2 BvR 2433/04 und 2 BvR 2434/04 - Hartz IV - ArGe sind verfassungswidrig

Zentraler Bereich der Hartzreformen betroffen

Mit Urteil vom 20. Dezember 2007 hat das Bundesverfassungsgericht Kommunalverfassungsbeschwerden von Kreisen und Landkreisen gegen organisatorische Regelungen des Sozialgesetzbuch Zwei (Grundsicherung für Arbeitsuchende) teilweise stattgegeben.

Die Kreise erhalten nicht mehr Geld vom Bund, insoweit wurde die Beschwerde abgewiesen.

Die in § 44b SGB II geregelte Pflicht der Kreise zur Aufgabenübertragung der Leistungen nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) auf die Arbeitsgemeinschaften und die einheitliche Aufgabenwahrnehmung von kommunalen Trägern und der Bundesagentur für Arbeit in den Arbeitsgemeinschaften verletzt jedoch die Gemeindeverbände in ihrem Anspruch auf eigenverantwortliche Aufgabenerledigung und verstößt gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes.

Die Arbeitsgemeinschaften sind als Gemeinschaftseinrichtung von Bundesagentur und kommunalen Trägern nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht vorgesehen. Besondere Gründe, die ausnahmsweise die gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung in den Arbeitsgemeinschaften rechtfertigen könnten, existieren nicht. Zudem widerspricht die Einrichtung der Arbeitsgemeinschaft dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung, der den zuständigen Verwaltungsträger verpflichtet, die Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen. Bis zu einer gesetzlichen Neuregelung, längstens bis zum 31. Dezember 2010, bleibt die Norm jedoch anwendbar. Dem Gesetzgeber muss für eine Neuregelung, die das Ziel einer Bündelung des Vollzugs der Grundsicherung für Arbeitsuchende verfolgt, ein der Größe der Umstrukturierungsaufgabe angemessener Zeitraum belassen werden.

Der Entscheidung liegen im Wesentlichen folgende Erwägungen zu Grunde:

I. Die Bestimmung der Kreise und kreisfreien Städte zu Trägern der Grundsicherung in § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II verletzt nicht das Recht auf kommunale Selbstverwaltung.

Das Recht der Selbstverwaltung ist den Gemeindeverbänden nach Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG nur eingeschränkt gewährleistet. Die Verfassung beschreibt die Aufgaben der Kreise nicht selbst, sondern überantwortet dies dem Gesetzgeber. Dessen Gestaltungsspielraum bei der Regelung des Aufgabenbereichs der Kreise findet erst dort Grenzen, wo verfassungsrechtliche Gewährleistungen des Selbstverwaltungsrechts der Kreise entwertet würden. Ein Eingriff in das verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltungsrecht der Gemeindeverbände kann bei einer Aufgabenzuweisung aber erst angenommen werden, wenn die Übertragung einer neuen Aufgabe ihre Verwaltungskapazitäten so sehr in Anspruch nimmt, dass sie nicht mehr ausreichen, um einen Mindestbestand an zugewiesenen Selbstverwaltungsaufgaben des eigenen Wirkungskreises wahrzunehmen, der für sich genommen und im Vergleich zu zugewiesenen staatlichen Aufgaben ein Gewicht aufweist, das der institutionellen Garantie der Kreise als Selbstverwaltungskörperschaften gerecht wird. Eine solche Verletzung des Kernbereichs oder Wesensgehalts der Selbstverwaltung durch die Aufgabenzuweisung haben die Beschwerdeführer nicht dargetan.

II. Die Verfassungsbeschwerden sind auch unbegründet, soweit sich die Beschwerdeführer gegen § 46 Abs. 1, 5 bis 10 SGB II wenden. Die Vorschrift ordnet eine Geldzahlung des Bundes an die Länder zur Entlastung der Kommunen an. Die Norm berechtigt und verpflichtet allein den Bund und die Länder. Ansprüche oder Pflichten der Kommunen werden hingegen nicht geregelt.

III. Dagegen verstößt die in § 44b SGB II getroffene Regelung, wonach die kommunalen Träger und die Bundesagentur für Arbeit zur einheitlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben Arbeitsgemeinschaften bilden

sollen, gegen Art. 28 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 83 GG. Das in dieser Vorschrift geregelte Zusammenwirken von Bundes- und Landesbehörden überschreitet die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen.

1. Nach der Systematik des Grundgesetzes wird der Vollzug von Bundesgesetzen entweder von den Ländern oder vom Bund, nicht hingegen zugleich von Bund und Land oder einer von beiden geschaffenen dritten Institution wahrgenommen.

Zwar bedarf das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Bereich der Verwaltung nicht in jedem Fall einer besonderen verfassungsrechtlichen Ermächtigung. Eine Ausnahme bedarf jedoch eines besonderen sachlichen Grundes und kann nur hinsichtlich einer eng umgrenzten Verwaltungsmaterie in Betracht kommen. Diese Voraussetzungen liegen hier nicht vor.

§ 44b SGB II ordnet an, dass die Agenturen für Arbeit und die kommunalen Träger zur einheitlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben Arbeitsgemeinschaften bilden. Bei den Arbeitsgemeinschaften handelt es sich nicht lediglich um eine räumliche Zusammenfassung verschiedener Behörden. § 44b SGB II sieht vielmehr eine selbständige, sowohl von der Sozial- als auch von der Arbeitsverwaltung getrennte Organisationseinheit vor, die sich nicht auf koordinierende und informierende Tätigkeiten beschränkt, sondern die gesamten Aufgaben einer hoheitlichen Leistungsverwaltung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende umfasst.

