

DStGB

DOKUMENTATION N^o 81

Grundsicherung für Arbeitsuchende unter einem Dach

Zur Strukturierung der SGB II-Verwaltung
ohne Grundgesetzänderung

Rechts- und verwaltungs-
wissenschaftliches Gutachten

Professor Dr. jur. Albert von Mutius

erstattet im Auftrage des
Deutschen Städte- und Gemeindebundes



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund
www.dstgb.de

Inhalt

Vorwort	4
Ergebnisse des Gutachtens in Thesen	5
A. Problemstellung	5
I. Ausgangslage	5
II. Gutachtenauftrag	6
B. Bewertungs- und Entscheidungsmaßstäbe	7
C. Durchgreifende Bedenken gegen bisher vorgeschlagene Lösungsansätze	8
D. Kooperativer und koordinierter Aufgabenvollzug des SGB II im „Zentrum für Arbeit“ (ZfA) unter Wahrung der Eigenverantwortlichkeit der Leistungsträger	9



FOTO:PIXELIO

Vorwort



*Dr. Gerd Landsberg
Geschäftsführendes
Präsidialmitglied des DStGB*

Zentrum für Arbeit – Kooperation zwischen Kommunen und Bundesagentur

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat in Berlin mit dem Vorschlag zur Einrichtung eines „Zentrums für Arbeit“ ein durch ein rechtswissenschaftliches Gutachten fundiertes Modell vorgelegt, wie die Arbeitsverwaltung zwischen Kommunen und Bundesagentur besser, effektiver und dauerhaft organisiert werden kann. Hierzu besteht dringenden Handlungsbedarf, nachdem das Bundesverfassungsgericht die bisherige Zusammenarbeit in Arbeitsgemeinschaften als unzulässige Mischverwaltung und Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung für verfassungswidrig erklärt hat. Eine Kommunalisierung der Langzeitarbeitslosigkeit lehnt der DStGB nach wie vor ab. Der Bund darf nicht aus der politischen Verantwortung entlassen werden.

In dem Rechtsgutachten, das der renommierte Verfassungsrechtler Professor Dr. Albert von Mutius ausgearbeitet hat, wird dargelegt, dass eine Ausweitung des sogenannten Optionsmodells über die bisherigen 69 Kommunen hinaus, wie vom Deutschen Landkreistag gefordert, als Lösung ungeeignet und auch verfassungswidrig wäre. Sie wäre eine Umgehung des Aufgabenübertragungsverbots nach Art. 84 I 7 GG und ist über Art. 106 VIII GG nicht zu finanzieren. Also müssten wiederum die Länderhaushalte nach den Konnexitätsregelungen eintreten, was zu erheblichen Verwerfungen im Bund-Länder-Finanzausgleich führen würde. Fehlbedarfe bei den Kreisen würden zudem ergänzend von den kreisangehörigen Gemeinden über die Kreisumlage zu finanzieren sein, und das ist mit Entschiedenheit abzulehnen.

Das vom DStGB vorgeschlagene „Zentrum für Arbeit“ wäre nach einer Gesetzesänderung auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen Kommune und Bundesagentur unter einem Dach und aus einer Hand zu organisieren. Ein solches „Zentrum für Arbeit“ ist verfassungsrechtlich zulässig und kann einfachgesetzlich geschaffen werden. Die zurzeit bestehenden Überlegungen zum kooperativen Jobcenter können in das Modell ohne Schwierigkeiten übertragen werden. Zudem muss es darum gehen, den fast 60 000 Beschäftigten von Kommunen und Bund, die in den ARGEn eine engagierte Aufbau- und Umsetzungsarbeit geleistet haben und leisten, endlich eine Perspektive zu geben, wie es weitergeht.

Wir wollen, dass Kommunen, die dies möchten, sich weiterhin gemeinsam mit dem Bund in der Beschäftigungspolitik engagieren können. Das von uns vorgestellte Modell bietet dafür auch den Vorteil, dass Kommunen und Bund auf einer Augenhöhe miteinander auf öffentlich-rechtlicher Grundlage kooperieren können und ein klarer Kostenrahmen aufgestellt werden kann. Zudem ist es für uns unerlässliche Voraussetzung, dass Kreise sich nur mit Zustimmung der betroffenen kreisangehörigen Städte und Gemeinden entsprechend verpflichten dürften.

Berlin, im Mai 2008

Ihr 
Dr. Gerd Landsberg

Die Informationen zum Modell „Zentrum für Arbeit“ können von der Homepage des DStGB unter www.dstgb.de heruntergeladen werden.

Grundsicherung für Arbeitsuchende unter einem Dach

Zur Strukturierung der SGB II-Verwaltung ohne Grundgesetzänderung

Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten
erstattet im Auftrage des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Dr. jur. Albert von Mutius
em. o. Professor für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften
– Universitäten Münster, Mainz, Kiel –
Richter am Landessozialgericht Schleswig-Holstein a. D.
Mitdirektor des Kieler Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik in Europa

