

Franziska Ullrich

Die Neuorganisation im Bereich des SGB II

**Auswirkungen auf die Zusammenarbeit
von Bund, Ländern und Kommunen**



Diplomica Verlag

Franziska Ullrich

Die Neuorganisation im Bereich des SGB II: Auswirkungen auf die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen

ISBN: 978-3-8428-2399-0

Herstellung: Diplomica® Verlag GmbH, Hamburg, 2012

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden und der Verlag, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

© Diplomica Verlag GmbH

<http://www.diplomica-verlag.de>, Hamburg 2012

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	I
Abkürzungsverzeichnis.....	III
Abbildungsverzeichnis.....	V
A. Einleitung.....	1
B. Von den ARGE n zur gemeinsamen Einrichtung.....	4
I. Zusammenarbeit von 2005 bis 2010	4
II. Urteil des BVerfG vom 20.12.2007.....	6
III. Visionen einer neuen Zusammenarbeit.....	8
C. Neuorganisation der Zusammenarbeit.....	12
I. Eine neue Form der Zusammenarbeit im Grundgesetz	12
1. Stellung im Grundgesetz.....	12
2. Gemeinsame Einrichtung als Regelfall nach Art. 91e Abs. 1 GG	13
3. Zugelassene kommunale Träger als Ausnahme vom Regelfall	15
4. Nähere Ausgestaltung nach Art. 91e Abs. 3 GG	17
II. Grundstruktur der Zusammenarbeit in gemeinsamen Einrichtungen	21
1. Ausgestaltung und Organisation der gemeinsamen Einrichtung	22
a) Verhältnis der Träger zu der gemeinsamen Einrichtung	22
b) Rechtsform.....	23
c) Gründungsbegleitende Vereinbarung	26
2. Trägerversammlung.....	27
3. Geschäftsführer	28
III. Zugelassene kommunale Träger.....	31
1. Entfristung und zahlenmäßige Ausweitung.....	31
2. Antragsanforderungen	31
a) Eignungsfeststellung und Zustimmung der Länder	31
b) Verpflichtungserklärungen	34

c) Erfordernis der 2/3-Mehrheit gem. § 6a Abs. 2 S. 3 SGB II	35
(1) Verfassungswidrigkeit von § 6a Abs. 2 S. 3 SGB II	35
(2) Landesrechtliche Regelung zur 2/3-Mehrheit	38
3. Zulassung und Modifikation der erteilten Zulassung.....	41
IV. Zusammenarbeit in Fragen der Aufsicht	42
1. Aufgaben und Formen der Aufsicht.....	42
2. Rechts- und Fachaufsicht über die BA	44
3. Aufsicht über die kommunalen Träger.....	45
4. Rechtsaufsicht über die gemeinsame Einrichtung.....	47
5. Aufsicht im Bereich der zugelassenen kommunalen Träger.....	51
V. Steuerung durch Zielvereinbarungen	54
1. Zielvereinbarung als Instrument des Neuen Steuerungsmodells	54
2. Zielvereinbarungssystem im SGB II	56
a) Rahmenbedingungen für Zielvereinbarungen.....	57
b) Zielvereinbarungen zwischen dem BMAS und der BA	58
c) Freiwillige Zielvereinbarungen zwischen dem Land und kommunalen Träger.....	60
d) Zielvereinbarungen im Bereich der gemeinsamen Einrichtung.....	61
e) Zielvereinbarungen im Bereich der zKT	61
3. Zusammenspiel von Zielvereinbarungen und Aufsicht	62
VI. Überregionale Zusammenarbeit	64
1. Kooperationsausschuss	64
a) Aufgaben und Ziele.....	64
b) Besetzung.....	66
c) Verfahren	68
2. Bund-Länder-Ausschuss	69
D. Fazit.....	71
Anhang	77
Literaturverzeichnis	VII

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
Abs.	Absatz
a.F.	alter Fassung
AG-SGB II	Ausführungsgesetz SGB II
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
Art.	Artikel
BA	Bundesagentur für Arbeit
Bbg.	Brandenburg
BLA	Bund-Länder-Ausschuss
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BPersVG	Bundespersönlichkeitsvertretungsgesetz
BR	Bundesrat
BRH	Bundesrechnungshof
bspw.	beispielsweise
BT	Bundestag
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
ca.	circa
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
Drs.	Drucksache
gE	gemeinsame Einrichtung
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
HE	Hessen
h.M.	herrschende Meinung
i.e.S.	im engeren Sinn
i.S.	im Sinne

i.V.m.	in Verbindung mit
KA	Kooperationsausschuss
KtEfV	Kommalträger-Eignungsfeststellungsverordnung
LPersVG	Landespersonalvertretungsgesetz
LT	Landtag
LVerfG	Landesverfassungsgericht
max.	maximal
m.E.	meines Erachtens
mind.	mindestens
Mrd.	Milliarden
MV	Mecklenburg-Vorpommern
Nds.	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSM	Neues Steuerungsmodell
RP	Rheinland-Pfalz
S.	Seite
S-A	Sachsen-Anhalt
SächsAGSGB	Sächsisches Gesetz zur Ausführung des Sozial- gesetzbuches
SGB II	Zweites Buch Sozialgesetzbuch
SGB III	Drittes Buch Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
SN	Sachsen
Träger	Träger der Grundsicherung für Arbeit-suchende
u.a.	unter anderem
Vgl.	vergleiche
v.a.	vor allem
VO	Verordnung
ZAG	Zentren für Arbeit und Grundsicherung
z.B.	zum Beispiel
zkT	zugelassener kommunaler Träger
zoL	zuständige oberste Landesbehörde
ZV	Zielvereinbarung

