

Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Aufgabenzuständigkeit und Verantwortungs-
nach dem Grundgesetz und dem SGB II

Von

Christoph Worms



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

Einführung	15
------------------	----

Kapitel 1

Kompetenz und Aufgabe	20
------------------------------	----

A. Auslegung von Kompetenznormen	20
I. Auslegung von Kompetenznormen als Methodenfrage	20
II. Auslegungsprämissen und Argumentationsfiguren	25
III. Zusammenfassung	28
B. Entstehung und Einordnung von Verwaltungsaufgaben	29
I. Begriff der Verwaltungsaufgabe	29
II. Entstehung und Zuweisung von Verwaltungsaufgaben	31
C. Zusammenfassung	33

Kapitel 2

Die historische Perspektive	34
------------------------------------	----

A. Beginn öffentlicher Armenfürsorge in „Deutschland“	36
B. Armenfürsorge im Absolutismus	41
C. Armenfürsorge im 19. Jahrhundert	45
I. Politische und soziale Ausgangslage	45
1. Die Entstehung moderner „Sozialwissenschaften“ und Sozialpolitik	45
2. Soziale Umbrüche	48
II. Öffentliche Sozialpolitik	52
1. Kommunale Sozialpolitik	52
2. Staatliche Sozialpolitik	56
III. Zusammenfassung	60
D. Sozialpolitik in der Weimarer Republik	61
I. Gründungshypothesen und Vorbedingungen – Der Weltkrieg	61
II. Die Weimarer Republik	64
1. Politische und ökonomische Ausgangslage	64
2. Sozialpolitik	67
a) Verfassungsrechtliche Vorgaben	67
b) Sozialpolitik in der wissenschaftlichen Diskussion	69

c) Sozialpolitik in Aufbau- und Stabilitätsphase	72
d) Sozialpolitik in der Krise	78
E. Sozialpolitik im NS-Staat	79
F. Sozialpolitik in der BRD	81
I. Politische und ökonomische Ausgangslage	81
II. Grundgesetz und Politik – Sozialpolitische Weichenstellungen	82
III. Sozialpolitik in der wissenschaftlichen Diskussion	85
IV. Sozialpolitische Epochen der BRD	89
1. 1950–1965 Sozialpolitik im Aufbau; das „Wirtschaftswunder“	89
2. 1966–1989 Ausbau, Höhepunkt und Umkehr	94
3. 1990–2002 Sozialpolitik im Zeichen von Wiedervereinigung und Globalisierung	100

Kapitel 3

Hartz IV 105

A. Hartz-Konzept und erster Entwurf	106
I. Das Grundkonzept der Hartz-Kommission.	106
II. Der Regierungsentwurf zum SGB II (SGB II-Reg)	110
B. Der Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen (EGG) ..	113
C. Der Kompromiss (SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende)	116
I. Das neue Leitbild – Der aktivierende Sozialstaat	116
II. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende – Hartz IV	118
1. Inhalt der Vorschriften	119
2. Träger der Grundsicherung	120
a) Getrennte Kompetenzen/gemeinsame Wahrnehmung – Die Arbeitsgemeinschaft (ARGE)	121
b) Die Option	126
c) Getrennte Aufgabenwahrnehmung	129
3. Finanzierungsfragen	130
4. Evaluationen der Trägermodelle nach § 6c SGB II	134

Kapitel 4

Bundesexekutive 137

A. Bundesexekutive nach Art. 87 GG	138
I. Entstehungsgeschichte	138
II. Die Bestimmungen des Art. 87 GG im Einzelnen	143
1. Obligatorische Bundesverwaltung	143
a) Materieller Bezugsrahmen des Art. 87 Abs. 2 GG – Sozial- versicherung	143

aa) Sozialversicherung als Typus	144
(1) Deckungsmerkmal	150
(2) Beitragsfinanzierung und das Solidarprinzip	153
bb) Einordnung von Verwaltungsaufgaben	154
b) Organisatorischer und funktionaler Gehalt des Art. 87	
Abs. 2 GG	156
aa) Organisationsverantwortlichkeit	156
bb) Funktionale Selbstverwaltung und Organisationsform	160
2. Fakultative Bundesverwaltung	163
a) Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG	164
aa) Materieller Bezugsrahmen des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG	164
bb) Begrenzung des materiellen Bezugsrahmens durch Auslegung	165
cc) Organisatorischer und funktionaler Gehalt des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG	168
dd) Verhältnis zu Art. 87 Abs. 2 GG – materielle und organisatorisch-funktionale Subsidiarität?	169
b) Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG	172
aa) Materieller Bezugsrahmen des Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG	176
(1) Neue Aufgaben	176
(2) Dringender Bedarf	181
bb) Organisatorischer und funktionaler Gehalt des Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG	191
B. Aufgabenträgerschaft der Bundesagentur für Arbeit	193
I. Exekutivkompetenz aus Art. 87 Abs. 2 GG	194
1. Sozialversicherung als materieller Bezugsrahmen	194
a) Arbeitsvermittlung als Aufgabe der Sozialversicherung	194
aa) Historische Perspektive	194
bb) Konkreter normativer Zuschnitt	200
cc) Aufgabeneinordnung	202
b) Regelsatzmodalitäten als Aufgabe der Sozialversicherung	207
aa) Historische Perspektive	207
bb) Konkreter normativer Zuschnitt	210
cc) Aufgabeneinordnung	212
2. Bundesunmittelbare Körperschaft – organisatorische Vorgaben	215
II. Exekutivkompetenz aus Art. 87 Abs. 3 GG	216
1. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG	217
a) Zentrale Aufgaben und Bedürfnis nach Bundesexekutive als materieller Bezugsrahmen	217
b) Kein Verwaltungsunterbau – organisatorische Vorgaben	220
2. Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG	221
a) Regelleistungen als neue Aufgaben	221

