

# **Verfassungsfragen des Passiv-Aktiv-Transfers**

Rechtswissenschaftliches Gutachten

dem Evangelischer Fachverband für Arbeit und soziale Integration e.V. (EFAS)

– Fachverband der Diakonie Deutschland –

erstattet durch

Univ.-Prof. Dr. iur. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia)

Stand: 15. September 2014

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung in Thesen .....	3
A. Gutachtauftrag .....	4
B. Wirkungsweise des Passiv-Aktiv-Transfers .....	5
C. Rechtliche Würdigung .....	8
I. Gesetzgebungskompetenz des Bundes .....	8
1. Kompetenztitel .....	8
2. Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung .....	9
II. Haushaltsrecht .....	10
III. Finanzverfassungsrecht.....	11
1. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.....	11
2. Finanzierung durch Bund und Kommunen .....	12
a) Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung gem. Art. 104a Abs. 1 GG .....	12
b) Ausnahme für Geldleistungsgesetze des Bundes gem. Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG.....	13
c) Durchführung des PAT-G als Auftragsverwaltung gem. Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG.....	13
d) Zustimmungsbefähigung des PAT-G gem. Art. 104a Abs. 4 GG .....	14
IV. Aufgabenübertragungsverbot gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG .....	14
1. Wirkungsweise des Aufgabenübertragungsverbots.....	14
2. Unanwendbarkeit des Aufgabenübertragungsverbots gem. Art. 91e GG.....	16
V. Garantie des Existenzminimums gem. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG .....	17
VI. Europäisches Beihilferecht.....	18
1. Lohnkostenzuschüsse für benachteiligte Arbeitnehmer als Beihilfe.....	18
2. Keine Beeinträchtigung des Binnenmarkts unterhalb der De-minimis-Schwellenwerte .....	19
3. Ausnahmen vom Beihilfeverbot nach der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung .....	20
4. Notifizierung der Beihilfe .....	21
Quellen- und Literaturverzeichnis.....	22

## Zusammenfassung in Thesen

1. Der Passiv-Aktiv-Transfer (PAT) verwendet öffentliche Mittel, die langzeitarbeitslosen Menschen bislang als Sozialleistungen zu Gute kommen, als Lohnkostenzuschuss für Arbeitgeber, die einen Langzeitarbeitslosen sozialversicherungspflichtig beschäftigen. Die zu transferierenden öffentlichen Mittel stammen aus der Grundsicherung für Arbeitssuchende und werden bislang teils vom Bund (Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts und Zuschüsse zu den Beiträgen der Kranken- und Pflegeversicherung) und teils von den Kommunen aufgebracht (Bedarfe für Unterkunft und Heizung).
2. Das Gesetz, das den PAT einführt (PAT-G), fällt in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 (öffentlichen Fürsorge) und Nr. 12 (Arbeitsrecht einschließlich Arbeitsvermittlung) des Grundgesetzes. Es lässt sich außerdem als Recht der Wirtschaft gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG begreifen. Die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG sind erfüllt. Ob sich die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes außerdem aus Art. 91e GG ableiten lässt, kann offen bleiben.
3. Haushaltsrechtliche Vorgaben stehen dem PAT nicht entgegen. Namentlich §§ 23, 44 BHO sind nicht einschlägig, weil es mit dem PAT-G ein Parlamentsgesetz ist, das dem Arbeitgeber den Anspruch auf Lohnkostenzuschuss gewährt.
4. Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben stehen dem PAT ebenfalls nicht entgegen. Das Grundgesetz lässt gem. Art. 104a Abs. 1 Ausnahmen von der Regel zu, dass der Bund einerseits und die Länder einschließlich der Kommunen andererseits die sie treffenden Ausgaben „gesondert“ tragen. Eine solche Ausnahmen normiert Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG für Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern einschließlich der Kommunen ausgeführt werden. Ein solches Gesetz ist das PAT-G. Ob sich dieses Ergebnis außerdem aus Art. 91e GG ableiten lässt, kann offen bleiben.
5. Kommunalverfassungsrechtliche Vorgaben stehen dem PAT ebenso wenig entgegen. Das Aufgabenübertragungsverbot gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG ist nicht einschlägig. Für das Zusammenwirken von Bund und Kommunen auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitssuchende trifft Art. 91e GG eine spezielle Regelung, die Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG verdrängt.
6. Der PAT ist mit der Garantie des Existenzminimums gem. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG vereinbar. Nach der Vermittlung erzielt der Langzeitarbeitslose ein Arbeitseinkommen oberhalb des Existenzminimums. Er bedarf deshalb insoweit gerade keiner staatlichen Unterstützung mehr.
7. Je nach Ausgestaltung des PAT verlangt das Europäische Beihilferecht eine Notifizierung der staatlichen Beihilfe bei der Europäischen Kommission gem. Art. 107 f. AEUV.

