



Das SGB II
dauerhaft sachgerecht und
zukunftsfähig organisieren



Schriften
des Deutschen
Landkreistages

Band 68
der Veröffentlichungen
des Vereins für Geschichte
der Deutschen Landkreise e.V.

Herausgeber:

Deutscher Landkreistag
Berlin

Redaktion:

DLT-Pressestelle

ISSN 0503-9185

Vorwort

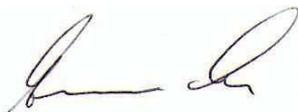


Das Bundesverfassungsgericht hat am 20.12.2007 die gemeinsame Wahrnehmung der Hartz IV-Aufgaben von Bundesagentur für Arbeit einerseits und Landkreisen und kreisfreien Städten andererseits durch die Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) nach § 44b SGB II zur verfassungswidrigen Mischverwaltung erklärt. Karlsruhe hat dem Gesetzgeber aufgegeben, bis Ende 2010 unter Berücksichtigung der 2008 vorzulegenden Evaluationsergebnisse zur bisherigen Aufgabenwahrnehmung eine verfassungskonforme gesetzliche Neuregelung zu treffen. Die Vorschrift des § 44b SGB II verletzt laut Bundesverfassungsgericht die Landkreise in ihrem Anspruch auf eigenverantwortliche Aufgabenerledigung und verstößt gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes, bleibt aber bis zu einer gesetzlichen Neuregelung, längstens jedoch bis 31.12.2010, in Kraft.

Der Deutsche Landkreistag beteiligt sich mit vorliegendem Positionspapier, das vom Präsidium in seiner Sitzung am 5./6.2.2008 einstimmig beschlossen wurde, an der Diskussion um die Neuorganisation der SGB II-Verwaltung. Die Broschüre „Das SGB II dauerhaft sachgerecht und zukunftsfähig organisieren“ möchte einen konstruktiven Beitrag zur Weiterentwicklung und Verbesserung der organisatorischen Strukturen leisten und legt hierbei – ergänzt durch Anmerkungen zum Verfassungsgerichtsurteil und ein Papier zur Flexibilisierung des kommunalen Arbeitsmarktinstrumentariums – insbesondere die Vorzüge einer stärkeren kommunalen Aufgabenverantwortung dar. In diesem Zusammenhang spricht es sich für eine kommunale (Allein-)Trägerschaft aus und begründet, wie auf diesem Wege das Regelungsziel erreicht werden kann, durch Bündelung der Zuständigkeiten bei einem (kommunalen) Verwaltungsträger Leistungen aus einer Hand anzubieten und ein ganzheitliches Leistungspaket für die Langzeitarbeitslosen zu schnüren. Zugleich wird für die kommunale Trägerschaft ein praktikabler Vorschlag zur Finanzierung im Rahmen bestehender Verfassungsregelungen unterbreitet.

Damit wird zugleich ein konstruktiver Gegenentwurf zu den Vorschlägen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für ein „Kooperatives Jobcenter“ formuliert, das auf dem Modell einer getrennten Aufgabenwahrnehmung fußt. Erst jüngst hat das Präsidium des Deutschen Landkreistages deutlich gemacht, dass die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts dem Gesetzgeber auferlegt, eine Zusammenführung der SGB II-Leistungen in einer Hand zu gewährleisten und eine klare Verantwortungszuordnung für die Gesetzesausführung sicherzustellen. Dafür ist es außerdem notwendig, die Strukturentscheidung in einem geordneten Verfahren unter Beteiligung von Bund, Ländern und Kommunen wohlüberlegt anzugehen.

Berlin, im März 2008



Prof. Dr. Hans-Günter Henneke
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Landkreistages

Inhalt

Das SGB II dauerhaft sachgerecht und zukunftsfähig organisieren ... 3

- A. Ausgangspunkt: Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts3
- B. Leistungen aus einer Hand oder getrennte Aufgabenwahrnehmung?3
 - I. Kommunale Trägerschaft in der Sache vorzugswürdig3
 - II. Getrennte Aufgabenwahrnehmung voller Probleme5
- C. Finanzierung der kommunalen Trägerschaft7
- D. Ausblick und weiteres Vorgehen.....8

Forderungen für eine flexible Ausgestaltung der Fördermaßnahmen im SGB II..... 10

20 Einzelanmerkungen zum Urteil 12

- A. Bundesunmittelbare Aufgabenübertragung auf die Kreise und kreisfreien Städte ohne abgesicherte Finanzierung12
- B. Arbeitsgemeinschaften als unzulässige Mischverwaltungen.....15

Das SGB II dauerhaft sachgerecht und zukunftsfähig organisieren

Beschluss des Präsidiums vom 5./6.2.2008

A. Ausgangspunkt: Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat am 20.12.2007 die Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II zur verfassungsrechtlich unzulässigen Mischverwaltung erklärt und dem Gesetzgeber aufgegeben, bis Ende 2010 unter Berücksichtigung der 2008 vorzulegenden Evaluationsergebnisse zu den bisher konkurrierenden Aufgabenwahrnehmungsmodellen eine verfassungskonforme Neuregelung zu treffen.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gebietet dem Gesetzgeber bis Ende 2010 Regelungen zu treffen, die der Kompetenzordnung des Grundgesetzes für Bund und Länder entsprechen, eine Zusammenführung der SGB II-Leistungen in einer Hand gewährleisten und eine klare Verantwortungszuordnung für die Gesetzesausführung sicherstellen.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden dargestellt,

- dass die kommunale Trägerschaft den vorzugswürdigen Lösungsansatz darstellt (B.I.),
- dass die getrennte Aufgabenwahrnehmung dauerhaft keine Lösung sein kann (B.II.),
- wie die Finanzierungsfragen im Rahmen geltenden Verfassungsrechts einer Neuregelung gelöst werden können (C.) und
- welches weitere Vorgehen zielführend ist (D.).

B. Leistungen aus einer Hand oder getrennte Aufgabenwahrnehmung?

I. Kommunale Trägerschaft in der Sache vorzugswürdig

1. **Es besteht ein verfassungsgewollter prinzipieller Vorrang einer dezentralen, also kommunalen, vor einer zentral und damit staatlich determinierten Aufgabenwahrnehmung.**

Nach dem Grundgesetz werden Gesetze grundsätzlich von den Ländern und in den Ländern von den Kommunen wohnortnah bei einer großen Zahl von Betroffenen ausgeführt. Die Verfassung bestimmt ausdrücklich den Vorrang der dezentralen Aufgabenwahrnehmung. Dem trägt die kommunale Gesamtträgerschaft für das SGB II Rechnung.

Als Beispiel dieser Gesetzesausführung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende können schon heute die 69 Optionskommunen herangezogen werden, die im Rahmen einer Experimentierklausel die SGB II-Leistungen bereits seit 2005 komplett aus einer Hand erbringen. Die Optionskommunen haben diese Herausforderung bisher erfolgreich bewältigt.

2. **Die Erbringung aller Leistungen „aus einer Hand“ und die Nutzung regionaler Kooperationspotenziale sind entscheidende Vorteile für die kommunale Aufgabenwahrnehmung.**

Ein besonderer Vorteil der kommunalen Trägerschaft liegt in der Gewährung aller Leistungen „aus einer Hand“. Die Kommunen können hierbei auf weitere, eigene Dienstleistungen und Ressourcen ebenso zurückgreifen wie auf langfristig etablierte und bewährte Netzwerke mit allen relevanten Akteuren der Region. Die Dienstleistungen und Kooperationsbeziehungen werden für eine erfolgreiche Aufgabenwahrnehmung im SGB II eingesetzt und mit den Zielen der Arbeitsförderung verknüpft, wie z. B. Dienstleistungen der Wirtschaftsförderung und Netzwerke mit Arbeitgebern und Wirtschaftsverbänden, Aktivitäten der Jugend(berufs)hilfe zur Ver-

besserung der Chancen von Jugendlichen für die soziale und berufliche Integration insbesondere beim Übergang von der Schule in den Beruf, Aktivitäten im Schul- und Bildungsbereich, Angebote zur Kinderbetreuung durch das Jugendamt sowie in Kooperation mit anderen Trägern, soziale Angebote wie Schuldnerberatung, Sucht- und Drogenberatung, psychosoziale Betreuung sowie Angebote im Bereich der Gesundheitsförderung.