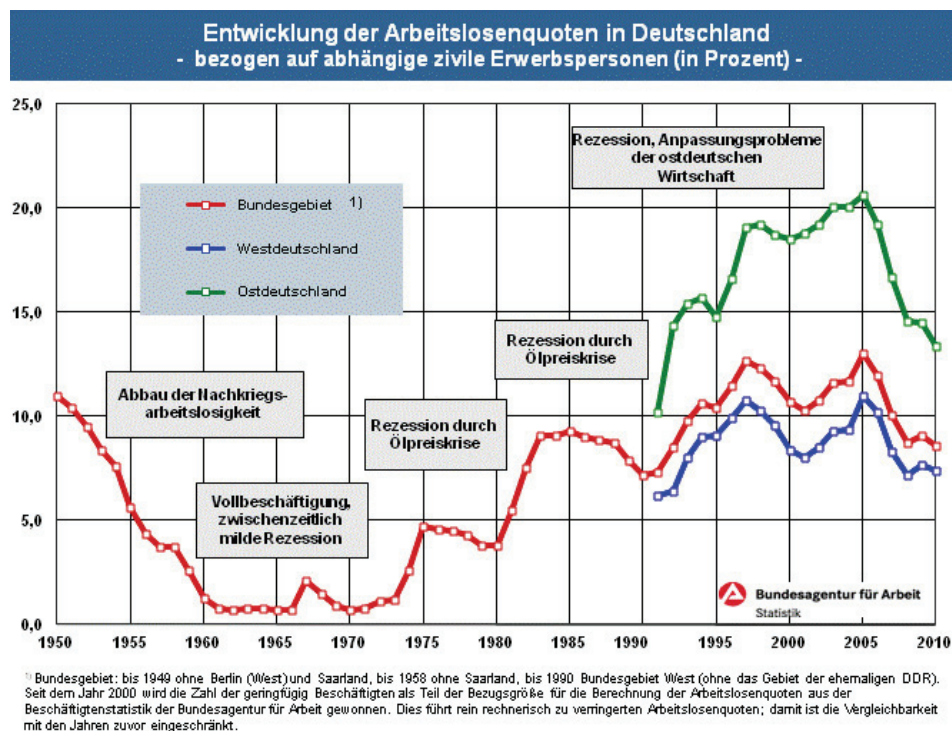
Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Arbeitslosenquoten in Deutschland.....	1
Abbildung 2: Organisationsstruktur im SGB II.....	18
Abbildung 3: Grundstruktur der gemeinsamen Einrichtung.....	21
Abbildung 4: Aufsichtsstränge im SGB II	42
Abbildung 5: Zielvereinbarungssystem im SGB II.....	57
Abbildung 6: Vereinbarte Ziele zwischen BMAS und BA	59

A. Einleitung

Anfang der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts setzte ein globaler Wandel in den sozialen Sicherungssystemen hin zu aktivierenden Leistungen ein, der eine stärkere Zusammenarbeit auf den Gebieten der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sowie eine stärkere Einbindung der Hilfeempfänger mit sich brachte.¹ Diese Intention lag auch der in Deutschland zum 01.01.2005 vollzogenen Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende zu Grunde. Diese hat ihren Niederschlag im SGB II gefunden.² Insbesondere durch Eingliederungen in Arbeit und Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes soll die Hilfebedürftigkeit verringert bzw. ganz abgeschafft werden. Die Erreichung dieses Ziels hängt – wie Abbildung 1 zeigt – wesentlich von den insbesondere die Arbeitsmarktsituation beeinflussenden ökonomischen Bedingungen ab.

Abbildung 1: Arbeitslosenquoten in Deutschland



Quelle: Statistik der BA – Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen April 2011³

¹ Konle-Seidl, Wirtschaftsdienst 2009, 813.

² BT-Drs. 15/2259, S. 9; Münder, NJW 2004, 3209 (3210); Schwendy, TuP 2008, 204 (208).

³ <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201104/iii7/grusi-in-zahlen/grusi-in-zahlen-d-0-pdf.pdf> vom 24.05.2011.

Im Jahr 2010 wurden fast 3,7 Mio. Bedarfsgemeinschaften mit ca. 7,1 Mio. Hilfebedürftigen gezählt. Damit ist fast jeder 10. Bundesbürger hilfebedürftig. Ihre Betreuung erfolgt durch mehr als 75.000 Beschäftigte der beiden Träger – Bundesagentur für Arbeit (BA) und kommunale Träger –, die dafür ca. 45 Mrd. Euro pro Jahr aufwenden. Dies verdeutlicht, dass die Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht nur aus wirtschaftlicher, sondern auch und besonders aus gesellschaftspolitischer Sicht eine überragende Rolle einnimmt.⁴ Dabei erwarten die Hilfebedürftigen vom Staat die Vermittlung von Arbeitsplätzen, einen besseren Zugang zu Qualifizierungs- und Weiterbildungsangeboten sowie Beratungen und Angebote bei individuellen Notlagen. Durch eine engere Zusammenarbeit der Träger erhoffen sich Leistungsempfänger eine Ausweitung der individuellen Betreuung sowie bessere Erreichbarkeiten eines einheitlichen Ansprechpartners.⁵