Kiel, im April 2008

Ergebnisse des Gutachtens in Thesen

A. Problemstellung

I. Ausgangslage

1. Das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene **SGB II** beruht auf dem „4. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vom 24. Dezember 2003 (sogenanntes Hartz-IV-Gesetz). Es soll nach der Idee des „aktivierenden Sozialstaats“ mit der politischen und in Maßnahmen umgesetzten Absicht des „Förderns und Forderns“ einen wesentlichen Beitrag zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit leisten. Die nach diesem Gesetz vorgesehenen Maßnahmen der **Grundsicherung für Arbeitsuchende** dienen vor allem dazu, auch durch Beratung und Betreuung die Hilfebedürftigkeit der Betroffenen zu reduzieren, ihre Erwerbsfähigkeit zu erhalten und zu stärken und sie in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren. Träger dieser Aufgaben der Grundsicherung sind die **Bundesagentur für Arbeit** (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II) mit ihren örtlichen bzw. regionalen **Arbeitsagenturen** sowie die 116 kreisfreien Städte und 323 Kreise (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II: **kommunale Träger**). Die kommunalen Träger erbringen Leistungen für Unterkunft und Heizung,

zur Eingliederung sowie Erstaussstattungen und mehrtägige Klassenfahrten; alle übrigen Aufgaben übernehmen die Arbeitsagenturen. Beide Grundsicherungsträger sind gesetzlich verpflichtet, **Arbeitsgemeinschaften** zu bilden und diesen als gemeinschaftliche Behörde ihre Aufgaben nach dem SGB II zu übertragen. Die Rechts- und Betriebsform der Arbeitsgemeinschaften ist gesetzlich nicht geregelt; in der Praxis sind alle nur denkbaren Formen vertreten. Die Arbeitsgemeinschaften verfügen über einen **Geschäftsführer**; Art und Weise der Zusammenarbeit der Aufgabenträger in den Arbeitsgemeinschaften sind nicht geregelt. Bei Divergenzen entscheidet eine **Einigungsstelle**, deren Konfliktlösung im Einzelfall **verbindlich** ist.

2. Entgegen der sich aus § 44b Abs. 3 SGB II ergebenden **Verpflichtung** der Agenturen und Kommunen, ihre **Aufgaben auf die Arbeitsgemeinschaften zu übertragen**, ist dies bundesweit **in 21 Fällen nicht geschehen**. Hier erfüllt die Arbeitsgemeinschaft nur die Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit; die kommunalen Träger erbringen ihre Leistungen in getrennter Verwaltung eigenständig. Trotz dieser Trennung sind die empirischen Ergebnisse (= Grad der Zielerreichung) erstaunlich positiv.

3. Mit der **Experimentierklausel** des § 6a SGB II hat der Gesetzgeber eine weitere Form des Gesetzesvollzugs geschaffen: Danach können auf Antrag bundesweit höchstens **69** Kommunen kraft ausdrücklicher Zulassung neben ihren eigenen Aufgaben auch wesentliche der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen ihrer örtlichen Zuständigkeit übernehmen (sogenannte **Optionskommunen**). Hiervon haben 63 Kreise und sechs kreisfreie Städte Gebrauch gemacht. Die Regelung dient der befristeten **Erprobung eines einheitlichen Gesetzesvollzugs**; es findet eine begleitende Evaluierung statt, über deren Ergebnis den Gesetzgebungsorgane des Bundes bis zum 31. Dezember 2008 zu berichten ist.
4. Gegen die im SGB II erfolgte Übertragung von Aufgaben der Grundsicherung auf Kommunen, die Verpflichtung zur Bildung von Arbeitsgemeinschaften und zur Übertragung der Aufgaben auf diese haben mehrere Kreise beim **Bundesverfassungsgericht** kommunale Verfassungsbeschwerden erhoben. Das Gericht hat mit Urteil vom 20. Dezember 2007 zwar die Inpflichtnahme der Kommunen durch Bundesgesetz nach damals noch geltender Verfassungsrechtslage für zulässig erachtet, jedoch die Arbeitsgemeinschaften als **verfassungswidrige Mischverwaltung** qualifiziert. Nach Art. 83 ff. GG sei die Verwaltung des Bundes und der Länder, zu denen Kommunen gehörten, in sich geschlossene Einheiten und organisatorisch sowie funktionell voneinander **getrennt**. Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern seien selbst mit Zustimmung der Beteiligten verfassungsrechtlich verboten. Indem der Gesetzgeber angeordnet habe, dass Verwaltungsbehörden des Bundes und der Kommunen die ihnen zugewiesenen Aufgaben **gemeinsam** erfüllen müssten, **beeinträchtigt** er zugleich das **Selbstverwaltungsrecht** der beteiligten kreisfreien Städte und Kreise. Weise das Grundgesetz einem Verwaltungsträger bestimmte Aufgaben zu, so müsse er diese grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation erfüllen. Daran fehle es bei den Arbeitsgemeinschaften. Dies habe zu Folge, dass keinem der beiden Leistungsträger das Wirken der Arbeitsgemeinschaften klar zugerechnet werden könne. Damit verstoße das SGB II zugleich gegen den Grundsatz der Bestimmtheit und Normenklarheit und gegen das Demokratieprinzip. Wegen der erheblichen Schwierigkeiten, die Aufgaben der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe entsprechend der neuen Zielsetzung des SGB II in einem abgestimmten Aufgabenvollzug zusammenzuführen, räumt das Gericht den Gesetzgebungsorganen eine **Frist bis zum 31. Dezember 2010** für eine Neu-

strukturierung der SGB II-Verwaltung ein; bis zu diesem Zeitpunkt dürfe insbesondere die verfassungswidrige Regelung des § 44b SGB II längstens weiter angewendet werden.

