

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Katrin Göring-Eckardt, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, Dr. Wolfgang-Strengmann-Kuhn, Alexander Bonde, Maria Klein-Schmeink, Ingrid Nestle, Christine Scheel, Dr. Gerhard Schick, Dr. Harald Terpe, Josef Philip Winkler und der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes – Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Artikel 87 g und 125 d)

A. Problem

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 20. Dezember 2007 die derzeitige Form der Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch die aus örtlichen Agenturen für Arbeit und den jeweiligen Kommunen gebildeten Arbeitsgemeinschaften für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt. Das Bundesverfassungsgericht sieht in der Gestaltung eine vom Grundgesetz nicht zugelassene Form der Mischverwaltung. Das Gericht hat dem Gesetzgeber aufgegeben, bis zum 31. Dezember 2010 eine verfassungskonforme Regelung zu finden.

B. Lösung

Zum Erhalt des Prinzips der Leistung aus einer Hand im SGB II (Arbeitslosengeld II) und eines möglichst dezentralen und passgenauen Hilfesystems für Arbeitsuchende werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen geschaffen, die die Fortführung der Arbeitsgemeinschaften aus den Agenturen für Arbeit und den Kommunen über 2010 hinaus dauerhaft ermöglicht. Das Zusammenwirken von Bund und Ländern oder den nach Landesrecht zuständigen Gemeinden und Gemeindeverbänden bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende wird als eine zulässige Form der Verwaltungsorganisation ins Grundgesetz aufgenommen. Zugleich werden verfassungsrechtliche Zweifelsfragen bei der Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch den Bund geklärt.

Kommunale Träger konnten die Gesamtaufgabe auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitssicherung bisher nur zeitlich befristet auf der Grundlage einer Experimentierklausel wahrnehmen. Auch diese Lösung hat sich bewährt. Sie soll daher auch nach dem Auslaufen der Experimentierklausel am 31. Dezember 2010 fortgeführt und für weitere Kommunen geöffnet werden. Die Änderungen sollen auch sicherstellen, dass diese die Aufgabe dauerhaft wahrnehmen dürfen. Für Änderungen, die sich infolge von Gebietsreformen in den Bundesländern ergeben können, sollen Anpassungen durch einfaches Gesetz möglich sein. Für die Optonskommunen wird darüber hinaus eine sichere Finanzierungsgrundlage geschaffen, die dringend erforderlich ist, weil Artikel 106 Absatz 8 GG auf Dauer keine tragfähige Lösung für die zugelassenen kommunalen Träger darstellt.

C. Alternativen

Die konkurrierenden Alternativvorschläge lösen die Probleme nicht oder nur unzureichend. Die Koalition will verfassungsrechtliche Probleme sowohl bei der getrennten Trägerschaft als auch bei der Entfristung der Option völlig unbearbeitet lassen. Damit drohen neue Klagen. Ein vernünftiger Verwaltungsvollzug wird nicht zu leisten sein. Die Vorstellungen der SPD-Fraktion bieten keine Lösung für die Optionskommunen.

D. Kosten

Keine.

Vorabfassung

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes – Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Artikel 87 g und 125 d)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch das Gesetz vom (BGBl. I S.) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Artikel 87 f wird folgender Artikel 87 g eingefügt:

„Artikel 87 g

(1) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, kann bestimmt werden, dass Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Bundesverwaltung ausgeführt werden.

(2) Zur Erfüllung der ihnen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende obliegenden Aufgaben können Bund und Länder einschließlich der nach Landesrecht zuständigen Gemeinden und Gemeindeverbände in gemeinsamen Einrichtungen (Anstalten des öffentlichen Rechts) zusammenwirken. Das Nähere, insbesondere zur Organisation und zur Einrichtung der Behörden, zum Verwaltungsverfahren, zur Geschäftsführung, zu Personal und Personalvertretungen, zur Wahrnehmung von Dienstherrenbefugnissen, zur Kostentragung, zum Haushalt, zur Aufsicht und Rechnungsprüfung regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

2. Nach Artikel 125 c wird folgender Artikel 125 d eingefügt:

„Artikel 125 d

(1) Gemeinden oder Gemeindeverbände können anstelle der Bundesverwaltung bis zum 31.12.2010 mit ihrem Einverständnis zur Wahrnehmung von Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende als kommunale Träger zugelassen werden. Ihnen können durch Bundesgesetz weitere Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende übertragen werden. Gleiches gilt für die Gemeinden und Gemeindeverbände, die zum ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes] bereits zugelassen waren.

(2) Das Nähere, insbesondere zur Zulassung von Gemeinden und Gemeindeverbänden, zu Änderungen wegen Gebietsreformen und zum Widerruf der Zulassung, regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen.