## A. Gutachtauftrag

Die Diakonie hat zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland den Passiv-Aktiv-Transfer (PAT) vorgeschlagen. Transferiert werden sollen öffentliche Mittel, die langzeitarbeitslosen Menschen bislang als Sozialleistungen zu Gute kommen (insbesondere das Arbeitslosengeld II, umgangssprachlich „Hartz IV“ genannt<sup>1</sup>). Diese bislang „passiv“ verwendeten Mittel möchte die Diakonie lieber „aktiv“ zur Eingliederung der Arbeitslosen einsetzen: Ein Arbeitgeber, der einen Langzeitarbeitslosen sozialversicherungspflichtig beschäftigt, soll einen Zuschuss zu den damit verbundenen Lohnkosten erhalten. Die Erfahrung zeigt, dass die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen ohne Lohnkostenzuschuss nur äußerst selten gelingt. Der Höhe nach richtet sich der Lohnkostenzuschuss nach den eingesparten Sozialleistungen (pauschaliert berechnet).

Dieses Gutachten untersucht rechtswissenschaftlich, welche Verfassungsfragen die Umsetzung dieses Vorschlags aufwirft. Gegenstand sind die staatsorganisationsrechtlichen Vorgaben, die für eine parlamentsgesetzliche Umsetzung des PAT gelten.<sup>2</sup> Die Diakonie hat mich außerdem gebeten, die Vereinbarkeit des Vorschlags mit der grundgesetzlichen Garantie des Existenzminimums zu behandeln und im Ausblick knapp auf die Vereinbarkeit mit dem Europäischen Beihilferecht einzugehen. Eine sozial-, wirtschafts- oder ordnungspolitische Bewertung, welche Folgen die Umsetzung hätte, ist verabredungsgemäß kein Gegenstand dieses Gutachtens. Die Darstellung des Konzepts einschließlich der zu Grunde gelegten Berechnungen sowie der Rechtslage nach den Sozialgesetzbüchern habe ich von der Diakonie übernommen.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. BVerfGE 119, 331 (332).

<sup>2</sup> Vgl. Bundesrat, Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der öffentlich geförderten Beschäftigung, BT-Drs. 17/14404 v. 18.07.2013.

<sup>3</sup> Diakonisches Werk (Hrsg.), Option sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, 2006; dass. (Hrsg.), Gerechte Teilhabe an Arbeit, 2010; EFAS e.V. (Hrsg.), Hunderttausend Langzeitarbeitslose stehen vor dem Nichts, 2013; mündliche Berichte der Diakonie und des EFAS.

## B. Wirkungsweise des Passiv-Aktiv-Transfers

Der Gedanke, Beschäftigung öffentlich zu fördern, ist alt. Die bekanntesten Beispiele dürften die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und die Ein-Euro-Jobs bilden. Öffentlich geförderte Beschäftigung unterliegt bislang jedoch, von § 16e SGB II („Jobperspektive“) abgesehen, ganz überwiegend nicht der Sozialversicherungspflicht. Demgegenüber zielt der PAT ausdrücklich auf die Förderung sozialversicherungspflichtiger und damit marktnaher, „richtiger“ Arbeit. Als Transferkonzept zeichnet den PAT außerdem aus, dass die öffentlichen Haushalte nach den Berechnungen der Diakonie kurzfristig nicht höher und langfristig sogar geringer belastet werden als bislang. Auch der PAT verfolgt das Ziel, dass die Betroffenen mittelfristig eine Stelle finden, die ohne öffentliche Förderung auskommt.<sup>4</sup>