Damit gehen höhere Anforderungen an die öffentliche Verwaltung einher, die auch ein Umdenken bei den Organisationsstrukturen erfordern. Die Kunst hierbei ist, ein angemessenes Verhältnis zwischen zentraler Steuerung durch bundeseinheitliche Vorgaben einerseits und individuell ausgerichteter Leistungserbringung durch Stärkung dezentraler Entscheidungsspielräume andererseits zu finden.⁶ Mit einer Neugestaltung der Organisationsstrukturen sind grundlegende Verfassungsfragen sowie Grundfragen der Finanzierung zu klären. Der Bund trägt den größten Teil der Aufwendungen, wobei die kommunalen Träger ca. 25 % der Gesamtaufwendungen – ca. 10 Mrd. Euro – zu leisten haben.⁷ Dass eine gute Zusammenarbeit nicht zuletzt vom Zusammenwirken der Akteure vor Ort abhängt, ist unbestritten.⁸ Eine einheitliche Organisation sollte aber auch unabhängig davon ein Mindestmaß an ordnungsgemäßer Leistungserfüllung gewährleisten.

Die vorliegende Arbeit untersucht, ob und inwieweit Art. 91e Grundgesetz (GG) Grundlage einer derartigen neuen Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen seit dem 01.01.2011 darzustellen vermag. Dabei werden die hiermit verbundenen Verfassungsfragen unter Einbeziehung der ersten Erfahrungen der Praxis diskutiert. Hierzu wird im *Abschnitt B* die Organisation

⁴ Nakielski, SoSi 2010, 165 (166).

⁵ Hessisches Sozialministerium, Job-Center in Hessen, Wiesbaden, 2005, S. 44.

⁶ Konle-Seidl, Wirtschaftsdienst 2009, 813.

⁷ Stiftung Marktwirtschaft, Tagungsbericht vom 22.04.2008, Berlin, S. 2; Knigge, ZFSH/SGb 2009, 526.

⁸ Ebenso: Schwendy, TuP 2008, 204 (208).

der Grundsicherung für Arbeitsuchende in den Jahren 2005 bis 2010 dargestellt und auf den hart umkämpften Kompromiss⁹ infolge des Urteils des BVerfG eingegangen.

Sodann wird in *Abschnitt C* im *I. Unterabschnitt* die Neuorganisation infolge der Implementierung des Art. 91e in das GG vorgestellt. Hier werden insbesondere die Reichweite der Sperrwirkung der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes und die beschränkte Gesetzgebungskompetenz der Länder diskutiert.

Der *II. Unterabschnitt* stellt die gemeinsame Einrichtung (gE) und ihre Ausgestaltung vor. Hier wird sich zeigen, dass die vom SGB II offen gelassene Frage in Bezug auf die Rechtsform der gE zu erheblichen Rechtsunsicherheiten führt. Dabei ist eine Ausgestaltung in öffentlich-rechtlicher Form unbestritten¹⁰, jedoch ist fraglich, ob darüber hinaus auch eine private Rechtsform zulässig ist. Im Anschluss daran folgen im *III. Unterabschnitt* Ausführungen zur Entfristung und Ausweitung der zugelassenen kommunalen Träger (zKT), wobei insbesondere auf das Antragsverfahren bzgl. der Zulassung zur alleinigen kommunalen Aufgabenwahrnehmung eingegangen wird. In diesem Rahmen wird festzustellen sein, dass die bundesgesetzliche Regelung zum Erfordernis der 2/3-Mehrheit nach § 6a Abs. 2 S. 3 SGB II¹¹ verfassungswidrig ist¹² und der Erlass einer solchen Regelung der Gesetzgebungskompetenz vielmehr der Länder unterliegt. Wie *IV. Unterabschnitt* zeigen wird, hat die Neuorganisation nicht zu klaren Aufsichtsstrukturen – wie vom Gesetzgeber beabsichtigt – geführt.¹³ Die Grundsicherung ist vielmehr nach wie vor geprägt von verschiedenen Aufsichtssträngen, die eine unterschiedliche Aufsichtsintensität aufweisen und eine Harmonisierung nur in einem sehr stark begrenzten Umfang zulassen.¹⁴ Ein Überblick über die Möglichkeiten der Steuerung durch Zielvereinbarungen sowie über die einzelnen Zielvereinbarungen nach § 48b erfolgt im *V. Unterabschnitt*.

Im *VI. und letzten Unterabschnitt* wird die überregionale Zusammenarbeit in den vom SGB II vorgesehenen Gremien beleuchtet. Die größere Bedeutung

⁹ Henneke, DÖV 2006, 726; Knigge, ZFSH/SGB 2009, 526; Loos, NVwZ 2008, 514.

¹⁰ Luthe, in: Hauck/Noftz, SGB II, § 44b, Rn. 9; Wendtland, in: Gagel, SGB II, § 44b, Rn. 31ff.

¹¹ Im Folgenden sind Paragraphen ohne Gesetzesbezug solche des SGB II.

¹² Ebenso: Dyllick/Lörincz/Neubauer, DVBl. 2011, 15 (21); Henneke, Der Landkreis 2010, 371 (380); Zieglmeier, KommJur 2010, 441 (445).

