

WISSEN WAS VOR ORT PASSIERT!

KOPO

kommunalpolitische  
blätter

Endlich Bewegung bei der Neuorganisation der Hartz IV-Gesetzgebung: Die Bundesregierung hat sich auf drei Kernpunkte zur geplanten Änderung des SGB II geeinigt: Hoffnungsvoll klingen die ersten beiden Punkte: Bundesagentur und Kommunen sollen weiterhin „aus einer Hand“ zusammenarbeiten können, die kommunale Trägerschaft (Option) wird entfristet und zahlenmäßig nicht mehr begrenzt. Nicht akzeptabel aber ist die geplante Einrichtung einer Bundesfachaufsicht, die die Kommunen kontrollieren soll. Führt dies die verfassungsmäßig festgeschriebene kommunale Selbstverwaltung ad absurdum?

# Wahlfreiheit bei Bundesaufsicht?

**A**m 7. Februar 2010 haben sich die Bundesregierung, die Ministerpräsidenten der Bundesländer und die Spitzen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur SGB II-Neuorganisation auf eine Grundgesetzänderung verständigt, die drei Elemente enthalten soll:

## Der Autor



**Prof. Dr. Hans-Günter Henneke**

ist Geschäftsführendes Präsidialmitglied  
des Deutschen Landkreistages

- Ermöglichung des weiteren Zusammenwirkens von Bundesagentur und Kommunen „aus einer Hand“
- Ermöglichung der Option für Kommunen, die die Durchführung der Aufgabe vollständig und eigenverantwortlich wahrnehmen wollen, ohne zahlenmäßige Begrenzung im Grundgesetz sowie
- einheitliche Bundesaufsicht über die Optionskommunen, soweit die Aufgaben anstelle der Bundesagentur für Arbeit wahrgenommen werden, und über die Einrichtungen, in denen ein Zusammenwirken stattfindet.

Zur Absicherung der beiden Zusammenwirkensformen soll eine eigene Finanzierungsgrundlage verankert werden. Details wie die Ausgestaltung der Aufsichtsregelungen, die Kriterien für



Foto: © Haraldo7 | Fotolia.com

die Zulassung von Optionskommunen und Fristen sollen in einem Begleitgesetz geregelt werden. Der von der Bundesregierung nunmehr eingeschlagene Weg einer Grundgesetzänderung bei der Reform der SGB II-Organisation kann sich als erfolgversprechender Kurs erweisen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden.

Die Ermöglichung des weiteren Zusammenwirkens von Bundesagentur und Kommunen und einer zahlenmäßig nicht kontingentierten Option in einer Verfassungsbestimmung ist zu begrüßen, wengleich eine Optionsausweitung auch ohne Verfassungsänderung möglich wäre, solange es sich dabei um Sonderbelastungen einzelner Kreise und kreisfreier Städte handelt. Für den Fall des Scheiterns der am 12. Februar 2010 vereinbarten gemeinsamen Arbeitsgruppe von CDU/CSU, FDP und SPD kann also auf diese Rückfallposition zurückgegriffen werden. Die einheitliche Aufgabenerfüllung in Arbeitsgemeinschaften oder anderen Formen des Zusammenwirkens ist allerdings nur mit einer Verfassungsänderung fortzuführen.

Anzuerkennen ist auch, dass der Bund Transparenz bei der Verwendung der für das SGB II sowohl in Arbeitsgemeinschaften als auch in den Optionskommunen aufgewendeten Steuermittel einfordert. Die Optionskommunen haben sich immer nachdrücklich zu einem wirtschaftlichen, sparsamen und passgenauen Mitteleinsatz vor Ort bekannt. Wenn es durch die Verfassungsänderung mit den Arbeitsgemeinschaften und den kommu-

nen Optionen auch weiterhin zu zwei Aufgabenerfüllungsmodellen nebeneinander kommt, kann die Grundstruktur der bisherigen Finanzierung aber nicht verändert werden.

