

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1386

**Art. 91e GG und das Verdikt
verfassungswidrigen Verfassungsrechts**

**Zur Bindung des verfassungsändernden
Gesetzgebers an Art. 79 Abs. 3 GG**

Von

Christoph Eilenbrock



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTOPH EILENBROCK

Art. 91e GG und das Verdikt
verfassungswidrigen Verfassungsrechts

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1386

Art. 91e GG und das Verdikt verfassungswidrigen Verfassungsrechts

Zur Bindung des verfassungsändernden
Gesetzgebers an Art. 79 Abs. 3 GG

Von

Christoph Eilenbrock



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Julius-Maximilians-Universität Würzburg
hat diese Arbeit im Jahr 2017
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2018 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Textforma(r)t Daniela Weiland, Göttingen
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-15432-6 (Print)
ISBN 978-3-428-55432-4 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85432-5 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2016/2017 von der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten bis Dezember 2016 berücksichtigt werden.

Bedanken möchte ich mich an dieser Stelle sehr herzlich bei meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Suerbaum für die Betreuung der Arbeit, im Besonderen für die mir gewährte Eigenverantwortlichkeit bei Themenwahl und Niederschrift sowie für die Erstellung des Erstgutachtens. Auch Herrn Prof. Dr. Schenke danke ich für die Zweitbegutachtung.

Außerordentlicher Dank gebührt darüber hinaus meiner Familie, ohne deren Rückhalt außerhalb der juristischen Welt diese Arbeit wohl nicht entstanden wäre.

Meinen Brüdern Matthias (mit seiner Frau Maike), Stephan und Daniel sei dafür gedankt, dass sie jederzeit für mich da waren, wenn ich eine helfende Hand oder Zerstreung gebraucht habe. Ebenfalls möchte ich mich bei meinen Großmüttern Aloisia und Maria bedanken, die immer ein offenes Ohr für mich hatten.

Noch mehr Dankbarkeit gebührt meinen Eltern, meinem Vater Heribert und meiner Mutter Elvira Eilenbrock, für ihren stets willkommenen Rat und ihre Lebenshilfe nicht nur während des Studiums und des Referendariats, sondern auch in den Jahren der Promotion.

Mein größter Dank gilt schließlich meiner treuen Begleiterin, Lebensgefährtin und nicht zuletzt auch besten Freundin in allen Lebenslagen, meiner Ehefrau Katharina Eilenbrock. Ohne ihren beachtenswerten Beistand und ihren regen Zuspruch in den letzten Jahren wäre es mir nicht möglich gewesen, nach zwei juristischen Staatsexamina auch noch den beschwerlichen Weg der Promotion zu gehen; doch nun sind wir auch diesen Weg erfolgreich gemeinsam gegangen.

Dülmen/Essen/Würzburg, im April 2018

Christoph Eilenbrock

Inhaltsverzeichnis

§ 1 Einführung	17
----------------------	----

Erster Teil

Grundsicherung für Arbeitsuchende und Art. 91e GG	23
§ 2 Die Entwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende	23
I. Verständnis der Gesamtheit von staatlichen Sozialleistungen	23
II. Dualität von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bis 2003	24
1. Ursprünge der Sozialhilfe	24
2. Herkunft der Arbeitslosenhilfe	34
3. Folgen des Dualsystems	39
III. Einheitsmodell einer „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ ab 2003	40
1. Hartz IV-Reform/„Zukunftsprogramm Agenda 2010“	40
2. Streit über die Zuständigkeit zur Leistungsgewährung	42
a) Differenzierung Leistungsträger – Leistungserbringung	43
b) Geteilte Leistungsträgerschaft	44
c) Einheitliche Leistungserbringung	45
3. Option einer alleinigen kommunalen Trägerschaft	45
IV. Kritische Stimmen und Diskussion	47
V. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007	48
1. Anlass und Hintergrund der Streitigkeit	48
2. Feststellung des Verstoßes gegen Art. 28 Abs. 2 i. V. m. Art. 83 GG	49
a) Verfassungsrechtliche Grundsätze	50
b) Verfassungswidrigkeit von § 44b SGB II a. F.	52
3. Folgen der Verfassungswidrigkeit	56
4. Abweichende Meinung: Verfassungskonforme Auslegung	56
a) Trennung von Wahrnehmung und Verantwortung	57
b) Föderalismus und Gestaltungsfreiheit	58
VI. Lösungsvorschläge und -ansätze in der Politik zwischen 2008 und 2010	58
1. Ansatzmöglichkeiten	59
2. Getrennte Aufgabenwahrnehmung (Ende 2007)	60
3. Kooperative Jobcenter (2008)	60