3. Die kommunale Aufgabenwahrnehmung ermöglicht eine unbürokratische, bürgernahe und effiziente SGB II-Ausführung.

Steuerung und Controlling können in die bestehenden Verwaltungsstrukturen und die demokratisch legitimierte politische Kontrolle der Kommune eingegliedert werden. In den Kommunen werden flache Hierarchien mit effektiver Ressourcen- und Personalverwaltung realisiert und schlüssige, passgenaue Konzepte umgesetzt. Vorerfahrungen werden direkt genutzt und mit kommunalen Kooperationspotenzialen verknüpft. Es besteht eine hohe Problem- bzw. Klienten-nähe. Beschäftigungsansätze können in Kooperation mit lokalen Akteuren umgesetzt werden.

4. Kreisangehörige Gemeinden können bei kommunaler Trägerschaft stärker in die Aufgabenwahrnehmung einbezogen werden und sich in sozialpolitische Fragestellungen einbringen.

Die kreisangehörigen Gemeinden können im Rahmen der kommunalen Trägerschaft intensiv an der Aufgabenwahrnehmung beteiligt werden, wobei die landesspezifischen Gegebenheiten maßgeblich sind. Die mit dem SGB II verbundenen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Fragestellungen erfordern ein Engagement vor Ort, also auch der kreisangehörigen Gemeinden, die hier bisher wertvolle Beiträge geleistet haben.

5. Die Kommunen können eine starke, regionale Arbeitgeberorientierung gewährleisten.

Die Kommunen können für die Arbeitsvermittlung einen eigenen Arbeitgeberservice nutzen, der den Kontakt zu den Unternehmen der Region vertieft. Ein persönlicher Ansprechpartner für jedes Unternehmen kann die Unternehmen bei der Personalauswahl durch eine individuelle, passgenaue, unbürokratische und schnelle Vermittlung von motivierten Mitarbeitern unterstützen. Das Dienstleistungsspektrum für die Unternehmen reicht von der persönlichen Beratung bis hin zu Fördermöglichkeiten wie Eingliederungszuschüssen, Trainingsmaßnahmen und passgenauer Qualifizierung. Dabei werden auch nach einer erfolgten Vermittlung Ansprechpartner bei evtl. auftretenden Schwierigkeiten und Problemen benannt.

Die Arbeitsvermittlung und der Arbeitgeberservice der Kommunen werden durch weitere kommunale Dienstleistungen flankiert, z. B. durch die kommunale Wirtschaftsförderung. So werden Unternehmen bei Neuansiedlungen unterstützt und erhalten Hilfestellung im Umgang mit Behörden, Informationen zur Technologie- und Investitionsförderung oder zur Einwerbung von Fördermitteln und zur Personalentwicklung und -qualifizierung. Vielfach existieren aus der Wirtschaftsförderung heraus etablierte Kontakte und Kooperationsstrukturen, Foren und Netzwerke, in denen die Ziele und Dienstleistungen der Arbeitsvermittlung transportiert werden. Oft sind es die Landräte und Bürgermeister selbst, die für die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen werben. Arbeitsvermittlung und Wirtschaftsförderung ergänzen sich zu einer umfassenden Dienstleistung für die Unternehmen, um Arbeitsplätze dauerhaft zu sichern, auf- und auszubauen.

6. Soweit überregionale Vermittlung in Betracht kommt, kann sie von den Kommunen durch Kooperation mit anderen Kommunen oder durch Beauftragung der BA sichergestellt werden.

Die Optionskommunen zeigen schon heute, dass die überregionale Vermittlung auf mehreren Wegen gewährleistet werden kann. Kooperationen mit anderen Arbeitsmarktdienstleistern und Netzwerken kommen ebenso infrage wie eine Zusammenarbeit mit der BA, deren Kerngeschäft

die Vermittlung im Bereich des SGB III ist und bleibt. Ohne Weiteres können auf diesem Wege national wie international Bewerber und Arbeitgeber zusammengebracht werden. Wie der überproportionale Anteil von Optionskommunen in den neuen Ländern zeigt, ist es auch in Anbetracht struktureller Probleme und eines schwierigen Arbeitsmarktes möglich, eine zureichende überregionale Vermittlung zu sichern.

Allerdings darf die Bedeutung der Vermittlung im Bereich des SGB II insgesamt nicht überschätzt werden. Es handelt sich bei vielen Leistungsempfängern um Menschen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind – soweit sie überhaupt eine Erwerbsbiografie aufweisen. Insofern haben viele schon die SGB III-Leistungen der BA in Anspruch genommen, ohne dass dies von Erfolg gekrönt gewesen wäre. Zudem stehen oftmals grundlegende soziale Problemlagen einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt entgegen. Insoweit stellt die überregionale Vermittlung eine zwar notwendige, nicht aber hinreichende Voraussetzung für Erfolge dar.

7. Die Verknüpfung von Arbeitsmarktintegration mit sozialer Integration sowie die Erfahrung im Umgang mit schwierigen Zielgruppen sind kommunale Stärken.

Die Kommunen bringen aus der „Hilfe zur Arbeit“ nach dem ehemaligen Bundessozialhilfegesetz (BSHG) eine Fülle von wertvollen Erfahrungen im Hinblick auf die Wiedereingliederung von schwierigen Zielgruppen in Arbeit mit. Bereits seit Anfang der 90er-Jahre haben die Kommunen die Hilfe zur Arbeit intensiviert und zum Teil umfangreiche Systeme der kommunalen Beschäftigungsförderung etabliert.

Viele Kommunen haben für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit spezielle Einrichtungen geschaffen. Mit ihren Aktivitäten haben sie die doppelte Zielsetzung von Arbeitsmarktintegration und sozialer Integration verfolgt. Sie haben insbesondere Erfahrungen mit schwierigen Zielgruppen gesammelt, wie Langzeitarbeitslosen, Menschen in sozialen Problemlagen, Menschen mit gesundheitlichen Problemen, sozial benachteiligten Jugendlichen und Menschen mit Migrationshintergrund. Diese Zielgruppen prägen auch heute die Arbeit im SGB II. Die meisten Hilfebedürftigen sind langzeitarbeitslos und weisen oftmals weitere Vermittlungshemmnisse im persönlichen und sozialen Bereich auf. Es hat sich gezeigt, dass die Instrumente der „klassischen“ Arbeitsförderung nur wenig geeignet sind, diese Personengruppen in Arbeit zu vermitteln. Für alle anderen Maßnahmen jedoch verfügen die Kommunen über die erforderliche Expertise.

Überdies knüpft die Grundsicherung für Arbeitsuchende in ihrer leistungsrechtlichen Ausgestaltung an die alte Sozialhilfe nach dem BSHG an. Hier wie dort ist die Hilfebedürftigkeit der Person bzw. Bedarfsgemeinschaft die zentrale Anspruchsvoraussetzung. Die Kommunen verfügen über langjährige Erfahrung bei der Gewährung solcher Fürsorgeleistungen.

8. Das in den ARGEen tätige BA-Personal kann von den Kommunen übernommen werden.

Bei der kommunalen Trägerschaft kann die größtmögliche Kontinuität der Leistungserbringung aus den ARGEen heraus gewährleistet werden. Die Übernahme der heute von der BA in den ARGEen eingesetzten ca. 46.000 Mitarbeiter durch die Kommunen wäre leistbar. Rein zahlenmäßig würde es sich um knapp 5 % aller derzeitigen 1 Mio. Kommunalbeschäftigten handeln. Im Rahmen von Funktionalreformprozessen in einzelnen Ländern haben die Kommunen bereits quantitativ größere Umstrukturierungsmaßnahmen zügig bewältigt.

II. Getrennte Aufgabenwahrnehmung voller Probleme

Die vom BMAS angedachte dauerhaft getrennte Aufgabenwahrnehmung zwischen Bund und Kommunen stellt einen völligen Bruch mit der seit 2002 allseits für erforderlich gehaltenen Zusammenführung der Leistungen in einer Hand dar und wirft zudem erhebliche Probleme auf.

1. Gegenüber den Zielen der SGB II-Reform erfolgt ein doppelter Rückschritt.

Während bei Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Wesentlichen alternativ das eine oder das andere Hilfesystem zuständig war, würde bei der getrennten Aufgabenwahrnehmung jeder Hilfeempfänger immer von zwei Verwaltungen betreut. Somit gäbe es nicht nur „keine Hilfe aus einer Hand“, sondern systematisch immer zwei Träger und für jeden Leistungsempfänger eine politisch vorgegebene, sachlich aber nicht zu rechtfertigende Schnittstelle innerhalb des Leistungsrechts.

2. „Auf kaltem Wege“ kommt es zu einer faktischen Bundesträgerschaft.