Der PAT überträgt öffentliche Mittel, die aus der Grundsicherung für Arbeitssuchende (früher: Arbeitslosen- und Sozialhilfe) stammen. Die „Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts“, auf die erwerbsfähige Leistungsberechtigte gem. §§ 19 ff. SGB II einen Anspruch haben (Arbeitslosengeld II), werden bislang teils vom Bund, teils von den Kommunen aufgebracht. Der Bund trägt über die Bundesagentur für Arbeit gem. § 46 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 SGB II insbesondere den Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts gem. § 20 SGB II sowie die Zuschüsse zu den Beiträgen der Kranken- und Pflegeversicherung gem. § 26 SGB II. Die Kommunen tragen insbesondere die Bedarfe für Unterkunft und Heizung gem. § 22 SGB II. Für diese Leistungen setzt die Diakonie als Bundesdurchschnittswert insgesamt 888,01 € an. Davon entfallen auf die Kosten der Unterkunft und Heizung 350 €, auf die Regelleistung 382,00 € und auf Versicherungsbeiträge 156,01 €. <sup>5</sup> Diese Beträge unterliegen regelmäßig Anpassungen. Die prinzipielle Wirkungsweise des PAT beeinflussen diese Anpassungen nicht. Dieses Gutachten rechnet daher unabhängig von allfälligen Anpassungen mit den genannten Zahlen.

Flösse der Betrag von 888,01 € nicht an den Leistungsberechtigten, sondern stattdessen als (nicht rückzahlbarer und in diesem Sinn sog. verlorener<sup>6</sup>) Lohnkostenzuschuss an den Arbeitgeber, läge darin ein starker Anreiz, einen Langzeitarbeitslosen einzustellen. Die Erfahrung zeigt, dass sich ohne einen solchen Nachteilsausgleich kaum ein Arbeitgeber zur Einstellung bereitfände.<sup>7</sup> Die Bruttolohnkosten des Arbeitgebers beziffert die Diakonie für den Fall einer Wochenarbeitszeit von 39 Stunden zu 8,50 EUR auf 1.692,34 €. Bei einem Lohnkostenzuschuss gem. PAT in Höhe der genannten 888,01 € träfen den Arbeitgeber weiterhin Bruttolohnkosten, sie beliefen sich aber nur noch auf 804,33 €. Der (ehemalige) Arbeitslose erhielte als Arbeitnehmer einen Nettolohn in Höhe von 1.063,07 € und damit deutlich mehr als die (ehemals bezogenen) Leistungen in Höhe ebenjener 888,01 €. Weil der Arbeitnehmer sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist, fallen Beiträge zur Rentenversicherung in Höhe von 285,86 € und zur Kranken- und Pflegeversicherung in Höhe von 252,09 € an; hinzukommen

---

<sup>4</sup> EFAS e.V. (Hrsg.), Hunderttausend Langzeitarbeitslose stehen vor dem Nichts, 2013, S. 11.

<sup>5</sup> EFAS e.V. (Hrsg.), Hunderttausend Langzeitarbeitslose stehen vor dem Nichts, 2013, S. 22.

<sup>6</sup> Zum Begriff *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 2013, Rn. 911; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, § 17 Rn. 6.

<sup>7</sup> Bundesrat, Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der öffentlich geförderten Beschäftigung, BT-Drs. 17/14404 v. 18.07.2013, S. 1, 6; EFAS e.V. (Hrsg.), Hunderttausend Langzeitarbeitslose stehen vor dem Nichts, 2013, S. 6.

Abgaben und Steuern in Höhe von 91,32 €. <sup>8</sup> Dem Lohnkostenzuschuss stünden also erhebliche Rückflüsse in öffentliche Kassen gegenüber.

Die Möglichkeit, für die Beschäftigung eines Langzeitarbeitslosen einen Lohnkostenzuschuss zu erhalten, soll allen Arbeitgebern offen stehen. <sup>9</sup> Profiteur wäre also auch die Diakonie, wie sie selbst offen bekennt: „Auch in der Diakonie wäre die Schaffung neuer Arbeitsplätze möglich, wenn deren Arbeit auf eine vernünftige wirtschaftliche Basis gestellt würde. An Arbeit mangelt es weder in der Alten- und Behindertenhilfe, in Fahrdiensten noch bei Mobilitätshilfen.“ <sup>10</sup>