4. Zentren für Arbeit und Grundsicherung (2008)	62
5. Weitere Diskussion über mögliche Gegenmodelle (2009)	65
a) Regelkompetenz der Länder	65
b) Ausnahmekompetenz des Bundes	66
6. Überlegungen zu einer getrennten Aufgabenwahrnehmung bei freiwilliger Aufgabenteilung (2009/2010)	67
7. Fortführung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung durch Grundgesetz- änderung (2010)	69
§ 3 Der wesentliche Regelungsgehalt von Art. 91e GG	72
I. Übersicht und Bedeutung	72
1. Zielsetzung/Hintergrund	73
2. Einschränkung/Ergänzung anderer Verfassungsgrundsätze	75
II. Gemeinsame Einrichtungen als Regelfall (Abs. 1)	78
1. Versorgung „aus einer Hand“	78
2. Differenzierung Aufgabenträgerschaft und -wahrnehmung	83
3. Reaktionen im Schrifttum	83
III. Weitere Inhalte der neuen Regelung	85
1. Ausnahmefall Optionskommunen (Abs. 2)	85
2. Regelungsvorbehalt (Abs. 3)	90
§ 4 Die verfassungsrechtliche Problematik des Art. 91e GG	91
I. Gegenläufige Ausgangspunkte einer Bewertung	91
II. Rechtspolitische Bedenken	92
III. Meinungsstand zum Vorwurf der Verfassungswidrigkeit	94
1. Ablehnende Stimmen	94
a) Literatur	95
b) Bundesverfassungsgericht	96
2. Bejahende Stimmen	98
IV. Folgerungen für diese Arbeit	99

Zweiter Teil

Problematik und Grenzen der Mischverwaltung	100
§ 5 Problematik der Mischverwaltung	100
I. Begriff der Mischverwaltung	101
II. Verbot einer Mischverwaltung?	104
1. Grundsatz: Trennung der Verwaltungsräume	106

a) Grundsatz lückenloser Kompetenzverteilung	107
b) Regelmäßige Differenzierung von Handlungsräumen	109
c) Bedeutung und Hintergrund	114
d) Unumstößlichkeit der Kompetenzen	115
2. Folge: Mischverwaltungsverbot?	116
a) Auszunehmende Formen des Zusammenwirkens	120
b) Prinzipielle Unzulässigkeit	125
c) Möglichkeiten des Zusammenwirkens	131
3. Zulässige Formen der Kooperation	136
a) Gemeinsame Gremien	137
b) Organleihe, Rechts- und Amtshilfe	139
c) Einspruchs- und Ingerenzrechte	141
d) Gemeinschaftsaufgaben	143
e) Schlussfolgerungen	145
§ 6 Die Grenzen der Mischverwaltung am Maßstab von Bundesstaat, Demokratie und Rechtsstaat	148
I. Grenze 1: Bundesstaat	149
1. Begriffsverständnis und Bedeutung	149
a) Föderaler Staatsaufbau	151
b) Das „Prinzip“ des Bundesstaates	157
2. Aussagen zur Mischverwaltung	163
a) Staatsqualität von Bund und Ländern	164
b) Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung	165
c) Ermöglichung von Kooperationen	169
II. Grenze 2: Demokratie	174
1. Begriffsverständnis und Bedeutung	174
a) Das „Prinzip“ der Demokratie	175
b) Volkssouveränität	178
2. Aussagen zur Mischverwaltung	181
a) Demokratische Legitimation und Verantwortlichkeit	182
b) Legitimationsvermittlung	185
c) Legitimationsniveau	188
III. Grenze 3: Rechtsstaat	192
1. Begriffsverständnis und Bedeutung	192
2. Aussagen zur Mischverwaltung	199
a) Rechtsklarheit	200
b) Bestimmtheit (von Normen)	204
c) Weitere rechtsstaatliche Wirkungen	208