Angesichts der stark dominierenden Aufgaben des Bundes (Regelleistung und Arbeitsförderungsrecht einschließlich der Ermessensentscheidungen und der maßgeblichen Feststellungen zu Erwerbsfähigkeit, Hilfebedürftigkeit und Eingliederungsstrategie) würde bei den bestehenden weitgehenden Bedarfslagen der Betroffenen faktisch ein Bundessozialamt in der Arbeitsverwaltung errichtet.

3. Die Kommunen werden auf die Auszahlung der Unterkunftskosten und die Erbringung der flankierenden Leistungen reduziert.

Die Kommunen hätten kaum noch Gestaltungs-, sondern nur noch bloße Leistungsaufgaben, für die der Bund die grundlegenden Feststellungen (Erwerbsfähigkeit, Umfang der Hilfebedürftigkeit) trifft. Die schon in der Sozialhilfe streitträchtigen Unterkunftskosten mit den auf externe Einflüsse zurückzuführenden absehbar steigenden Kostenentwicklungen ebenso wie eine ausschließlich bundesseitig im Fallmanagement gesteuerte Bedarfsbestimmung bei Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung wie bei der psychosozialen Beratung drohen. Kommunen und Länder sähen sich finanziellen Lasten ausgesetzt, ohne diese weiter beeinflussen zu können.

4. Notwendige gesetzliche und tatsächliche Änderungen sind unumgänglich.

Um eine rechtssichere und kundenfreundliche Umsetzung des SGB II zu ermöglichen, erscheinen gesetzliche Änderungen in größerem Umfang unumgänglich. Dem SGB II liegt die Leistungserbringung aus einer Hand zugrunde. Es muss auf die getrennte Aufgabenwahrnehmung gesetzlich umgestellt werden. Zugleich sind tatsächliche Änderungen z. B. mit Blick auf die Software erforderlich.

5. Für die Leistungsempfänger kommt es zu einer Schlechterstellung.

Die getrennte Aufgabenwahrnehmung führt für die Betroffenen zu einer Schlechterstellung. Sie werden in ein und derselben Lebens- und Problemlage von zwei verschiedenen Aufgabenträgern betreut. Anstelle eines Ansprechpartners hätten sie zwei Ansprechpartner.

6. Kommunales Personal muss von der BA übernommen oder es muss ihm gekündigt werden.

Das kommunale Personal im Umfang von ca. 17.500 Mitarbeitern erbringt in den ARGEs in erheblichem Anteil Leistungen des Bundes, denn die BA-Aufgaben werden zu einem großen Teil von kommunalen Mitarbeitern ausgeführt: Diese Mitarbeiter müssten bei einer dauerhaft getrennten Trägerschaft entweder von der BA übernommen oder von der Kommune ohne fortbestehende Verwendung zurückgenommen werden oder es müsste ihnen gekündigt werden.

C. Finanzierung der kommunalen Trägerschaft

Bei Ausführung des SGB II durch die Kommunen hätten diese zunächst die daraus entstehenden Kosten zu tragen. Die Ausstattungsverantwortung dafür träge die Länder, die ihrerseits einen verfassungsrechtlichen Refinanzierungsanspruch gegenüber dem Bund hätten. Die zur Umsetzung erforderlichen Maßnahmen sind nicht zuletzt wegen ihres Volumens nicht einfach, aber im Rahmen geltenden Verfassungsrechts dauerhaft sachgerecht und ohne Verwerfungen für Bund und Länder zu lösen.

Folgende Eckpunkte sind bei der Finanzierungsregel zu beachten:

1. Ziel ist, die berechtigten Interessen von Bund, Ländern und Kommunen in einen gerechten Ausgleich zu bringen. Da das Verhältnis von Ländern und Kommunen landesintern zu regeln ist, kann die Regelung auf Bundesebene nur das Verhältnis zwischen Bund und Ländern betreffen.
2. Bei der Finanzierungsregelung sollte die künftige Ausgabenentwicklung im Bund-Länder-Verhältnis Berücksichtigung finden und nicht eine auf einen bestimmten festen Zeitpunkt fixierte Regelung getroffen werden. Dass die Ausgabenentwicklung nicht kostentreibend wirkt, ist durch Aufsichtsmaßnahmen seitens der Länder ebenso sicherzustellen wie durch Schaffung finanzieller Anreizstrukturen zwischen Ländern und Kommunen.
3. Vorrangig ist eine Umsatzsteuerneuverteilung zwischen Bund und Ländern nach Art. 106 Abs. 4 S. 1 GG in Betracht zu ziehen. Sie kann aber nicht der einzige Lösungsmechanismus sein, da die Umsatzsteuer im Zeitverlauf dynamisch wächst und daher der Bund mit einer der Ausgabenumverteilung zu einem fixen Zeitpunkt entsprechenden Umverteilung von Umsatzsteueranteilen an die Länder im Zeitverlauf benachteiligt würde. Außerdem entspricht die horizontale Steuerverteilung bei der Aufteilung zusätzlicher Umsatzsteueranteile auf die einzelnen Länder nicht der zusätzlichen finanziellen Belastung eines jeden Landes. Es gäbe im horizontalen Vergleich also Gewinner- und Verliererländer.
4. Umgekehrt kann die Lösung aber auch nicht allein in einem Geldleistungsgesetz nach Art. 104a Abs. 3 GG liegen, da es zum einen bei der Ausführung des SGB II nicht um reine Geldleistungen geht und zum anderen ein „Umschlagen in Bundesauftragsverwaltung“ vermieden werden muss, da damit die sachlichen Vorzüge einer kommunalen Trägerschaft obsolet würden.
5. Die von einzelnen Ländern in Anknüpfung an Art. 143c GG ins Gespräch gebrachte Festbetragslösung ist auf die dort beschriebenen Finanzierungsfelder beschränkt und bedürfte daher einer Verfassungsänderung. Zudem wären die zu verankernden Beträge statisch und damit abgekoppelt von der Entwicklung der notwendigen Ausgaben. Damit würde der Bund aus der Verantwortung für die Langzeitarbeitslosigkeit ebenso entlassen wie er an positiven Ausgabeentwicklungen nicht partizipieren würde. Beides ist nicht sachgerecht.
6. Zur Vermeidung der mit der Anwendung nur eines einzigen Finanzierungsinstruments entstehenden Nachteile ist ein Instrumentenmix angezeigt bestehend aus:
 - a. einer erheblichen Revision des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses zwischen Bund und Ländern, ohne dass ein einzelnes Land in die Gewinnzone rückt,
 - b. einer Bundesbeteiligung an den Geldleistungen für die Sicherung des Lebensunterhalts und für Unterkunft und Heizung, ohne dass es zu einem Umschlagen in Bundesauftragsverwaltung kommt, und
 - c. einem jeweils für einen kurzen Zeitraum zu normierenden Mehrbelastungsausgleich nach Art. 106 Abs. 4 S. 2 und 3 GG, der den jeweiligen Spitzenausgleich für die einzelnen Länder sichert.

Insofern besteht für Aufgabenträger mit besonderen Problemlagen im Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik kein Grund zur Sorge: Eine Schlechterstellung gegenüber dem Status quo oder eine mangelnde Berücksichtigung von Verschlechterungen der Lage vor Ort ist nicht zu befürchten.

D. Ausblick und weiteres Vorgehen

1. Kein Ersticken der kommunalen Trägerschaft durch Schnellschüsse

Wenn die vom BVerfG intendierte grundlegende – auch die Erkenntnisse aus der kommunalen Trägerschaft im Experimentiermodell aufgreifende – Neuregelung für die Organisation des SGB II umgangen wird, haben die kommunale Trägerschaft ebenso wie die bestehenden Optionen oder andere sachgerechte Lösungsansätze keine Möglichkeit, ernsthaft diskutiert und erwogen zu werden.

Mit der vom BMAS beabsichtigten zeitnahen Umsetzung der dauerhaft getrennten Aufgabenwahrnehmung wäre das Ende der kommunalen Trägerschaft faktisch besiegelt, indem die vom BVerfG aufgeworfene Träger- und Organisationsfrage nur vordergründig („Kooperationsmodell“) gelöst, in Wirklichkeit aber den wesentlichen Inhalten der Entscheidung zuwidergehandelt würde. Damit soll eine Diskussion über die Trägerschaft gänzlich vermieden werden. Stattdessen sollen Fakten für eine weitgehende Bundesträgerschaft auf kaltem Wege geschaffen werden.

