

Urteilsbesprechung

Die Verfassungswidrigkeit der Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB II – Zur „Hartz IV“-Entscheidung des BVerfG

Arbeitsgemeinschaften gemäß § 44b SGB II widersprechen dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung, der den zuständigen Verwaltungsträger verpflichtet, seine Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmittel und eigener Organisation wahrzunehmen.

GG Art. 28 Abs. 2, 83 ff.; SGB II § 44b

*BVerfG, Urt. v. 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04 u. 2434/04**

I. Einführung

Das Urteil des 2. Senats des BVerfG zur Verfassungswidrigkeit der Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II gehört ohne Frage zu den bedeutsamsten staatsorganisationsrechtlichen Entscheidungen der letzten Jahre.¹ Das BVerfG baut damit nicht nur seine Rechtsprechung zur Reichweite der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) aus, und zwar insbesondere hinsichtlich des Selbstverwaltungsrechts der Kreise, die als „Gemeindeverbände“ gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG in diese verfassungsrechtliche Gewährleistung einbezogen sind. Die Bedeutung des Urteils liegt vielmehr auch darin, dass die unter dem Topos des Verbots der Mischverwaltung diskutierten verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Zulässigkeit der gemeinsamen Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch den Bund und die Länder auf eine erweiterte Grundlage gestellt und damit einerseits verschärft, durch die Zulassung eng begrenzter Ausnahmemöglichkeiten andererseits aber auch ein Stück weit relativiert werden. Das Gericht knüpft insoweit an seine Entscheidung zur Verfassungswidrigkeit von § 50 Abs. 4 TKG a.F.² sowie an eine ältere Rechtsprechungslinie³ an, während der lange Zeit als Leitentscheidung zu dieser Problematik geltende Beschluss des Senats vom 12.1.1983 zum Schornsteinfegergesetz⁴ noch von einer großzügigeren Haltung gegenüber organisationsrechtlichen Maßnahmen zum Vollzug von Verwaltungsaufgaben geprägt war, die von der

Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht ausdrücklich autorisiert sind.⁵

II. Sachverhalt

Das Urteil des BVerfG ist aufgrund von zwei (Kommunal-) Verfassungsbeschwerden einer Reihe von Kreisen und Landkreisen ergangen. Diese wendeten sich einerseits gegen die Zuweisung der Zuständigkeit für einzelne Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende ohne vollständigen Ausgleich der sich daraus ergebenden finanziellen Mehrbelastungen und beanstandeten andererseits die Verpflichtung, sog. Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) mit der Bundesagentur für Arbeit zu bilden. Beide Angriffe richteten sich damit gegen die organisatorischen Kernelemente der unter der Bezeichnung „Hartz IV“ bekannt gewordenen Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Ausgangspunkt dieser Reform, die Teil der „Agenda 2010“ der Regierung von Bundeskanzler Schröder war, ist das Bestreben, die seit jeher kommunal verwaltete Sozialhilfe mit der staatlich verwalteten Arbeitslosenhilfe zu einer Leistung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammenzulegen, um so eine optimale Betreuung der Hilfebedürftigen sicherzustellen.⁶ Nach den ursprünglichen Vorstellungen der Bundesregierung sollte die Bundesagentur für Arbeit mit dieser Aufgabe betraut werden. Die Aufwendungen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende sollten vom Bund getragen werden, dessen Anteil am Umsatzsteueraufkommen dafür steigen sollte. Dieses Modell scheiterte am Widerstand der Länder im Bundesrat, die die Kreise und kreisfreien Städte mit allen Vermittlungs-, Beratungs- und Leistungsaufgaben für diejenigen Hilfebedürftigen betrauen wollten, die keine Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (mehr) erhalten. Die dadurch verursachten Aufwendungen hätten den Ländern aus dem Steueraufkommen des Bundes erstattet werden sollen, die ihrerseits verpflichtet werden sollten, die Mittel an die zuständigen kommunalen Leistungsträger weiterzugeben.

Erst im Vermittlungsausschuss kam es zu einem Kompromiss zwischen diesen ganz gegensätzlichen Lösungsansätzen staatlicher bzw. kommunaler Aufgabenwahrnehmung. Der gefundene Kompromiss besagt im Kern, dass die Aufgaben zwar jeweils den Kommunen bzw. dem Bund zugewiesen sind, aber gemeinsam wahrgenommen werden (müssen). Dementsprechend erklärt das SGB II die Kreise und kreisfreien Städte für einige der Leistungselemente der Grundsicherung zuständig, z.B. für die Kosten der Unterkunft und Heizung sowie die psychosoziale Betreuung, während im Übrigen die Zuständigkeiten bei der Bundesagentur liegen. Um dennoch eine Leistungserbringung aus einer Hand ermöglichen zu können, sieht § 44b SGB II die Bildung von Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) aus den örtlichen Agentu-

* DVBl. 2008, 173 = NVwZ 2008, 183. Die Entscheidung findet sich auch auf der Homepage des BVerfG: www.bundesverfassungsgericht.de. Alle Zitate aus der Entscheidung beziehen sich im Folgenden auf diese Internetveröffentlichung.

¹ Dazu schon Henneke, Der Landkreis 2008, 12; Meyer, NVwZ 2008, 275.

² BVerfGE 108, 169.

³ BVerfGE 32, 145 (156); 39, 96 (120); 41, 291 (311).

⁴ BVerfGE 63, 1.

⁵ Zur Einordnung dieser Entscheidung Broß, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 5. Aufl. 2003, Art. 83 Rn. 15 ff.