Dritter Teil

	Verfassungswidriges Verfassungsrecht und Art. 79 Abs. 3 GG	210
§ 7	Verfassungswidriges Verfassungsrecht	210
	I. Möglichkeit verfassungswidrigen Verfassungsrechts	212
	II. Bisherige Rechtsprechung	219
§ 8	Grundlagen des Art. 79 Abs. 3 GG	224
	I. Verfassungsänderungen	225
	II. Revisionsnormen	231
	III. Verfassunggebende und verfassungsändernde Gewalt	237
	IV. Historische Entwicklung	244
	1. Frühe Erfahrungen in der Weimarer Republik	244
	2. Konsequenzen vorheriger Erfahrungen	247
	3. Folgerungen für Art. 79 Abs. 3 GG	251
	V. Doppelwirkung von Art. 79 Abs. 3 GG	254
	VI. Bedeutung im Sinne einer Hierarchieordnung	256
	VII. Restriktives Verständnis	267
§ 9	Anforderungen des Art. 79 Abs. 3 GG	273
	I. Bedeutungsgehalt „berührt“	274
	1. Ansatz des Bundesverfassungsgerichts	274
	2. Kritik und abweichender Ansatz der Literatur	279
	II. Bedeutungsgehalt „Grundsätze“	286
	1. Grenzen des Wortverständnisses	286
	2. Normatives Verständnis	288
	a) Folgerungen aus der Auslegung von „berührt“	288
	b) Anforderungen im Einzelnen	291
	III. Auswertung und Stellungnahme	300
	1. Begriffsverständnis „berührt“	302
	a) Auslegung „berühren“	302
	b) Wortverständnis in Art. 79 Abs. 3 GG	306
	2. Begriffsverständnis „Grundsätze“	309
	a) Auslegung „Grundsätze“	309
	b) Wortverständnis in Art. 79 Abs. 3 GG	315
	3. Schlussfolgerungen	315
§ 10	Schutzzumfang des Art. 79 Abs. 3 GG im Einzelnen	317
	I. Allgemeingültiges für sämtliche Grundsätze	317

1. Kerngehaltsschutz der Verfassungsprinzipien	317
2. Reichweite der Unantastbarkeit	322
3. Exkurs: Reichweite des Schutzzumfangs im Übrigen	325
a) Unantastbarkeit von Art. 79 Abs. 3 GG	326
b) Unantastbarer Gehalt der Grundrechte	329
II. Unantastbarkeit der Grenzen der Mischverwaltung	330
1. Unantastbarer bundesstaatlicher Gehalt	331
2. Unantastbarer demokratischer Gehalt	342
3. Unantastbarer rechtsstaatlicher Gehalt	347
4. Zusammenfassung	359

Vierter Teil

Anwendung der Untersuchungsergebnisse auf Art. 91e GG	360
§11 Prüfung des Vorwurfs der Verfassungswidrigkeit von Art. 91e GG	360
I. Einleitung	360
II. Prüfungsprogramm	364
III. Prüfungsmaßstab	365
IV. Prüfungsteil I: „Grundsätze berührt“ durch Art. 91e GG?	368
1. Methodischer Ansatz	369
2. Berührung der Grundsätze im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG	373
a) Berührung bundesstaatlicher Grundsätze	375
aa) Aufgabenwahrnehmung/Leistungserbringung	378
bb) Organisatorische und personelle Mitsprache	380
cc) Kompetenzklarheit	383
dd) Zwischenergebnis zu a)	384
b) Berührung demokratischer Grundsätze	384
c) Berührung rechtsstaatlicher Grundsätze	389
3. Zwischenergebnis zu Prüfungsteil I	392
V. Prüfungsteil II: Grundsatzkonforme Auslegung von Art. 91e GG?	393
1. Methodischer Ansatz	395
2. Auslegung von Art. 91e GG	397
a) Absolute Grenze der Auslegung	398
b) Auslegung der Voraussetzungen im denkbar weitesten Sinne	399
aa) Grammatische Auslegung	400
bb) Systematische Auslegung	403
cc) Historische Auslegung	406
dd) Teleologische Auslegung	408

