

**Stellungnahme zum Eckpunktepapier**  
**„Neuorganisation der Aufgabenwahrnehmung im SGB II**  
**Getrennte Aufgabenwahrnehmung**  
**Entfristung der bestehenden Optionskommunen“**

vom 3. Dezember 2009

**I. Verfassungswidrigkeit der geplanten Neuorganisation**

Das neue Eckpunktepapier hält an der im Koalitionsvertrag vorgesehenen getrennten Aufgabenwahrnehmung fest. Die vorgeschlagene Lösung ist aus mehreren Gründen verfassungswidrig. Das Eckpunktepapier verkennt die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für eine Neuorganisation der Aufgabenwahrnehmung im SGB II (II.). Entgegen der verfassungsrechtlich vorgegebenen Trennung der Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern einschließlich Kommunen sieht das Papier ein Übergreifen der BA in die Verwaltungskompetenzen von Ländern und Kommunen vor, gegen das sich die Länder im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle und die Kommunen mit der kommunalen Verfassungsbeschwerde unmittelbar an das Bundesverfassungsgericht wenden könnten (III.). Ohne eine Verfassungsänderung besteht zudem keine Verwaltungszuständigkeit der BA für den Vollzug des SGB II (IV.). Die Verwaltungsabläufe sind schließlich so kompliziert, dass sie nicht den grundgesetzlichen Anforderungen an eine grundrechtskonforme Organisation der Durchsetzung des Anspruchs auf Sicherung des Existenzminimums genügen (V.).

**II. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen**

Das Eckpunktepapier geht zutreffend davon aus, dass Bund und Kommunen die ihnen übertragenen Aufgaben grundsätzlich mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Verwaltungsorganisation wahrnehmen müssen. Es referiert dann den allgemeinen Verfassungsrechtssatz, dass es für ein Abweichen von diesem Grundsatz eines besonderen sachlichen Grundes und einer eng umgrenzten Verwaltungsmaterie bedarf. Das Papier hält es aber fälschlich für zulässig, diese Ausnahme für den Vollzug des SGB II nutzbar zu machen. Es will so etwa die Auftragsregelungen der §§ 88 ff. SGB X im Lichte dieser Rechtsprechung auslegen.

## Eckpunktepapier S. 7.

Damit wird jedoch verkannt, dass das Bundesverfassungsgericht am 20. Dezember 2007 ausdrücklich entschieden hat, dass es sich „bei den Regelungen über die Grundsicherung für Arbeitsuchende ... nicht um eine eng umgrenzte Verwaltungsmaterie“ handelt, „die ausnahmsweise ein Abweichen vom Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung rechtfertigen könnte.“ Weiter hat das Gericht betont, „unabhängig davon, dass ein Abweichen von der Kompetenzordnung des Grundgesetzes schon wegen Bedeutung und Umfang der Grundsicherung für Arbeitssuchende ausscheidet, fehlt es auch an einem hinreichenden sachlichen Grund, der eine gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung in den Arbeitsgemeinschaften rechtfertigen könnte.“

BVerfGE 119, 331 (370 f., Rn. 169 ff.).

Ein Abweichen von dem Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung ist also nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die den Gesetzgeber gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG bindet, beim Vollzug des SGB II ausgeschlossen. Weder handelt es sich um eine eng umgrenzte Verwaltungsmaterie noch gibt es einen hinreichenden sachlichen Grund, der eine Durchbrechung der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung ohne Verfassungsänderung zu rechtfertigen vermöchte. Damit entbehrt das Eckpunktepapier, das auf eine freiwillige Verflechtung des Verwaltungshandelns von Bund und Kommunen zielt, einer verfassungsrechtlichen Grundlage. Nachdem das Bundesverfassungsgericht das Vorliegen einer eng umgrenzten Verwaltungsmaterie und eines hinreichenden sachlichen Grundes ausdrücklich verneint hat, darf der Gesetzgeber ein Zusammenwirken von Bund und Kommunen nicht mit diesen beiden Topoi rechtfertigen.