Wenn das BMAS ausführt, dass die Trägerschaft der BA einerseits und der Kommunen andererseits durch die BVerfG-Entscheidung nicht nur unberührt bleibe, sondern sogar gestärkt worden sei und es aufgrund dessen das Anliegen des BMAS sei, „die positiven Errungenschaften der bisherigen Organisation soweit als möglich zu wahren“, so verkennt dies die vom BVerfG mehrfach hervorgehobene Notwendigkeit der Ermöglichung der Aufgabenwahrnehmung aus einer Hand und die (allein) dazu eingeräumte dreijährige Neuregelungsfrist völlig.

2. Grundlegende Organisationsentscheidung erforderlich

Bund und Kommunen geben für das SGB II derzeit insgesamt ca. 50 Mrd. € im Verhältnis 3:1 aus. Es handelt sich nicht um eine unter vielen Aufgaben, sondern um das Herzstück der Sozialpolitik für alle erwerbsfähigen Menschen im Alter von 15 bis zu 67 Jahren sowie für deren im Haushalt lebende Familienangehörige. Daneben ist das SGB II für alle diese Menschen außerhalb der Arbeitslosenversicherung die maßgebliche arbeitsmarktpolitische Leistung.

Vor diesem Hintergrund ist eine verfassungskonforme, sachgerechte und zukunftssichere Gesetzesausführung unabweisbar. Die Frage der sachgerechten Organisation dieser Aufgabe stellt nicht eine nebensächliche politische Aufgabe dar, sondern verlangt eine grundlegende von Bund und Ländern zu treffende Struktur- und Organisationsentscheidung, bei der die föderale Grundordnung des Grundgesetzes berücksichtigt werden muss. Zudem enthält das SGB II selbst den vom BVerfG ausdrücklich respektierten Auftrag, im Jahr 2009 seitens der gesetzgebenden Organe die Schlussfolgerungen aus der Evaluation der Aufgabenträgerschaft für die dauerhafte Normierung der Aufgabenwahrnehmung vorzunehmen.

3. Relevanz für Föderalismusreform II

Insofern spricht nichts dafür, kurzfristig Fakten zu schaffen, indem die Arbeitsgemeinschaften umgeformt werden. Vielmehr drängt es sich geradezu auf, die Organisationsfrage des SGB II mit den hierfür erforderlichen Kosten und Lastenverschiebungen zwischen Bund und Ländern mit zum Erörterungsgegenstand der aktuellen Föderalismusreform II zu erheben. Dadurch könnte die Finanzierungs- wie die Organisationsfrage im Gesamtkontext der Erörterung der Verwaltungsorganisationsthemen dergestalt gelöst werden, dass eine dauerhafte, mit dem

Grundgesetz vereinbarte wie sachgerechte Zuordnung der Verwaltungszuständigkeit erfolgt. Schließlich liegt es im Interesse der Betroffenen wie der Mitarbeiter, dass nicht fortlaufende Veränderungen Verwaltungsressourcen binden, die eigentlich den SGB II-Hilfebedürftigen zugute kommen sollten, und dass auf mittlere Sicht klare Strukturen für Bürger wie Mitarbeiter entstehen.

4. Öffnung der Optionskontingentierung

Das BVerfG führt an einer Stelle aus, dass nicht ersichtlich sei, weshalb die Einräumung der kommunalen Option nicht auch ohne die im Gesetz vorgesehene planmäßige Beschränkung möglich sein sollte. Diese Ausführungen legen nahe, an eine Erweiterung und dauerhafte Festschreibung der Optionsmöglichkeit oder sogar an eine dauerhafte Abschaffung der Kontingentierung zu denken, so dass sich alle Träger zu einem bestimmten Zeitpunkt jeweils für eine kommunale Trägerschaft entscheiden könnten.

Ein solches Modell, das hinsichtlich der Finanzierung auf dem Sonderlastenausgleich für einzelne Kommunen nach Art. 106 Abs. 8 GG beruht und schon deswegen eine flächendeckende Inanspruchnahme durch (nahezu) alle Kommunen nicht zulässt, hätte den Vorteil, allen kommunalen Trägern, die sich eine vollständige Aufgabenwahrnehmung zutrauen, eine Aufgabenerfüllung aus einer, nämlich ihrer Hand zu ermöglichen, ohne zugleich alle diejenigen Aufgabenträger, die sich dies nicht zutrauen oder die sich mit anderen Erfüllungsstrukturen arrangiert haben, zu einer vollständigen Aufgabenwahrnehmung zu zwingen.

Allerdings würden die derzeitigen Regelungen zur Aufgabenfinanzierung und zur Aufsicht unverändert bleiben. Dies würde hinsichtlich der Aufsichtsbefugnisse dauerhaft zu strukturellen Verwerfungen und hinsichtlich der Finanzierung dauerhaft zu einem Auseinanderfallen von Wahrnehmungs- und Finanzierungsverantwortung führen.

Gegenüber der getrennten Aufgabenwahrnehmung bestünde bei gleicher Aufsichts- und Finanzierungsstruktur der deutliche Vorteil der Aufgabenerfüllung aus einer Hand bei dem dann erweiterten Kreis der Optionskommunen; gegenüber einer kommunalen Vollträgerschaft für alle bestünde ein gravierender Nachteil im Fortbestand des Auseinanderfallens von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung sowie im Fortbestand der bestehenden Doppelaufsicht.

Forderungen für eine flexible Ausgestaltung der Fördermaßnahmen im SGB II

Beschluss des Präsidiums vom 5./6.2.2008

Die bisher durch das BSG bestätigten Gestaltungsspielräume der „Generalklausel“ des § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II müssen für sämtliche Förderbereiche und Zielgruppen erhalten bleiben. Eine Übertragung der Steuerungslogik des SGB III wird den Anforderungen des SGB II nicht gerecht.

Der DLT setzt sich für den Erhalt der Gestaltungsspielräume im Rahmen der „Generalklausel“ des § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II („weitere Leistungen“) ein, die bisher auch durch das Bundessozialgericht bestätigt wurden. Die Gestaltungsmöglichkeiten sind für die Entwicklung individuell angepasster, bedarfsorientierter und flexibler Maßnahmen zur Eingliederung unverzichtbar. Die Steuerungslogik des SGB III, die in vielen Fällen bei den Zielgruppen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht erfolgreich war und ist, darf nicht einfach auf das neue Rechtsgebiet übertragen werden. Vielmehr handelt es sich bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende um ein neues, eigenständiges Leistungsrecht, das die Erkenntnisse aus der bisherigen Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenführt und weiterentwickelt.

Der flexible Einsatz von Fördermaßnahmen ist integraler Bestandteil eines an den individuellen Bedarfen der Person ansetzenden Fallmanagements und wesentliche Voraussetzung für den Eingliederungserfolg. Dies schließt das gesamte Spektrum möglicher Fördermaßnahmen – arbeitgeberorientierte Leistungen, Qualifizierungsmaßnahmen, niederschwellige Maßnahmen, Zielgruppenmaßnahmen – in Form von Einzel- als auch Gruppenmaßnahmen ein.

Der besondere Eingliederungsauftrag für junge Menschen nach § 3 SGB II muss mit der gesamten Bandbreite möglicher Fördermaßnahmen umgesetzt werden. Hierzu gehören im Bedarfsfall der Hauptschulabschluss und die Förderung von Ausbildungsstellen.

Die unverzügliche Bereitstellung von Angeboten für Jugendliche und junge Erwachsene ist besonderer Auftrag im SGB II. Der DLT engagiert sich für dieses Ziel. Die SGB II-Träger müssen auf die gesamte Bandbreite möglicher Fördermaßnahmen zurückgreifen können, um junge Menschen erfolgreich ins Erwerbsleben einzugliedern.

Der Hauptschulabschluss ist eine zentrale Voraussetzung für die berufliche Zukunft junger Menschen. In vielen Fällen werden die Jugendlichen im SGB II durch die „klassischen“ Angebote der Bundesagentur für Arbeit nicht erreicht, die sich oft nur an sogenannte ausbildungsgeeignete Jugendliche richten. Über die bestehenden Maßnahmen der Agenturen für Arbeit hinaus müssen die SGB II-Träger daher auf eigene, bedarfsgerechte Angebote zurückgreifen. Die Bundesagentur für Arbeit wird aufgefordert, sich in Kooperation mit den SGB II-Trägern vor Ort für die Weiterentwicklung der Angebote für Jugendliche im SGB II-Bezug einzusetzen und ihre Maßnahmen auch für Jugendliche zu öffnen, die als eher ausbildungsfern eingeschätzt werden.

