

26.09.03

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Der Bundesrat hat in seiner 791. Sitzung am 26. September 2003 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Der Bundesrat stellt fest, dass die Zusammenführung der steuerfinanzierten Leistungen von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zu einem einheitlichen Sozialleistungssystem dringend geboten ist.

Der Bundesrat lehnt jedoch den Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ab, da dieser - auch im Zusammenhang mit den begleitenden Gesetzentwürfen der Bundesregierung - nur eine unzureichende Veränderung des bestehenden Sozial- und Arbeitslosenhilfesystems darstellt und nicht in der Lage ist, die bestehenden strukturellen Verkrustungen aufzubrechen.

Begründung:

Der Gesetzentwurf überträgt der Bundesanstalt für Arbeit die Zuständigkeit für die Betreuung und Vermittlung der Empfänger von Arbeitslosengeld II. Dabei soll die Bundesanstalt u.a. auch über die Frage der Erwerbsfähigkeit der Hilfe Suchenden entscheiden. Für die Betreuung und finanzielle Unterstützung der nach Auffassung der Bundesanstalt Nichterwerbsfähigen wären dann wieder die Kommunen zuständig. Dass hier Konflikte vorprogrammiert sind, zeigt sich schon daran, dass der Gesetzentwurf hier eine Einigungsstelle vorsieht.

Effizienter und effektiver ist es, die Kommunen mit dieser Aufgabe zu betrauen. Diese verfügen im Gegensatz zur Bundesanstalt für Arbeit über Kenntnisse der regionalen Besonderheiten, Kompetenzen in der Betreuung von erwerbsfähigen Hilfeempfängern und deren Bedarfsgemeinschaften sowie Erfahrungen im Umgang mit den vor Ort tätigen Anbietern von vielfältigen Betreuungs- und Beratungsleistungen.

Das in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung enthaltene Instrument der Eingliederungsvereinbarung ist nicht hinreichend transparent und konsequent ausgestaltet. Die vorgesehenen Sanktionen bleiben hinter dem derzeitigen Stand zurück und sind nicht verhaltenslenkend. Aufgrund weiterhin zu restriktiver Anrechnungsregelungen bietet der Gesetzentwurf zu wenig Anreize für Arbeitsaufnahme und eigenes Erwerbseinkommen.

Die Länder sollen nach diesem Gesetzentwurf die Reform vor allem durch eine Verringerung ihrer Anteile am Umsatzsteueraufkommen finanzieren. Die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens entspricht jedoch nicht dem Umfang der Aufgabenverlagerung. Damit ist die Erwartung der Bundesregierung verbunden, dass die Länder die dadurch entstehenden finanziellen Belastungen im Rahmen der bestehenden kommunalen Finanzausgleichssysteme refinanzieren.

Auch in den ostdeutschen Flächenländern, in denen bereits die privaten Haushalte Einkommensverluste in Höhe von rund 1 Mrd. Euro hinnehmen müssen, übersteigen die Belastungen der Umsatzsteuerneuverteilung die Entlastungen bei den Sozialhilfehaushalten.

Die von der Hessischen Landesregierung erarbeiteten Entwürfe zu einem Gesetz zur Sicherung der Existenzgrundlagen - Existenzgrundlagengesetz (EGG) – und zu einem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügung eines Art. 106b) weisen dagegen mit der Zusammenlegung der Sozial- und Arbeitslosenhilfe auf kommunaler Ebene einen zielführenden und konsequenten Weg. Hier wurden Konzepte ausgearbeitet, mit denen durch eine Verzahnung der Reformen im Bereich der Arbeitslosen- und Sozialhilfe einerseits und im Niedriglohnsektor andererseits Bedürftigkeit abgebaut und mehr Wachstum und Beschäftigung geschaffen werden kann. Das im Entwurf des Existenzgrundlagengesetzes vorgesehene Maßnahmenpaket bewirkt einen höheren Aktivierungsdruck für erwerbsfähige Hilfe Suchende, beschränkt die Möglichkeiten zur Schwarzarbeit und führt zur Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen im Niedriglohnsektor.