Der PAT war Gegenstand zweier Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags <sup>11</sup> und eines vom Bundesrat im Juni 2013 eingebrachten Gesetzentwurfs <sup>12</sup>. Dieser *Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der öffentlich geförderten Beschäftigung* sieht eine Änderung des *Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) – Grundsicherung für Arbeitssuchende* vor. § 16e SGB II erlaubt schon nach geltendem Recht Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber, die leistungsberechtigte Personen einstellen. <sup>13</sup> Nach dem im Gesetzentwurf eingebrachten § 16e Abs. 2 Satz 1 SGB II n.F. erhält der Arbeitgeber den Lohnkostenzuschuss in Form eines individuellen „Minderleistungsausgleichs“. Der Zuschuss soll den „Unterschied zwischen der Leistungsfähigkeit des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und der einer durchschnittlich leistungsfähigen Arbeitnehmerin“ bzw. eines solchen Arbeitnehmers „gleicher Funktion“ wettmachen und ist auf 75 Prozent des tariflich vorgesehenen bzw. – hilfsweise – des ortsüblichen Lohns zuzüglich des pauschalierten Arbeitgeberanteils am Gesamtsozialversicherungsbeitrag begrenzt. Die Förderung kommt nur in Frage, wenn davon auszugehen ist, dass auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt eine Erwerbstätigkeit nur mit dieser Förderung möglich ist. Sie wird auf zwei Jahre bewilligt und kann, wenn die Voraussetzungen fortbestehen, für jeweils ein weiteres Jahr verlängert werden. Das Ziel bleibt stets der „Übergang in ungeforderte Beschäftigung“ <sup>14</sup>.

Nach dem Gesetzentwurf wird die Vorschrift über die Finanzierung aus Bundesmitteln, § 46 SGB II, um einen neuen Absatz 4 ergänzt. Danach stehen zur Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II-E „zusätzlich zu den Eingliederungsmitteln Mittel des Arbeitslosengeldes II“ zur Verfügung. Deren Höhe „bemisst sich nach den durchschnittlich durch die Beschäftigung nach § 16e zu erwartenden Einsparungen bei den Aufwendungen des Bundes für das Arbeitslosengeld II“.

---

<sup>8</sup> Alle Zahlen nach EFAS e.V. (Hrsg.), Hunderttausend Langzeitarbeitslose stehen vor dem Nichts, 2013, S. 22 f.; zum Rückfluss s. a.a.O. insb. S. 24 f.

<sup>9</sup> EFAS e.V. (Hrsg.), Hunderttausend Langzeitarbeitslose stehen vor dem Nichts, 2013, S. 21.

<sup>10</sup> Diakonisches Werk (Hrsg.), Option sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, 2006, S. 15.

<sup>11</sup> WD (Derksen), Finanzierung einer dauerhaften Beschäftigung aus passiven Leistungen im Europäischen Beihilferecht, 2011; WD (Lohmann/Niespor), Zum Transfer passiver in aktive Leistungen im Rechtskreis des SGB II. Sozialrechtliche, haushaltsgesetzgeberische und verfassungsmäßige Voraussetzungen, 2011.

<sup>12</sup> Bundesrat, Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der öffentlich geförderten Beschäftigung, BT-Drs. 17/14404 v. 18.07.2013, S. 1 ff.

<sup>13</sup> Nach geltendem Recht muss der geförderte Beschäftigte ein Langzeitarbeitsloser mit – im Unterschied zu dem Konzept der Diakonie – mehreren (ihn besonders schwer beeinträchtigenden) Vermittlungshemmnissen sein; der Bundesrats-Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der öffentlich geförderten Beschäftigung, BT-Drs. 17/14404 v. 18.07.2013, S. 6, Begründung zu Nummer 1, Buchstabe c), Doppelbuchstabe bb) (§ 16e Abs. 4 – neu –), verzichtet „nur“ auf die „besondere Schwere“ des Vermittlungshemmnisses.

<sup>14</sup> Bundesrat, Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der öffentlich geförderten Beschäftigung, BT-Drs. 17/14404 v. 18.07.2013, S. 6, Begründung zu Nummer 1, Buchstabe d) (§ 16e Abs. 4 – neu –).

Gegenstand des Gesetzentwurfs ist damit, wie es in der Gesetzesbegründung ausdrücklich heißt, der „Passiv-Aktiv-Transfer“<sup>15</sup>: Es geht darum, die „durch öffentlich geförderte Beschäftigung erwarteten Einsparungen von Arbeitslosengeld (ALG II) ... für die Finanzierung öffentlich geförderter Beschäftigung“ zu verwenden.<sup>16</sup> Daher bemisst sich auch die Höhe der aktiven Förderung nach den „zu erwartenden Einsparungen passiver Mittel“.

