der Länder**, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen. **Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.**

Überlassung der Grundsicherung an die Länder garantiert weder ein **bestimmtes** noch ein **einheitliches** Modell – Rolle der Kommunen und der Arbeitsagenturen entscheiden dann die Länder

## Wer könnte für die Grundsicherung zuständig sein?

	Bund	Länder		Kommunen
ohne Änderung SGB II	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;"> <span>←</span> "kooperatives Jobcenter" <span>→</span> </div>			
mit Änderung SGB II, <b>ohne</b> Änderung GG	?			abhängig von Landesge- setzgebun- g
<b>mit</b> Änderung GG		"Gemein- schafts- aufgabe Grund- sicherung"		Mitwirkung der Kommunen an der Grundsicherung als Ausnahme von der Hierarchie Bund- Länder-Gemeinden

"Leistungen aus einer Hand" durch bundeseigene Verwaltung des gesamten SGB II wirklich verfassungsrechtlich zulässig?

### Art 87

(2) Als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechtes werden diejenigen **sozialen Versicherungsträger** geführt, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt.

- Ist die Grundsicherung ein "sozialer Versicherungsträger"?
- Auch unter Einschluss der derzeitigen kommunalen Aufgaben, die aus der Tradition der Sozialhilfe stammen?

(4) Experimentierklausel:

Evaluation eines "toten Rennens"

"Dem Gesetzgeber muss für eine Neuregelung, die das Ziel einer Bündelung des Vollzugs der Grundsicherung für Arbeitsuchende verfolgt, ein der Größe der Umstrukturierungsaufgabe angemessener Zeitraum belassen werden. Dabei muss ihm die Möglichkeit gegeben werden, die Erfahrungen der einheitlichen Aufgabenwahrnehmung in den so genannten Optionskommunen des § 6a SGB II und die **Ergebnisse der gemäß § 6c SGB II vorgesehenen Wirkungsforschung zu den Auswirkungen der Neuregelung des Sozialgesetzbuchs – Zweites Buch** - zu berücksichtigen." (Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.2007)

Die "Experimentierklausel-Forschung nach" § 6c SGB II vergleicht zwei Modelle, deren unbefristete und flächendeckende Verallgemeinerung verfassungsrechtlich unzulässig ist:

- ARGEn wegen Urteil BVG 20.12.2007 ("Mischverwaltung")
- zKT wegen Föderalismusreform I:

*"Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden."  
(Art. 84 GG)*

### § 6a SGB II Experimentierklausel

"Zur **Weiterentwicklung** der Grundsicherung für Arbeitsuchende sollen **an Stelle der Agenturen** ... im Wege der **Erprobung kommunale Träger** ... zugelassen werden können. ... ist insbesondere auf **alternative Modelle der Eingliederung** von Arbeitsuchenden im **Wettbewerb** zu den Eingliederungsmaßnahmen der Agenturen ... ausgerichtet."

- ARGEn als mehrheitlich praktiziertes "Soll"-Modell
    - ⇒ Wettbewerb zwischen ARGEn und zKT, **nicht** "Agentur pur" und zKT
  - Selbstrekrutierung für das eine oder andere Modell
    - ⇒ **keine** Zufallsauswahl
  - Evaluation konzentriert auf miteinander vergleichbare ARGEn und zKT
    - ⇒ zwischen ARGEn und zKT **vergleichbare** Praxis
    - ⇒ **≠ bundesdurchschnittliche** Praxis
    - ⇒ Beschreibung bundesdurchschnittlicher Praxis ist der vergleichenden Evaluation des Experiments untergeordnet
- ⇒ Experimentierklausel-Evaluation kann keine Ergebnisse haben, die bei gegebener Verfassungslage und Verfassungsinterpretation umsetzbar wären.

(5) Wofür Evaluationsergebnisse gleichwohl nutzbar sind:

Befreiung von sachlich unzutreffenden Argumenten in der neu entfachten Trägerschaftsdebatte

"Die BA hat mehr Kompetenz für **Arbeitsvermittlung** und Zugriff auf den **überregionalen** Arbeitsmarkt"

- Arbeitsvermittlung ist im SGB II eher randständig
- zielgruppenadäquate Arbeitsvermittlung bei gemeinsamem AGS von ARGEn und Agenturen eher nicht gegeben
- überregionale Mobilität von eHb hat geringe Bedeutung
- Vermittelt die BA im SGB III tatsächlich überregional?
- Abschottung der Stellenangebote der BA gegen SGB-II-Träger ist kein Problem der Trägerschaft, sondern der Definition des Auftrags der BA

**"Doppelstrukturen in der Arbeitsvermittlung** sind ineffizient und verwirren die Arbeitgeber"

- Doppelstrukturen gibt es bereits seit Einführung des SGB II: 27% der TdG (15% der ARGEn, 91% der zkT) haben separaten AGS
- Auch Bildungs- und Beschäftigungsträger sprechen Arbeitgeber an.
- Private Arbeitsvermittlung ist zugelassen.
- Ein großer Teil "Vermittlung" läuft über Zeitarbeitsfirmen, die um Betriebszugänge konkurrieren.

"Kommunalisierung verhindert einheitliche Statistik, einheitliche DV-Anwendungen, einheitliches Controlling und einheitliche Rechtsanwendung"

- Wieso sollte eine Vereinheitlichung der Statistik bei entsprechenden Vorgaben nicht möglich sein?
- Ist es sachgerecht, die Entscheidung über die Erbringung einer Dienstleistung von der Qualität ihres statistischen Schattens abhängig zu machen?
- Ist es wirklich unmöglich, einheitliche und bundesweit vernetzte DV-Anwendungen in den Kommunen zu etablieren? Wie funktioniert denn eigentlich die KfZ-Zulassung?
- Wenn die Kommunen Bundesrecht nicht korrekt anwenden könnten, müssten ihnen zahlreiche Zuständigkeiten entzogen werden.