Als wesentliche Vorzüge des Existenzgrundlagengesetzes gegenüber dem Gesetzentwurf der Bundesregierung sind hervorzuheben:

- a) Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe strikt auf dem Niveau der bisherigen Sozialhilfe,
- b) Aufgabenverantwortung für die zusammengeführte Hilfeleistung und Verzahnung der verschiedenen Maßnahmen und Sozialleistungen aus einer Hand bei den Kommunen,
- c) dauerhafte, angemessene und dynamisierte Refinanzierung der zusätzlichen kommunalen Aufgabe durch den Bund,
- d) keine finanziellen Mehrbelastungen der Länder,

- e) Betreuung bei der Integration in den Arbeitsmarkt aus einer Hand durch Vermittlungsagenturen, die von den örtlichen Trägern der Existenzsicherung einzurichten sind und auch von Dritten betrieben werden können; dabei ist die Arbeitsverwaltung einzubinden,
 - f) Verpflichtung zum Abschluss einer verbindlichen Eingliederungsvereinbarung für alle erwerbsfähigen Hilfe Suchenden und zu kommunalen Beschäftigungsangeboten bei fehlendem Arbeitsplatz,
 - g) Zugang zur Eingliederungsunterstützung auch für an einer Erwerbstätigkeit interessierte Personen mit Kindern unter drei Jahren,
 - h) erhebliche Lohnfreistellung bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Hilfebezug und damit Schaffung von Anreizen zur Arbeitsaufnahme,
 - i) Flankierung des Ausstiegs aus dem Hilfebezug durch Einführung eines familienorientierten Lohnzuschlags für Geringverdienende (Aktivierung des Niedriglohnsektors) und
 - j) Stärkung des Föderalismus und der Wettbewerbsorientierung durch weitgehende Länderkompetenzen.
2. Die Angaben zu den finanziellen Auswirkungen sind undurchsichtig und nicht nachvollziehbar. Der Bundesrat weist insbesondere auf Folgendes hin:
- Es ist nicht erkennbar, wie die Bundesregierung das in der Begründung zu Artikel 30 des Gesetzentwurfs dargestellte Entlastungsvolumen der Kommunen in Höhe von 11,6 Milliarden € ermittelt hat. Diese Zahlenangabe steht überdies in Widerspruch zu den Ausführungen im allgemeinen Teil der Begründung. Dort sind unter Ziffer II.1.c) Minderausgaben der Kommunen im Umfang von rund 10,4 Milliarden € angegeben.
 - Die Entlastung der Länder bei Eingliederungsleistungen für erwerbsfähige Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt wird mit jährlich 0,5 Milliarden € angegeben. Im Rahmen der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen waren 0,2 Milliarden € ermittelt worden.
 - Die Zahlenangaben im Zusammenhang mit der geplanten flankierenden Wohngeldreform sind nicht nachvollziehbar.
3. Der Gesetzentwurf berücksichtigt im Finanztableau nicht die entstehenden Mehrbelastungen der Kommunen durch die vorgesehene flächendeckende Ganztagsbetreuung von Kindern unter drei Jahren von – nach Schätzungen der kommunalen Spitzenverbände - bis zu 2,5 Mrd. Euro jährlich. Diese ist jedoch Voraussetzung für die unterstellten Einsparungen des Bundes bei den neuen Leistungen.

4. Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Kompensation der durch das Vorhaben bewirkten Lastenverschiebungen ist nicht akzeptabel:
 - Der Gesetzentwurf geht bei der Ermittlung eines von den Ländern zu leistenden Kompensationsvolumens vom falschen Ansatz aus. Ausgangspunkt für dessen Berechnung kann nur die Mehrbelastung des Bundes sein.
 - Der Anteil des Bundes an den Gesamteinsparungen ist unangemessen hoch. In der Endstufe sollen 4 Milliarden € Entlastung des Bundes (einschließlich der Bundesanstalt für Arbeit) lediglich 2,5 Milliarden € Entlastung der Kommunen sowie keiner Entlastung der Länder gegenüber stehen. Zudem führen der Kompensationsmechanismus sowie die im System angelegten Effizienzgewinne zu einseitigen, dynamisch wachsenden Entlastungen des Bundes.
 - Die vom Bund verlangte Kompensation der Lastenverschiebung über die Umsatzsteuerverteilung führt zu Verwerfungen unter den Ländern, die nicht hinnehmbar sind. Der Bundesrat fordert bei jeder Veränderung des Bund-Länder-Finanzgefüges horizontale Verteilungsgerechtigkeit. Das bedeutet, dass eine etwaige Belastung einzelner Länder durch eine an den Bund zu leistende Kompensation in Relation zu Entlastungen der Länder oder ihrer Kommunen an anderer Stelle stehen muss.
 - Kommunen mit besonders hoher Arbeitslosigkeit müssen vom Bund organisatorische Hilfe und besondere Finanzmittel erhalten.
 - Die Forderung des Bundes nach einer Neuverteilung der Umsatzsteueranteile berücksichtigt darüber hinaus nicht die bereits bestehende finanzielle Schieflage zu Lasten der Länder.