Der Gesetzentwurf gründet auf der Initiative der sog. A-Länder Hamburg (rot), Brandenburg (rot-rot), Bremen (rot-grün), Niedersachsen (rot-grün), Rheinland-Pfalz (rot-grün) und Schleswig-Holstein (rot-grün-SSW) sowie des beigetretenen Baden-Württembergs (grün-rot) (ohne Berlin und Nordrhein-Westfalen).<sup>17</sup> Die Bundesregierung hat den Vorschlag abgelehnt, auch weil sie im PAT eine „dauerhafte Finanzierung eines zweiten Arbeitsmarkts, der zu Einbindungs- und Verdrängungseffekten führen“ könne, sah.<sup>18</sup> Verfassungsrechtliche Einwände hat die Bundesregierung keine erhoben.<sup>19</sup>

Der Bundestag hat über den Antrag vor der Wahl nicht mehr Beschluss gefasst, so dass der Gesetzentwurf dem Grundsatz der sachlichen Diskontinuität zum Opfer gefallen ist. Der Bundestag kann ihn nicht mehr, sondern nur wieder beraten.<sup>20</sup> Voraussetzung dafür ist eine abermalige Gesetzesinitiative.

---

<sup>15</sup> Bundesrat, Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der öffentlich geförderten Beschäftigung, BT-Drs. 17/14404 v. 18.07.2013, S. 6, Begründung zu Nummer 2 (§ 46 Abs. 4 – neu –); vgl. auch Min. *Katrin Altpeter* (Baden-Württemberg), Bundesrat Plenarprotokoll der 910. Sitzung v. 7. Juni 2013, S. 316 (B) („Passiv-Aktiv-Tausch“).

<sup>16</sup> Bundesrat, Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der öffentlich geförderten Beschäftigung, BT-Drs. 17/14404 v. 18.07.2013, S. 6, Begründung zu Nummer 2 (§ 46 Abs. 4 – neu –).

<sup>17</sup> Bundesrat, BR-Drs. 441/13 v. 24.05.2013, S. 1; Bundesrat, 910. Sitzung, 07.06.2013, S. 316.

<sup>18</sup> Bundesrat, Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der öffentlich geförderten Beschäftigung, BT-Drs. 17/14404 v. 18.07.2013, S. 8.

<sup>19</sup> Vgl. Bundesrat, Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der öffentlich geförderten Beschäftigung, BT-Drs. 17/14404 v. 18.07.2013, S. 9 (aus „fiskalischen und arbeitsmarktpolitischen sowie aus Gründen der Steuerung“ abzulehnen).

<sup>20</sup> Vgl. *Hartmann/Kamm*, Jura 2014, S. 283 (290) m.w.N.

## C. Rechtliche Würdigung

### I. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

#### 1. Kompetenztitel

Das Gesetz, das den PAT möglich macht (PAT-G), könnte der Bund gem. Art. 70 Abs. 1, 2, Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 GG erlassen. Als Gegenstände der sog. konkurrierenden Bundesgesetzgebung kommen vor allem das Recht der öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG), aber auch das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) und das Arbeitsrecht einschließlich der Arbeitsvermittlung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) in Betracht.

Der Gesetzgebungstitel der öffentlichen Fürsorge gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG wird „in weitem Sinn“<sup>21</sup>, jedenfalls aber „nicht eng“<sup>22</sup> verstanden. Im Kern ist die öffentliche Hilfe bei wirtschaftlicher Notlage<sup>23</sup>, also insbesondere – so die ausdrückliche Feststellung des Parlamentarischen Rates – die „Arbeitslosenfürsorge“<sup>24</sup> erfasst, d.h. heute insbesondere das Recht der Grundsicherung für Arbeit gem. SGB II<sup>25</sup>. Der Lohnkostenzuschuss für den Arbeitgeber gem. PAT-G ist eine aus Steuermitteln finanzierte<sup>26</sup>, Geldleistung an einen Dritten<sup>27</sup>, welche die bestehende Hilfebedürftigkeit des Langzeitarbeitslosen zu überwinden sucht<sup>28</sup>, und ist daher schon als solche vom Kompetenztitel der öffentlichen Fürsorge erfasst<sup>29</sup>. Zugleich beugt der an den Arbeitgeber gezahlte Lohnkostenzuschuss dagegen vor, dass der ehemalige Langzeitarbeitslose erneut in die Arbeitslosigkeit fällt, und zählt daher auch als Instrument der Prävention<sup>30</sup> zur öffentlichen Fürsorge im Sinn des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG.