### **III. Tatbestandswirkung**

Die Verfassungswidrigkeit des prinzipiellen Ansatzes des Eckpunktepapiers zeigt sich bei besonders deutlich bei der Konstruktion der Tatbestandswirkung von Entscheidungen der BA für das Verwaltungshandeln der Kommunen. Mit diesem Instrument will das Papier vergeblich den verfassungsrechtlichen Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung beiseite schieben. Die Kommunen sollen nicht in eigener Verantwortung feststellen dürfen, ob

die Voraussetzungen für von ihnen zu gewährende Leistungen vorliegen, sondern an Feststellungen gebunden werden, die in der Verwaltungsverantwortung der BA getroffen werden. So ist unter Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung vorgesehen, dass gemeinsame Leistungsvoraussetzungen (Leistungsbeurteilung nach § 7 SGB II, Erwerbsfähigkeit nach § 8 SGB II, Zugehörigkeit zur Bedarfsgemeinschaft, gewöhnlicher Aufenthalt) durch die BA für den kommunalen Träger verbindlich festgestellt werden sollen. Die Feststellung soll für den kommunalen Träger Tatbestandswirkung entfalten. Eine solche Regelung ist verfassungswidrig. Sie verstößt gegen die in Art. 83 ff. GG geregelte Trennung der Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern, weil die Kommunen des Rechts beraubt werden, eigenverantwortlich festzustellen, ob die Voraussetzungen für von ihnen zu gewährende Leistungen im konkreten Fall vorliegen.

In diesem Zusammenhang ist noch einmal auf die eindeutigen Vorgaben der Verfassung hinzuweisen, die den Gesetzgeber zum Schutze der Verwaltungskompetenzen der Länder nach dem Grundsatz des Vorrangs der Verfassung (Art. 20 Abs. 3 GG) binden und die nur durch eine Verfassungsänderung modifiziert werden könnten, an der die Länder gemäß Art. 79 Abs. 2 GG durch ihre Mitwirkung im Bundesrat maßgeblich beteiligt sind: Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 20. Dezember 2009 nachdrücklich betont, dass die Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern getrennt sind. Sie „können selbst mit Zustimmung der Beteiligten nur in den vom Grundgesetz vorgesehenen Fällen zusammengeführt werden. Zugewiesene Zuständigkeiten sind mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen.“ „Die Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern sind in den Art. 83 ff. GG erschöpfend geregelt“. Es handelt sich um „grundsätzlich nicht abdingbares Recht“. „Bund und Länder dürfen von der in diesen Bestimmungen vorgeschriebenen ‚Verwaltungsordnung‘ nicht abweichen. Es gilt der allgemeine Verfassungssatz (...), dass weder der Bund noch die Länder über ihre im Grundgesetz festgelegten Kompetenzen verfügen können; Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern sind selbst mit Zustimmung der Beteiligten nicht zulässig (...).“ „Aus dem Normgefüge der Art. 83 ff. GG folgt, dass Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse gleich welcher Art im Aufgabenbereich der Länder, wenn die Verfassung dem Bund entsprechende Sachkompetenzen nicht übertragen hat, durch das Grundgesetz ausgeschlossen sind.“

BVerfGE 119, 331 (364 f., Rn. 151 ff.).

Wenn die BA mit Letztentscheidungsrecht gegenüber den Kommunen über gemeinsame Leistungsvoraussetzungen entscheidet, nimmt sie verfassungswidrig eine Mitentscheidungsbefugnis in einem Bereich in Anspruch, der nach Art. 83 ff. GG den Ländern und den ihnen staatsorganisationsrechtlich zugeordneten Kommunen vorbehalten ist. Die Kommune als Leistungsträger verfügt dann nur noch über eine eingeschränkte Verwaltungszuständigkeit, weil sie nicht selbständig und autonom mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation über die Leistungsberechtigung nach § 7 SGB II, die Erwerbsfähigkeit nach § 8 SGB II, die Zugehörigkeit zur Bedarfsgemeinschaft und den gewöhnlichen Aufenthalt entscheidet. Stattdessen wird sie im Bereich ihrer eigenen Verwaltungszuständigkeit unter Verstoß gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes der Letztentscheidung der Bundesbehörde BA unterworfen. Da weder der Bund noch die Länder über ihre im Grundgesetz festgelegten Kompetenzen verfügen können, wäre eine solche Kompetenzverschiebung auch bei Zustimmung der Beteiligten und einer vertraglichen Einigung unzulässig. Voraussetzung für das angestrebte Letztentscheidungsrecht der BA wäre vielmehr eine Änderung des Grundgesetzes, wie sie jetzt etwa von der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag vorgeschlagen wird.

BT-Drs. 17/114.

An der Verfassungswidrigkeit ändert auch das zudem nur in Erwägung gezogene Konsultationsverfahren nichts. Wenn der kommunale Träger nämlich Zweifel an der vorangegangenen Entscheidung der BA hat, soll er nicht etwa das Recht zu der nach seiner Auffassung zutreffenden Entscheidung haben, sondern auf die Einleitung eines Konsultationsprozesses beschränkt werden, der das Letztentscheidungsrecht der BA unberührt lässt. Gerade dieser Mechanismus zeigt deutlich, dass das Eckpunktepapier nicht von den in der Verfassung vorgesehenen Verwaltungszuständigkeiten ausgeht, sondern den Kommunen eine völlig untergeordnete Rolle zuweisen will, die mit ihrer verfassungsrechtlichen Position nicht in Einklang zu bringen ist.