Um zu einer für Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen tragfähigen Lösung zu kommen, bietet es sich daher an, jetzt das umzusetzen, was Bundestag (BT-Drs. 15/2264) und Bundesrat (BR-Drs. 943/03 Beschluss) anlässlich der Verabschiedung des SGB II im Dezember 2003 bereits einmütig beschlossen haben, was wegen der anschließenden Nichtverständigung auf eine Verfassungsänderung seinerzeit allerdings nicht umsetzbar gewesen ist, also hinsichtlich der Finanzierung der Optionskommunen zu einer Erstattung der Kosten für das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld (insoweit ohne Kosten der Unterkunft und Heizung) zu kommen und Fallpauschalen für die Eingliederungsleistungen und die Verwaltungskosten vorzusehen.

Dass die Länder grundsätzlich die Aufsicht über die Kommunen ausüben und auch befugt sind, von den Kommunen ausgeführte Aufgaben rechtlich näher zu qualifizieren, was unmittelbare Auswirkungen auf die Aufsichtsintensität des Landes hat, sollte durch die Neuorganisation des SGB II im Allgemeinen und das kommunale Optionsmodell im Besonderen nicht in Frage gestellt werden, stehen doch dem Bund bei einer verfassungsrechtlich ermöglichten Neuregelung die Aufsichtsinstrumente des Art. 84 Abs. 2 und 5 GG einschl. der im Ge-

setz einräumbaren Befugnis zur Erteilung von Einzelweisungen der Bundesregierung für besondere Fälle zur Verfügung.

Bei einer Verfassungsänderung sind die Prüfungs- und Kontrollmöglichkeiten „bundesfreundlicher“ ausgestaltbar als nach geltendem Verfassungsrecht. Danach verstößt § 6b Abs. 3 SGB II, wonach der Bundesrechnungshof berechtigt ist, die Leistungsgewährung nach Abs. 2 zu prüfen, gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der haushaltswirtschaftlichen Trennung von Bund und Ländern in Art. 109 Abs. 1 und 114 Abs. 2 GG – eine Position, die die Landesregierungen Baden-Württembergs, Bayerns, Hamburgs, Nordrhein-Westfalens, Sachsens und des Saarlandes mit ihrer abstrakten Normenkontrolle gegen § 6a Zukunftsinvestitionsgesetz (ZulInvG) ebenfalls einnehmen.

Nach Informationen des Handelsblatts vom 1. Februar 2010 sieht die Bundesregierung nach einer rechtlichen Prüfung keine Chance auf einen Erfolg des Bundes in Karlsruhe. Das ZulInvG soll also so geändert werden, dass künftig nur die Landesrechnungshöfe die einzelne Verwendung der Bundeszuschüsse aus dem Konjunkturpaket II prüfen dürfen. Auch wenn § 6b Abs. 3 SGB II damit verfassungswidrig ist, kann die Vorschrift wegen Ablaufs der Jahresfrist von den Kommunen vor dem Bundesverfassungsgericht nicht mehr angegriffen werden.

Die gegenwärtig von Bundeseite zum Teil erwogene Einführung einer Bundesfachaufsicht unmittelbar über die Optionskommunen und die sonstigen Einrichtungen ist als nicht zu rechtfertigender Eingriff in das bundesstaatliche Gefüge mit Nachdruck abzulehnen. Sie würde überdies durch die unmittelbaren – Einwirkungsmöglichkeiten der Länder ausschließenden – Aufsichtsbeziehungen zwischen



Bundesministerin Dr. Ursula von der Leyen zu Gast beim Bundesvorstand der KPV

Bund und Kommunen zu einer ansonsten von Bund und Ländern immer strikt abgelehnten Dreistufigkeit des Staatsaufbaus führen.