⁶ Eingehend zum Hintergrund Mempel, Hartz IV-Organisation auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, 2007, S. 15 ff.; Robra, Organisation der SGB II-Leistungsträger, 2007, S. 13 ff.; Lüthmann, DÖV 2004, 677; Ruge/Vorholz, DVBl. 2005, 403.

ren für Arbeit und den kommunalen Trägern vor. Hinsichtlich der Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit ist schon im Gesetz geregelt, dass sie von den ARGen wahrgenommen werden. Mit Blick auf die kommunalen Träger bestimmt das Gesetz, dass sie ihre Aufgaben auf die ARGen übertragen „sollen“.⁷ Dieser Sollverpflichtung ist die ganz überwiegende Zahl der Kommunen nachgekommen.⁸ Gemäß § 46 Abs. 5 bis 10 SGB II beteiligt sich der Bund an den Leistungen für Unterkunft und Heizung. Eine Erstattung dieser Kosten unmittelbar an die Kommunen ist indes nicht vorgesehen; der Anteil des Bundes fließt vielmehr den Ländern zu. Ob und wie die Länder diese Mittel an die Kommunen weitergeben, ist nicht Gegenstand der Regelungen des SGB II.

Die Beschwerdeführer haben in vollem Umfang Erfolg, soweit sie sich gegen die Verpflichtung zur Errichtung von ARGen gemeinsam mit der Bundesagentur für Arbeit wenden. Soweit sie dagegen geltend machen, der Bund sei nicht befugt, den Kreisen Aufgaben im Zusammenhang mit der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeit zuzuweisen, ohne zugleich für einen vollständigen Ausgleich der daraus resultierenden finanziellen Lasten zu sorgen, bleibt ihnen der Erfolg versagt. Letzteres hängt auch damit zusammen, dass sich das BVerfG nicht für befugt erachtet, bestimmte Aspekte des ihm unterbreiteten verfassungsrechtlichen Streitstoffes im Verfahren der Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG überhaupt zu prüfen.

III. Unzulässiger Aufgabendurchgriff des Bundes?

Das gilt insbesondere für die Frage, ob der Bund berechtigt war, den Kreisen und kreisfreien Städten Aufgaben im Zusammenhang mit der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeit unmittelbar durch Bundesgesetz und damit unter Umgehung der Länder zuzuweisen.⁹ Darin könnte ein Verstoß gegen die Kompetenzordnung nach Art. 83, 84 Abs. 1 S. 1 GG (a.F.)¹⁰ liegen, die als Regelfall vorsieht, dass die Länder in eigener Verantwortung entscheiden, ob Bundesgesetze durch unmittelbare oder mittelbare Landesverwaltung – also

unter Einbeziehung der Kommunen – ausgeführt werden. Tatsächlich hat das BVerfG in früheren Entscheidungen einen solchen „Durchgriff“ des Bundes auf die kommunale Ebene nur in eng begrenzten Ausnahmefällen als zulässig erachtet und dies damit begründet, dass die Verfassung die Materie des Kommunalrechts nicht dem Bund, sondern den Ländern zugeordnet habe.¹¹ Zulässig ist ein Durchgriff des Bundes auf die Kommunen nach dieser Rechtsprechung nur, wenn es sich bei der Aufgabenzuweisung um eine punktuelle Annexregelung handelt, die zum wirksamen Vollzug der materiellen Bestimmung notwendig ist.¹²

Im vorliegenden Fall haben die Beschwerdeführer nicht nur mit guten Gründen bestritten, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind. Sie haben vielmehr auch darauf hingewiesen, dass ein solcher Bundesdurchgriff die Mechanismen aushebelt, die nach dem Recht der Länder die Kommunen vor einer finanziellen Überlastung schützen sollen. Mittlerweile enthalten nämlich sämtliche Landesrechte sog. Konnexitätsregelungen¹³, die im Kern bestimmen, dass die Länder den Kommunen neue Aufgaben nur übertragen dürfen, wenn sie gleichzeitig die insoweit benötigten Finanzmittel zur Verfügung stellen. Die Konnexitätsvorschriften greifen indes nicht, wenn eine Aufgabe – an den Ländern vorbei – den Kommunen unmittelbar durch den Bund zugewiesen wird, wie das in der Vergangenheit nicht selten der Fall war und auch bei den kommunalen Aufgaben nach dem SGB II so praktiziert wurde.¹⁴

Ob mit diesen Argumenten die Verfassungswidrigkeit des Bundesdurchgriffs zu begründen ist, lässt die Entscheidung des BVerfG – wie schon angedeutet – offen. Der Grund dafür ist prozessrechtlicher Natur. Denn im Rahmen der von den Beschwerdeführern erhobenen Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG kann nur eine Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG gerügt werden. Diese Beschränkung auf das Selbstverwaltungsrecht bedeutet allerdings nicht, dass Prüfungsmaßstab einer Kommunalverfassungsbeschwerde allein Art. 28 Abs. 2 GG wäre. Vielmehr hat das BVerfG seit jeher auch andere Verfassungsbestimmungen als Prüfungsmaßstab herangezogen, soweit diese geeignet sind, den Gewährleistungsgehalt des Art. 28 Abs. 2 GG zu konkretisieren und auszugestalten.¹⁵ Nach diesen Grundsätzen hat das Gericht etwa eine Verletzung der Gesetzgebungskompetenzen nach Art. 70 ff. GG für im Verfahren der Kommunalverfassungsbeschwerde rügefähig angesehen und zur Begründung ange-

⁷ Dieser Formulierung entnimmt die Senatsmehrheit eine Regelverpflichtung der Kommunen, ihre Aufgaben zu übertragen. Das Minderheitenvotum der Richter *Broß*, *Osterloh* und *Gerhardt*, die die Entscheidung insgesamt für unzutreffend halten, betont dagegen, dass die Formulierung kein zwingendes Gebot postuliere. Siehe BVerfG, a.a.O., Rn. 224.