¹³ Dyllick/Lörincz/Neubauer, NJ 2011, 15 (20).

¹⁴ Knigge, ZFSH/SGB 2009, 526 (534f.); Nakielski, SoSi 2010, 165 (172).

kommt dabei dem Kooperationsausschuss zu, der zu weiten Teilen in die Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Landesebene eingebunden ist. Es wird dargelegt, dass eine Besetzung mit Vertretern der Träger nicht mit den dem Kooperationsausschuss obliegenden Aufgaben vereinbar ist. Den Abschluss der Arbeit bildet ein Fazit.

B. Von den ARGEn zur gemeinsamen Einrichtung

01.01.2005 – Geburtsstunde der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Sie ist der lang ersehnte Kompromiss des Vermittlungsausschusses¹⁵, der das Ergebnis einer langwierigen politischen Auseinandersetzung um die höchst umstrittene Neuausrichtung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe darstellt.¹⁶

I. Zusammenarbeit von 2005 bis 2010

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass sich eine einzige Organisationsform nicht durchsetzen konnte, sondern eine duale Trägerschaft gem. § 6 Abs. 1 S. 1 Einzug in das SGB II gehalten hat. Danach sind Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende¹⁷ die BA und die kommunalen Träger. Letztere sind für die in § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 genannten Leistungen – insbesondere Leistungen für Unterkunft und Heizung – zuständig, die BA für alle übrigen. Diese Teilung basiert auf dem im Jahr 2003 beschlossenen Kompromiss des Vermittlungsausschusses.¹⁸ Um trotz der geteilten Trägerschaft eine Leistungsgewährung aus einer Hand zu ermöglichen, wurde als Regelorganisationsform die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung von BA und kommunalen Trägern in den Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) auf Grundlage des § 44b a.F.¹⁹ ins Leben gerufen. Gem. § 44b Abs. 1 S. 1 a.F. konnte eine ARGE durch privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Vertrag errichtet werden. Eine Rechtsform wurde damit nicht vorgegeben, diese und die weitere Ausgestaltung oblagen vielmehr den Trägern.²⁰ Die ARGE wurde gem. § 44b Abs. 3 S. 1 per Gesetz mit der Wahrnehmung der der BA obliegenden Aufgaben betraut. Die kommunalen Träger sollten die Wahrnehmung der

¹⁵ BT-Drs. 15/2259; Loos, NVwZ 2008, 514; Münder, NJW 2004, 3209 (3213).

¹⁶ Henneke, DÖV 2005, 177 (179f.); Ruge/Vorholz, DVBl. 2005, 403f.

¹⁷ Im Weiteren nur noch Träger genannt.

¹⁸ BT-Drs. 15/2259, S. 2.

¹⁹ Mit a.F. ist nachfolgend stets die bis zum Inkrafttreten der Neuorganisation am 11.08.2010 bzw. 01.01.2011 geltende Fassung des SGB II gemeint.

²⁰ Rixen, in: Eicher/Spellbrink, SGB II, § 44b, Rn. 21.

ihnen obliegenden Aufgaben auf die ARGE durch einen zusätzlichen Übertragungsakt delegieren.²¹ Neben der Hilfe aus einer Hand sollten Doppelstrukturen abgebaut werden, indem Maßnahmen der Träger ohne Reibungsverluste und Verschiebepannhöfe harmonisiert werden.²² Von insgesamt 439 kommunalen Trägern nahm die überwiegende Zahl – zuletzt 345 – die Aufgabenwahrnehmung in ARGEn zusammen mit der BA wahr.²³ Aufgrund der als in den ARGEn zu stark empfundenen zentralistischen Steuerung durch die BA, die ein Ausbremsen der kommunalen Ideen und Kompetenzen zur Folge hatte, entbrannte auf kommunaler Ebene der Wunsch, die eigenen Einflussmöglichkeiten zu erhöhen und dezentrale Verantwortungen zu stärken.²⁴ Dem sind sechs kreisfreie Städte und 63 Kreise²⁵ gefolgt, indem sie von der Möglichkeit der Experimentierklausel in § 6a Abs. 3 S. 1 a.F. Gebrauch gemacht haben. Danach konnten neben dem Regelmodell der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung bis zu 69 kommunale Träger, befristet auf sechs Jahre, zugelassen werden, die gesamten Aufgaben nach dem SGB II eigenständig wahrzunehmen.

Von der Möglichkeit, die Aufgaben in getrennter Trägerschaft von BA und kommunalen Träger wahrzunehmen, haben 23 Städte und Kreise Gebrauch gemacht.²⁶ Die getrennte Aufgabenwahrnehmung stieß bei kommunalen Trägern mit einer geringen Arbeitslosenquote auf fruchtbaren Boden²⁷, weshalb es nicht verwundert, dass sich diese in Baden-Württemberg konzentriert hatten. Eine wissenschaftliche Bewertung darüber, welche Organisationsform am besten geeignet war, konnte bislang nicht erfolgen. Alle Formen wiesen sowohl Vor- als auch Nachteile auf. Ihre Effizienz hing letztlich in einem nicht unwesentlichen Maß von den Gegebenheiten auf den lokalen Arbeitsmärkten ab.²⁸

²¹ Die Ausgestaltung als Soll-Vorschrift hat einen verpflichtenden Charakter, von dem nur in atypischen Fällen abgewichen werden kann – BverfGE 119, 331, 351f.