Weil der Lohnkostenzuschuss voraussetzt, dass der Arbeitgeber einen ehemals Arbeitslosen einstellt, erscheint Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG der vorzugswürdige Gesetzgebungstitel zu sein.<sup>31</sup> Unabhängig davon ist außerdem das Arbeitsrecht gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG einschlägig. Arbeitsrecht in diesem Sinn ist die Summe aller Vorschriften, die sich mit der in abhängiger Tätigkeit geleisteten Arbeit befas-

---

<sup>21</sup> Dieses Verständnis war bereits im Parlamentarischen Rat Grundlage der Beratungen, vgl. *Doemming/Füsslein/Matz*, JöR N.F. 1 (1951, Nachdruck 2010), S. 519 mit dem Zitat; in der Sache ebenso BSGE 6, 213 (219, 221); vgl. *Axer*, in: Bonner Kommentar, Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 Rn. 13, 17, 20 f. (Stand: Juli 2014) („vom Bundesverfassungsgericht vertretene[s], weite[s] Verständnis von öffentlicher Fürsorge“).

<sup>22</sup> BVerfGE 88, 203 (329); 97, 332 (341).

<sup>23</sup> Vgl. *Axer*, in: Bonner Kommentar, Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 Rn. 24 (Stand: Juli 2014).

<sup>24</sup> Abg. Dr. *Hoch* (SPD) und Dr. *Laforet* (CSU), zit. nach *Doemming/Füsslein/Matz*, JöR N.F. 1 (1951, Nachdruck 2010), S. 521; vgl. BSGE 6, 213 (222).

<sup>25</sup> *Axer*, in: Bonner Kommentar, Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 Rn. 25 (Stand: Juli 2014); *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Art. 91e Rn. 16 (Stand: 62. Lfg., Mai 2011).

<sup>26</sup> Vgl. *Axer*, in: Bonner Kommentar, Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 Rn. 24 (Stand: Juli 2014).

<sup>27</sup> Vgl. *Axer*, in: Bonner Kommentar, Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 Rn. 24 (Stand: Juli 2014); *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 74 Rn. 41; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 74 Rn. 17; spiegelbildlich zählen zur öffentlichen Fürsorge Zwangsmaßnahmen (nicht nur gegen Hilfsbedürftige, sondern) auch gegen Dritte (siehe BVerfGE 106, 62 (134)), insbesondere Pflichten der (ehemaligen) Arbeitgeber (siehe BVerfGE 57, 139 (159, 166 f.); 81, 156 (186)).

<sup>28</sup> Zu dieser Zweckrichtung und diesem Bezugspunkt öffentlicher Fürsorge vgl. nur *Axer*, in: Bonner Kommentar, Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 Rn. 24, 26 (Stand: Juli 2014) und BSGE 6, 213 (219) („Abhilfe sozialer Bedürftigkeit“).

<sup>29</sup> Der Kompetenztitel erfasst insbesondere Regelungen der Finanzierung, vgl. BVerfGE 106, 62 (134 f.); 108, 186 (214).

<sup>30</sup> BVerfGE 22, 180 (212 f.); 88, 203 (329 f.); 97, 332 (341); 106, 62 (134); BSGE 6, 213 (219).

<sup>31</sup> Vgl. WD (*Lohmann/Niespor*), Zum Transfer passiver in aktive Leistungen, 2011, S. 5.

sen.<sup>32</sup> Erfasst ist also nicht nur das Verhältnis von Arbeitgeber und Arbeitnehmer untereinander, sondern auch deren Verhältnis zum Staat.<sup>33</sup> Die „Arbeitsvermittlung“ nennt Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG dabei ausdrücklich als Unterfall des Arbeitsrechts. Arbeitsvermittlung in diesem Sinn sind Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, Arbeitssuchende und Arbeitgeber zur Begründung eines Arbeitsverhältnisses zusammenzuführen<sup>34</sup>. Dieses Ziel verfolgt der PAT hauptsächlich und ausdrücklich. Dementsprechend ist anerkannt, dass das Recht der Arbeitsförderung, das gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 SGB III „die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen“ soll, auf „Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 und Nr. 12 GG“ beruht.<sup>35</sup> Für die gesetzliche Regelung des PAT ist der Bund also auch gem. Nr. 12 des Art. 74 Abs. 1 GG zuständig.<sup>36</sup>