"Die Kommunalisierung der Grundsicherung würde neue Verschiebebahnhöfe zwischen Grundsicherung und Arbeitslosenversicherung eröffnen."

- Legale Verschiebebahnhöfe waren nie etwas anderes als Versäumnisse des Gesetzgebers – warum schließt er nicht "Arbeitsgelegenheiten" in der Entgeltvariante von der Arbeitslosenversicherung aus?
- Nach Abschaffung der Arbeitslosenhilfe als unbefristeter Anschlussleistung verspricht die "Verschiebung" von nicht beschäftigungsfähigen Personen in den Rechtskreis SGB III keinen nachhaltigen Erfolg.

"Die Kommunen sind besser als eine zentralistische Bundesbehörde in der Lage, den vielfältigen sozialen, familialen und psychischen Problemen der eHb Rechnung zu tragen."

- Unabhängig von der Form der Aufgabenwahrnehmung werden die originär kommunalen Leistungen nach § 16, 2 SGB II:
  - Kinderbetreuung
  - Schuldnerberatung
  - psychosoziale Betreuung
  - Suchtberatung

**überwiegend unzureichend** erbracht.
- Die Vernetzung mit Wirtschaftsförderung, Jugend(berufs)hilfe, Schulen, Ausländeramt ist in zKT nicht grundsätzlich besser als in ARGEn (aber vielleicht bei getrennter Aufgabenwahrnehmung oder im KJC noch schlechter?)

## (6) Inhaltliche und interessenpolitische Anforderungen an eine Neuregelung

## Entscheidungskriterien für künftige Formen der Aufgabenwahrnehmung

- Die Evaluationsfrage, "wer es besser kann", wird keine eindeutigen Kriterien liefern.
- Die Interessen, Problemlagen und Handlungsmöglichkeiten der Kommunen sind zu heterogen, als dass ein einziges, einheitlich umzusetzendes Modell der Aufgabenwahrnehmung ihnen gerecht werden könnte.
- Das Prinzip der "Leistung aus einer Hand" muss verbindlich – und nicht nur "kooperativ" – gewährleistet bleiben. (Jedenfalls innerhalb des Rechtskreises des SGB II – der Bruch zum SGB III ist nicht zu kitten ohne Rückabwicklung des SGB II)
- Die Berufsperspektiven des betroffenen Fachpersonals in Kommunen und BA und die personalwirtschaftlichen Belange von BA und Kommunen müssen berücksichtigt werden.
- Wer Teilverantwortung für das Entstehen und die Überwindung von Hilfebedürftigkeit trägt, sollte Verschlechterungen und Verbesserungen auch finanziell spüren (Anreize).

Wer trägt Verantwortung für Entstehung und Überwindung des Problems "Hilfebedürftigkeit von Erwerbsfähigen"?

- Wirtschaftliche Entwicklung, Funktionsfähigkeit und Regulierung des Arbeitsmarktes (Bund)
  - Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisrecht, Integration (Bund)
  - regionaler Strukturwandel, Personalabbau und Betriebsstillegungen (Länder)
  - Schul(miss)erfolg nachwachsender Generationen (Länder)
  - Ausbildungszugang und -förderung (Länder)
  - Vernachlässigung von Kindern und Jugendlichen (Kommunen)
  - Kinderbetreuung (Kommunen)
  - schlechter Gesundheitszustand, Rehabilitationsbedarf (Krankenkassen und Rentenversicherung)
- ⇒ "Idealzuständigkeit" für Grundsicherung spiegelt bereits bestehende Verflechtungsfallen in der Bildungs- und Sozialpolitik

## Elemente einer Neuregelung **ohne** GG-Änderung

- Öffnung der Optionskontingentierung (mehr Fälle, längere Optionsdauer)
  - Optierende Kommunen übernehmen Aufgaben freiwillig, erhalten sie nicht durch Bundesgesetz übertragen (also vereinbar mit Art. 84 GG)
- Beteiligung der Länder an den finanziellen Lasten der Grundsicherung im Rahmen der Föderalismusreform II
- Übertragung der derzeitigen Bundeszuständigkeiten im SGB II auf die Länder
- durch Staatsvertrag Bildung einer Bund-Länder-Anstalt für Grundsicherung, die Aufgaben und Personal des SGB-II-Bereichs der BA übernimmt
  - Analogie "Zweites Deutsches Fernsehen"
- Länder übertragen ihre SGB-II-Aufgaben an die neue Anstalt
- Verwaltungsvereinbarungen zur Bildung von Arbeitsgemeinschaften zwischen Kommunen und Grundsicherungsagentur, soweit nicht die erweiterte Option genutzt wurde
  - ⇒ ARGE "neu" zwischen Länderagentur und einer Kommune, daher keine Mischverwaltung zwischen Bund und Kommune

## Vielleicht doch einfacher mit GG-Änderung?

- Grundsicherung als Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe, die unter kommunaler Beteiligung wahrzunehmen ist
- die BA wird mit der Umsetzung der Gemeinschaftsaufgabe beauftragt
- Fortsetzung der ARGEn im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe verfassungsrechtlich zulässig?
- Öffnung der Optionskontingentierung als freiwillige Alternative