²² Hessisches Sozialministerium, Job-Center in Hessen, Wiesbaden, 2005, S. 82; Stiftung Marktwirtschaft, Tagungsbericht vom 22.04.2008, Berlin, S. 1f.

²³ *Nakielski*, SoSi 2010, 165 (166).

²⁴ *Henneke*, DÖV 2006, 726 (728f.).

²⁵ *Knigge*, ZFSH/SGB 2009, 526. Durch die Änderung der Kommunalträger-Zulassungsverordnung in der Fassung vom 24.09.2004 durch Art. 1 der Verordnung vom 14.04.2011 (BGBl. I S. 645), wurde den Gebietsreformen in SN und S-A Rechnung getragen, sodass seit dem 30.04.2011 nur noch 67 zKT existieren.

²⁶ BR-Drs. 226/10, S. 26; *Dyllick/Lörincz/Neubauer*, NJ 2011, 15.

²⁷ *Schwendy*, TuP 2008, 204 (205).

²⁸ *Strotmann*, in: Stiftung Marktwirtschaft, Tagungsbericht vom 22.04.2008, Berlin, S. 3.

II. Urteil des BVerfG vom 20.12.2007

Dem BVerfG lagen Verfassungsbeschwerden von elf Kreisen gegen §§ 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, 44b und 46 Abs. 1 und Abs. 5-10 a.F. vor. Kernstück war die Auffassung der Kreise, dass die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung in den ARGEn nicht mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben im Einklang steht. Das BVerfG erklärte die Verfassungsbeschwerden mit Urteil vom 20.12.2007 insoweit für unbegründet, wie sie sich gegen §§ 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, 46 Abs. 1 und Abs. 5-10 a.F. wandten. Im Hinblick auf die Zusammenarbeit in den ARGEn erklärte das BVerfG die Regelung des § 44b a.F. für mit dem GG unvereinbar.²⁹

Die Pflicht seitens der kommunalen Träger, ihre Aufgabenwahrnehmung auf die ARGE zu übertragen, verstößt danach gegen den Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenerledigung³⁰, der die Freiheit von staatlicher Reglementierung hinsichtlich der Art und Weise der Aufgabenerledigung und die Organisation der Kommunalverwaltung einschließlich der Haushalts- und Personalautonomie gewährleistet.³¹ Im Rahmen der Entscheidungszuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung obliegt die Organisation der zuständigen Stellen sowie der Steuerungsmechanismen den Kommunen.³² Eine Einschränkung erfährt dies mit Blick auf Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG lediglich durch die Ausgestaltung des Gesetzgebers, wobei diese nicht Kernbereich betreffen darf.³³ Die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung der kommunalen Träger wird dann beeinträchtigt, wenn der Gesetzgeber ohne Rechtfertigung die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung vorschreibt.³⁴

Nach der Kompetenzordnung der Art. 83ff. GG nehmen Bund und Länder die Verwaltungszuständigkeiten grundsätzlich getrennt voneinander, d.h. mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation, wahr. Diesbezüglich fordert das BVerfG eine klare Zuordnung von Kompetenzen der Träger unter Berücksichtigung der Grundsätze der Normenklarheit und der Widerspruchsfreiheit.³⁵ Mit Blick auf eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Stellen bedarf es eines

²⁹ BVerfGE 119, 331, 352.

³⁰ BVerfGE 119, 331, 362.

³¹ BVerfGE 83, 363, 382; 91, 228, 245.

³² BVerfGE 119, 331, 362.

³³ BVerfGE 83, 363, 381; 119, 331, 363.

³⁴ BVerfGE 119, 331, 363.

³⁵ BVerfGE 21, 73, 79; 108, 169, 181f.; 119, 331, 365f.

bestimmten Legitimationsniveaus³⁶, an dem es gerade fehlt, wenn keine klare Zuordnung von Verantwortung gegeben ist.³⁷ Die Inanspruchnahme von nicht zuständigen Verwaltungsträgern ist dabei zwar möglich, jedoch nur aufgrund eines besonderen sachlichen Grundes in Bezug auf eine eng umgrenzte Verwaltungsmaterie.³⁸ Die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung nach § 44b a.F. beschränkte sich aber weder auf eine räumliche Zusammenfassung von verschiedenen Behörden noch auf koordinierende oder informierende Tätigkeiten, sondern nahm alle operativen Aufgaben einer hoheitlichen Leistungsverwaltung war. Damit wurde der ARGE eine eigene Aufgabenzuständigkeit eingeräumt, woran auch die Unabhängigkeit und Eigenständigkeit der Träger nichts änderte.³⁹ Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende handelt es sich auch nicht um eine eng umgrenzte Verwaltungsmaterie. Dies ist insbesondere mit Blick auf das SGB II als einer der größten Sozialverwaltungsgebiete, die Anzahl der Hilfebedürftigen und das hohe Finanzierungsvolumen zu sehen. Weder eine politische Einigungsunfähigkeit noch das historisch bedingte Nebeneinander von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe vermögen besondere Gründe für eine darüber hinausgehende Ausnahme zu liefern.⁴⁰

Unabhängige und eigenständige Entscheidungen der Träger waren im Rahmen der ARGE nicht möglich. Die Regelung des § 44b Abs. 1 S. 1 a.F. zielte vielmehr auf eine ganzheitliche Aufgabenerledigung, was zugleich zu Kompromisszwängen und systemimmanenten Blockademöglichkeiten führte und zudem ein Einfallstor zum Aufgabenbereich des jeweils anderen Trägers darstellte. Innerhalb der ARGE erfolgte keine eigenständige Willensbildung der Träger, die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung mündete vielmehr in eine gemeinschaftliche Willensbildung. Eine freiwillige Selbstbeschränkung änderte an der fehlenden eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung mit Blick auf eine damit einhergehende Nichtwahrnehmung der eigenen Kompetenzen nichts.⁴¹

³⁶ BVerfGE 9, 268, 281; 83, 60, 72; 107, 59, 87; *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, S. 302.