5. Vor dem Hintergrund der vom Bundesverfassungsgericht an eine Neuordnung der SGB II-Verwaltung gestellten Anforderungen und zwischenzeitlich im Rahmen der **Föderalismusreform I** in das Grundgesetz eingefügten **Verbots unmittelbarer Übertragung von Aufgaben an kommunale Körperschaften durch den Bund in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG** ist in Bund und Ländern sowie bei den kommunalen Spitzenverbänden eine Diskussion darüber entbrannt, **wie in Zukunft** die Gewährung von Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II verfassungskonform und sachgerecht **organisiert** werden sollte. Auf der einen Seite werden **Einheitsmodelle**, nämlich Vollzug in bundeseigener Verwaltung, flächendeckende Kommunalisierung der Aufgaben der Grundsicherung (landeseigene Verwaltung) sowie eine Entfristung und Erweiterung der Experimentierklausel des § 6a SGB II (insbesondere vorgeschlagen vom Deutschen Landkreistag) diskutiert. Auf der anderen Seite werden **duale Modelle** (= getrennte Aufgabenerledigung durch Arbeitsagenturen und Kommunen) erörtert, insbesondere das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit in Eckpunkten vorgestellte Modell eines „kooperativen Jobcenters“. Die organisationsrechtlichen Details dieser Modelle sind im Einzelnen noch unklar, ihre verfassungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche wie -praktische Realisierbarkeit ist umstritten. Vor allem ist offen, wieweit die Umsetzung dieser Modelle ohne eine Änderung des Grundgesetzes auskommt.

II. Gutachtenauftrag

6. Diese Unklarheiten haben die Verantwortlichen des **Deutschen Städte- und Gemeindebundes** bewogen, im April 2008 das vorstehende Gutachten in Auftrag zu geben. Es soll einerseits prüfen, inwieweit die diskutierten Lösungen der nunmehr zu beachtenden Verfassungsrechtslage unter Einschluss der Neuregelung in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG entsprechen und geeignet sind, die komplexe Zielsetzung des SGB II durch Leistungen der Grundsicherung angemessen zu erfüllen. Da in dem vom Bundesverfassungsgericht eingeräumten Zeitraum für eine Neustrukturierung der SGB II-Verwaltung nicht nur im September 2009 die nächste **Bundestagswahl** stattfindet, sondern auch **zahlreiche Landtagswahlen**, deren Ergebnisse die Mehrheitsverhältnisse in Bund und Ländern und damit auch

im Bundesrat nachhaltig beeinflussen können, haben sich Auftraggeber und Auftragnehmer des Gutachtens auf die **Vorgabe** geeinigt, nach einer Lösung zu suchen, bei der wegen Eingriffe in die Kompetenzordnung und die Finanzverfassung des Grundgesetzes **verfassungsändernde Mehrheiten nicht erforderlich** sind.