⁸ Lediglich 21 Kommunen haben sich für das Modell einer getrennten Aufgabenwahrnehmung entschieden. Weitere Kreise und kreisfreien Städte haben von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, auch die Aufgaben der Agenturen für Arbeit und damit alle Aufgaben im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende wahrzunehmen. Rechtliche Grundlage dafür ist die Experimentierklausel des § 6a S. 1 SGB II. Die Zahl der sog. „Optionskommunen“ ist auf 69 begrenzt.

⁹ Dazu BVerfG, a.a.O., Rn. 124 ff.

¹⁰ Art. 84 GG wurde mit Wirkung zum 1.9.2006 im Zuge der sog. Föderalismusreform I geändert und sieht jetzt u.a. vor, dass Kreisen und Gemeinden durch Bundesgesetz keine Aufgaben übertragen werden dürfen (Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG). Dazu etwa *Schoch*, DVBl. 2007, 261.

¹¹ BVerfGE 77, 288 (299); 22, 180 (209 f.); dazu auch *Trute*, in: v. Mangoldt/Klein/Stark (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band III, 5. Aufl. 2005, Art. 84 Rn. 10 f.; *Lerche*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Art. 84 Rn. 27, 59.

¹² BVerfG a.a.O.

¹³ Siehe dazu die Zusammenstellung bei *Henneke*, Kreisrecht, 2. Aufl. 2007, S. 22 ff.

¹⁴ Zu dieser Problematik statt vieler *Tettinger*, in: von Mangoldt/Klein/Stark (Fn. 11), Band II, 5. Aufl. 2005, Art. 28 Rn. 251.

¹⁵ BVerfGE 56, 298 (310); 71, 25 (37); ferner etwa *Meyer*, in: v. Münch/Kunig (Fn. 5), Art. 93 Rn. 65; *Vofßkuhle*, in: v. Mangoldt/Klein/Stark (Fn. 11), Art. 93 Rn. 202.

führt, dass die Kompetenzverteilung „ihrem Inhalt nach geeignet ist, das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen, weil danach kommunale Angelegenheit grundsätzlich zur Gesetzgebungsbefugnis der Länder gehören“.¹⁶

Vor diesem Hintergrund ist es zumindest überraschend, dass das BVerfG im vorliegenden Fall Art. 84 Abs. 1 GG a.F. nicht für rügefähig erachtet.¹⁷ Immerhin beschränkt diese Bestimmung, folgt man der Rechtsprechung des Gerichts, den Bundesdurchgriff auf die Kommunen ja gerade deshalb, weil die Verfassung die Materie des Kommunalrechts den Ländern zugeordnet hat.¹⁸ Mit Blick auf die Möglichkeiten der prozessualen Geltendmachung im Rahmen einer Kommunalverfassungsbeschwerde dürfte es daher keinen Unterschied machen, ob der Bund zu Lasten der Länder die Gesetzgebungskompetenzen nach Art. 70 ff. GG oder aber die in den Art. 30, 83 ff. GG niedergelegte bundesstaatliche Zuständigkeitsordnung für den Verwaltungsvollzug verletzt. Wenn also ein Verstoß gegen Art. 70 ff. GG durch eine Kommunalverfassungsbeschwerde gerügt werden kann¹⁹, müsste Gleiches an sich auch für einen Verstoß gegen die bundesstaatliche „Verwaltungsordnung“ gelten, wie sie in den Art. 83 ff. GG verfassungsrechtlich ausgeformt ist. Tatsächlich hat das Gericht keine Bedenken, im zweiten Teil seiner Entscheidung die Art. 83 ff. GG ohne weiteres als Vorschriften zu behandeln, die – soweit es um die Art der Aufgabenerfüllung geht – geeignet sind, das verfassungsrechtliche Bild der kommunalen Selbstverwaltung auszugestalten.²⁰ Ein Verstoß gegen die grundgesetzliche „Verwaltungsordnung“ nach Art. 83 ff. GG wird deshalb ohne nähere Problematisierung als Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gewertet.

Diese offenkundige Diskrepanz in der Behandlung der Frage, unter welchen Voraussetzungen (denkbare) Verstöße gegen die Kompetenzvorschriften der Art. 83 ff. GG im Rahmen einer Kommunalverfassungsbeschwerde rügefähig sind, lässt sich wohl nur damit erklären, dass die Kommunen nach Auffassung des BVerfG – als Teil der Länder – durch diese Vorschriften zwar vor Übergriffen des Bundes in den den Ländern vorbehaltenen Bereich der Verwaltungszuständigkeiten geschützt sind, bundesgesetzliche Veränderungen des Aufgabenbestandes der Kommunen dagegen außerhalb des Schutzbereichs der Art. 83 ff. GG liegen sollen. Ob eine solche Differenzierung zwischen den beiden Schutzgehalten des Art. 28 Abs. 2 GG – also der Gewährleistung eines bestimmten Aufgabenbestandes und der Gewährleistung der Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung²¹ – in

ihrem Verhältnis zu den Kompetenzvorschriften der Art. 83 ff. GG tragfähig ist, erscheint zumindest zweifelhaft, kann hier aber nicht weiter vertieft werden.²²

