

Konzept und Ziel der »Experimentierklausel« nach § 6c SGB II im System der Grundsicherung

20

Zum 1. Januar 2005 wurden die beiden Sicherungssysteme der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige zusammengeführt. Über die Wahl der Behörde – Bund oder Kommunen – wurde lange gerungen. Die Einigung beinhaltet, dass sowohl die Bundesagentur für Arbeit (BA) als auch die kreisfreien Städte und Kreise Träger der Leistungen sind. In der Regel finden sich beide Träger in »Arbeitsgemeinschaften« (ARGEn) zusammen, um sämtliche Leistungen aus einer Hand zu erbringen. Die Experimentierklausel (§ 6a SGB II) zur Weiterentwicklung der Grundsicherung erlaubt aber auch, dass an Stelle der ARGEn als Träger der Leistung im Wege der Erprobung kommunale Träger zugelassen werden können. Durch eine Evaluierung, die im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) erfolgte, sollte herausgearbeitet werden, wo die Stärken und die Schwächen des jeweiligen Modells liegen. Zur Bearbeitung dieses Forschungsauftrages wurden insgesamt vier Evaluationsaufträge an unabhängige Institute bzw. an Konsortien unabhängiger Forscher und Forschungseinrichtungen vergeben. Im Folgenden wird von allen vier Untersuchungsaufträgen eine Kurzfassung der erzielten Ergebnisse vorgestellt.

Zum 1. Januar 2005 wurden die beiden Sicherungssysteme der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige zusammengeführt. Auf diese Weise sollte eine möglichst effektive und effiziente Betreuung von diesen Menschen erzielt werden, ohne dass sie einmal in den Zuständigkeitsbereich des Bundes und einmal in den der Kommunen fallen. Und obgleich grundsätzlich Einigkeit über das Ziel bestand, für erwerbsfähige Hilfebedürftige nur noch eine zuständige Behörde anzustreben, wurde über die Wahl dieser – Bund oder Kommunen – lange gerungen. Der erzielte Kompromiss sieht vor, dass sowohl die Bundesagentur für Arbeit (BA) als auch die kreisfreien Städte und Kreise Träger der Leistungen sind, wobei die BA insbesondere für die arbeitsmarktpolitischen Leistungen zuständig ist, während sich die Kommunen beispielsweise um die Sucht- und Drogenberatung, die Schuldnerberatung, die psychosoziale Betreuung und die Kinderbetreuung kümmern.

Im Regelfall finden sich beide Träger in »Arbeitsgemeinschaften« (ARGEn) zusammen, um sämtliche Leistungen aus einer Hand zu erbringen. Die Experimentierklausel (§ 6a SGB II) zur Weiterentwicklung der Grundsicherung bestimmt, dass an Stelle der ARGEn als Träger der Leistung nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II im Wege der Erprobung auch kommunale Träger (»zugelassene kommunale Träger«, zKT) zugelassen werden können.

Auf der Basis dieser Klausel ist mit Wirkung zum 1. Januar 2005 insgesamt 69 kommunalen Trägern, darunter 63 Landkreisen, für einen Zeitraum von sechs Jahren, also bis zum 31. Dezember 2010, eine solche Zulassung erteilt worden. In insgesamt 22 regionalen Einheiten, in denen keine Vereinbarungen zur Bildung einer ARGE zustande kamen oder aber seit 2005 bestehende ARGE-Verträge mittlerweile wieder aufgelöst wurden, werden die SGB-II-Leistungen in »getrennter Aufgabenwahrnehmung« (gAw), d.h. nebeneinander sowohl von kommunalen Trägern als auch von den örtlichen Arbeitsagenturen, erbracht. In 352 der insgesamt 443 regionalen SGB-II-Einheiten (»Grundsicherungsstellen«) existieren hingegen ARGEn, in denen lokale Arbeitsagenturen und Kommunen gemeinsam die Betreuung der Hilfebedürftigen übernommen haben (Stand der Angaben: Jahresende 2007).

Eine neue Wendung hat die Erprobung verschiedener Formen der Aufgabenwahrnehmung im SGB II und die politische Diskussion über die einschlägigen rechtlichen Rahmenbedingungen für die Zeit nach 2010 durch einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007 (2 BvR 2433/04; 2 BvR 2434/04) genommen. Darin erklärt das Gericht das Modell der ARGEn – speziell die Bestimmungen in § 44b SGB II zur Übertragung von Aufgaben der kommunalen Träger auf ARGEn und zur Vor-