Das wird auch daran deutlich, dass die Agentur für Arbeit den Umfang der Hilfebedürftigkeit verbindlich für beide Träger feststellen können soll, wenn die IT-technischen Anpassungen nicht rechtzeitig umgesetzt werden können. Die grundgesetzliche Kompetenzordnung ist aber nicht etwa von der rechtzeitigen oder nicht rechtzeitigen Entwicklung sachgerechter IT abhängig, sondern gebietet eine IT-Lösung, welche die Vorgaben der Verfassung beachtet.

Auch die Regelung, dass die Entscheidungen eines Trägers – wohl der Kommunen – nur vorläufig getroffen werden sollen, wenn die bindende Entscheidung des dafür zuständigen Trägers – der BA – noch nicht vorliegt, zeigt mehr als deutlich, in welche Abhängigkeit die Kommunen unter Verletzung ihrer Verwaltungskompetenzen von der BA gebracht werden sollen.

Das Eckpunktepapier sieht selbst, dass ein leistungsgeminderter Hilfsbedürftiger weder Arbeitslosengeld II noch Sozialhilfe erhalten könnte, weil er nach Feststellung der BA nicht erwerbsfähig ist, der kommunale Träger der Sozialhilfe ihn hingegen für erwerbsfähig hält. Es will prüfen, ob dieses Problem durch die Zuweisung der Kompetenz zur für den Grundsicherungsträger und für den Träger der Sozialhilfe verbindlichen Feststellung an den medizinischen Dienst der Krankenkasse gelöst werden kann, wenn beide Träger zu unterschiedlichen Feststellungen gekommen sind. Das wäre der vergebliche Versuch, aus der Neuordnung erwachsende Verwaltungsprobleme ohne Rücksicht auf die Kompetenzordnung des Grundgesetzes zu lösen. Wegen der im Grundgesetz vorgegebenen strikten Trennung der Verwaltungskompetenzen von Bund und Ländern und dem Gebot ihrer eigenständigen Wahrnehmung können die Kommunen als Träger der Sozialhilfe in der Ausübung ihrer Verwaltungskompetenz nicht einem anderen Verwaltungsträger unterworfen werden, dessen Verortung in der bundesverfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung zudem noch völlig unbestimmt bleibt, weil nicht benannt wird, welche Krankenkassen zuständig sein sollen.

Ein Gesetz, das die im Eckpunktepapier genannten Regelungen umsetzte, könnten – abgesehen von der Bundesregierung – ein Drittel der Mitglieder des Bundestages oder jede Landesregierung vor dem Bundesverfassungsgericht im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG zur Überprüfung stellen. Kommunen könnten gegen ein solches Gesetz die kommunale Verfassungsbeschwerde gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG erheben. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 20. Dezember 2007 festgestellt, dass ein Verstoß des Gesetzgebers gegen die ihm in Art. 83 ff. GG gesetzten Grenzen des zulässigen Zusammenwirkens gleichzeitig eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in ihrer Ausprägung als Garantie eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG darstellt.

#### **IV. Keine Verwaltungskompetenz der BA**

Die geplante getrennte Aufgabenwahrnehmung beim Vollzug des SGB II ist zudem verfassungswidrig, weil der BA die erforderliche Verwaltungskompetenz fehlt. Die BA ist eine rechtsfähige bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung, die sich in eine Zentrale auf der oberen, Regionaldirektionen auf der mittleren und Agenturen für Arbeit auf der örtlichen Verwaltungsebene gliedert (§ 367 Abs. 1 und 2 SGB II). Sie ist neben den kommunalen Trägern Träger der Leistungen nach dem SGB II (§ 6 Abs. 1 SGB II). Nach Art. 83 GG führen aber die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, wenn das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Erforderlich wäre also eine Grundgesetzbestimmung, die den Vollzug des SGB II durch die BA zumindest zulässt. Dafür kommt Art. 87 Abs. 2 GG nicht in Betracht, der dem Bund die Verwaltungskompetenz für die sozialen Versicherungsträger zuweist, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt; sie werden als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts geführt. Die Leistungen nach dem SGB II an hilfsbedürftige erwerbsfähige Personen werden nicht nach dem Versicherungsprinzip aus Beiträgen, sondern aus Steuermitteln finanziert. Es handelt sich folglich nicht um Sozialversicherungsleistungen, sondern um staatliche Sozialleistungen. Dafür weist Art. 87 Abs. 2 GG dem Bund aber keine Verwaltungskompetenz zu.