ee) Zwischenergebnis zur Auslegung	409
c) Schlussfolgerungen aus der Auslegung der Norm	410
d) Praktische Umsetzung des abweichenden Verständnisses	414
3. Grundsatzkonformität dieser Auslegungsvariante?	417
4. Zwischenergebnis zu Prüfungsteil II	420
VI. Abschließendes Prüfungsergebnis	421
§12 Zusammenfassung der Ergebnisse	423
Zu § 2	423
Zu § 3	425
Zu § 4	426
Zu § 5	427
Zu § 6	428
Zu § 7	430
Zu § 8	431
Zu § 9	434
Zu § 10	437
Zu § 11	438
Gesamtergebnis	445
Literaturverzeichnis	446
Sachwortverzeichnis	480

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht/Auffassung
a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
a. E.	am Ende
a. F.	alte(r) Fassung (mit „SGB II a. F.“ ist damit die in den Jahren 2003 bis 2010 gültige Fassung gemeint, sofern nicht abweichend angegeben)
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaft (Zeitschrift)
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten (zit. §, Einleitung (Einl.)/Teil, Abschnitt/Titel, Bsp.: § 10 II 19 ALR)
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
ApuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte (Zeitschrift, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“)
ARGE(n)	Arbeitsgemeinschaft(en) nach dem SGB II a. F. (bis 2010)
Art.	Artikel
BA	Bundesagentur für Arbeit
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVerfGHE	Entscheidungssammlung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BR-Drs.	Drucksache des Bundesrats
BSG	Bundessozialgericht
BT-Drs.	Drucksache des Bundestags
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands (Partei)
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern (Partei)
d. h.	das heißt
ders.	derselbe
dies.	dieselbe, dieselben
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft
DRZ	Deutsche Rechtszeitschrift
Dt./dt.	deutsch(e/er/es)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)

EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
f.	die/der folgende (z. B. Seite/Paragraph/Artikel)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	die folgenden (z. B. Seiten/Paragraphen/Artikel)
FG	Festgabe
Fn.	Fußnote(n)
FS	Festschrift
GBL	Gesetzblatt
GdS Magazin	Zeitschrift der Gewerkschaft der Sozialversicherung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438)
ggf.	gegebenenfalls
grds.	grundsätzlich
GS	Gedächtnisschrift; Gedenkschrift
GVBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
HChE	Verfassungsentwurf vom Herrenchiemsee, bezeichnet als: „Chiemseer Entwurf“ eines Grundgesetzes für einen Bund deutscher Länder; erstellt von einem durch die Ministerpräsidentenkonferenz der drei westlichen Besatzungszonen eingesetzten Verfassungsausschuss vom 10. bis 25. August 1948 auf der Herreninsel im Chiemsee
HdbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
hrsg.	herausgegeben (von)
Hrsg.	Herausgeber(in/innen)
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i. E.	im Ergebnis
i. Ü.	im Übrigen
i. V. m.	in Verbindung mit
inkl.	inklusive
insbes.	insbesondere
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
jurisPR-SozR	Juris PraxisReport Sozialrecht (publizistische Veröffentlichung im Verlag C. H. Beck)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
KommJur	Der Kommunaljurist (Zeitschrift)
LA	Liber Amicorum
Ls.	Leitsatz/Leitsätze (bei Urteilen)
LVerfGE	Entscheidungssammlung der Verfassungsgerichte der Länder
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
m. zahlr. Nachw.	mit zahlreichen Nachweisen
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NDV	Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (Zeitschrift)
n. F.	neue(r) Fassung; neue Folge