B. Bewertungs- und Entscheidungsmaßstäbe

7. Aus Gründen methodischer Ehrlichkeit werden im Gutachten maßgeblichen **Bewertungs- und Entscheidungsmaßstäbe** offen gelegt. Das Gutachten orientiert sich einerseits strikt an den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 20. Dezember 2007 an eine Neuordnung der SGB II-Verwaltung gestellt hat. Dabei zeigt sich allerdings, dass in gewissen Funktionsbereichen eine **Kooperation** zwischen den Trägern der Grundsicherung durchaus verfassungsrechtlich zulässig und sachgerecht ist. Im Übrigen ist die Neuregelung in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG zu beachten sowie der rechtsstaatliche Grundsatz der Bestimmtheit und Klarheit von Rechtsnormen und etwaigen finanzverfassungsrechtliche Determinanten. Da das geltende Verfassungsrecht dem parlamentarischen Gesetzgeber Gestaltungsspielräume belässt, bedarf es **innerhalb dieser Spielräume** der Bewertung nach **verwaltungswissenschaftlichen und -praktischen Aspekten**. Dies sind insbesondere die Maßstäbe der Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Effektivität der jeweiligen Organisations- und Verfahrensgestaltung. Das gebietet eine Orientierung an dem vom Gesetz vorgegebenen **Zielen**. Hierzu gehören nicht nur die bereits erwähnten Ziele der Grundsicherung nach dem SGB II, sondern auch betriebswirtschaftliche Formalziele, die sich letztlich an den Bedürfnissen der Leistungsempfänger (Kunden) orientieren und darauf gerichtet sind, möglichst weitgehende Transparenz, Berechenbarkeit und Akzeptanz der Entscheidungen zu erreichen.
8. Zum Verständnis der verfassungsrechtlichen Vorgaben ist von wesentlicher Bedeutung, zu erkennen, dass sich die Trennung der Verantwortungsbereiche gem. Art. 83 ff. GG in erster Linie auf den **Gesetzesvollzug**, also die eigentliche Sachaufgabenerledigung, bezieht. In Verwaltungsbehörden und -betrieben müssen aber **auch sonstige Funktionen** erfüllt werden, wie etwa die erste Beratung und Betreuung im sogenannten **front-office** der potenziellen Leistungsempfänger, die Datenerhebung, -verarbeitung und -speicherung und die zahlreichen Servicefunktionen (insbesondere Liegenschafts- und Gebäudemanagement, Einkauf, Posteingang und -ausgang usw.). Die Wahrnehmung dieser Funktionen wirkt sich nicht automatisch auf den Inhalt des Gesetzesvollzugs aus. Hier ist also eine **echte Kooperation** zwischen den Leistungsträgern verfassungsrechtlich zulässig und mit dem Ziel der Nutzung von Synergieeffekten, Kosteneinsparung, professionelle Erfüllung usw. angezeigt. Zugleich wird das auch vom Bundesverfassungsgericht beschriebene „Ziel“, die Leistungen der Grundsicherung möglichst aus „einer Hand“ zu gewähren, zumindest teilweise erreicht.
9. Eine derzeit höchst unbefriedigende Situation besteht bezüglich der aus Art. 9 Abs. 3 GG gebotenen kollektiven Wahrnehmung von Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am Arbeitsplatz in Form von **Personalvertretungen**. Nach der bisherigen Rechtsprechung gelten die Arbeitsgemeinschaften nicht als Dienststelle im Sinne des Personalvertretungsrechts und ist das Wahlrecht zu den Personalvertretungen vielfach eingeschränkt. Insoweit muss ein Weg gefunden werden, auch bei getrennter Sachaufgabenerledigung eine Organisationsstruktur zu schaffen, die eine ordnungsgemäße Personalvertretung zulässt.
10. Jede Neustrukturierung der SGB II-Verwaltung muss dem institutionellen Gesetzesvorbehalt (Parlamentarismusvorbehalt und Bestimmtheitsgrundsatz) genügen. Es ist also erforderlich, **Art und Weise der Kooperation und Koordination** des Neben- und Miteinander von Aufgabenerfüllung durch die Arbeitsagenturen und durch die kommunalen Aufgabenträger so bestimmt **im Gesetz selbst zu regeln**, dass die jeweilige Verantwortung für die verschiedenen Arbeitsbereiche eindeutig klar ist und von Kunden und Drittbetroffenen nachvollzogen werden kann.
Hier liegen bislang erhebliche Schwächen in dem vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit vorgeschlagenen Modell eines „kooperativen Jobcenters“.
11. Schließlich muss im Blick auf die **politische Umsetzbarkeit** die horizontale und vertikale Politikverflechtung in Deutschland sowie die höchst unterschiedliche Interessenlage der Verbände berücksichtigt werden. So gesehen sind auch unter diesem Aspekt Lösungen vorzugswürdig, die an der bisherigen Aufgabenverteilung zwischen Bundesagentur für Arbeit und kommunalen Aufgabenträgern im Bereich der Grundsicherung nach dem SGB II **keine prinzipiellen Änderungen** vornehmen und damit vermeiden, zur Verwirklichung der eigenen Ideen Änderungen in der Kompetenzordnung des Grundgesetzes oder der Finanzverfassung zu

fordern. So gesehen ist es mit erheblichen Risiken behaftet, die Neustrukturierung der SGB II-Verwaltung zu einem zentralen Thema der **Föderalismusreform II** werden zu lassen.

C. Durchgreifende Bedenken gegen bisher vorgeschlagene Lösungsansätze

12. Die zur Diskussion gestellten **Einheitsmodelle** (Zuständigkeit eines einzigen Verwaltungsträgers zum Vollzug des SGB II) sind schon deshalb **nicht zu empfehlen**, weil sie ohne mehr oder weniger tiefgreifende Änderungen der Kompetenzordnung und Finanzverfassung des Grundgesetzes nicht auskommen:

- a) Der Vollzug des SGB II entgegen der Grundregel in Art. 83 GG in **bundeseigener Verwaltung** begegnet bereits **verfassungsrechtlichen Bedenken**. Zwar verfügt der Bund für die im SGB II behandelte Materie der Grundsicherung für Arbeitsuchende gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 und Nr. 12 (Zusammenhang) über die erforderliche Gesetzgebungskompetenz; eine diesbezügliche Verwaltungskompetenz ließe sich jedoch allenfalls auf Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG stützen. Danach darf der Bund bei dringendem Bedarf mit Zustimmung des Bundesrates **bundeseigene** Mittel- und Unterbehörden errichten, wenn ihm auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebungskompetenz zusteht, **neue Aufgaben** erwachsen. Ob dies bei der umfassend verstandenen Grundsicherung der Fall ist, ist mindestens zweifelhaft. Indessen wird man unter Umständen den „dringenden Bedarf“ aus den Folgen ableiten können, die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007 entstanden sind. Ob ungeachtet verbleibender Zweifel eine solche Lösung **politisch umsetzbar** ist, ist ebenfalls mehr als fraglich, immerhin würden auf diese Weise den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften wichtige Mitgestaltungsbefugnisse am örtlichen und regionalen Arbeitsmarkt entzogen und zugleich müsste in nicht unerheblichem Umfang kommunales Personal durch die Bundesagentur für Arbeit übernommen werden.
- b) Ein **einheitlicher** Vollzug des SGB II kann auch dadurch erreicht werden, dass entsprechend der Grundregel in Art. 30, 83 GG die **Länder in eigener Verwaltung** die Aufgaben der Grundsicherung übernehmen und diese auf die kreisfreien Städte und (Land-)Kreise übertragen. Eine direkte Beauftragung der Kommunen durch Bundesgesetz ist seit dem 1. Dezember 2006 gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG verboten. Die Aufgabenübertragung durch **Landesgesetz** löst allerdings die Wirkungen