Die SGB II-Träger fördern mit Augenmaß vor dem Hintergrund regional unterschiedlicher Ausbildungsmärkte für ausgewählte Zielgruppen die Durchführung der betrieblichen Berufsausbildung. Den Jugendlichen wird damit ein unmittelbarer, oft durch sozialpädagogische Begleitung flankierter Einstieg in den allgemeinen Arbeitsmarkt ermöglicht. Das System der dualen Berufsausbildung wird hierdurch nicht gefährdet, im Gegenteil, in vielen Fällen werden zusätzliche Ausbildungsplätze akquiriert.

Sprachkurse für Migrantinnen und Migranten müssen durchgeführt werden, wenn die gesetzlich geregelten Integrationskurse für die Zwecke der beruflichen Eingliederung nicht ausreichend sind.

Die Durchführung von Sprachkursen im SGB II darf nicht mit dem Hinweis auf die gesetzlich geregelten Integrationskurse verhindert werden. Die SGB II-Träger nutzen die Integrationskurse für ihre Zielgruppen. In vielen Fällen reichen diese jedoch nicht aus, die erforderlichen berufsrelevanten Sprachkenntnisse zu vermitteln.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der weiteren Leistungen sollen durch den Bund im Einvernehmen mit den Ländern und unter Berücksichtigung der fachlichen Erfordernisse entwickelt werden.

Der Bund wird aufgefordert, im Einvernehmen mit den Ländern, die die Rechtsaufsicht über die Optionskommunen wahrnehmen, den rechtlichen Rahmen für die Ausgestaltung der weiteren Leistungen zu entwickeln. Dabei soll den fachlichen Erfordernissen so weit wie möglich Rechnung getragen werden. Unterschiedliche Rechtsauffassungen dürfen nicht zulasten der SGB II-Träger und schon gar nicht auf dem Rücken der Hilfebedürftigen ausgetragen werden. Unproduktive Auslegungs- und Aufsichtsstreitigkeiten müssen unverzüglich beendet werden und dürfen die Integrationsanstrengungen der SGB II-Träger nicht konterkarieren.

Der Bund wird aufgefordert, vor dem Hintergrund der unklaren Rechtsgrundlagen keine Rückforderungen gegenüber den Optionskommunen geltend zu machen. Die Kommunen werden dadurch einem nicht angemessenen, unkalkulierbaren finanziellen Risiko ausgesetzt. Auch im Hinblick auf eine Gleichbehandlung mit den Arbeitsgemeinschaften erscheinen die Rückforderungen nicht gerechtfertigt.

20 Einzelanmerkungen zum Urteil

von DLT-Hauptgeschäftsführer Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

Nachstehend sollen 20 Einzelanmerkungen zu den Entscheidungsgründen abgegeben werden, wobei sich neun auf den ersten Themenkomplex der Entscheidung „Bundesunmittelbare Aufgabenübertragung auf die Kommunen ohne abgesicherte Finanzierung“ und elf auf den zweiten Themenkomplex „Arbeitsgemeinschaften als unzulässige Mischverwaltung“ beziehen.

Während das Vorbringen der Kreise zum zweiten Themenkomplex vollen Umfangs durchgeschlagen hat, stellt sich die Situation hinsichtlich des ersten Themenkomplexes sehr viel differenzierter dar und bedarf noch der sorgfältigen Analyse.

Aus der vom BVerfG insoweit angenommenen Unbegründetheit der kommunalen Verfassungsbeschwerde auf eine „Niederlage“ der Beschwerdeführer oder gar einen „Sieg“ und damit einen „Blankoscheck“ des Bundes zu schließen, wäre mehr als vorschnell und würde „das Kind mit dem Bade ausschütten“ (dazu A.3).

Die elf beschwerdeführenden (Land-)Kreise verfolgten mit ihren Verfassungsbeschwerden gegen Bestimmungen des SGB II das Ziel festzustellen, dass der Bund auch vor der zum 1.9.2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform in concreto nicht befugt war, Kreise und kreisfreie Städte zu Aufgabenträgern und Finanzierungsverantwortlichen nach dem SGB II zu bestimmen und sie hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung zu einer Mischverwaltung in einer Arbeitsgemeinschaft zu zwingen.

A. Bundesunmittelbare Aufgabenübertragung auf die Kreise und kreisfreien Städte ohne abgesicherte Finanzierung

1. Ausgestaltung des Aufgabenbereichs der Kreise

Da – anders als im noch anhängigen Verfahren gegen die Aufgabenübertragung hinsichtlich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung – nur Kreise, nicht aber kreisfreie Städte Bf. waren, setzt sich das BVerfG eingangs mit dem Aufgabenzugriffsrecht der Kreise auseinander. Bekanntlich unterscheidet sich in diesem – aber auch nur in diesem – Punkt die grundlegende Garantie kommunaler Selbstverwaltung der Gemeinden von der der Kreise (dazu unter Aufbereitung der Rechtsprechung: *Henneke, Der Landkreis 2007*, 560 [560 f.]). Während den Gemeinden in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG das Recht eingeräumt wird, sich aller nicht anderweitig gesetzlich geregelten Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ohne besonderen Kompetenztitels anzunehmen, ist nach Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG den Kreisen „für die Ausgestaltung ihres Aufgabenbereichs das Recht der Selbstverwaltung nur eingeschränkt gewährleistet.“

Diese Erkenntnis ist ebenso wenig neu wie die Tatsache, auf die das BVerfG in ständiger Rechtsprechung hingewiesen hat:

„Das GG hat mit Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG auf die gegebene Tatsache reagiert, dass die Landkreise kraft Landesrechts vielfach Zuständigkeiten innehaben, die sich einer Allzuständigkeit annähern; es hat nicht darüber hinaus angeordnet, dass sie Allzuständigkeit auch haben *sollen*.“ (BVerfGE 79, 127 [151]).

„Für die Kreise fehlt es an einer solchen Verbürgung, jedoch wird auch ihnen herkömmlich kraft Landesrechts – bezogen auf ihren Bereich – Allzuständigkeit gewährt.“ (BVerfGE 83, 37 [55]).

Vorliegend stellt das BVerfG nur auf Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG, nicht aber auf die realen Ausprägungen im Landes(-verfassungs-)Recht und die Folgen für die demokratische Legitimation ab,

und hebt insoweit zutreffend hervor, dass den Kreisen kreiskommunale Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises zugewiesen werden müssen, die im Vergleich zu zugewiesenen staatlichen Aufgaben ein Gewicht haben müssen, das der institutionellen Garantie der Kreise als Selbstverwaltungskörperschaft gerecht wird. Unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG folgt allerdings keine Wahrnehmungsbefugnis hinsichtlich freiwilliger Aufgaben – das ist für sich genommen unstrittig, da sich diese Befugnis aus den *landesrechtlichen* Generalklauseln ergibt.

2. Aufgabenzuweisung als Eingriff

Von zentraler Bedeutung für die kommunale Selbstverwaltung insgesamt ist es, dass das BVerfG ohne Weiteres anerkannt hat, dass auch eine Aufgabenzuweisung in das Recht auf Selbstverwaltung eingreifen kann, wenn dadurch die Möglichkeit eingeschränkt wird, Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, die zum verfassungsrechtlich geschützten Aufgabenbestand gehören. Dass es im Vorfeld „erheblicher dogmatischer Anstrengungen“ bedurfte, um zu diesem inzwischen in der Rechtsprechung allgemein anerkannten Ergebnis zu gelangen, hat *Friedrich Schoch* (in: Henneke/Meyer [Hrsg.], *Kommunale Selbstverwaltung zwischen Bewahrung, Bewährung und Entwicklung*, 2006, S. 11 [40]) vor kurzem noch einmal treffend herausgearbeitet. Damit hat das BVerfG in Anknüpfung an die Rechtsprechung mehrerer Landesverfassungsgerichte die Weichen für einen Schutz der Kommunen vor Aufgabenüberlastungen ohne angemessenen finanziellen Ausgleich richtig gestellt.