5. Artikel 1 § 13 des Gesetzentwurfs sieht vor, dass wesentliche Fragen der Ausgestaltung der neuen Leistung im Verordnungswege ohne Beteiligung des Bundesrates geregelt werden können. So kann die Bundesregierung zum Beispiel die Voraussetzungen zur Ermittlung der Erwerbsfähigkeit und damit den in der Verantwortung der Kommunen liegenden Kreis von Leistungsempfängern einseitig bestimmen. Das damit verbundene Risiko von Lastenverlagerungen auf die Kommunen ist nicht hinnehmbar.

6. Der Gesetzentwurf beinhaltet in Artikel 1 § 66 eine Verordnungsermächtigung, mit der der Übergangszeitraum verlängert werden kann, in dem die Kommunen (teilweise) für die Aufgabenerfüllung nach dem Gesetz zuständig sind. Dies birgt ein nicht hinnehmbares finanzielles Risiko für die Kommunen.
7. Im Übrigen verweist der Bundesrat nochmals auf die von der Hessischen Landesregierung erarbeiteten Entwürfe zu einem Gesetz zur Sicherung der Existenzgrundlagen - Existenzgrundlagengesetz (EGG) - und zu einem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügung eines Art. 106b).
8. Unbeschadet der Ablehnung des Gesetzentwurfs nimmt der Bundesrat wie folgt Stellung:

Zu Artikel 3 Nr. 19a - neu - (§ 282a Abs. 2 SGB III)

In Artikel 3 ist nach Nummer 19 folgende Nummer 19a einzufügen:

'19a. § 282a Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

"(2) Die Bundesagentur für Arbeit übermittelt dem Statistischen Bundesamt und den statistischen Ämtern der Länder anonymisierte Einzeldaten zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, soweit diese Daten dort für die Erstellung der Erwerbstätigenstatistiken erforderlich sind. Das Statistische Bundesamt und die Statistischen Ämter der Länder sind berechtigt, die Daten weiterzuverarbeiten und für allgemeine Zwecke darzustellen und zu veröffentlichen. § 16 BStatG gilt entsprechend."

Begründung:

Seit Ende des vergangenen Jahres existieren bei der Bundesanstalt für Arbeit (künftig: Bundesagentur für Arbeit) konkrete Bestrebungen, dem statistischen Bundesamt und den Statistischen Ämtern der Länder in absehbarer Zeit keine anonymisierten Einzeldatensätze der Beschäftigtenstatistik für eine flexible Weiterverarbeitung und Weitergabe aggregierter Beschäftigtendaten an Dritte mehr zur Verfügung zu stellen. Statt dessen möchte die BA die Beschäftigtendaten ausschließlich selbst vermarkten.

Seit 1975 erhalten die Statistischen Landesämter über das Statistische Bundesamt von der Bundesanstalt für Arbeit anonymisierte Mikrodaten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten untergliedert nach rund 20 Merkmalen, je-

weils mit zahlreichen Merkmalsausprägungen. Auf der Grundlage dieses Einzeldatenmaterials können die Statistischen Ämter bei hinreichender Gemeindegröße alleine in wirtschaftsfachlicher Gliederung auf kommunaler Ebene Beschäftigtenzahlen nach maximal 222 Wirtschaftsgruppen weitergeben.

Die Auswertungen der Beschäftigtenstatistik mit Hilfe dieser Mikrodaten haben im Rahmen des gesamten Informationsangebots der Statistischen Landesämter einen sehr hohen Stellenwert. Nach Auskünften über Bevölkerungsdaten sind Beschäftigtenzahlen die am häufigsten nachgefragten Daten. Alleine innerhalb der Internet-Nutzung entfielen im Jahr 2002 bei einzelnen Landesämtern fast 10 % aller abgerufenen Inhaltsseiten des Regionaldaten-Angebots auf die Beschäftigtenstatistik. Im zentralen Auskunftsdienst betrafen fast 17 % die Beschäftigtenstatistik. Am häufigsten waren dabei Zeitreihen gefragt. In der Auswertung zur Datennutzung ist noch nicht einmal die stetig steigende Zahl von Auskünften der Fachreferate für Beschäftigtenstatistik enthalten.