b) Dringender Bedarf für eine Bundesexekutive	222
c) Bundeseigene Behörden – organisatorische Vorgaben	225
III. Ergebnis	226

Kapitel 5

Kommunale Selbstverwaltung 227

A. Kompetenzverteilung zwischen Staat und Kommunen	227
I. Die kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG	229
1. Die Garantie gemeindlicher Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG)	231
a) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft als materieller Bezugsrahmen	234
b) Gewährleistungsgehalt gemeindlicher Selbstverwaltung	239
aa) Subjektive Rechtsstellungsgarantie	239
bb) Institutionelle Rechtssubjektsgarantie	240
cc) Objektive Rechtsinstitutionsgarantie	241
(1) Allzuständigkeit der Gemeinden	243
(2) Eigenverantwortlichkeit in der Wahrnehmung	248
c) Zusammenfassung	253
2. Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände	254
a) Subjektive Rechtsstellungsgarantie	256
b) Institutionelle Rechtssubjektsgarantie	256
c) Objektive Rechtsinstitutionsgarantie	256
aa) Keine Allzuständigkeit der Gemeindeverbände	257
bb) Eigenverantwortlichkeit der Gemeindeverbände im gesetzlichen Aufgabenbereich	259
(1) Interkommunale Anwendbarkeit des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben	259
(2) Spezialgesetzliche Zuweisung örtlicher Angelegenheiten	266
II. Finanzielle Folgen der Aufgabenwahrnehmung	269
1. Grundlagen der Finanzbeziehungen des Bundes zu Ländern und Kommunen	269
2. Finanzbeziehung von Ländern und Kommunen – vor allem die Konnexitätsregelungen	272
3. Aufgabendurchgriff des Bundes bis 2006	274
B. Kommunale Aufgabenträgerschaft	280
I. Aufgabenentzug gegenüber den Kommunen	280
1. Örtliche Angelegenheiten als materieller Bezugsrahmen	280
a) Arbeitsvermittlung als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft	280
b) Regelleistungen als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft	283
2. Verstoß gegen die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie	284

a) Eingriff in den Kern- oder Randbereich kommunaler Selbstverwaltung	285
b) Rechtfertigung des Entzugs der Regelleistungen	286
c) Zusammenfassung	291
II. Unmittelbarer Bundesdurchgriff auf die Kommunen	291
III. Verstoß gegen die kommunale Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG	295
1. Eingriff in die gemeindliche Selbstverwaltung	296
2. Kommunale Grundsicherungsaufgaben als solche der örtlichen Gemeinschaft	297
IV. Ergebnis	299

Kapitel 6

Mischverwaltung 300

A. Über das Verhältnis von Aufgabenbestand und -verantwortung	300
B. Das grds. Verbot der Mischverwaltung	303
I. Der Begriff Mischverwaltung	303
II. Mischverwaltung als strukturelles Problem unklarer Verantwortung	307
1. Bundesstaat	307
2. Rechtsstaat	309
3. Demokratie	310
4. Kommunale Selbstverwaltung	316
5. Zusammenfassung	318
III. Annex: Gemeinschaftsrecht	319
IV. Zulässigkeit von Mischverwaltung	321
1. Ziele von Verwaltungsorganisation	322
2. Mischverwaltungsformen	325
V. Zusammenfassung	327
C. Mischverwaltung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende	328
I. Verwaltungsform ARGEn	328
II. Die ARGEn als Mischverwaltung	330
1. Eng umgrenzte Verwaltungsmaterie	331
2. Besondere sachliche Begründung	333
III. Ergebnis	335

Kapitel 7

Grundgesetzänderung, Art. 91e GG 336

A. Aufgabenzuständigkeit des Bundes für die Regelleistungen	337
B. Aufgabenzuweisung zur Bundesagentur für Arbeit	340
C. Legalisierung der Mischverwaltung	341

D. Unzulässiger Aufgabendurchgriff des Bundes, Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG ...	342
I. Im Allgemeinen: Das Aufgabenübertragungsverbot	343
II. Im Besonderen: Das Übertragungsverbot im Rahmen des Art. 91e GG	349
1. Aufgabendurchgriff im Rahmen gemeinsamer Wahrnehmung	349
2. Aufgabendurchgriff im Rahmen der ausgeweiteten Option	350
E. Ergebnis	353
Zusammenfassung in Thesen	354
Literaturverzeichnis	356
Sachwortverzeichnis	382