(3) Der Bund trägt die Ausgaben und Verwaltungskosten, die sich daraus ergeben, dass Gemeinden oder Gemeindeverbände Aufgaben anstelle der Bundesverwaltung wahrnehmen.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 15. Dezember 2009

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Vorabfassung

Begründung

A. Allgemeines

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 20. Dezember 2007 (2 BvR 2433/04 u. 2 BvR 2434/04) die derzeitige Form der Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch die aus örtlichen Agenturen für Arbeit und den jeweiligen Kommunen gebildeten Arbeitsgemeinschaften für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt. Das Bundesverfassungsgericht sieht in der Gestaltung eine vom Grundgesetz nicht zugelassene Form der Mischverwaltung. Das Gericht hat dem Gesetzgeber aufgegeben, bis zum 31. Dezember 2010 eine verfassungskonforme Regelung zu finden. Gleichzeitig führt das Gericht aus, dass das Anliegen, die Grundsicherung aus einer Hand zu gewähren, ein sinnvolles Regelungsziel sei.

Zum Erhalt des Prinzips der Leistung aus einer Hand im SGB II (Arbeitslosengeld II) und eines möglichst dezentralen und passgenauen Hilfesystems für Arbeitsuchende werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen geschaffen, die die Fortführung der Arbeitsgemeinschaften aus den Agenturen für Arbeit und den Kommunen über 2010 hinaus dauerhaft ermöglicht. Das Zusammenwirken von Bund und Ländern oder den nach Landesrecht zuständigen Gemeinden und Gemeindeverbänden bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende wird als eine zulässige Form der Verwaltungsorganisation ins Grundgesetz aufgenommen. Zugleich werden verfassungsrechtliche Zweifelsfragen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch den Bund geklärt. Artikel 87 g Absatz 1 GG schafft eine klare verfassungsrechtliche Grundlage für eine Verwaltungszuständigkeit des Bundes für die Grundsicherung für erwerbsfähige Arbeitsuchende und räumt damit diesbezüglich bestehende Zweifel aus.

Die 69 zugelassenen kommunalen Träger konnten die Gesamtaufgabe auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitssicherung bisher nur zeitlich befristet bis zum 31. Dezember 2010 auf der Grundlage einer Experimentierklausel wahrnehmen. Auch die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch die Optionskommunen hat sich bewährt. Sie soll daher auch nach dem Auslaufen der Experimentierklausel am 31. Dezember 2010 fortgeführt und für weitere als die bisher zugelassenen 69 Kommunen geöffnet werden. Näheres zur Zulassung weiterer Kommunen soll durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt werden. Die Änderungen sollen sicherstellen, dass die Optionskommunen die Aufgabe dauerhaft wahrnehmen dürfen. Für Änderungen, die sich infolge von Gebietsreformen in den Bundesländern ergeben können, sollen Anpassungen durch einfaches Gesetz möglich sein. Mit Artikel 125 d Absatz 3 GG wird für die Optionskommunen auch eine dringend erforderliche Rechtsgrundlage geschaffen, weil Artikel 106 Absatz 8 GG auf Dauer keine tragfähige Lösung für die Finanzierung der Aufgaben der Optionskommunen darstellt.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (Artikel 87 g GG)

Zu Absatz 1

Wenn der bisherige Bestand bei der Ausführung von Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende in vollem Umfang (also sowohl für die Kommunen als auch für den Bund und schließlich für die Zusammenarbeit dieser beiden Rechtsträger) abgesichert werden soll, so sollten bei dieser Gelegenheit auch verfassungsrechtliche Zweifelsfragen beseitigt werden.

Die Vorschrift schafft deshalb eine klare verfassungsrechtliche Grundlage für die Verwaltungszuständigkeit des Bundes für die Grundsicherung für erwerbsfähige Arbeitsuchende. Damit werden in der rechtswissenschaftlichen Literatur geäußerte Zweifel an der Verwaltungskompetenz des Bundes für die Grundsicherung für Arbeitsuchende ausgeräumt. Das Bundesverfassungsgericht hatte es in seinem Urteil vom 20. Dezember 2007 ausdrücklich offen gelassen, ob eine Verwaltungszuständigkeit des Bundes besteht. Die Vorschrift ermöglicht es dem Bund Aufgaben bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende wahrzunehmen, ohne dass die von den Ländern bzw. den Gemeinden und Gemeindeverbänden auf diesem Gebiet wahrgenommen Auf-

gaben beschränkt werden. Es obliegt dem einfachen Gesetzgeber zu bestimmen, durch welche Verwaltungsform der Bund seine Aufgaben ausführt. Das ergibt sich aus der Verwendung des Begriffes Bundesverwaltung. Hierbei handelt es sich um den Oberbegriff für die in Artikel 86 GG aufgeführten Verwaltungsformen: bundeseigene Verwaltung, bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts. Die Bundesverwaltung kann jeweils mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt werden.