nahme von Verwaltungsakten durch diese Einheiten – für mit dem Grundgesetz (Art. 28 Abs. 2 GG i. V. m. Art. 83 GG) unvereinbar. Im Anschluss an diese Entscheidung stellt eine Fortgeltung des gegenwärtigen Rechts, sowohl im Sinne eines einfachen Auslaufens der Experimentierklausel als auch einer Fortsetzung des bisherigen Nebeneinander von ARGEn und zKT, eventuell mit geänderter Zusammensetzung der zugelassenen Träger, keine Option mehr dar. Vielmehr muss für die Gestaltung der zukünftigen Rahmenbedingungen erneut die grundlegende Frage nach arbeitsmarktpolitisch wirksamen und verfassungskonformen Modellen der Aufgabenwahrnehmung im Rahmen des SGB II gestellt werden. Im Mittelpunkt der Evaluation der »Experimentierklausel« nach § 6c SGB II stehen die arbeitsmarktpolitischen Wirkungen der gegenwärtig erprobten Modelle, einschließlich zahlreicher durch die Verfassungsgerichtsentscheidung nicht berührter Aspekte der organisatorischen Umsetzung und des Einsatzes von Maßnahmen in den einzelnen Grundsicherungsstellen. Für die anstehende Neugestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen sollten die auf diesem Wege gewonnenen und wissenschaftlich analysierten Erfahrungen nun erst recht von großer Bedeutung sein. In diesem Sinne hat auch das Verfassungsgericht dem Gesetzgeber für die Neuregelung eine Frist gesetzt, die weiterhin bis zum 31. Dezember 2010 dauert, unter anderem um ihm die Möglichkeit zu geben, dabei die Ergebnisse der Wirkungsforschung gemäß § 6c SGB II zu berücksichtigen (vgl. die Urteilsgründe, C III 3 b).

Zusammen mit der Erprobung alternativer Formen der Aufgabenwahrnehmung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende hat der Gesetzgeber nämlich von Anfang an eine gesetzliche Grundlage zur Forschung über die verschiedenen Formen der Trägerschaft in Kraft gesetzt. Ziel der Evaluation der »Experimentierklausel« nach § 6c SGB II ist eine vergleichende Beschreibung und Analyse der Wirkungszusammenhänge bei der Implementation und Durchführung des zum 1. Januar 2005 in Kraft getretenen SGB II durch verschiedene Träger.¹ Im Zentrum des Interesses steht dabei insbesondere die Frage, ob die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt, die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und die soziale Stabilisierung der Hilfebedürftigen in den ARGEn oder bei den zugelassenen kommunalen Trägern (zKT) besser gelingt. Auf Grundlage entsprechender Analysen sind die Wirkungen der unterschiedlichen Ansätze für die Betreuung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger darzustellen.

Die Forschung zur Experimentierklausel (Wirkungsforschung nach § 6c SGB II) richtet sich im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) speziell auf die vergleichende Evaluation der administrativen Umsetzung und

deren Erfolgs- und Wirkungsfaktoren hinsichtlich der Ziele des SGB II. Zur Bearbeitung dieses Forschungsauftrages wurden insgesamt vier Evaluationsaufträge an unabhängige Institute bzw. an Konsortien unabhängiger Forscher und Forschungseinrichtungen vergeben:

- Untersuchungsfeld 1: Deskriptive Analyse und Regionenmatching (Bearbeiter: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Tübingen, und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim),
- Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse (Bearbeiter: Wissenschaftler des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, (WZB), der Fachhochschule Frankfurt und dem Institut für angewandte Sozialwissenschaft, ifas, Bonn),
- Untersuchungsfeld 3: Wirkungs- und Effizienzanalyse (Bearbeiter: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, (ZEW), Mannheim; Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Gelsenkirchen, und TNS Emnid Medien- und Sozialforschung, Bielefeld),
- Untersuchungsfeld 4: Makroanalyse und regionale Vergleiche (Bearbeiter: ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, und Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Tübingen).

Im vorliegenden ifo Schnelldienst wird von allen vier Untersuchungsfeldern eine Kurzfassung der erzielten Untersuchungsergebnisse dargelegt. Das Bundeskabinett hat sich am 17. Dezember 2008 mit dem Endbericht zur Evaluation der Experimentierklausel (§ 6c SGB II) befasst und hat ihn dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zugeleitet. Die vier Einzelabschlussberichte sowie der § 6c-Gesamtbericht sind auf der Homepage des BMAS veröffentlicht.² Der Forschungsverbund ist zuversichtlich mit der Veröffentlichung seiner Ergebnisse einen Beitrag zur weiteren wissenschaftlichen und politischen Diskussion über die Form der Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II und auch über Strategien und Methoden zur Analyse ihrer Wirkungen leisten zu können.

¹ Träger der Leistungen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II sind grundsätzlich die Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie kreisfreie Städte und Kreise (§ 6 Abs. 1 SGB II).

² http://www.bmas.de/coremedia/generator/29194/f382__forschungsbericht.html,
http://www.bmas.de/coremedia/generator/29194/f387__forschungsbericht.html,
http://www.bmas.de/coremedia/generator/29194/f388__forschungsbericht.html,
http://www.bmas.de/coremedia/generator/29194/f386__forschungsbericht.html.