Auch Art. 87 Abs. 3 GG kommt nicht als Grundlage für eine Verwaltungskompetenz der BA für den Vollzug des SGB II in Betracht. Satz 1 der Vorschrift erlaubt es dem Bund nur, durch Bundesgesetz selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts für Angelegenheiten zu errichten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht. „Eine solche Behörde darf nur für Aufgaben errichtet werden, die der Sache nach für das gesamte Bundesgebiet von einer Oberbehörde ohne Mittel- und Unterbau und ohne Inanspruchnahme von Verwaltungsbehörden der Länder – außer für reine Amtshilfe – wahrgenommen werden können. Damit zieht Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG der Begründung einer Verwaltungszuständigkeit durch den Bund auch insofern eine Grenze, als nur bestimmte Sachaufgaben zur zentralen Erledigung geeignet sind“ (BVerfGE 110, 33, 49). Der Vollzug des SGB II ist nicht zur zentralen Erledigung geeignet, sondern setzt Mittel- und Unterbehörden voraus, wie sie gegenwärtig auch in den Regionaldirektionen der BA und den

Agenturen für Arbeit bestehen. Folglich scheidet Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG als Grundlage für die erforderliche Verwaltungskompetenz der BA aus.

Auch Satz 2 des Art. 87 Abs. 3 GG kommt als Kompetenzgrundlage nicht in Betracht: Er erlaubt dem Bund auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, nur die Errichtung bundeseigener Mittel- und Unterbehörden – nicht von bundesunmittelbaren Körperschaften mit Verwaltungsunterbau – und auch das nur, wenn dem Bund neue Aufgaben erwachsen und bei dringendem Bedarf. Damit ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der Vorschrift, dass ausschließlich Mittel- und Unterbehörden des Bundes selbst, nicht aber von bundesunmittelbaren Körperschaften errichtet werden dürfen, die nur in Satz 1, nicht aber in Satz 2 der Vorschrift genannt werden. Zudem sind dem Bund keine neuen Aufgaben erwachsen, sondern die alte Aufgabe der Sorge für Langzeitarbeitslose ist neu organisiert worden. Schließlich ist auch ein dringender Bedarf für eine Verwaltungskompetenz des Bundes nicht ersichtlich.

#### **V. Verstoß der geplanten Verwaltungsorganisation gegen das Grundrecht auf Gewährleistung des Existenzminimums**

Die geplante getrennte Aufgabenwahrnehmung verstößt auch gegen das aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip folgende Grundrecht auf die Gewährleistung des Existenzminimums. Die Grundrechte beeinflussen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht nur die Ausgestaltung des materiellen Rechts, sondern setzen „zugleich Maßstäbe für eine den Grundrechtsschutz effektuierende Organisations- und Verfahrensgestaltung“ (BVerfGE 69, 315, 355). Sie verpflichten den Staat nicht nur materiell-rechtliche, sondern auch verfahrensrechtliche Vorkehrungen für einen wirksamen Grundrechtsschutz zu schaffen (vgl. BVerfGE 99, 145, 157). Der Staat ist folglich verpflichtet, den Vollzug des SGB II so zu organisieren, dass „eine geordnete Sozialverwaltung“ sichergestellt wird (BVerfGE 119, 331, 383). Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 20. Dezember 2007 zustimmend darauf verwiesen, dass es allgemein nicht nur als „sinnvoll“, sondern als „**notwendig**“ angesehen wird, die „historisch bedingte Aufteilung des Sachverstands auf den Gebieten der Fürsorge und der Arbeitsvermittlung auf die Kommunen als öffentliche Träger der Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz einerseits und die Bundesarbeitsverwaltung andererseits einer einheitlichen Aufgabenwahrnehmung zuzuführen“ (BVerfGE 119, 331, 384). Bei einer getrennten Aufgabenwahrnehmung gerät die für die Betroffenen unabdingbar notwendige Sicherung des Existenzminimums durch das zu erwartende Neben-

einander der beiden Träger, durch die erforderlichen zwei Bescheide, durch mögliche unterschiedliche Feststellungen zur Hilfebedürftigkeit und durch zu erwartende Koordinationschwierigkeiten in Gefahr. Deshalb genügt die geplante getrennte Aufgabenwahrnehmung nicht der verfassungsrechtlichen Pflicht des Staates, den Vollzug des SGB II so zu organisieren, dass die gebotene verlässliche Gewährleistung des Existenzminimums gesichert ist.

Prof. Dr. Wieland