Da Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen verpflichtet sind, rechtmäßig, wirtschaftlich und sparsam zu handeln, offenbart es ein völlig falsches, nämlich rein zentralistisches Rechts- und Verfassungsverständnis, wenn vereinzelt behauptet wird, dass „der Bund als Sachwalter der Interessen der Steuerzahler darauf achten muss, dass Bundesgeld nicht nur rechtskonform und effizient verwandt wird, sondern auch, dass in allen Teilen Deutschlands die gleichen Regeln für die Verwaltung der Gelder gelten und angewandt werden.“

### **Vorschlag für eine Verfassungsänderung**

Sollte es zu einer Verfassungsänderung mit Blick auf die Ausführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende kommen, wäre daran zu denken, in das Grundgesetz in Abschnitt VIIIa über Gemeinschaftsaufgaben und Verwaltungszusammenarbeit folgenden Art. 91e einzufügen:

„(1) Bund und Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Gemeinden und Gemeindeverbände können bei der Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende auch in gemeinsamen Einrichtungen zusammenwirken. Durch Bundesgesetz mit Zustimmung



Foto: © Bernhard Link

mung des Bundesrates werden die Einzelheiten näher bestimmt und Regelungen zur Kostentragung getroffen.

- (2) Gemeinden und Gemeindeverbände können auf ihren Antrag und mit Zustimmung der obersten Landesbehörde Bundesgesetze auf diesem Gebiet allein ausführen. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen. Der Bund trägt die Ausgaben, die sich aus der Aufgabenwahrnehmung anstelle der Bundesverwaltung ergeben.“

Mit einer solchen Verfassungsänderung, die ihren Standort nicht im Abschnitt VIII des GG haben kann, da dort nur die reinen Formen der Landeseigenverwaltung, der Bundesauftragsverwaltung und der Bundeseigenverwaltung geregelt sind, die hier allesamt nicht vorliegen, würde einerseits das Zusammenwirken in Arbeitsgemeinschaften verfassungsrechtlich legitimiert. Auch würde die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen ermöglicht, wenn gleich nicht als einzige Form des Zusammenwirkens erzwungen.

Für den hier interessierenden Zusammenhang der Prüfung und Kontrolle der Optionskommunen durch den Bund im Falle einer Ausweitung des kommunalen Optionsmodells ist maßgeblich, dass mit einer Regelung im Abschnitt VIIIa GG die einfachgesetzlichen Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich der Prüfung und Kontrolle auch der Optionskommunen durch den Bund wachsen, weil die Finanzierungsgrundlage aus der Spezialbestimmung des Art. 106 Abs. 8 GG herausgelöst würde.

Während sich Art. 106 Abs. 8 GG nur mit den Ausgaben befasst, die aus der Aufgabenwahrnehmung der Optionskommunen anstelle des Bundes resultieren, würde in Art. 91e GG eine materienspezifische Gesamtregelung der Aufgabenwahrnehmung und -finanzierung nach dem SGB II erfolgen. Während die Gesetzesausführung des SGB II bei den Optionskommunen komplett bei diesen läge, ergäbe sich hinsichtlich der Aufgabenfinanzierung – im Ergebnis wie bisher – eine Mischfinanzierung nach Abs. 1 (= anteilige Kostentragung von Bund und Kommunen nach den im SGB II jeweils zugeordneten Aufgaben und ggf. Bundesbeteiligung an Kosten der Unterkunft) und Abs. 2 (= Bundesfinanzierung). ■

*Dieser Artikel erscheint in der März-Ausgabe der KOPO.*

Insoweit ließe es sich begründen, einfachgesetzlich ein von Art. 106 Abs. 8 GG abweichendes Regelungsregime mit Prüfungs- und Kontrollbefugnissen des Bundes zu begründen, das in seinen Grundzügen den Parallelregelungen zu den Mischfinanzierungstatbeständen in Art. 91a, 91b, 104a Abs. 3 und 104b GG entspricht.

Verfassungspolitisch muss aber bei der SGB II-Neuregelung vermieden werden, dass durch eine Verfassungsänderung ein grundlegender Einbruch in die im GG ausgeformte bundesstaatliche Architektur, die von einem zweistufigen Staatsaufbau ausgeht und die Kommunen staatsorganisatorisch den Ländern zuordnet, erfolgt.

FAZIT