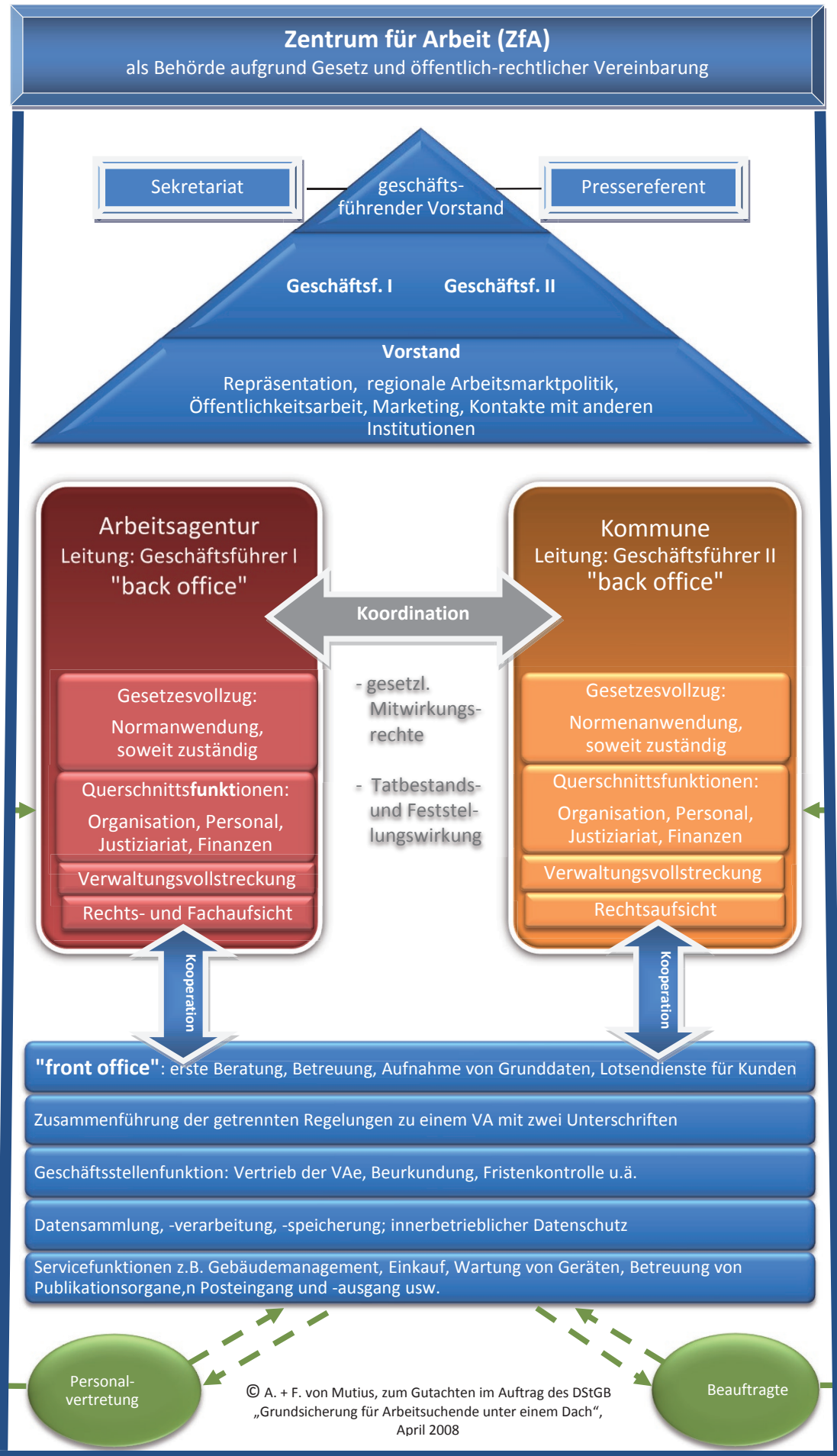
des in den Landesverfassungen unterschiedlich geregelten **Konnexitätsprinzips** aus, das heißt, die durch die Aufgabenübertragung verursachten Mehrbelastungen der Kommunen müssten **aus den Landeshaushalten** finanziert werden. Damit sind **unabsehbare Risiken** verknüpft: Wegen der unterschiedlichen Ausprägung des Konnexitätsprinzips in den Ländern ist der Umfang der Kostenerstattung unterschiedlich, die Belastungen divergieren je nach konjunkturellen und strukturellen Bedingungen am Arbeitsmarkt erheblich und angesichts des in Frage stehenden **finanziellen Gesamtbedarfs** dieser Mehrbelastung im Umfang von 35 bis 50 Milliarden Euro wäre bei landeseigenem Vollzug des SGB II eine grundlegende Änderung im Bund-Länder-Finanzausgleich unabweisbar. Schließlich ist an vielen Standorten und in zahlreichen Regionen damit zu rechnen, dass die nach dem Konnexitätsprinzip erforderliche Kostenerstattung zur Deckung des Bedarfs vor allem in den Kreishaushalten nicht ausreicht; damit entsteht für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden das Risiko, über die **Kreisumlage** ergänzend für die Finanzierung der Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende herangezogen zu werden.