IV. Das Selbstverwaltungsrecht der Kreise

Auch wenn ein Verstoß gegen Art. 83, 84 Abs. 1 GG a.F. danach vom BVerfG nicht geprüft wurde, musste das Gericht doch entscheiden, ob in der bundesgesetzlichen Aufgabenzuweisung nicht unmittelbar ein unzulässiger Eingriff in Art. 28 Abs. 2 GG zu sehen ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Verfassungsbeschwerden nicht von Gemeinden, sondern von Kreisen erhoben wurden, deren Recht auf Selbstverwaltung nicht durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, sondern durch Satz 2 dieser Verfassungsnorm gewährleistet wird. Diese beiden Gewährleistungen unterscheiden sich – das wird auch an dieser Entscheidung des BVerfG wiederum deutlich – nur hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Garantie des Aufgabenbestandes, nicht aber hinsichtlich der durch Art. 28 Abs. 2 GG ebenfalls geschützten Art der Aufgabenwahrnehmung in Selbstverwaltung.²³ Dementsprechend stellt das BVerfG ausdrücklich fest, dass die Garantie der eigenverantwortlichen Aufgabenerledigung den Kreisen in gleichem Umfang wie den Gemeinden gewährt wird.²⁴

1. Verfassungsgarantie kreiskommunaler Aufgaben

Während Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG den Gemeinden *alle* Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zur Wahrnehmung überträgt, fehlt es für die Kreise an einem solchen Übertragungsakt durch das Grundgesetz. Anders als bei den Gemeinden beschreibt die Verfassung die Aufgaben der Kreise nicht selbst, sondern überantwortet dies gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG dem Gesetzgeber. Das bedeutet allerdings nicht, dass sich aus der verfassungsrechtlichen Garantie kommunaler Selbstverwaltung keinerlei Vorgaben für den Aufgabenbestand der Kreise ergeben. Vielmehr hat das BVerfG schon früher klargestellt, dass Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG verletzt wäre, wenn der Gesetzgeber den Kreisen neben staatlichen Aufgaben (übertragener Wirkungskreis) nicht jedenfalls einen Mindestbestand an Selbstverwaltungsaufgaben (eigener Wirkungskreis) zuweisen würde²⁵, also an Aufgaben, die – wie es

¹⁶ BVerfGE 56, 298 (310).

¹⁷ BVerfG, a.a.O., Rn. 130 ff.

¹⁸ BVerfGE 77, 288 (299); 22, 180 (209 f.).

¹⁹ BVerfGE 56, 298 (310).

²⁰ BVerfG, a.a.O., Rn. 144 ff.

²¹ Zu diesem doppelten Schutzgehalt *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 11. Aufl. 2008, Art. 28 Rn. 34; *Tettinger* (Fn. 14), Art. 28 Rn. 178 ff.

²² Für die Zukunft werden diese Aussagen zu Art. 84 Abs. 1 GG a.F. ohnehin wenig bedeutsam sein. Wichtiger ist aus Sicht der Kommunen vielmehr die Feststellung des BVerfG, dass Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG in seiner nunmehr geltenden Fassung ein absolutes Verbot der Aufgabenübertragung auf die kommunale Ebene enthalte. Dieser Hinweis wird in der Literatur zu Recht dahingehend verstanden, dass nach dem Dafürhalten des BVerfG ein Verstoß des Bundesgesetzgebers gegen diese Verfassungsnorm im Wege der Kommunalverfassungsbeschwerde geltend gemacht werden kann. Siehe *Meyer*, NVwZ 2008, 275 (276).

²³ Sehr klar in diesem Sinne auch BVerfGE 83, 363 (383).

²⁴ BVerfG, a.a.O., Rn. 145.

²⁵ BVerfGE 83, 363 (383); siehe auch *Tettinger* (Fn. 14), Art. 28 Rn. 237.

jetzt heißt – die Kreise „unter vollkommener Ausschöpfung der auch ihnen gewährten Eigenverantwortlichkeit erledigen können“.²⁶ Allerdings bleibt das BVerfG bei dieser schon bekannten Feststellung nicht stehen, sondern verdeutlicht – soweit ersichtlich erstmals in seiner Rechtsprechung – unter welchen Voraussetzungen diese Garantie eines Mindestbestandes überörtlicher, kreiskommunaler Selbstverwaltungsaufgaben verletzt ist. Insoweit kommt es entscheidet auf das Verhältnis der den Kreisen in den übertragenen Wirkungskreis zugewiesenen staatlichen Aufgaben und den ihnen zur Erledigung in den eigenen Wirkungskreis übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben an. Der Bestand an Selbstverwaltungsaufgaben muss nämlich – so das BVerfG – „für sich genommen und im Vergleich zu zugewiesenen staatlichen Aufgaben ein Gewicht haben, das der institutionellen Garantie der Kreise als Selbstverwaltungskörperschaften gerecht wird. Würden ihnen neben einem Schwergewicht an Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis nur ganz randständige, in Bedeutung und Umfang nebensächliche Selbstverwaltungsaufgaben des eigenen Wirkungskreises zugewiesen, so wäre die Garantie des Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG durch den Gesetzgeber umgangen und entwertet.“²⁷

2. Eingriff oder Neuumschreibung des Aufgabenbestands?

Verfügen damit neben den Gemeinden auch die Kreise über einen verfassungsrechtlich geschützten Bestand an Selbstverwaltungsaufgaben, bleibt zu prüfen, ob in diesen Bestand nicht nur durch den Entzug, sondern auch – wie im vorliegenden Fall – durch die Übertragung neuer Aufgaben eingegriffen werden kann. Davon wird in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte²⁸ und in der Literatur²⁹ schon seit geraumer Zeit mit der zutreffenden Erwägung ausgegangen, dass die Übertragung von Aufgaben, zu deren Erfüllung die Kommunen verpflichtet sind, angesichts der Beschränktheit kommunaler Mittel die Möglichkeit einschränken kann, Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, die zum verfassungsrechtlich geschützten Aufgabenbestand gehören. Dieser zutreffenden Auffassung schließt sich das BVerfG nunmehr ohne Einschränkung an.³⁰