An Stelle eines flexibel auswertbaren anonymisierten Einzeldatenmaterials soll nach dem Willen der BA ein inhaltlich stark eingeschränkter Online-Tabellenabruf beim Data-Warehouse treten. Danach sind auf Gemeindeebene noch Beschäftigtendaten nach maximal 4 Wirtschaftsbereichen (bisher 222) vorgesehen. Die Statistischen Landesämter können ihrem Auftrag als umfassende Informationsdienstleister nur gerecht werden, wenn sie mittels eines breiten und flexibel auswertbaren Datenspektrums auf drängende Fragen im Land, in den Kreisen und in den Gemeinden Antwort geben können. Von daher können sie auf die Fortsetzung der Lieferung anonymisierten Einzeldatensätzen der Beschäftigtenstatistik nicht verzichten.

9. Zu Artikel 22 (§ 51 Abs. 1 Nr. 4 SGG)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, aus Anlass dieses Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen,

- ob zur Vermeidung von rechtswegübergreifenden Zuständigkeitsfriktionen gerade bei Geldleistungsansprüchen die Errichtung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit, hilfsweise einer aus der bisherigen Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit bestehenden künftigen Gerichtsbarkeit, sinnvoll erscheint,
- diese Errichtung in erster und zweiter Instanz in jedem Fall einer Änderung von Artikel 95 Abs. 1 GG bedürfte,
- die Einführung einer einheitlichen Prozessordnung als erforderlich angesehen wird.

Begründung:

Der Bundesrat hält zwar die in Artikel 22 des Gesetzentwurfs enthaltene Rechtswegzuweisung für noch vertretbar, auch wenn durchaus gewichtige Gründe für eine Zuweisung an die Sozialgerichtsbarkeit sprechen. Es ist aber zu befürchten, dass durch die Neuregelung unterschiedliche Rechtswege für im Wesentlichen gleichartige Sachverhalte geschaffen werden. Zu denken ist an Rechtsstreitigkeiten, in denen die Frage der Erwerbsfähigkeit einer Person aufgeworfen ist, oder Verfahren, in denen Familien Geldleistungen einklagen. Auch im bisherigen System sind Rechtswegfriktionen nicht immer zu vermeiden, etwa wenn unklar ist, ob Kläger Anspruch auf andere Leistungen als die Sozialhilfe besitzen. § 17 Abs. 2 Satz 1 GVG, nach dem ein angerufenes Gericht, das für den Streitgegenstand unter einem Gesichtspunkt zuständig ist, den Rechtsstreit unter allen in Betracht kommenden rechtlichen Gesichtspunkten zu entscheiden hat, hat sich als ungeeignet erwiesen, solche Friktionen zu vermeiden. Denn Gerichte versuchen häufig, die Pflicht zur umfassenden Entscheidung durch Abtrennung und Verweisung zu umgehen.

Unsicherheiten über den Rechtsweg in Streitigkeiten der genannten Art lassen sich nur dann vermeiden, wenn eine einheitliche öffentlich-rechtliche Fachgerichtsbarkeit errichtet wird. Diese sollte die bisherigen drei Gerichtsbarkeiten Finanz-, Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit umfassen, hilfsweise die beiden letztgenannten. Denn eine Modernisierung des Sozialstaates wird nicht innerhalb kurzer Zeit abgeschlossen sein. Neue materielle Überlegungen werden häufig Abgrenzungsfragen und Zuständigkeitsverlagerungen zwischen den bestehenden Gerichtsbarkeiten nach sich ziehen.

Aber nicht nur die Beseitigung dieser Rechtswegunsicherheiten legt die Errichtung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit nahe, sondern auch die mit einer Konzentration verbundenen erheblichen Synergieeffekte.

Die bisherige Aufgliederung in insgesamt fünf Gerichtsbarkeiten stellt zudem einen Fremdkörper im zusammenwachsenden Europa dar. Es überwiegen Modelle mit zwei Gerichtsbarkeiten (zivil- und öffentlich-rechtliche Gerichtsbarkeit; so etwa Frankreich und Österreich) oder mit einer Einheitsgerichtsbarkeit (so etwa Großbritannien und Tschechien). Nicht nur für Juristen aus den Nachbarländern, auch für die Bundesbürgerinnen und -bürger ist die bisherige Abgrenzung zwischen den drei öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten kaum nachvollziehbar. Entgegen des umgangssprachlichen Verständnisses der drei Begriffe "Finanzgericht", "Sozialgericht" und "Verwaltungsgericht" sind die Verwaltungsgerichte etwa für Streitigkeiten um kommunale Steuern oder um Sozialhilfe zuständig.

Die Zweckmäßigkeit der Errichtung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit und die Frage, ob sie einer einheitlichen Prozessordnung und in jedem Falle der Änderung von Artikel 95 Abs. 1 GG bedürfte, sollte daher geprüft werden.