NJ	Neue Justiz (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWB	Neue Wirtschafts-Briefe (Zeitschrift)
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
o.ä.	oder ähnlich(e/er/es)
o.g.	oben genannt(e/er/es)
RGBL	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungssammlung des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rn.	Randnummer(n)
Rspr.	Rechtsprechung
RuP	Recht und Politik (Zeitschrift)
RV	Reichsverfassung
S.	Satz (nur bei Gesetzen) oder Seite (bei anderen Fundstellen)
s. a.	siehe auch
s. o.	siehe oben
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit (Zeitschrift)
SGB I	Sozialgesetzbuch Erstes Buch, Allgemeiner Teil
SGB II a. F./n. F.	Sozialgesetzbuch Zweites Buch, Grundsicherung für Arbeitsuchende (mit dem Zusatz „a. F.“ ist damit die in den Jahren 2003 bis 2010 gültige Fassung gemeint, sofern nicht abweichend angegeben)
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch, Arbeitsförderung
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch, Sozialhilfe
sog.	sogenannte(r)
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGH	Staatsgerichtshof
ThürVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993 (GVBl. S. 625), zuletzt geändert durch Viertes Änderungsgesetz vom 11. Oktober 2004 (GVBl. S. 745)
Tz.	Teilziffer(n)
u. a.	unter anderem
v. a.	vor allem
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
vgl.	vergleiche
VOBl.	Verordnungsblatt
Vorb.v./z.	Vorbemerkung vor/zu
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht (Zeitschrift)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZfF	Zeitschrift für das Fürsorgewesen
ZfPR	Zeitschrift für Personalvertretungsrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
zit.	zitiert

ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSchwR n. F.	Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Neue Folge
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften

Hinweise auf abgekürzt zitierte Schriftumsnachweise sind dem Literaturverzeichnis zu entnehmen.

§ 1 Einführung

Kern der folgenden Arbeit ist eine Vorschrift, die erst in jüngerer Vergangenheit, nämlich im Sommer 2010, im Wege der Verfassungsänderung in das Grundgesetz implementiert wurde und seitdem kontroverse Diskussionen rechtspolitischer wie verfassungsjuristischer Art hervorgerufen hat:¹

Art. 91e GG

- (1) Bei der Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitssuchende wirken Bund und Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Gemeinden und Gemeindeverbände in der Regel in gemeinsamen Einrichtungen zusammen.
- (2) Der Bund kann zulassen, dass eine begrenzte Anzahl von Gemeinden und Gemeindeverbänden auf ihren Antrag und mit Zustimmung der obersten Landesbehörde die Aufgaben nach Absatz 1 allein wahrnimmt. Die notwendigen Ausgaben einschließlich der Verwaltungsausgaben trägt der Bund, soweit die Aufgaben bei einer Ausführung von Gesetzen nach Absatz 1 vom Bund wahrzunehmen sind.
- (3) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Das auf Basis dieser Norm durch Eingriff des verfassungsändernden Gesetzgebers angeordnete Zusammenwirken von Bund und Ländern in gemeinsamen Einrichtungen, das zuvor seit dem Jahr 2003 bereits auf einfachgesetzlicher Grundlage im SGB II bestand, ist im Rahmen des Verfassungstextes ein absolutes Novum. Sein Regelungsgehalt geht in der materiell-rechtlichen Reichweite und staatspolitischen Bedeutung sichtbar über bislang existierende Strukturen hinaus.

Denn bei näherer Befassung mit den rechtlichen Hintergründen dieser Regelung ist – ausgehend von der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik Deutschland, die eine Differenzierung der Verantwortlichkeiten hervorbringt – dem Grundgesetz immanent, dass die Verwaltungsbereiche von Bund, Ländern und Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden im Grundsatz voneinander getrennt sind.² Dabei kommt der den Ländern obliegenden Verwaltungskompetenz sowie den ihnen gemäß Art. 83 bis Art. 85 GG übertragenen Kompetenzen zur Ausführung der Bundesgesetze ein aus ihrer Sicht wirkungsvoller Schutzmechanismus vor einer Ausweitung des bundesstaatlichen Verwaltungsapparats zu.³ Nur durch die von ihnen gezeichnete starre Trennlinie bleiben Kompetenzen regelmäßig einer konkreten Verwaltung zugeordnet⁴,

¹ Vgl. im Einzelnen § 4.

² Dazu § 5 II. 1.

³ BVerfGE 119, 331 (364); vgl. *Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 83 Rn. 88.