In der Folge differenziert es allerdings zwischen Gemeinden und Kreisen. Während bei den Gemeinden potentiell jede Aufgabenzuweisung geeignet sein könne, ihr Selbstverwaltungsrecht zu verletzen, seien die Kreise nur unter besonderen Umständen befugt, sich gegen eine Aufgabenzuweisung durch den Gesetzgeber wehren zu können. Diese Differenzierung ist nach Auffassung des BVerfG der unterschiedlichen

Reichweite der verfassungsrechtlichen Aufgabengarantie der Gemeinden auf der einen und der Kreise auf der anderen Seite geschuldet. Denn die Gemeinden hätten von Verfassungen wegen ein Zugriffsrecht auf alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft, wohingegen die Kreise auf einen gesetzlich beschriebenen Aufgabenbestand verwiesen seien. Deshalb soll eine Änderung des Aufgabenbestands der Kreise in aller Regel keinen Eingriff in den verfassungsrechtlichen garantierten Aufgabenbestand, sondern eine neue Umschreibung seines Umfangs sein. Ein Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Kreise könne 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.“³¹

3. Kein Schutz für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben der Kreise?

Der verfassungsrechtliche Schutz des Aufgabenbestandes der Gemeinden auf der einen und der Kreise auf der anderen Seite unterscheidet sich also in einem Punkt. Während die Gemeinden sich darauf berufen können, dass sie schon von Verfassungen wegen alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft zugewiesen erhalten haben und daher jede Modifikation dieses Aufgabenbestandes durch den Gesetzgeber die Selbstverwaltungsgarantie berührt, verpflichtet Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG den Gesetzgeber mit Blick auf die Kreise einerseits dazu, ihnen Selbstverwaltungsaufgaben von einigem Gewicht zu übertragen, gibt dem Gesetzgeber andererseits bei Modifikationen dieses einmal übertragenen Aufgabenbestandes aber vergleichsweise freie Hand. Die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen wird erst überschritten, wenn durch einen Aufgabenzug ein Mindestbestand an Selbstverwaltungsaufgaben nicht mehr vorhanden ist bzw. wenn – im Falle der Zuweisung neuer Aufgaben – die Kreise daran gehindert werden, diesen Mindestbestand an Selbstverwaltungsaufgaben mit den gegebenen Mitteln wahrzunehmen.

Diese Grenze war nach Auffassung des BVerfG im vorliegenden Fall noch nicht erreicht, sodass eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts durch Aufgabenübertragung nicht festgestellt werden konnte.³² Bemerkenswert ist dabei, dass das Gericht bei der Prüfung der Frage, ob die Kreise trotz der Zuweisung neuer Aufgaben noch ausreichend in der Lage sind, ihre Selbstverwaltungsaufgaben zu erfüllen, lediglich auf die *pfl*ichtigen Selbstverwaltungsaufgaben abstellt, aber nicht untersucht, inwieweit die Möglichkeiten der Kreise zur Wahrnehmung *freiwilliger* Selbstverwaltungsaufgaben noch gegeben sind. Begründet wird dies damit, dass Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben durch die Kreise nicht garantiere.³³ Diese Schluss-

²⁶ BVerfG, a.a.O., Rn. 116.

²⁷ BVerfG, a.a.O., Rn. 117 m.w.N.

²⁸ NWVerfGH NVwZ-RR 1993, 486 (487); NVwZ 1996, 1000; NVwZ 1997, 793; RhPfVerfGH NVwZ 2001, 912 (914); SachsAnhVerfG, NVwZ-RR 1999, 393 (396).

²⁹ Schoch, Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie, 1997, S. 117 ff.; ders., in: Henneke/Meyer (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung zwischen Bewahrung, Bewahrung und Entwicklung, 2006, S. 11, 40; Henneke (Fn. 21), Art. 28 Rn. 77.

³⁰ BVerfG, a.a.O., Rn. 118.

³¹ BVerfG, a.a.O., Rn. 120.

³² BVerfG, a.a.O., Rn. 122.

³³ BVerfG, a.a.O., Rn. 123.

folgerung wäre indes nur zutreffend, wenn dem Verfassungsgebot, wonach die Kreise mit Selbstverwaltungsaufgaben von hinreichendem Gewicht ausgestattet sein müssen, nur durch die Zuweisung *pflichtiger* Selbstverwaltungsaufgaben Rechnung getragen werden könnte. Demgegenüber weisen die Landes(verfassungs)gesetzgeber den Kreisen nicht nur pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben zu, sondern statten sie – für ihren Bereich – regelmäßig mit einer Allzuständigkeit aus, wie sie sich für die Gemeinden untermittelbar aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ergibt³⁴, räumen ihnen also auch die Kompetenz zur Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben ein. Mit anderen Worten: Wenn Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG den Aufgabenbestand der Kreise jedenfalls soweit schützt, als sie kraft gesetzlicher Zuweisung über einen ausreichend gewichtigen Bestand an Selbstverwaltungsaufgaben verfügen müssen, ist nicht ersichtlich, warum sich dieser – im Vergleich zu den Gemeinden zwar modifizierte und zurückgenommene, immerhin aber gegebene – verfassungsrechtliche Schutz kreiskommunaler Aufgaben nur auf pflichtige, nicht aber auch auf freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben der Kreise erstrecken sollte. Denn die pflichtigen werden ebenso wie die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben aufgrund (landes-)gesetzlicher Zuweisung wahrgenommen. Wenn die Gesetzesakzessorität der kreiskommunalen Aufgaben dem verfassungsrechtlichen Mindestschutz der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben nicht entgegensteht, kann sie auch dem Schutz der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben nicht entgegenstehen. Deshalb vermag die Feststellung des Gerichts, dass Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben durch die Kreise nicht garantiere, in dieser Schärfe nicht zu überzeugen.