3. Eingriff in Aufgabenbestand ./ Neue Umschreibung des Aufgabenumfangs

Nach dem Einschlagen der richtigen Richtung wählt das BVerfG in concreto sodann aber einen Abzweig, der – soweit ersichtlich – bisher noch nicht erörtert wurde und der weiterer intensiver Diskussion bedarf:

Wegen des unterschiedlichen Aufgabenzugriffsrechts in Art. 28 Abs. 2 S. 1 und Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG sollen sich Kreise nur unter besonderen Umständen gegen eine Aufgabenzuweisung durch den Gesetzgeber wehren können, da eine Änderung bei ihnen i.d.R. keinen Eingriff in den verfassungsrechtlich garantierten Aufgabenbestand, sondern nur eine neue Umschreibung seines Umfangs bedeuten soll. Es wird also nicht die bei Gemeinden und Kreisen *in der Wirkung gleiche gesetzliche Aufgabenzuweisung als solche* in den Blick genommen, sondern ihre Auswirkung auf den Bestand freiwilliger Aufgaben, und sodann danach differenziert, dass freiwillige Aufgaben den Gemeinden nach dem Grundgesetz, den Kreisen aber „nur“ nach dem – aus der verfassungsrechtlichen Betrachtung ausgeblendeten – Landes(-verfassungs-)Recht zustehen.

Da bundesgesetzliche Aufgabenübertragungen in aller Regel an Kreise und kreisfreie Städte gleichermaßen erfolgt sind, führt eine solche Argumentation zwingend dazu, dass ein und dieselbe Aufgabenübertragung sich gegenüber kreisfreien Städten als Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie, gegenüber Kreisen aber lediglich als Neuumschreibung des Aufgabenumfangs erweist. Wenn das BVerfG also in concreto zu dem Ergebnis gelangt, dass der die Bf. schützende Garantiegehalt des Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG durch die Aufgabenzuweisung des § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II nicht verletzt wird, bedeutet dies zugleich, dass dadurch dennoch ein Eingriff in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG vorliegt, der nur von den davon betroffenen kreisfreien Städten nicht gerügt worden ist.

4. Prüfungsmaßstab bei kommunalen Verfassungsbeschwerden

Dass das Verfahren der kommunalen Verfassungsbeschwerde kein Recht auf umfassende Normenkontrolle einräumt, sondern verlangt, dass Prüfungsmaßstab nur Normen sind, die sich als Konkretisierung des Art. 28 Abs. 2 GG erweisen, ist unstrittig. Diese Prämisse hat das BVerfG in der Vergangenheit (BVerfGE 56, 298 [310]) allerdings nicht daran gehindert anzunehmen, Art. 70 GG sei seinem Inhalt nach das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwal-

tung mitzubestimmen geeignet, da nach Art. 70 ff. GG Gemeindeangelegenheiten grundsätzlich zur Gesetzgebungsbefugnis der Länder gehören.

Schoch/Wieland (Kommunale Aufgabenträgerschaft nach dem Grundsicherungsgesetz, 2003, S. 50) ist in der Einschätzung beizupflichten, dass für Art. 84 Abs. 1 GG konsequenterweise und erst recht nichts anderes gelten kann, da es verfassungsrechtlich keinen Unterschied machen kann, ob der Bund die Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Kommunalwesen gem. Art. 70 GG oder gem. Art. 84 Abs. 1 GG verletzt. Während der Bund in Bezug auf die Sachmaterien nach Art. 73 ff. GG immerhin über eine Vielzahl von Kompetenztiteln verfügt, die – bei Verfolgung eines fachspezifischen Regelungsansatzes mit Auswirkungen auf die Kommunen – die allgemeine und subsidiär wirkende Kompetenzzuweisung an die Länder gem. Art. 70 GG zu überlagern vermögen, hat der Bund bei der Organisation der Gesetzesausführung durch kommunale Aufgabenwahrnehmung gem. Art. 84 Abs. 1 GG von vornherein nur ausnahmsweise die Kompetenz zum Durchgriff auf die Kommunen. Das verfassungsrechtliche Bild der kommunalen Selbstverwaltung wird demnach durch Art. 84 Abs. 1 GG mindestens ebenso sehr geprägt wie durch Art. 70 GG, so dass allein schon deshalb eine unter Verstoß gegen Art. 84 Abs. 1 GG vorgenommene bundesgesetzliche Aufgabenzuweisung an die Kommunen zu einer Verletzung des Art. 28 Abs. 2 GG führt, ohne dass es eines zusätzlichen materiellen Verstoßes gegen das kommunale Selbstverwaltungsrecht bedarf. Demgegenüber verengt das BVerfG mit der vorliegenden Entscheidung den Prüfungsmaßstab weiter, wenn es ausführt, dass Art. 84 Abs. 1 GG a. F. nicht dazu diene, den Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung zu erhalten.

5. Verstoß gegen Art. 84 Abs. 1 GG a. F. offen

Aufgrund dieser Beschränkung des Prüfungsmaßstabes lässt es das BVerfG ausdrücklich offen, ob der Bund durch die Bestimmung der Kreise und kreisfreien Städte zu kommunalen Trägern in § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II gegen Art. 84 Abs. 1 GG verstoßen hat. In Verbindung mit der Feststellung, dass in der Aufgabenübertragung auf die Kommunen ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung liegt, kommt diesem Offenlassen aus verfassungsprozessualen Gründen für die künftige Bewertung der Zulässigkeit auf der Grundlage bisherigen Verfassungsrechts vorgenommener Aufgabenübertragungen auf die Kommunen eine besondere Bedeutung zu.

6. Schutzzweck des Art. 84 Abs. 1 GG a. F.

Dass mit Art. 84 Abs. 1 GG a. F. der „Schutz eines Mindestbestandes an Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeindeverbände“ schlechterdings nicht bezweckbar ist, hätte keiner Erwähnung bedurft. Selbstverständlich sollte Art. 84 Abs. 1 GG a. F. vor einem unzulässigen Eingriff des Bundes in die Verwaltungszuständigkeit der Länder schützen. Dass das BVerfG die verfassungssystematische Argumentation nicht positiv aufgreift, dass im Falle einer bundesgesetzlichen Aufgabenzuweisung alle landesverfassungsrechtlichen Schutzmechanismen unanwendbar werden, ist im Ergebnis für die Kommunen unbefriedigend. Die Argumentation des BVerfG, mit der auf die bisherige Rechtsprechung Bezug genommen wird, sie aber nicht für einschlägig erachtet wird, bedarf noch der vertiefenden Durchdringung.

7. Nunmehr absolutes Aufgabenübertragungsverbot

Durch die Neufassung des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG seit 1.9.2006 im Zuge der Föderalismusreform I ist die praktische Relevanz der vorgenannten Ausführungen des BVerfG aber deutlich relativiert worden. Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG wird vom BVerfG zutreffend als „absolutes Verbot der Aufgabenzuweisung auf die kommunale Ebene“ charakterisiert.

8. Übergangsrecht des Art. 125a GG

Schließlich hebt das BVerfG hervor, dass die Frage einer Erweiterung von vor dem 1.9.2006 auf die Kommunen übertragenen Aufgaben nicht nach Maßgabe des Art. 84 Abs. 1 a. F., son-

dem nach Maßgabe des Art. 125a GG zu klären sei. Hinsichtlich der Passage der Urteilsbegründung sei erklärend darauf hingewiesen, dass nicht die Bf. die Auffassung vertreten haben, dass sie in Zukunft der Erweiterung durch Bundesgesetz schutzlos ausgeliefert seien; die Bf. haben allerdings darauf hingewiesen, dass der Bund eine entsprechende Position eingenommen habe, die von den Kommunen nicht geteilt werde.

Sollte es hinsichtlich der Frage einer Erweiterung von Aufgaben, die vor dem 1.9.2006 bundesgesetzlich den Kommunen zugewiesen worden sind, künftig zu einem Konflikt kommen, ist diese Frage verfassungsrechtlich als offen zu bezeichnen und ggf. vor dem BVerfG auszutragen. Die kommunale Seite ist insoweit nach wie vor der Auffassung, dass Art. 125a GG nicht dazu ermächtigt, nach dem 1.9.2006 geändertes materielles Recht auf eine Aufgabenübertragungsnorm zu stützen, die vor der Föderalismusreform in Kraft getreten ist (dazu ausf.: *Henneke*, in: Schmidt/Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 11. Aufl. 2008, Art. 84 Rdn. 26 ff.). D. h. bei materiellen Gesetzesänderungen des Bundes bedarf es im Falle in der Vergangenheit erfolgter Aufgabenzuweisungen des Bundes an die Kommunen künftig stets auch eines darauf bezogenen Aufgabenübertragungsaktes der Länder.