Die Arbeitsgemeinschaften sind als Gemeinschaftseinrichtung von Bundesagentur und kommunalen Trägern nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht vorgesehen. Besondere Gründe, die ausnahmsweise die gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung in den Arbeitsgemeinschaften rechtfertigen könnten, existieren nicht. Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende handelt es sich sowohl nach der Anzahl der von den Regelungen betroffenen Personen als auch nach dem Finanzvolumen um einen der größten Sozialverwaltungsbereiche. Darüber hinaus fehlt es an einem hinreichenden sachlichen Grund, der eine gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung in den Arbeitsgemeinschaften rechtfertigen könnte. Das Anliegen, die Grundsicherung für Arbeitsuchende "aus einer Hand" zu gewähren, ist zwar ein sinnvolles Regelungsziel. Dieses kann aber sowohl dadurch erreicht werden, dass der Bund für die Ausführung den Weg der bundeseigenen Verwaltung wählt, als auch dadurch, dass der Gesamtvollzug insgesamt den Ländern als eigene Angelegenheit überlassen wird. Die Regelung des § 6a SGB II, wonach anstelle der Arbeitsgemeinschaften in beschränkter Anzahl Kreise und kreisfreie Städte die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende vollziehen können, zeigt, dass der Bundesgesetzgeber selbst eine in der Natur der Aufgabe begründete Notwendigkeit für eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung durch Bundesagentur und kommunale Träger nicht gesehen hat.

Als sachlicher Grund für die Arbeitsgemeinschaften kann auch nicht angeführt werden, dass sich die politisch Handelnden nicht auf eine alleinige Aufgabenwahrnehmung entweder durch die Bundesagentur oder durch die kommunale Ebene einigen konnten. Mangelnde politische Einigungsfähigkeit kann keinen Kompromiss rechtfertigen, der mit der Verfassung nicht vereinbar ist.

2. Die Einrichtung der Arbeitsgemeinschaft widerspricht darüber hinaus dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung. Dieser verpflichtet den zuständigen Verwaltungsträger, seine Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen.

Eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung ist in den Arbeitsgemeinschaften weder für die Agenturen für Arbeit noch für die kommunalen Träger gewährleistet. In den Arbeitsgemeinschaften sind unabhängige und eigenständige Entscheidungen über die Aufgabenwahrnehmung durch den jeweiligen Verwaltungsträger in weitem Umfang weder vorgesehen noch möglich. Die einheitliche Aufgabenwahrnehmung zwingt die beiden Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende, sich in wesentlichen Fragen der Organisation und der Leistungserbringung zu einigen. Innerhalb der Arbeitsgemeinschaften sind die Aufgaben der Arbeitsagenturen und der kommunalen Träger untrennbar verbunden und werden integriert und ganzheitlich wahrgenommen. Dies führt dazu, dass die Aufgaben nur dann nach den Vorstellungen des jeweiligen

Verwaltungsträgers vollzogen werden können, wenn diese sich mit denjenigen des anderen Trägers decken.

Zudem widerspricht die Organisationsstruktur der Arbeitsgemeinschaften der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung. Eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung setzt voraus, dass der jeweils zuständige Verwaltungsträger auf den Aufgabenvollzug hinreichend nach seinen eigenen Vorstellungen einwirken kann. Daran fehlt es in der Regel, wenn Entscheidungen über Organisation, Personal und Aufgabenerfüllung nur in Abstimmung mit einem anderen Träger getroffen werden können. Besteht, wie bei den Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II, keine Letztentscheidungsmöglichkeit im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung, kann keiner der beteiligten Verwaltungsträger seinen eigenen Aufgabenbereich eigenverantwortlich wahrnehmen.

Die von der Bundesagentur eingegangene Selbstbeschränkung löst die Probleme nicht; denn die Selbstbeschränkung eines der Aufgabenträger ist gleichzeitig mit der Nichtwahrnehmung der eigenen Verantwortung verbunden, so dass insoweit nicht mehr von einer eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung gesprochen werden kann.

3. § 44b SGB II verstößt zudem gegen den Grundsatz der Verantwortungsklarheit. Die organisatorische und personelle Verflechtung bei der Aufgabenwahrnehmung behindert eine klare Zurechnung staatlichen Handelns zu einem der beiden Leistungsträger. Ausdruck der mangelhaften Zuordnung von Verantwortlichkeiten, die mit der unklaren Zuordnung der Arbeitsgemeinschaften zur Bundes- oder zur kommunalen Ebene zusammenhängt, sind insbesondere Unsicherheiten hinsichtlich der Anwendbarkeit von Bundes- und Landesrecht, wie sie etwa im Vollstreckungsrecht und beim Datenschutz aufgetreten sind. Die Unklarheiten in Bezug auf Einwirkungsmöglichkeiten und Verantwortungszurechnung führen zudem zu Freiräumen in den Arbeitsgemeinschaften, die die Gefahr einer Verselbständigung ohne hinreichende Kontrolle durch einen verantwortlichen Träger mit sich bringen. [@]

Urteil vom 20. Dezember 2007 AZ: 2 BvR 2433/04; 2 BvR 2434/04; PM 118/2007