V. Die Eigenverantwortlichkeit kommunaler Verwaltung und das Verbot der Mischverwaltung

Das SGB II weist den Kreisen und kreisfreien Städte sowie dem Bund bzw. der Bundesagentur für Arbeit im Zusammenhang mit der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende je eigene Aufgaben zu, verpflichtet den Bund und die Kommunen aber gleichzeitig zu einer gemeinsamen Wahrnehmung dieser Aufgaben in der institutionalisierten Form der ARGEn gemäß § 44b SGB II. Diese Vorschrift sieht – so das BVerfG – „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 Arbeitssuchende umfasst.“³⁵ Bei den ARGEn handelt es sich um „gemeinschaftliche Verwaltungseinrichtungen der Bundesagentur und der kommunalen Träger zum Vollzug der Grundsicherung für Arbeitsuchende.“³⁶ Eine solche, besonders weitreichende Form der Verwaltungszusammenarbeit verstößt nach Auffassung des BVerfG gegen das verfassungsrechtliche Verbot der Mischverwaltung und

verletzt zugleich die kommunale Selbstverwaltungsgarantie in ihrer Ausprägung als Garantie eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung.³⁷

1. Eigenverantwortlichkeit als Element der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie

Dass das Selbstverwaltungsrecht des Art. 28 Abs. 2 GG nicht nur einen bestimmten Aufgabenbestand schützt, sondern auch die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenerledigung gewährleistet, steht seit jeher außer Frage. Beide Elemente zusammen konstituieren die Rechtsinstitutionsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung in Gemeinden und Gemeindeverbänden.³⁸ Gestützt auf diese Gewährleistung können sich die Kommunen insbesondere gegen Maßnahmen des Gesetzgebers zur Wehr setzen, die die Art und Weise der Aufgabenerledigung und die Organisation der Kommunalverwaltung betreffen. Zur Verdeutlichung wird insoweit auf eine Reihe von kommunalen Hoheiten wie die Organisations-, die Personal- oder auch die Kooperationshoheit verwiesen. Der Schutz dieser Hoheiten wirkt zwar nicht absolut, was – in der Verfassungswirklichkeit – durch eine Vielzahl von staatlichen Ingerenzrechten auf die kommunale Verwaltungstätigkeit unterstrichen wird, verlangt dem Gesetzgeber aber ab, dass er für solche Eingriffe einen gemeinwohlorientierten, rechtfertigenden Grund anführen kann, bspw. das Ziel, eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen.³⁹

Vor diesem Hintergrund hätte man vielleicht erwarten können, dass das BVerfG die Errichtung der Arbeitsgemeinschaften und die im Gesetz vorgesehene Übertragung kommunaler Aufgaben zur Erledigung auf diese Einrichtung unmittelbar und nur am Recht auf eigenverantwortliche Aufgabenerledigung prüft, wie er den Kreisen durch Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG gewährleistet ist.⁴⁰ Diesen Weg beschreitet das Gericht aber nicht. Es lässt letztlich offen, ob schon bei einer gleichsam isolierten Prüfung dieses Rechts ein Verfassungsverstoß festzustellen gewesen wäre, und prüft stattdessen, ob beim Erlass des SGB II die Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern gemäß Art. 83 ff. GG eingehalten worden sind. Überschreite der Gesetzgeber die ihm dort gesetzten Grenzen des zulässigen Zusammenwirkens von Bundes- und Landesbehörden, führe dies – so das BVerfG – „gleichzeitig zu einer Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in ihrer Ausprägung als Garantie eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung nach Art. 28 Abs. 2 GG.“⁴¹

³⁴ Henneke (Fn. 21), Art. 28 Rn. 73.

³⁵ BVerfG, a.a.O., Rn. 163.

³⁶ BVerfG, a.a.O., Rn. 165.

³⁷ BVerfG, a.a.O., Rn. 144 ff.

³⁸ Henneke (Fn. 21), Art. 28 Rn. 34; Tettinger (Fn. 14), Art. 28 Rn. 178 ff.

³⁹ BVerfG, a.a.O., Rn. 145 ff.

⁴⁰ In diesem Sinne etwa Mempel (Fn. 6), Hartz IV-Organisation, S. 128 ff.

⁴¹ BVerfG, a.a.O., Rn. 150.

2. Verfassungsrechtliches Verbot der Mischverwaltung

In der Folge (re-)konstruiert des BVerfG aus der Zusammenschau der bundesstaatlichen Ordnung der Verwaltungskompetenzen nach Art. 83 ff. GG mit anderen tragenden Verfassungsprinzipien wie dem Rechtsstaats- und dem Demokratieprinzip ein verfassungsrechtliches Verbot der Mischverwaltung. Die Bildung der ARGEn nach dem SGB II steht mit diesem Verbot nicht Einklang und erweist sich deshalb als verfassungswidrig.

a) Mischverwaltung in der Rechtsprechung des BVerfG

Das BVerfG hatte in der Vergangenheit schon mehrfach über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Zusammenwirkens von Verwaltungsträgern des Bundes und der Länder in Formen, die nicht ausdrücklich vom Grundgesetz vorgesehen und autorisiert sind, zu entscheiden.⁴² Diese Rechtsprechung war zunächst von einer ausgesprochen restriktiven Haltung geprägt, die in der Formel kumuliert, dass „Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse gleich welcher Art im Aufgabenbereich der Länder, ohne dass die Verfassung dem Bund entsprechende Sachkompetenzen übertragen hat, [...] gegen das grundgesetzliche Verbot einer sog. Mischverwaltung [verstoßen].“⁴³