9. Land regelt Verteilung der Bundesmittel

Im Einklang mit dem Vorbringen der Bf. hebt das BVerfG entgegen der zunächst vom Bund vertretenen Auffassung hervor, dass die Länder in der Verteilung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung auf die Kommunen frei sind. Es setzt sogar hinzu:

„Die Regelung gebietet auch dem Land nicht, den Betrag an die Kreise und kreisfreien Städte weiterzugeben, noch beschränkt sie eine nach etwaigem Landesrecht zu leistende Zahlung auf den vom Bund erhaltenen Betrag.“

Damit ist bundesverfassungsgerichtlich festgestellt, dass die Länder befugt sind, eigene Verteilungsregelungen auch hinsichtlich des Bundesanteils zu entwickeln, bei denen dem Gesichtspunkt der Mehrbelastung gegenüber dem früheren Recht besser Rechnung getragen wird als mit einer bloßen Weiterleitung des prozentualen Bundesanteils auf die jeweiligen kommunalen Träger. Die Länder sind damit in der Lage, ihren verfassungsrechtlichen Finanzausstattungsverpflichtungen gegenüber ihren Kommunen – auch unter Einbezug erhaltener Bundesmittel – nachzukommen.

B. Arbeitsgemeinschaften als unzulässige Mischverwaltungen

10. Bei Arbeitsgemeinschaften folgt BVerfG der Argumentation der Bf.

Bei den Ausführungen zur Verfassungswidrigkeit der Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II folgt das BVerfG in vollem Umfang dem Vortrag der Bf. (dazu ausf.: *Henneke*, DÖV 2005, 177 [186 ff.]; *ders.*, DÖV 2006, 726 [727 ff.]; *ders.*, Der Landkreis 2007, 327 [335 ff.]; siehe auch *Graaf*, Der Landkreis 2007, 344 ff. sowie *Hesse*, Der Landkreis 2007, 340 ff.).

Insofern bedarf es hinsichtlich der Bestätigungen der Auffassung der Bf. durch das BVerfG keines weiteren Eingehens an dieser Stelle.

11. Verfassungsgewollter prinzipieller Vorrang kommunaler Aufgabenwahrnehmung

Eingangs seiner Betrachtungen zum Gesetzesvollzug macht das BVerfG deutlich, dass der Gesetzgeber bei der Regelung organisationsrechtlicher Fragen den verfassungsgewollten prinzipiellen Vorrang einer dezentralen, also kommunalen, vor einer zentral und damit staatlich determinierten Aufgabenwahrnehmung zu berücksichtigen hat. Dies gilt nicht nur vergangenheitsbezogen, sondern ist auch bei der zukünftig zu treffenden Regelung zu berücksichtigen.

12. Geltendes Verfassungsrecht ermöglicht Antworten auf neue staatliche Herausforderungen

Auch wenn das Grundgesetz – von begrenzten Ausnahmen abgesehen – eine Mischverwaltung ausschließt, hebt das BVerfG zutreffend hervor, dass dem Bedürfnis der öffentlichen Gewalt, in ihrem Streben nach angemessenen Antworten auf neue staatliche Herausforderungen nicht durch eine zu strikte Trennung der Verwaltungsräume gebunden zu werden, auch nach geltendem Verfassungsrecht Rechnung getragen werden kann, da die bestehenden Regelungen der Art. 83 ff. GG auch erkennen lassen, dass die Verwaltungsbereiche von Bund und Ländern in der Verfassung nicht starr voreinander geschieden sind. Das BVerfG betont zutreffend, dass ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Verwaltung in vielfältiger Form bereits nach geltendem Verfassungsrecht möglich ist. Innerhalb, aber auch nur innerhalb des durch die Art. 83 ff. GG gezogenen Rahmens ist eine zwischen Bund und Ländern aufgeteilte Verwaltung deshalb zulässig.

Überlegungen im Rahmen der Föderalismusreform II, entgegen der Zielsetzung der Föderalismusreform I, die eine klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen angestrebt hat, u. U. zu neuen verfassungslegitimierten Kooperationsformen zu gelangen, ist damit mit Skepsis zu begegnen.

13. Bundesausführungskompetenz für Grundsicherung für Arbeitsuchende offengelassen

Spiegelbildlich zu der Aussage, dass der Gesetzgeber den verfassungsgewollten prinzipiellen Vorrang einer dezentralen, also kommunalen vor einer zentral und damit staatlich determinierten Aufgabenwahrnehmung zu berücksichtigen hat, führt das BVerfG aus, dass es angesichts der getroffenen Regelung zu den Arbeitsgemeinschaften offen bleiben könne, ob der Bund nach Art. 87 Abs. 2 und Abs. 3 GG die Verwaltungszuständigkeit für die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II an sich ziehen kann, was zutreffend ist, da Art. 87 Abs. 3 GG für eine Bundesverwaltung mit Behördenunterbau restriktiv auszulegen ist und Art. 87 Abs. 2 GG für die Ausführung steuerfinanzierter öffentlicher Fürsorgeleistungen offenkundig nicht einschlägig ist. Eine Bundeskompetenz könnte nur bei Erfüllung der engen Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 GG bejaht werden.

14. BVerfG hält Kontingentierung der Option nicht für geboten

Das BVerfG betont, dass die Experimentierklausel des § 6a SGB II ohne weitere Voraussetzungen vorsieht, dass anstelle der Arbeitsgemeinschaften Kreise und kreisfreie Städte die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende außerhalb der bisherigen Regellösung des § 44b SGB II vollziehen können und fügt dem plakativ, aber ohne weitere Begründung an, dass nicht ersichtlich sei, weshalb dies nicht auch ohne die in § 6a Abs. 3 S. 1 SGB II vorgesehene zahlenmäßige Beschränkung möglich sein sollte. Man darf in der Aufhebung der Kontingentierung der Option allerdings nicht vorschnell den Königsweg aus der Neuregelungsnotwendigkeit mit Blick auf eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung bei einem Träger erblicken, da insoweit die verfassungsrechtlichen Vorgaben hinsichtlich der Aufgabenfinanzierung aus Art. 106 Abs. 8 GG Berücksichtigung finden müssen (dazu ausf.: *Henneke*, Der Landkreis 2004, 63 – 65).

15. BVerfG erachtet Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe als notwendig

In bemerkenswerter Klarheit bekennt sich das BVerfG gleich mehrfach zum materiellen Ziel der Notwendigkeit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Zugleich sieht das BVerfG aber die Notwendigkeit des Gesetzgebers, sich für eine Lösung zu entscheiden, die mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes vereinbar ist. Den klaren Darlegungen des BVerfG ist also die Intention zu entnehmen, jeden Gedanken an einen vermeintlichen Widerspruch zwischen materiellen Sachzielen und verfassungsrechtlichen Vorgaben von vornherein im Keime

zu ersticken. Das BVerfG bekennt sich zu einem kräftigen „sowohl als auch“, nämlich zu der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer Aufgabenerfüllung aus einer Hand sowie durch einen Träger. Für eine künftig wieder getrennte Aufgabenwahrnehmung lassen sich aus der Entscheidung des BVerfG also keinerlei Anhaltspunkte gewinnen.

16. Rahmenvereinbarung

Ende Juni 2005 sollte für „klare Verhältnisse in den Job-Centern“ gesorgt werden. Geboren wurden dazu der Abschluss einer Rahmenvereinbarung und das Begriffspaar „Gewährleistungs- und Umsetzungsverantwortung“. Zwar begrüßten alle kommunalen Spitzenverbände die grundsätzliche Zielsetzung der kommunalen Verantwortungsstärkung, von Seiten des Deutschen Landkreistages wurde aber von Anbeginn an darauf hingewiesen, dass der bundesbehördliche Aufsichtsstrang untergesetzlich nicht abbedungen werden könne. Bei der Übernahme von Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit durch kommunale Träger sollte das bundesaufsichtsrechtliche Instrumentarium zunächst voll auf die kommunalen Träger erstreckt werden. Dies lehnte der Deutsche Landkreistag als verfassungsrechtlich mit Art. 84 und 85 GG nicht zu vereinbaren ab und kritisierte, dass vom Bund über das Institut der Übernahme kommunaler Verantwortung in der Arbeitsgemeinschaft Erwartungen geweckt worden seien, die ohne explizite Änderung des Gesetzes nicht eingelöst werden könnten und daher letztlich enttäuscht werden müssten. Die Herstellung der bisher fehlenden eindeutigen Zuständigkeit bei der Aufgabenwahrnehmung in den Arbeitsgemeinschaften und eine Übernahme der Aufgabenwahrnehmung in kommunale Verantwortung sei durch eine untergesetzliche Rahmenvereinbarung ohne gesetzliche Änderung nicht möglich.