Zu Absatz 2

Zu Satz 1

Satz 1 enthält eine verfassungsrechtliche Ermächtigung für das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Unberührt bleibt davon, dass Bund und Ländern jeweils unterschiedliche Aufgaben haben. Das Zusammenwirken hat in Anstalten des öffentlichen Rechts zu erfolgen. Der einfache Gesetzgeber kann die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu einem Zusammenwirken verpflichten. Die Möglichkeit für die zugelassenen kommunalen Träger, die Gesamtaufgabe wahrzunehmen (Art 125 d) bleibt hiervon unberührt.

Zu Satz 2

Satz 2 sieht vor, dass die nähere Ausgestaltung der gemeinsamen Einrichtungen nach Maßgabe des einfachen Rechts erfolgt. Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können insbesondere die Organisation und Einrichtung der Behörden, das Verwaltungsverfahren, die Geschäftsführung, die Wahrnehmung von Dienstherrenbefugnissen, der Haushalt, die Kostentragung, die Rechnungsprüfung, sowie die Aufsicht geregelt werden. Zum Regelungsumfang gehören auch das Personal, die personalrechtlichen Kompetenzen des Geschäftsführers und die Einrichtung der Personalvertretungen.

Zu Nummer 2 (Artikel 125 d)

Die Vorschrift ermöglicht die Fortführung der Aufgabenwahrnehmung durch die für die Grundsicherung für Arbeitsuchende zugelassenen kommunalen Träger. Sie ermöglicht zudem weitere kommunale Träger bis zum 31. Dezember 2010 zuzulassen. Die zugelassenen kommunalen Träger können über den in der gesetzlichen Experimentierklausel festgelegten Zeitpunkt (31. Dezember 2010) hinaus dauerhaft sämtliche Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende durchführen.

Zu Absatz 1

Zu Satz 1

In Satz 1 wird die Grundlage geschaffen durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, dauerhaft weitere kommunale Träger zuzulassen, die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende ohne den Bund alleine wahrnehmen. Die Zulassung, die noch bis zum 31. Dezember 2010 erfolgen kann, setzt das Einverständnis der Gemeinden oder Gemeindeverbände zu der alleinigen Aufgabenwahrnehmung voraus.

Zu Satz 2

Die Vorschrift stellt sicher, dass bei Gesetzesänderungen, die die Grundsicherung für Arbeitsuchende betreffen, den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz Aufgaben übertragen werden können, um sicherzustellen, dass der Aufgabenumfang unabhängig davon, welcher Verwaltungsträger die Aufgaben wahrnimmt, gleich bleibt. Dazu weicht die Vorschrift von dem in Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 GG normierten Verbot einer Aufgabenübertragung durch den Bund an Gemeinde und Gemeindeverbände ab.

Zu Satz 3

Die Vorschrift stellt klar, dass die Zulassung für die Träger, die bereits unter Geltung der gesetzlichen Experimentierklausel zugelassen waren, dauerhaft gilt.

Zu Absatz 2

Zu Satz 1

Der in Satz 1 enthaltene Vorbehalt näherer gesetzlicher Regelung erstreckt sich insbesondere auf die Voraussetzungen und das Verfahren der Zulassung weiterer kommunaler Träger bis zum 31. Dezember 2010, Anpassungen der Zulassung der zugelassenen Träger an Veränderungen infolge von Gebietsreformen und den Widerruf der Zulassung.

Zu Satz 2

Satz 2 enthält eine Ermächtigung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen.

Zu Absatz 3

Die Vorschrift schafft eine solide verfassungsrechtliche Grundlage für die Finanzierung des Optionsmodells. Auf den bislang herangezogenen Artikel 106 Absatz 8 GG kann jedenfalls bei einer Entfristung des Optionsmodells die Finanzierung nicht gestützt werden. Denn mit dieser Vorschrift sollen Sonderbelastungen von Gemeinden durch „besondere Einrichtungen“ wie etwa die Ansiedlung von Kasernen oder Forschungseinrichtungen durch den Bund ausgeglichen werden können. Dies passt ersichtlich nicht auf die von den Optionskommunen wahrgenommenen Verwaltungsaufgaben bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Die Vorschrift bestimmt, dass der Bund abweichend von Artikel 104a Absatz 1 und Absatz 5 GG diejenigen Ausgaben und Verwaltungskosten trägt, die dadurch entstehen, dass Kommunen Aufgaben ausführen, die sonst der Bund wahrnimmt.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.