

Dr. Gerd Landsberg
Geschäftsführendes Präsidialmitglied

Staatsministerium Baden Württemberg
Herrn Ministerpräsidenten Günter H. Oettinger
Vorsitzender der Kommission zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Richard-Wagner-Straße 15
70184 Stuttgart

Marienstraße 6
12207 Berlin

Postfach 450140
12171 Berlin

Telefon: 030-77307-223
Telefax: 030-77307-222

Internet: www.dstgb.de
E-Mail: dstgb@dstgb.de

Deutscher Bundestag
Herrn Dr. Peter Struck, MdB
Vorsitzender der Kommission zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Datum
Berlin, den 5. Mai 2008

Aktenzeichen

Bearbeiter/Durchwahl/E-Mail
Uwe Lübking /-245
uwe.luebking@dstgb.de

Sehr geehrte Herren Vorsitzende,

der Deutsche Landkreistag hat mit Kommissionsdrucksache 101 darum gebeten, dass sich die Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in dem von den Mitgliedern der Bundesregierung angesprochenen Kontext der Verbesserungen der staatlichen Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Verwaltung von Bund und Ländern auch mit Wegen zu einer verfassungskonformen Neuorganisation der SGB II-Organisation befasst. Mit der o.g. Kommissionsdrucksache sind den Kommissionsmitgliedern Ausarbeitungen des Deutschen Landkreistages übersandt worden. Ich übersende Ihnen als Anlage ein Rechtsgutachten, in dem die Reformvorschläge des DStGB zur Neuorganisation der Jobcenter formuliert werden. Ich möchte Sie bitten, dieses Gutachten den Mitgliedern der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen als Kommissionsdrucksache zur Verfügung zu stellen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Gerd Landsberg

Anlage

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Kommissionsdrucksache
112

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 (sog. 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 kommunal-

len 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 (sog. **Optionskommunen**). Hiervon haben 63 Kreise und 6 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 ver-

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

5. Vor dem Hintergrund der vom Bundesverfassungsgericht an eine Neuordnung der SGB-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 (insbes. vorgeschlagen vom Deutschen Landkreistag) diskutiert. Auf der anderen Seite werden **duale Modelle** (= getrennte Aufgabenerledigung durch Arbeitsagenturen und Kommunen) erörtert, insbes. 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 rechtstaatliche 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 insbes. 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, mög-

lichst 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 sog. **front-office** der potentiellen Leistungsempfänger, die Datenerhebung, -verarbeitung und -speicherung und die zahlreichen Servicefunktionen (insbes. 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 bzgl. 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 (Parlamentsvorbehalt 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 u.U. 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, d. h., 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 Mrd. 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 Kundenfreundlichkeit, 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 auszuschöpfen:**
 - 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 ei-

nen **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 potentielle 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 (insbes. 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, Eigenesellschaften 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 (z.B. 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, d.h. 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 i. S. d. § 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 gem. § 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 Ge-

setzesvorbehalts gewahrt werden, aber auch nicht an einer **gründlichen Novellierung des SGB II** vorbei.

Zentrum für Arbeit (ZfA)

als Behörde aufgrund Gesetz und öffentlich-rechtlicher Vereinbarung



Arbeitsagentur
Leitung: Geschäftsführer I
"back office"

Gesetzesvollzug:
Normanwendung, soweit zuständig

Querschnittsfunktionen:
Organisation, Personal, Justizariat, Finanzen

Verwaltungsvollstreckung

Rechts- und Fachaufsicht

Kommune
Leitung: Geschäftsführer II
"back office"

Gesetzesvollzug:
Normenanwendung, soweit zuständig

Querschnittsfunktionen:
Organisation, Personal, Justizariat, Finanzen

Verwaltungsvollstreckung

Rechtsaufsicht



- gesetzl. Mitwirkungsrechte
- Tatbestands- und Feststellungswirkung



"front office": erste Beratung, Betreuung, Aufnahme von Grunddaten, Lotsendienste für Kunden

Zusammenführung der getrennten Regelungen zu einem VA mit zwei Unterschriften

Geschäftsstellenfunktion: Vertrieb der VAe, Beurkundung, Fristenkontrolle u.ä.

Datensammlung, -verarbeitung, -speicherung; innerbetrieblicher Datenschutz

Servicefunktionen z.B. Gebäudemanagement, Einkauf, Wartung von Geräten, Betreuung von Publikationsorganen, Posteingang und -ausgang usw.