Statt auf diese Bedenken einzugehen, schloss darauf am 1.8.2005 der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit mit der Bundesagentur für Arbeit „und kommunalen Spitzenverbänden“ (nämlich zwei) eine Rahmenvereinbarung zur Weiterentwicklung der Grundsätze der Zusammenarbeit der Träger der Grundsicherung in den Arbeitsgemeinschaften gem. § 44b SGB II, in der die vom Deutschen Landkreistag angesprochenen kritischen Punkte schlicht ausgeblendet blieben. Von den Unterzeichnern der Rahmenvereinbarung wurde argumentiert, dass damit Pläne obsolet würden, weiteren Kommunen die Option einzuräumen, die Betreuung der Langzeitarbeitslosen komplett in eigener Regie zu übernehmen. Von einer Option in der ARGE war plakativ die Rede. Eine gut funktionierende Arbeitsgemeinschaft mit starken dezentralen Kompetenzen werde sich nur noch wenig von einer Optionskommune unterscheiden, sodass nur schwer vorstellbar sei, welche zusätzlichen Vorteile es da noch geben solle, wurde prognostiziert (dazu ausf.: *Henneke*, *Der Landkreis* 2007, 327 <337>).

17. Rollenpapier

Im Frühjahr 2007 legten das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und die Bundesagentur für Arbeit bei eindeutiger und einhelliger Ablehnung der Positionen durch die Länder (dazu: *Der Landkreis* 2007, 33 f.) ein Rollenpapier: „Die Arbeitsgemeinschaften und ihre Träger im SGB II“ vor, dass sie nicht als Bruch mit der Rahmenvereinbarung, sondern als deren organische Fortentwicklung ausgaben. Im Rollenpapier wurde nunmehr wieder klar zwischen kommunalen und Bundeszuständigkeiten unterschieden und das Begriffspaar: „Gewährleistungs- und Umsetzungsverantwortung“ durch die ähnlich klingenden Wörter „Gesamtverantwortung und Umsetzungsmitverantwortung“ ersetzt. Von Seiten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales wurde dargelegt, dass stets nur eine Stärkung der dezentralen Verantwortung angestrebt worden sei.

Von vielen Betrachtern ist das Rollenpapier dagegen als der Versuch des Bundesarbeitsministeriums angesehen worden, mit Blick auf die anstehende mündliche Verhandlung vor dem BVerfG zu retten, was noch bzw. nicht mehr zu retten war.

Geholfen hat dieser Zickzackkurs nicht. Sowohl zur Rahmenvereinbarung wie zum Rollenpapier führt das BVerfG aus, dass bei gegensätzlicher Auffassung der jeweiligen Träger Leistungen

nur erbracht werden können, wenn einer der beiden auf sein Weisungsrecht und damit auf seine Einwirkungsmöglichkeiten verzichtet. Dies sei mit geltendem Verfassungsrecht nicht zu vereinbaren.

18. Selbstbeschränkung ist Nichtwahrnehmung eigener Verantwortung

Daran anknüpfend stellt das BVerfG nüchtern fest, dass Selbstbeschränkungen eines der beiden Verwaltungsträger zwar die Möglichkeiten eines anderen Verwaltungsträgers, seine eigenen Vorstellungen durchzusetzen, erweitern. Die Selbstbeschränkung eines der Aufgabenträger sei aber gleichzeitig mit der Nichtwahrnehmung der eigenen Verantwortung verbunden. Dann könne nicht mehr von einer eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung gesprochen werden. Insoweit nimmt das BVerfG auch auf Aussagen des Bundesrechnungshofs Bezug. Das Grundproblem lasse sich nicht durch eine Verschiebung der Einwirkungsmöglichkeiten zur einen oder anderen Seite hin lösen. Vielmehr fehle es an einer eindeutigen Aufgaben- und Verantwortungszuordnung, die der Kompetenzordnung des Grundgesetzes entspricht. Auch dürfe es nicht zu Freiräumen in den Arbeitsgemeinschaften kommen, die die Gefahr einer Verselbstständigung ohne hinreichende Kontrolle durch einen verantwortlichen Träger mit sich bringe.

D. h.: Anders als bei den demokratisch legitimierten Optionskommunen darf es bei Arbeitsgemeinschaften gerade nicht dazu kommen, dass eine gut funktionierende Arbeitsgemeinschaft mit starken dezentralen Kompetenzen sich nur noch wenig von einer Optionskommune unterscheidet, da der Arbeitsgemeinschaft jegliche demokratische Legitimation fehlt.

Diese Ausführungen des BVerfG zur Selbstbeschränkung als Nichtwahrnehmung eigener Verantwortung sind nicht nur bedeutsam mit Blick auf die Verfassungswidrigkeit der Arbeitsgemeinschaften, sondern auch und erst recht mit Blick auf die rechtspolitische Diskussion um künftige Kooperationsnotwendigkeiten – ggf. auf vertraglicher Grundlage –, die bereits im Gerichtssaal unmittelbar nach Ende des Verkündungstermins medienwirksam eingesetzt hat.

19. Neuregelungsfrist bis Ende 2010

Dass das BVerfG für die Zukunft nicht von einem Modell wieder getrennter Aufgabenwahrnehmung ausgeht, wird insbesondere auch durch die Einräumung der langen Frist zur Neuregelung bis Ende 2010 deutlich. Zwar mögen bei dieser Fristbestimmung auch Aspekte politischer Machbarkeit nicht ausgeblendet worden sein, ausdrücklich stützt sich das BVerfG hinsichtlich der Fristbemessung aber nur auf sachliche Gründe, die in der Realisierung der angestrebten Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bei einem Träger liegen.

Der dreijährige Zeitraum sei dem Gesetzgeber zur Schaffung einer Neuregelung im Rahmen einer besonders komplexen Regelungsmaterie zuzubilligen. Die bisherige Zuordnung der getrennt wahrgenommenen jeweils bedeutenden Aufgabenkomplexe teils zum Bund, teil zu den Ländern zugehörigen Kommunen erfordere zur Erreichung des Ziels der Zusammenlegung Umstellungen von ungewöhnlichem Ausmaß. Die historisch bedingte Aufteilung des Sachverständs auf den Gebieten der Fürsorge und der Arbeitsvermittlung zu einer einheitlichen Aufnahmewahrnehmung zusammenzuführen, sei sinnvoll und notwendig; dem Gesetzgeber müsse aber für eine Neuregelung, die das Ziel einer Bündelung des Vollzugs der Grundsicherung für Arbeitsuchende verfolge, ein der Größe der Umstrukturierungsaufgabe angemessener Zeitraum belassen werden.

Diese Verknüpfung von eingeräumter Regelungsfrist und umzusetzendem Regelungsziel gilt es bei der zu führenden politischen Diskussion besonders hervorzuheben.

Allerdings sei darauf hingewiesen, dass die 69 Landkreise und kreisfreien Städte, die den gesamten SGB-Vollzug bereits eigenverantwortlich bei sich bündeln, nach ihrer Zulassung zu Optionskommunen Ende September 2004 lediglich gut drei Monate Zeit bis zum Inkrafttreten des

SGB II am 1.1.2005 hatten. Angesichts dieser exorbitant kurzen Frist haben sie den Start bemerkenswert reibungslos bewältigt.

20. Erfahrungen der einheitlichen Aufgabenwahrnehmung in den Optionskommunen

Abschließend gibt das BVerfG dem Gesetzgeber auf, bei seiner im Rahmen von drei Jahren zu erledigenden Umstrukturierungsaufgabe die Erfahrungen der einheitlichen Aufgabenwahrnehmung in den Optionskommunen und die Ergebnisse der Wirkungsforschung zu den Auswirkungen der Neuregelung des SGB II zu berücksichtigen. Auch dies kann nur geschehen, wenn sich der Gesetzgeber unter Beachtung der intendierten Ziele für die Neuregelung hinreichend Zeit nimmt und nicht vorschnell aus vordergründigen politischen Aspekten von dem eigentlichen Regelungsziel der Aufgabenzusammenführung abrückt. Auch das belegt, dass die Entscheidung des BVerfG dem Bundesgesetzgeber für eine Umkonzipierung auf der Grundlage getrennter Aufgabenwahrnehmung keinerlei argumentative Stütze ist.

Bundesrepublik Deutschland

Verwaltungsgrenzen 2007





Deutscher Landkreistag

Ulrich-von-Hassell-Haus

Lennéstraße 11

10785 Berlin

Tel. 0 30/59 00 97-3 09

Fax 0 30/59 00 97-4 00

www.landkreistag.de

info@landkreistag.de