Schließlich fällt das PAT-G, soweit es das Verhältnis von Arbeitgeber und Arbeitnehmer betrifft, unter das Recht der Wirtschaft gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Die Rechtsprechung begreift diesen Kompetenztitel „in einem weiten Sinne“<sup>37</sup> und insbesondere die dort vorgenommene Aufzählung einzelner Wirtschaftszweige als nicht abschließend<sup>38</sup>. Die Gesetzgebungskompetenz erfasst „alle das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnde[n] Normen“<sup>39</sup> einschließlich der Wirtschaftsförderung durch Subventionen<sup>40</sup>. Ein Arbeitnehmer, der seiner Arbeit zur Sicherung seines Lebensunterhalts nachgeht, betätigt sich wirtschaftlich, und die Einstellung eines Arbeitnehmers, die ein Arbeitgeber im Rahmen seiner wirtschaftlichen Betätigung vornimmt, ist selbst eine wirtschaftliche Betätigung. Die Förderung dieser Einstellung durch einen Lohnkostenzuschuss fällt daher schließlich in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, ohne dass an dieser Stelle geklärt werden müsste, ob das Arbeitsrecht im Sinn des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG<sup>41</sup> oder die öffentliche Fürsorge gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG als speziellere Vorschriften Vorrang genießen. Der Bund ist jedenfalls für das PAT-G zuständig.

## 2. Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 und 11 (nicht aber aus Nr. 12) GG setzt gem. Art. 72 Abs. 2 GG außerdem voraus, dass die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Die „Notwendigkeit von Fürsorgebe-

---

<sup>32</sup> BVerfGE 7, 342 (351); 106, 62 (132 f.); vgl. auch BVerwGE 137, 148 Rn. 27 („umfassende Kompetenz für die Regelung der Rechtsbeziehung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer“).

<sup>33</sup> Axer, in: Bonner Kommentar, Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Rn. 16 (Stand: Dezember 2006).

<sup>34</sup> BVerfGE 21, 261 (268); Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 74 Rn. 34.

<sup>35</sup> BVerwG, NVwZ-RR 2013, S. 645 (Rn. 38); Axer, in: Bonner Kommentar, Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 Rn. 25 (Stand: Juli 2014); vgl. BSGE 6, 213 (223); aber auch Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 74 Rn. 41 („jetzige[s] ALG II“ wegen der „arbeitsmarktpolitischen Komponente“ wohl nur Nr. 12).

<sup>36</sup> WD (Lohmann/Niespor), Zum Transfer passiver in aktive Leistungen, 2011, S. 13.

<sup>37</sup> BVerfGE 5, 25 (28); 28, 119 (146); 55, 274 (308); BVerwGE 97, 12 (14); 120, 311 (314); vgl. auch BVerfGE 29, 402 (409) („in einem weiteren Sinn“) und BVerfGE 66, 319 (330), 116, 202 (215) (jeweils „weit zu verstehen“).

<sup>38</sup> BVerfGE 4, 7 (13); 55, 274 (309); BVerwGE 120, 311 (314 f.).

<sup>39</sup> BVerfGE 28, 119 (146); 29, 402 (409); 55, 274 (308); 68, 319 (330); 116, 202 (216); BVerwGE 97, 12 (14); 120, 311 (314).

<sup>40</sup> Vgl. Rengeling/Szczekalla, in: Bonner Kommentar, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 Rn. 69 (Stand: September 2007).

<sup>41</sup> Vgl. BVerfGE 38, 281 (299) (das Verhältnis der Kompetenztitel Wirtschaft und Arbeit ebenfalls offen lassend).

stimmungen für das gesamte Bundesgebiet“ wurde bereits im Parlamentarischen Rat „bejah[t]“<sup>42</sup>. Nach der Rechtsprechung liegt namentlich die Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse, wenn „Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich“ brächten<sup>43</sup>. Auf diese Voraussetzung konnte der Bundesgesetzgeber eine Regelung zur Vermeidung so genannter „Steueroasen“ stützen.<sup>44</sup> Namentlich die Gewährleistung „gleiche[r] Zugangsmöglichkeiten zu Berufen“ begründet eine Bundeskompetenz.<sup>45</sup>