Mit dem Beschluss zum Schornsteinfegergesetz vom 12.1.1983⁴⁴ schien dann eine Neubewertung dieser Frage durch das BVerfG einzusetzen. In deutlicher Distanzierung zu den älteren Entscheidungen heißt es in diesem Beschluss, dass es keinen verfassungsrechtlichen Grundsatz gebe, „wonach Verwaltungsaufgaben ausschließlich vom Bund oder von den Ländern wahrzunehmen sind, sofern nicht ausdrückliche verfassungsrechtliche Regelungen etwas anderes zulassen.“⁴⁵ Eine starre Festlegung auf bestimmte, in der Verfassung ausdrücklich vorgesehene Verwaltungstypen existiere nicht.⁴⁶ Auch der erstmals in dieser Entscheidung – ohne Bezug auf die kommunale Selbstverwaltung – formulierte Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung, wonach es zu einer verfassungsrechtlich zugewiesenen Verwaltungskompetenz gehöre, dass der jeweilige Kompetenzträger seine Aufgabe durch eigene tatsächliche und persönliche Mittel wahrzunehmen habe⁴⁷, erweist sich nicht als unüberwindliche Schranke. Ausnahmen kommen vielmehr in Betracht, wenn sich die Heranziehung einer fremden Verwaltungseinrichtung zur Erledigung eigener Aufgaben auf eine eng umgrenzte Verwaltungsmaterie beschränkt und aus einem besonderen sachlichen Grund gerechtfertigt ist. Das bis zu diesem Beschluss des BVerfG strikt verstandene Verbot der Mischverwaltung war damit entschieden relativiert, und

es schien, als stünde die bundesstaatliche Kompetenzordnung weitgehend zur Disposition des Gesetzgebers, sofern sich die Modifikationen nur auf Randbereiche erstreckten und sich sachlich rechtfertigen lassen würden. Die Gefahren, die mit einer solchen Aufweichung der doch gerade auf Eindeutigkeit angewiesenen Kompetenzordnung zwangsläufig einhergehen,⁴⁸ wurden offenbar nicht gesehen oder als nur gering eingestuft.

Eine neuerliche Trendwende in der Rechtsprechung des BVerfG deutete sich dann allerdings schon mit dem Beschluss zu § 50 Abs. 4 TKG an und ist mit der aktuellen Hartz IV-Entscheidung vollends vollzogen. An der TKG-Entscheidung fällt zunächst auf, dass das BVerfG nicht den Schornsteinfeger-Beschluss zitiert, sondern diesen gleichsam überspringt, auf die ältere Entscheidung zurückgreift und ohne jeden Vorbehalt ein striktes Verbot formuliert, wonach das Grundgesetz die Mischverwaltung ausschließe, sofern sie nicht ausdrücklich zugelassen sei.⁴⁹ Zugleich wird dieses Mischverwaltungsverbot aber auch auf einen Gesichtspunkt gestützt, der in den älteren Entscheidungen noch keine Rolle gespielt hatte: Das BVerfG weist nämlich zusätzlich darauf hin, dass der Gesetzgeber auch bei der Bestimmung von Verwaltungszuständigkeiten die rechtsstaatlichen Grundsätze der Normenklarheit und Widerspruchsfreiheit zu beachten habe.⁵⁰

b) Das Mischverwaltungsverbot in der Hartz IV-Entscheidung

Die Hartz IV-Entscheidung ist demgegenüber erkennbar von dem Bemühen geprägt, die beiden Rechtsprechungslinien miteinander zu versöhnen, insbesondere die Aussagen der Schornsteinfeger-Entscheidung in den verfassungsrechtlichen Tatbestand des Mischverwaltungsverbots zu integrieren.

Ausgangspunkt der Entfaltung der verfassungsrechtlichen Obersätze sind erneut die Grundsätze der älteren Rechtsprechung, auf die das Gericht schon in der TKG-Entscheidung abgestellt hatte.⁵¹ Dementsprechend wird den Art. 83 ff. GG entnommen, dass die Verwaltung des Bundes und die Verwaltung der Länder – ungeachtet einer Reihe von ausdrücklich vorgesehenen Formen der Mitwirkung wie etwa der Auftragsverwaltung – „organisatorisch und funktionell im Sinne von in sich geschlossenen Einheiten prinzipiell von einander getrennt“ seien.⁵² Betont wird zugleich der anerkannte verfassungsrechtliche Grundsatz, wonach über im Grundgesetz festgelegte Kompetenzen auch einvernehmlich nicht verfügt werden dürfe. Aus dem Normgefüge der Art. 83 ff. GG folge, dass Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse gleich welcher Art im Aufgabenbereich der Länder ausgeschlossen seien, wenn die Verfassung dem Bund entsprechende Sachkompetenzen nicht übertragen habe.

⁴² Siehe dazu den Rechtsprechungsüberblick bei *Mempel* (Fn. 6), S. 67 ff. In der Literatur ist der Topos der Mischverwaltung vor allem geprägt worden von *Ronellenfitsch*, Mischverwaltung im Bundesstaat, 1975, und *Loeser*, Theorie und Praxis der Mischverwaltung, 1976.

⁴³ BVerfGE 39, 96 (120).

⁴⁴ BVerfGE 63,1.

⁴⁵ BVerfGE 63,1 (39).

⁴⁶ BVerfGE 63, 1 (40 f.).

⁴⁷ BVerfGE 63, 1 (41).

⁴⁸ Siehe dazu auch *Di Fabio*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, 3. Aufl. 2004, § 27 Rn. 39 ff., 45.