- c) Die insbesondere vom Deutschen Landkreistag vehement geforderte **Entfristung und Erweiterung** der Experimentierklausel des § 6a SGB II (Optionsmodell) ist **für eine dauerhafte neue Ordnung** der SGB II-Verwaltung **ungeeignet** und kommt ebenfalls ohne Änderung der Finanzverfassung nicht aus: Auch bei einer Entfristung und Dekontigentierung der Experimentierklausel wären die Verwaltungsbefugnisse der Optionskommunen darauf beschränkt, den einheitlichen kommunalen Vollzug des SGB II zu **erproben**. Dies geht nicht auf Dauer; der organisatorisch-institutionelle **Gesetzesvorbehalt** verlangt eine hinreichend bestimmte klare Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers selbst. Beseitigt er im Wege einer Entfristung des § 6a SGB II den **Experimentiercharakter** dieser Regelung, so läuft dies auf eine Umgehung des Aufgabenübertragungsverbots in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG hinaus. Bei einer **dauerhaften** Befugnis eines erheblich erweiterten Kreises der **Optionskommunen** greift im Übrigen die **Kostenerstattungsregelung** des Art. 106 Abs. 8 GG nicht. Diese ist als strikte Ausnahmebestimmung der Finanzverfassung für **untypische** Lasten geschaffen worden, die **einzelnen Kommunen** durch besondere Einrichtungen des Bundes in ihrem Wirkungskreis erwachsen. Dauerhafte Lösungen über § 6a SGB II erfordern mithin ebenfalls eine wesentliche Änderung der Finanzverfassung.

13. Deshalb spricht vieles dafür, bei der Neuordnung der SGB II-Verwaltung ein **duales Modell** zu verfolgen (= getrennte Eigenverantwortung von Agenturen für Arbeit und kommunalen Leistungsträgern). Dessen Verwirklichung – in welcher Form auch immer – setzt aber ebenfalls voraus, dass sich eine **Verwaltungskompetenz der Bundesagentur** für Arbeit gem. § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II für die verbleibenden Zuständigkeiten begründen lässt. Im Gegensatz zum Gesetzesvollzug in bundeseigener Verwaltung lässt sich dies für die **Teilkompetenzen** vor dem Hintergrund der umfassenden arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung des SGB II durch teleologische Auslegung des Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG bejahen.
- a) Eine nach Außerkrafttreten des § 44 b SGB II an sich zulässige getrennte Aufgabenwahrnehmung **ohne rechtliche Regelungen der Kooperation oder Koordination**, wie sie derzeit bundesweit von insgesamt **21** Kommunen praktiziert wird, kann **nicht empfohlen** werden. Die empirischen Ergebnisse der Zielerreichung dieser Organisationsform sind zwar eindrucksvoll; gleichwohl wird drauf verzichtet, durch verfassungsrechtlich zulässige (Teil-)Kooperation und notwendige Koordination der Aufgabenbereiche von Arbeitsagenturen und Kommunen, im Interesse der Kunden zur Nutzung von Synergieeffekten und Kosteneinsparung Chancen der Organisations**optimierung** zu nutzen.
- b) Das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie der Bundesagentur für Arbeit in Eckpunkten vorgestellte Organisationsmodell mit der Bezeichnung „**kooperatives Jobcenter**“ ist verfassungsrechtlich und verwaltungswissenschaftlich deshalb nur schwer zu bewerten, weil mehr oder weniger politische Absichtserklärungen abgegeben worden sind und **organisationsrechtlich belastbar Details offen** bleiben. Jedenfalls wird die Behauptung erhoben, dieses Modell untergesetzlich verwirklichen zu können. Dem ist zu widersprechen: Der organisatorisch-institutionelle Gesetzesvorbehalt verlangt eine hinreichend bestimmte gesetzliche Zuordnung von Zuständigkeitsbereichen, bei der für Kunden und Drittbetroffene jeweiligen Verantwortung im Sinne des Demokratieprinzips unmissverständlich zugerechnet werden kann. Im Übrigen enthalten die Eckpunkte zahlreiche Hinweise darauf, dass das für verfassungswidrig erklärte System der **Mischverwaltung** zu Lasten der Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Aufgabenträger **fortgesetzt** werden soll. Nach derzeitigem Erkenntnisstand ist daher das Modell „kooperatives Jobcenter“ **abzulehnen**.
- c) Das in der Literatur jüngst unter dem Schlagwort „**Koordination statt Kooperation**“ vorgeschlagene Modell einer Neuordnung der SGB II-Verwaltung, bei dem die zwingend notwendige Koordination durch verfahrensrechtliche und materiell-rechtliche Instrumente erreicht wird, ist zu begrüßen, geht aber **nicht weit genug**. Die notwendige Differenzierung nach den unterschiedlichen Aufgaben, die beim Vollzug des SGB II zu erfüllen sind, belegt, dass sehr wohl **Kooperation in Teilbereichen** in verfassungsrechtlich zulässiger Weise erlaubt ist. Dann sollte sie auch im Interesse der Kundentreue, zur Nutzung von Synergieeffekten und zur Kosteneinsparung ausgeschöpft werden.