⁴ Vgl. *Dittmann*, in: Sachs, GG, Art. 83 Rn. 3.

wobei den Ländern nach Art. 30 und Art. 83 GG grundsätzlich der Vorrang bei der Aufgabenerfüllung und -wahrnehmung zusteht. Dies basiert vornehmlich auf dem Bestreben nach Autonomie und Souveränität im Verwaltungsgefüge⁵, gestärkt durch den Willen des Grundgesetzes zur Dezentralität⁶. Eine weitere Verwaltungsebene neben den vorhandenen kennt das Grundgesetz nicht, bislang nicht einmal in Form einer (echten) gemeinsamen Verwaltung durch Bundes- und Landesbehörden.⁷ Immerhin verwirklicht sich durch diese „Abschottung der Gliedkörperschaften der Zweiten Gewalt voneinander“⁸ erst das föderalistische Gebilde des Bundesstaates mit der ihm immanenten Unterscheidung von Bundes- und Landesverwaltung. In gleicher Weise gehört zum Bundesstaat die Differenzierung zwischen der Gesetzgebung und der Gesetzesausführung, die jeweils gesonderten Kompetenznormen folgen.⁹

Doch wenngleich diese Prinzipien im Grundsatz Geltung haben, so verlangen bestimmte Bereiche nach einer engeren Verknüpfung von Bundes- und Landesverwaltung. Erst indem sich das Grundgesetz solchen Überlappungen und Verästelungen nicht verschließt, wird es zukunfts offen und die föderalen Aufspaltungen wachsen als ein „Staats-Ganzes“¹⁰ zusammen. Insoweit soll bereits zu Beginn hervorgehoben werden, dass wegen der vielfältigen Aufgaben und der Notwendigkeit ihrer effektiven Erledigung das Grundgesetz ein absolutes Verbot einer Mischverwaltung nicht kennt.¹¹ Zwar gilt im Grundsatz, dass die den Fortbestand mehrerer Ebenen durchbrechende Mischverwaltung vom Grundgesetz nicht gewollt ist, doch erkennt die Verfassung schlichtere Gestaltungsmöglichkeiten kooperativer Art unter Einhaltung der grundgesetzlichen Zuständigkeiten an und sieht darüber hinausgehend sogar an wenigen Stellen selbst Abweichungen vor.¹²

⁵ *Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 83 Rn. 88.

⁶ *Suerbaum*, in: BeckOK-GG, Art. 83 Rn. 9 spricht von einem „dezentralen Vollzug“ als verfassungsrechtlichem Leitbild.

⁷ Vgl. *Broß/Mayer*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 83 Rn. 13; *Pernice*, in: Dreier, GG (2. Aufl. 2006), Art. 30 Rn. 23; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 30 Rn. 8.

⁸ *Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 83 Rn. 88.

⁹ *Dittmann*, in: Sachs, GG, Art. 83 Rn. 2.

¹⁰ *Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 83 Rn. 88.

¹¹ So die heute herrschende Auffassung; nähere Ausführungen und Quellen zu dieser Thematik in § 5 II. 2. Zur bisherigen Entwicklung besonders *Broß/Mayer*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 83 Rn. 14 m. w. N.; darüber hinaus u. a. *Trute*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 83 Rn. 28; *Hermes*, in: Dreier, GG, Art. 83 Rn. 47 f.; *Cornils*, ZG 23 (2008), 184 (191); zuvor bereits *Ronellenfisch*, Mischverwaltung im Bundesstaat, S. 58 f. und *Loeser*, Theorie und Praxis der Mischverwaltung, S. 67, denen sich nicht nur das BVerfG – jedenfalls seit der Entscheidung in BVerfGE 63, 1 (38) – anschloss, sondern zudem auch *Gerner*, BayVBl. 1955, 193 (193); *Sendler*, DÖV 1981, 409 (409); *Lerche*, in: Maunz/Dürig, GG (Bearbeitung 1983), Art. 83 Rn. 85; *Hillgruber*, in: Bonner Kommentar zum GG (126. EL 2006), Art. 30 Rn. 130; *Hellermann*, in: BeckOK-GG, Art. 30 Rn. 24; *Gubelt*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 30 Rn. 24; *Küchenhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Mischverwaltung, S. 19 f. m. w. N.; *Erichsen/Büdenbender*, NWVBl. 2001, 161 (165).

¹² Vgl. eingehend § 5 II.; essentielle Zusammenfassung statt vieler bei *Dittmann*, in: Sachs, GG, Art. 83 Rn. 4 f.