⁴⁹ BVerfGE 108, 169 (182).

⁵⁰ BVerfGE 108, 169 (181 f.).

⁵¹ Zum Folgenden BVerfG, a.a.O., Rn. 151 ff.

⁵² BVerfG, a.a.O., Rn. 152.

Das Gericht begnügt sich aber nicht mit dem Hinweis auf die durch die Art. 83 ff. GG in Konkretisierung des Bundesstaatsprinzips konstituierte „Verwaltungsordnung“ des Grundgesetzes, um die Grenzen des zulässigen Zusammenwirkens von Bundes- und Landesbehörden aufzuzeigen. Es stützt das von ihm postulierte Verbot der Mischverwaltung darüber hinaus vielmehr auch auf das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip. Hinsichtlich des Rechtsstaatsprinzips wird – wie schon in Entscheidung zu § 50 TKG – auf die Grundsätze der Normenklarheit und Widerspruchsfreiheit verwiesen. Diese hätten nicht nur die Funktion, die Länder vor einem Eindringen des Bundes in den ihnen vorbehaltenen Bereich der Verwaltung zu schützen und eine Aushöhlung des Art. 30 GG zu verhindern, sondern sollten aus Sicht des Bürgers auch für eine klare Kompetenzordnung sorgen, die „Verwaltung in ihren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für den einzelnen ‚greifbar‘“ macht.⁵³ Auch aus dem Demokratieprinzip wird die Notwendigkeit einer klaren Kompetenz- und damit Verantwortungszuordnung hergeleitet, weil der Bürger anders nicht wissen könne, „wen er wofür – auch durch Vergabe oder Entzug seiner Wählerstimme – verantwortlich machen könne.“⁵⁴ Abgerundet – und hierin liegt erkennbar der Versuch einer Harmonisierung mit der Schornsteinfeger-Entscheidung – wird das vom BVerfG angeführte Begründungsensemble sodann mit dem Hinweis auf den Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung.⁵⁵

Dieser Versuch erweist sich bei näherem Hinsehen als durchaus problematisch. Während insbesondere die Herleitungen aus dem Bundesstaatsprinzip in der früheren Rechtsprechung als strikte Verbote der Mischverwaltung formuliert waren und auch die TKG-Entscheidung in diesem Sinne zu lesen ist, hatte das BVerfG den Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung schon in der Schornsteinfeger-Entscheidung nicht als absolutes Verbot verstanden, sondern Ausnahmen zugelassen und davon abhängig gemacht, dass sie sich auf eine gegenständlich eng begrenzte Verwaltungsmaterie beschränken und von einem sachlich rechtfertigendem Grund gedeckt sind. Diese Einschränkungsmöglichkeit wird nunmehr gleichsam in den verfassungsrechtlichen Verbotstatbestand der Mischverwaltung „importiert“ und führt in der Zusammenschau aller Begründungsansätze zu dem Obersatz, das Grundgesetz schließe, von begrenzten Ausnahmen abgesehen (!), die Mischverwaltung aus.⁵⁶

c) Konsequenzen für die Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II

Aus Sicht der Beschwerdeführer hatte es indes keine negativen Konsequenzen, dass das Verbot der Mischverwaltung nach dem aktuellen Stand der verfassungsgerichtlichen

Rechtsprechung nicht als strikte Regel zu verstehen ist, sondern eng begrenzte Ausnahmen zulässt. Das BVerfG hatte keine Mühe darzulegen, dass es sich angesichts der Vielzahl der Betroffenen nicht um eine eng begrenzte Verwaltungsmaterie handelt und dass es keinen sachlichen Grund gibt, der zwingend für eine gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung durch den Bund und die Kommunen spricht. Die Arbeitsgemeinschaften wurde dementsprechend für verfassungswidrig erklärt.⁵⁷

VI. Bewertung

Das BVerfG hat mit dieser Entscheidung den Eigenwert der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung gegenüber dem Zugriff eines Gesetzgebers verteidigt, der sich nicht aus sachlichen Erwägungen, sondern letztlich nur mangels politischer Einigungsfähigkeit mit den ARGen nach § 44b SGB II auf einen Verwaltungstyp festgelegt hat, für den es aus gutem Grund in der Verfassung keine rechtliche Basis gibt. Insoweit ist die Entscheidung uneingeschränkt zu begrüßen. Dass es daneben in dem Urteil auch Passagen gibt, deren Bedeutung sich dem Leser nicht unmittelbar erschließt⁵⁸, vermag an dieser positiven Einschätzung nichts zu ändern. Bedauerlich ist darüber hinaus vor allem, dass das Gericht sich aufgrund nicht wirklich überzeugender prozessrechtlicher Erwägungen einer Auseinandersetzung mit der drängenden Frage eines Durchgriffs des Bundes auf die kommunale Ebene entzogen hat.

Dr. Klaus Ritgen, Berlin

⁵³ BVerfG, a.a.O., Rn. 157.

⁵⁴ BVerfG, a.a.O., Rn. 158.

⁵⁵ BVerfG, a.a.O., Rn. 159 ff.

⁵⁶ BVerfG, a.a.O., Rn. 153. Das ist auch deshalb problematisch, weil die Schornsteinfeger-Entscheidung keinen klassischen Fall der Mischverwaltung im engeren Sinne zum Gegenstand hatte, sondern eine Organleihe betraf.

⁵⁷ BVerfG, a.a.O., Rn. 169 ff.

⁵⁸ Das gilt etwa für die Rn. 176 ff., bei denen letztlich unklar bleibt, ob das Gericht den Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung in seiner aus Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG abgeleiteten Dimension oder als allgemeines Organisationsprinzip der Staatsverwaltung prüft.