D. Kooperativer und koordinierter Aufgabenvollzug des SGB II im „Zentrum für Arbeit“ (ZfA) unter Wahrung der Eigenverantwortlichkeit der Leistungsträger

14. Ein die Eigenverantwortlichkeit der Leistungsträger im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wahrender Aufgabenvollzug des SGB II **unter einem Dach** sollte in der Organisationsform „**Zentrum für Arbeit (ZfA)**“ vorgenommen werden, wobei die jeweils verfassungsrechtlich zulässigen Formen der Kooperation und Koordination so weit als möglich genutzt werden. Die hier verwendete Bezeichnung für die gemeinsame „Firma“ ist aus zwei Gründen gewählt worden: Zum einen macht sie den Schwerpunkt der Zielsetzungen der Grundsicherung nach SGB II deutlich, zum anderen schließt sie eine Verwechslung mit konkurrierenden Organisationsmodellen aus.
15. Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts muss aufgrund organisationsrechtlich hinreichend bestimmter Grundlagen durch **Novellierung des SGB II** die jeweilige Verantwortung der zuständigen Träger der Grundsicherung transparent, eindeutig und für Dritte nachvollziehbar zum Ausdruck kommen. Dies bezieht sich in erster Linie auf die Leistungsgewährung, also die **Sachaufgabenerledigung**, erfasst aber auch getrennte Leitungsfunktionen, die Wahrnehmung von Querschnittsfunktionen (Organisation, Personal, rechtliche Beratung und Haushaltsbewirtschaftung), getrennte Verwaltungsvollstreckung und getrennte Staatsaufsicht (Rechts- und/oder Fachaufsicht). Ein getrennter Datenschutz, wie vom Bundesverfassungsgericht aufgrund bestimmter Sachverhaltsgestaltung angesprochen, wird nicht für erforderlich gehalten.
16. Gerade wegen der verfassungsrechtlich gebotenen Trennung der jeweiligen Verantwortungsbereiche



erscheint es erforderlich, vorhandene **Ansätze verfassungsrechtlich zulässiger Kooperation auszu-schöpfen**:

- a) Sie beziehen sich zunächst auf die Errichtung eines gemeinsamen dezentralen „Zentrums für Arbeit“ aufgrund entsprechender Ermächtigung im SGB II durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung der Aufgabenträger. Die dadurch geschaffene **Behörde** bedarf zwar keiner einheitlichen Leitung im Sinne eines umfassenden Managements, aber einer Außenvertretung (zugleich Repräsentation) durch einen **Vorstand**, der sich sinnvoller Weise aus den beiden Geschäftsführern der Zuständigkeitsbereiche der Arbeitsagentur einerseits und des kommunalen Trägers der Grundsicherung andererseits zusammensetzt. Zur Betonung gleichberechtigter Repräsentanz liegt es nahe, dass die **Geschäftsführung im Vorstand** in einem Rhythmus von zwei Jahren **rotiert**. So wird sichergestellt, dass die Bedeutung auch kommunaler Verantwortung für die arbeitsmarktpolitischen Belange des Standortes und der Region sichtbar wird.
 - b) Es dient der Kundenfreundlichkeit/Bürgernähe, im Sinne der Idee eines „**front-office**“ die **Erstbetreuung** und -beratung von Arbeitsuchenden als potenzielle Leistungsempfänger in einer gemeinsamen Anlaufstelle analog den Bürgerbüros zu organisieren. Hier können zugleich Geschäftsstellenfunktionen wahrgenommen, die beiden jeweils entworfenen Leistungsbescheide zu einem Verwaltungsakt zusammengeführt, Fristen überwacht und Lotsendienste im Interesse der Kunden übernommen werden.
 - c) Entgegen der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 20. Dezember 2007 wird eine **Zusammenführung von Daten** sowie deren gemeinsame Verwaltung und Verarbeitung für zulässig gehalten. Das Bundesverfassungsgericht ist nur deshalb zur Verfassungswidrigkeit gelangt, weil bei der vorgelegten Fallgestaltung die von der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung gestellte Software den kommunalen Aufgabenträgern keine ausreichende Eigenverantwortlichkeit mehr beließ.
 - d) Vor allem spricht nichts dagegen, die **klassischen Servicefunktionen** von Behörden und Verwaltungsbetrieben (insbesondere Liegenschafts- und Gebäudemanagement, Einkauf, Posteingang und -ausgang, Herstellung und Vertrieb etwaiger Publikationsorgane, Sachmittelbeschaffung und -wartung, Fuhrpark usw.) **zu bündeln und gemeinsam zu erfüllen**. Dergleichen ist auch in anderen Verwaltungsbereichen des Bundes und der Länder üblich; solche Funktionen werden zur Gewährleistung notwendiger Professionalität häufig sogar auf Eigenbetriebe, Eigengesellschaften oder Dritte ausgelagert.
17. Neben diesen erlaubten Möglichkeiten echter Kooperation ist es erforderlich, die getrennte Sachaufgabenerledigung zu **koordinieren**. Hierzu gibt es zunächst **verfahrensrechtliche Ansätze**, und zwar die Zusammenfassung der getrennten Teilregelungen in einem **einzigen Bescheid**, die Einräumung von Beteiligungsrechten des jeweiligen Leistungsträgers in einem **gestuften Verwaltungsverfahren** (Einvernehmen, Zustimmung, Genehmigung usw.) sowie schließlich als **materiell-rechtlicher Ansatz** die ausdrückliche Normierung von Tatbestands- und Feststellungswirkungen koordinationsbedürftiger Vorfragen (zum Beispiel Erwerbsfähigkeit, Hilfebedürftigkeit). Ein verbindliches Einigungsverfahren ist bei der Verwirklichung solcher Koordinationsansätze nicht erforderlich, im Übrigen mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007 kaum vereinbar.
 18. Das hier vorgeschlagene Modell einer getrennten Aufgabenerfüllung nach dem SGB II unter einem Dach, das heißt im **Zentrum für Arbeit (ZfA)**, bei dem zugleich die Möglichkeiten zulässiger Kooperation und notwendiger Koordination ausgeschöpft werden, hat gegenüber den bisher diskutierten Modellen der Neustrukturierung der SGB II-Verwaltung wesentliche **Vorteile**: Da an der derzeitigen Verteilung der Zuständigkeit bzw. Verantwortung für die Gewährung der Leistungen der Grundsicherung Arbeitsuchender nicht gerüttelt wird, ist eine **Grundgesetzänderung nicht erforderlich**. Auch erfolgen im Hinblick auf die schwierigen Fragen der Finanzierung des Gesetzesvollzugs **keine Eingriffe in die geltende Finanzverfassung**. Entscheidet sich der Gesetzgeber, wie vorgeschlagen, ausdrücklich klarzustellen, dass das **Zentrum für Arbeit (ZfA)** als **Behörde im Sinne des § 1 Abs. 2 SGB II** gilt, so folgt daraus nicht nur der Ansatz, einen **gemeinschaftlichen Verwaltungsakt** bestehend aus zwei trennbare Regelungen und versehen mit zwei Unterschriften gemäß § 31 Satz 1 SGB X zu erlassen, sondern es wird zugleich ein Ansatz geschaffen, zur Wahrnehmung des kollektiven Grundrechts aus Art. 9 Abs. 3 GG eine ordnungsgemäße **Personalvertretung** zu ermöglichen. Denn das Zentrum für Arbeit (ZfA) ist dann **Dienststelle** im Sinne des Personalvertretungsrechts.
 19. Insgesamt kommt das hier vorgestellte Organisationsmodell „**Zentrum für Arbeit (ZfA)**“, sollen die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 20. Dezember 2007 und die Anforderungen des organisatorisch-institutionellen Gesetzesvorbehalts gewahrt werden, aber auch nicht an einer **gründlichen Novellierung des SGB II** vorbei.