³⁷ BVerfGE 119, 331, 366.

³⁸ BVerfGE 63, 1, 41; 119, 331, 367.

³⁹ BVerfGE 119, 331, 368f.

⁴⁰ BVerfGE 119, 331, 364, 369ff.

⁴¹ BVerfGE 119, 331, 373ff.

Die gemeinsame Aufsicht von Bund und Ländern über die ARGE widerspricht ebenfalls einer eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung, indem Konfliktlösungen für den Fall der Nichteinigung von Bund und Ländern offen bleiben.⁴² Die Vorschrift des § 44b a.F. verstößt auch hinsichtlich der organisatorischen und personellen Verflechtung – v.a. was die Unsicherheit über die Anwendbarkeit von Bundes- und Landesrecht angeht – gegen den Grundsatz der Verantwortungsklarheit.⁴³ Dadurch wurden weiße Flecken auf der Landkarte der Verantwortung geschaffen, die einer wirksamen und effektiven Aufsicht und Kontrolle entzogen waren. Zudem bestand die Gefahr, dass mit Blick auf Kompetenzkonflikte von gebotenen Kontrollmaßnahmen abgesehen wurde. Die gemeinsamen Planungen der Träger im Bereich der aktiven Leistungen tangierten zudem die finanzielle Eigenverantwortlichkeit der Träger.⁴⁴

Mit Blick auf die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Leistungsgewährung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende hat das BVerfG die Regelung des § 44b a.F. nicht für nichtig, sondern lediglich für mit dem GG unvereinbar erklärt. Sie konnte bis längstens zum 31.12.2010 weiter Anwendung finden.⁴⁵ Dem Gesetzgeber wurde damit ausreichend Zeit gegeben, eine verfassungsfeste Lösung für die zukünftige Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu finden.

III. Visionen einer neuen Zusammenarbeit

Das Urteil des BVerfG – teilweise als Innovationsbremse bezeichnet⁴⁶ – zwang Politik und Verwaltung, nach neuen Lösungen zu suchen. Gegenstand der Diskussionen waren alle möglichen Organisationsformen⁴⁷, wobei an die neuen Strukturen insbesondere folgende Anforderungen gestellt wurden⁴⁸:

- *Beibehaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende als Summe aus Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe,*

⁴² BVerfGE 119, 331, 377f.

⁴³ BVerfGE 119, 331, 379.

⁴⁴ BVerfGE 119, 331, 380f.

⁴⁵ BVerfGE 119, 331, 382f.

⁴⁶ Nahles, in: Stiftung Marktwirtschaft, Tagungsbericht vom 22.04.2008, Berlin, S. 10.

⁴⁷ Knigge, ZFSH/SGb 2009, 526 (538ff.); v. Mutius/v. Mutius, KommJur 2008, 201 (202).

⁴⁸ Schwendy, TuP 2008, 204 (210f.).

- *Leistung aus einer Hand,*
- *keine Veränderung der Lastenverteilung und*
- *ausgewogenes Verhältnis zwischen zentraler Steuerung und lokalem Handlungsspielraum.*

Im Hinblick auf die positiven Erfahrungen mit der Zusammenarbeit in den ARGEn wurde seitens des BMAS und der BA zunächst für eine Fortführung der Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis in sog. kooperativen Jobcentern geworben. Diese hätten den Vorzug gehabt, dass es keiner GG-Änderung bedurft hätte und es bei der bundesweiten Finanzverantwortung bei – nach Auffassung von BMAS und BA – dezentralen Mitwirkungsmöglichkeiten der kommunalen Ebene hätte bleiben können.⁴⁹ Das kooperative Jobcenter sah zwar ein gemeinsames Dach vor, unter diesem sollten die Träger ihre Aufgaben jedoch getrennt wahrnehmen, was einen Rückschritt hinsichtlich der Hilfe aus einer Hand⁵⁰ und einen Ausbau der zentralistischen und engmaschigen Steuerung bedeutet hätte. Infolge dessen wäre kaum Raum für lokale Entscheidungsvielfalt geblieben.⁵¹ Insbesondere die Selbstbeschränkung der Träger und die daraus resultierende Nichtwahrnehmung der eigenen Verantwortung hätten zudem erneut verfassungsrechtliche Fragen, insbesondere mit Blick auf die in Art. 28 Abs. 2 GG geschützte eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung des kommunalen Trägers⁵², aufgeworfen.⁵³ Die kooperativen Jobcenter sind damit zu Recht am Widerstand der Länder gescheitert.⁵⁴

Als Reaktion auf die ablehnende Haltung der Länder zum Modell der kooperativen Jobcenter legte das BMAS auf der Grundlage eines einstimmigen Beschlusses der Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder vom 14.07.2008⁵⁵ im September 2008 den Entwurf einer GG-Änderung zur Legalisierung der Mischverwaltung in Form von Zentren für Arbeit und Grundsi-

⁴⁹ Scheele/Weise, Das Kooperative Jobcenter, Vorschlag zu Eckpunkten, Stand: 23.04.2008, http://www.bmas.de/portal/24446/property=pdf/2008_02_12_kooperative_jobcenter.pdf vom 28.05.2011, S. 1f.; Scholz, in: Stiftung Marktwirtschaft, Tagungsbericht vom 22.04.2008, Berlin, S. 5.