In jedem dieser Fälle bedarf die Verschränkung zwischen Bund und Ländern allerdings einer klaren Grundlage, da weder die eine noch die andere Ebene mangels Vergleichbarkeit mit subjektiven Rechten auf die ihr übertragenen Kompetenzen verzichten kann.¹³ Sowohl die Gesetzgebungs- als auch die Verwaltungskompetenzen sind regelmäßig entweder dem Bund oder den Ländern als voneinander getrennten Ebenen im Staatsaufbau zur Aufgabenerfüllung zugewiesen; nur selten wird eine Bund-Länder-Kooperation zugelassen.¹⁴

Demgemäß enthält das Grundgesetz die zugelassenen Ausnahmen vom dem genannten Grundsatz: In den Art. 91a ff. GG sind die „Gemeinschaftsaufgaben“ geregelt, ihrem Inhalt und ihrer Gestaltungsform nach spezielle Ausprägungen einer gemeinsamen Verwaltungstätigkeit von Bund und Ländern. Der Sache nach sind es länderspezifische Kompetenzfelder, bei denen allerdings die klassische¹⁵ Eigenwahrnehmung durch die einzelnen Länder angesichts ihrer bundesweiten Relevanz und dem Bedürfnis einer Einheitlichkeit im gesamten Bundesgebiet sowie zur finanziellen Zementierung durchbrochen wird.¹⁶ Um zugleich doppelte Verwaltungsstrukturen durch Zwischenbehörden oder eine aufwendige wechselseitige Abstimmung zu vermeiden, werden diese einfachen Organisationsformen ausnahmsweise akzeptiert. Sie dienen somit der Entbürokratisierung und Verschlankeung der Verwaltung insgesamt. Nur auf diese Weise kann es der Staat in seiner Gesamtheit, bestehend aus Bund und Ländern, schaffen, gleichzeitig handlungsfähig und entscheidungsfreudig gegenüber seinen Bürgern aufzutreten.

Dieser Zielsetzung kamen die verschiedenen Strukturen von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die seit Jahrzehnten gewachsen waren und sich zunehmend als dualistisches System verfestigt hatten, in ihrer tradierten Gestaltung nicht mehr nach.¹⁷ Zwangsläufige Folge im Zuge der Modernisierung war eine Begrenzung auf eine abschließende Grundsicherung „aus einer Hand“¹⁸ durch neu geschaffene Arbeitsgemeinschaften – auch als sog. „ARGEn“ bezeichnet. Durch diese kooperative

¹³ Vgl. *Suerbaum*, in: BeckOK-GG, Art. 83 Rn. 10.

¹⁴ *Küchenhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Mischverwaltung, S. 17; diesbezüglich vgl. erneut ausführlich in § 5 II.

¹⁵ Bereits Art. 20 und Art. 83 GG zeigen auf, dass das Grundgesetz im Grundsatz von einer Wahrnehmung durch die Länder und nicht durch den Bund ausgeht.

¹⁶ *Maurer*, Staatsrecht I, § 7 Rn. 26.

¹⁷ Im Einzelnen § 2 I.

¹⁸ So lautet die heute regelmäßig herangezogene, äußerst prägnante Umschreibung der Überlegungen im Gesetzgebungsverfahren 2003, die im damaligen Prozess zunächst allerdings lediglich am Rande anklang (vgl. alleine in BT-Drs. 15/1516, S. 42 und BT-Drs. 15/1638, S. 10 zur nebensächlichen Charakterisierung des bisherigen Modells und der beabsichtigten Planungen), ursprünglich aber nicht als Kernargument bzw. sinnbildliches Schlagwort der gesamten Reform vorangestellt wurde. Diese Rolle erlangte der Ausspruch erst dadurch, dass die Bundesregierung diesen im Rahmen ihrer in BVerfGE 119, 331 (345) abgedruckten Stellungnahme zum Verfahren als eigentlichen Reformgedanken darstellte und die Formulierung daraufhin noch im Verlauf derselben Entscheidung im Jahr 2007 durch das BVerfG (a. a. O., S. 368) sowie später wiederholt als gesetzgeberische Zielvorstellung, etwa im verfassungsändernden Gesetzgebungsverfahren (vgl. etwa BT-Drs. 17/1554, S. 1, 4), aufgegriffen wurde.