Bisher in dieser Reihe erschienen

No 80	Breitbandanbindung von Kommunen - 2. Auflage Durch innovative Lösungen Versorgungslücken schließen	5/2008
No 79	Kommunale Immobiliengeschäfte und Ausschreibungspflicht Rechtsprechung, Praxishinweise und aktuelle Gesetzesvorhaben	4/2008
No 78	Doppik in den kommunalen Haushalten – Auswirkungen auf die Kreisumlage	4/2008
No 77	Politik für die Ländlichen Räume (nur online verfügbar)	3/2008
No 76	Städte und Gemeinden aktiv für den Naturschutz Gute Beispiele aus dem Wettbewerb „Bundeshauptstadt im Naturschutz“	3/2008
No 75	Reformen fortsetzen – Deutschland braucht starke Städte und Gemeinden – Bilanz 2007 und Ausblick 2008 der deutschen Städte und Gemeinden	1-2/2008
No 74	Interkommunale Kooperation im Tourismus	12/2007
No 73	5 Thesen kommunaler Tourismuspolitik – Erfolgreiche Tourismuspolitik für Städte und Gemeinden (nur online verfügbar)	10/2007
No 72	Standortzufriedenheit und Abwanderungsbereitschaft von Unternehmen – Studiensteckbrief und Hauptergebnisse des GEWERBEMonitors	11/2007
No 71	Chance Solarenergie – Kommunale Handlungsmöglichkeiten für eine nachhaltige Entwicklung	10/2007
No 70	Privatisierung kommunaler Wohnungen Hintergründe, Risiken und Möglichkeiten	7-8/2007
No 69	Städte und Gemeinden aktiv für den Klimaschutz Gute Beispiele aus dem Wettbewerb „Bundeshauptstadt im Klimaschutz“	6/2007
No 68	Starke Städte und Gemeinden gestalten Zukunft Bilanz 2006 und Ausblick 2007 der deutschen Städte und Gemeinden	3/2007
No 67	Handlungsempfehlung zur Optimierung der kommunalen Stadtreinigung – Ergebnisse aus dem BMBF-Forschungsverbund zur betrieblichen Kostenoptimierung	1-2/2007
No 66	DStGB-Sicherheitskonferenz in Berlin 2006 Bessere Koordination und Kommunikation (Nur Online-Version)	1-2/2007
No 65	Gemeinden und Unternehmen sagen Ja zu Kindern Standortfaktor Familie	11/2006
No 64	„Rakeling“ oder die Reform der öffentlichen Verwaltung in Deutschland durch Shared Services	11/2006
No 63	Konzessionsverträge und Konzessionsabgaben nach der Energierichtsreform 2005 – Hinweise für die kommunale Praxis	10/2006
No 62	Basisteleson	7-8/2006
No 61	Vergaberecht 2006 Aktuelle Neuerungen und kommunale Forderungen	5/2006



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund
www.dstgb.de

Marienstraße 6 · 12207 Berlin
Telefon 030 77307-0
Telefax 030 77307-200
E-Mail: dstgb@dstgb.de
Internet: www.dstgb.de

Konzeption und Druck:
Verlag WINKLER & STENZEL GmbH · Postfach 1207 · 30928 Burgwedel
Telefon 05139 8999-0 · Telefax 05139 8999-50
E-Mail: info@winkler-stenzel.de · Internet: www.winkler-stenzel.de