⁵⁰ Luthé, SGB 2010, 121 (128).

⁵¹ Schwendy, TuP 2008, 204 (207).

⁵² BVerfGE 119, 331, 362. Diesbezüglich wird auf die Ausführungen zu B.II. verwiesen.

⁵³ Ebenso: Wahrendorf/Karmanski, NZS 2008, 281 (284); Luthé, SGB 2010, 121 (129).

⁵⁴ So auch: Dyllick/Lorincz/Neubauer, DVBl. 2011, 15 (16).

⁵⁵ Nakielski, SoSi 2010, 165 (167).

cherung (ZAG) vor.⁵⁶ Durch die Aufnahme des Art. 86a in das Grundgesetz sollte die bewährte Zusammenarbeit in den ARGE n und damit die Leistung aus einer Hand fortgesetzt werden. Mit den ZAG sollten die bisherigen ARGE-Strukturen im Rahmen eines weiterentwickelten Modells⁵⁷ beibehalten werden. Darüber hinaus war eine Entfristung der zkt vorgesehen.⁵⁸ Die ZAG scheiterten jedoch im März 2009 überraschend auf politischer Ebene an der CDU/CSU-Fraktion.⁵⁹ Begründet wurde dies mit den vom BVerfG angemahnten Verstößen gegen das Demokratieprinzip, denen nach Auffassung der CDU/CSU-Fraktion die ZAG keine Rechnung getragen haben.⁶⁰

Vor dem Hintergrund des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und FDP 2009 für die 17. Legislaturperiode sollte nunmehr von einer grundsätzlich getrennten Aufgabenwahrnehmung ausgegangen, gleichzeitig aber eine Zusammenarbeit der Träger auf freiwilliger Basis im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen vorgesehen werden.⁶¹ Vorteil dieses Modells wäre gewesen, dass hierfür weder die Verfassung noch die Finanzbeziehungen hätten geändert werden müssen.⁶² Dies vermochte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass statt belastbarer und zukunftsfähiger Organisationsstrukturen Doppelstrukturen und geringe lokale Gestaltungsspielräume geschaffen worden wären. Das hätte nicht nur den Abschied von einer ganzheitlichen Betreuung der Hilfebedürftigen, sondern auch das Wiederbeleben des vor der Gründung der ARGE n kritisierten Nebeneinander von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bedeutet.⁶³ Darüber hinaus war durch die angestrebte enge Zusammenarbeit – wenn auch auf freiwilliger Basis – erneut die Gefahr einer unzulässigen Mischverwaltung gegeben.⁶⁴ Auch dieser Vorstoß der Bundesregierung scheiterte an der fehlenden Zustimmung des Bundesrates.⁶⁵ Damit waren zwei von drei Jahren, die das BVerfG dem Gesetzgeber

⁵⁶ Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 86a), Stand: 13.02.2009.

⁵⁷ Weiterentwicklung bspw. bzgl. klarer Zuordnung von Aufsichtsrechten und Steuerungsmöglichkeiten sowie Klärung bislang strittiger personalrechtlicher Fragen.

⁵⁸ Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Regelung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Stand: 13.02.2009, S. 3, 30ff.

⁵⁹ Rasche Jobcenter-Reform gescheitert, in: Schwäbische Zeitung Online, 17.03.2009 um 17:05.

⁶⁰ Knigge, ZFSH/SGB 2009, 526 (530).

⁶¹ Arbeitsentwurf für ein Gesetz zur Einführung der eigenverantwortlichen und kooperativen Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Stand: 25.01.2010, S. 22f.

⁶² Henneke, Der Landkreis 2009, 603.

⁶³ So auch: Mempel, ArchSozArb 2008, 115 (120).

⁶⁴ Ebenso: Henneke, Der Landkreis 2009, 603 (606).

⁶⁵ Dyllick/Lorincz/ Neubauer, DVBl. 2011, 15 (17).

Zeit für eine neue Regelung gegeben hatte, verstrichen, ohne dass eine konsensfähige Organisationsform in Aussicht stand.

C. Neuorganisation der Zusammenarbeit

I. Eine neue Form der Zusammenarbeit im Grundgesetz

Im Hinblick auf den stetig näher rückenden 31.12.2010 und den nunmehr unaufschiebbaren Handlungsbedarf des Bundesgesetzgebers bildete sich eine interfraktionelle Arbeitsgruppe aus Vertretern des BMAS, der politischen Parteien sowie der Länder, um ein konsensfähiges Modell zu erarbeiten.⁶⁶ Inhalt des in der Arbeitsgruppe erzielten Kompromisses war die Implementierung von Art. 91e in das GG, die im Mai 2010 Einzug in den Bundestag hielt.⁶⁷ Mit der Aufnahme von Art. 91e in das GG wurde die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung von Bund, Ländern und Kommunen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende legalisiert.⁶⁸ Damit war das Ziel einer langen, von zahlreichen, höchst kontroversen Diskussionen begleiteten Reise erreicht.

1. Stellung im Grundgesetz

Diese neue Form der Zusammenarbeit findet sich im Abschnitt VIII Buchstabe a des GG zu Regelungen über Gemeinschaftsaufgaben und Verwaltungszusammenarbeit wieder. Trotz seines kooperativen Charakters in Abs. 1, der durch die alleinige kommunale Aufgabenwahrnehmung in Abs. 2 ein Stück weit nivelliert wird, erscheint die Legalisierung der bereits bestehenden Zusammenarbeit im SGB II wie ein Fremdkörper in diesem Teil des GG.⁶⁹ Mit Blick auf die Verpflichtung zur Zusammenarbeit unterscheidet sich Art. 91e Abs. 1 GG deutlich von den Art. 91b-d GG, die eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern lediglich ermöglichen, jedoch nicht verbindlich vorschreiben. Auch wenn Art. 91e GG dadurch der echten Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a GG nahekommt, unterscheiden sie sich wesentlich darin, dass Art. 91a GG die Bereiche der Zusammenarbeit vorgibt, während Art. 91e GG eine bereits bestehende Zusammenarbeit nachträglich legalisiert. Zudem lässt Art. 91e Abs. 2 GG eine alleinige Aufgabenwahrnehmung des kommunalen Trägers zu, was gerade einer Zusammenarbeit entgegensteht. Vor diesem Hintergrund vermag Art. 91e GG auch Art. 91a GG inhaltlich

⁶⁶ Dyllick/Lorincz/ Neubauer, DVBl. 2011, 15 (17).

⁶⁷ BT-Drs. 17/1554; BT-Drs. 17/1555.

⁶⁸ BR-Drs. 186/10, S. 2; BT-Drs. 17/1554, S. 4.

⁶⁹ Hermes, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Art. 91e, Rn. 56.

nicht zu erreichen. Insgesamt wäre eine Implementierung im Abschnitt über die Ausführung der Bundesgesetze und der Bundesverwaltung gem. Art. 83ff., wie es mit Art. 86a GG im Rahmen der 2008/2009 gescheiterten GG-Änderung beabsichtigt war, naheliegender gewesen.⁷⁰

Gegenüber den Regelungen der Art. 83ff. GG stellt Art. 91e GG vor dem Hintergrund der Legalisierung der Mischverwaltung im Bereich des SGB II eine speziellere Vorschrift dar, weswegen Erstere von Art. 91e GG verdrängt werden.⁷¹ Der Gesetzgeber verfügt demzufolge im Rahmen des Art. 91e Abs. 3 GG über einen größeren Gestaltungsspielraum, was die Ausgestaltung bspw. der Organisation, Aufsicht und Zielvereinbarungen angeht.⁷²

2. Gemeinsame Einrichtung als Regelfall nach Art. 91e Abs. 1 GG

Im Mittelpunkt des neu geschaffenen Art. 91e GG steht die in Abs. 1 geregelte Verpflichtung zur Zusammenarbeit von Bund und Ländern oder der nach Landesrecht zuständigen Gemeinden und Gemeindeverbände in den gE als Regelorganisationsform für die Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende.⁷³ Der Bezug auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende ist lediglich als äußeren Rahmen zu sehen. Inhaltliche Änderungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende wirken sich auf den Umfang des Zusammenwirkens in den gE aus.⁷⁴ So erweitern die neuen Leistungen für Bildung und Teilhabe gem. §§ 28, 29⁷⁵ auch den Umfang der Zusammenarbeit in den gE.

Eine Abweichung von der gE als Regelorganisationsform ist nur vor dem Hintergrund der alleinigen kommunalen Aufgabenwahrnehmung nach Art. 91e Abs. 2 GG zulässig, sodass eine getrennte Aufgabenwahrnehmung in Zukunft nicht mehr möglich ist.⁷⁶ Dies ist vor dem Hintergrund der damit einhergegangenen Doppelstrukturen und Schnittstellenprobleme zu begrüßen.⁷⁷

Indem Art. 91e Abs. 1 GG Bund und Länder bzw. die nach Landesrecht zuständigen Gemeinden und Gemeindeverbände anspricht, eröffnet er ihnen

⁷⁰ Volkmann, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG III, Art. 91e, Rn. 4, 7.

⁷¹ Ebenso: Henneke, Der Landkreis 2010, 371 (377); Volkmann, a.a.O., Rn. 4.; a.A., wonach in Bezug auf Art. 84 nur der Abs. 1 verdrängt wird - Hermes, a.a.O., Rn. 29f, 56.

⁷² BR-Drs. 186/10, S. 5; BT-Drs. 17/1554, S. 5.

⁷³ Volkmann, a.a.O., Rn. 7; kritisch hierzu: Henneke, Der Landkreis 2010, 371 (381f.).

⁷⁴ Volkmann, a.a.O., Rn. 6.

⁷⁵ Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24.03.2011 (BGBl. I S. 453, 469f.).

⁷⁶ BT-Drs. 17/1554, S. 4; BT-Drs. 17/1555, S. 23.

⁷⁷ Ebenso: Mempel, ArchSozArb 2008, 115 (120).