Das PAT-G garantiert dementsprechend die Bundeseinheitlichkeit der öffentlichen Förderung von Beschäftigung, um gleichermaßen Subventionsoasen wie „Hartz IV-Hochburgen“ zu vermeiden und den Langzeitarbeitslosen bundesweit gleiche Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Nur so können „partikular-differenzierte Regelungen“<sup>46</sup> der Länder mit der Folge, dass der Lohnkostenzuschuss für die Beschäftigung Langzeitarbeitsloser von Land zu Land unterschiedlich hoch ausfällt oder in manchen Ländern ganz entfällt, ausgeschlossen werden. Für die Annahme der Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung spricht schließlich, dass das PAT-G (wenn es sich nicht sogar allein auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG stützen lässt) eine arbeitsrechtliche Regelung trifft. Für das Arbeitsrecht ist dem Grundgesetz die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung aber derart selbstverständlich, dass es für Gesetze gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG keine Prüfung nach Art. 72 Abs. 2 GG anordnet. Dieser Gedanke gilt jedenfalls der Sache nach auch für den Lohnkostenzuschuss gem. PAT-G. Der Bund ist gesetzgebungskompetent.

Dasselbe Ergebnis gilt, sollte Art. 91e Abs. 3 GG auch insoweit „lex specialis zu Art 30 GG und zu den Art. 70 ff“<sup>47</sup> sein. In diesem Fall wäre der Bund sogar ausschließlich zuständig.

## II. Haushaltsrecht

Haushaltsrechtliche Einwände gegen den PAT gibt es keine. Das gilt auch für die haushaltsrechtlichen Aussagen aus der erwähnten Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags<sup>48</sup>, die dem Vorschlag der Diakonie gelegentlich entgegenhalten werden. Die Ausarbeitung „Zum Transfer passiver in aktive Leistungen im Rechtskreis des SGB II“ gelangt zwar zu dem Ergebnis, dass die geplante „Verausgabung“ der Mittel „im Rahmen des Zuwendungsrechts nicht möglich“ sei.<sup>49</sup> Ein Einwand liegt darin aber nicht, weil der Wissenschaftliche Dienst den PAT insoweit in einer Ausgestaltung untersucht hat, in der die Verwaltung dem Arbeitgeber den Lohnkostenzuschuss gerade ohne parlamentsgesetzliche Grundlage zuwendet.<sup>50</sup> In jener Ausgestaltung steht dem Arbeitgeber

---

<sup>42</sup> Abg. Dr. *Laforet* (CSU), zit. nach *Doemming/Füsslein/Matz*, JÖR N.F. 1 (1951, Nachdruck 2010), S. 510; in der Sache ebenso Abg. Dr. *Hoch* (SPD) und Abg. *Wessel*, beide a.a.O.

<sup>43</sup> BVerfGE 106, 62 (147); 112, 226 (249).

<sup>44</sup> Vgl. BVerfGE 125, 141 (155 f.); *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 72 Rn. 22.

<sup>45</sup> BVerfGE 106, 62 (147); 112, 226 (249); 119, 59 (82).

<sup>46</sup> Vgl. BVerfGE 111, 226 (254); 125, 141 (154).

<sup>47</sup> *Mehde*, in: *Epping/Hillgruber* (Hrsg.), BeckOK GG, Art. 91e Rn. 14, 33 (21. Edition, Stand: 01.06.2014).

<sup>48</sup> WD (*Lohmann/Niespor*), Zum Transfer passiver in aktive Leistungen, 2011.

<sup>49</sup> WD (*Lohmann/Niespor*), Zum Transfer passiver in aktive Leistungen, 2011, S. 15.

<sup>50</sup> WD (*Lohmann/Niespor*), Zum Transfer passiver in aktive Leistungen, 2011, S. 11 ff. (Nr. 9 zu Frage i)), also gerade im Gegensatz zur Umsetzung über eine „Experimentierklausel“ des „Gesetz- oder Ordnungsgebers“ (Nr. 6 zu Frage e)); vgl. auch S. 8 (Zuwendungen des Bundes).

also – wie vom Wissenschaftlichen Dienst ausdrücklich zu Grunde gelegt – gerade kein „dem Grunde und der Höhe nach unmittelbar durch Rechtsvorschriften begründete[r] Anspruch“<sup>51</sup> auf die Subvention zu. Im Gegensatz zu jener Ausgestaltung kennt der hier untersuchte PAT sehr wohl einen dem Grund und der Höhe nach unmittelbar durch Rechtsvorschrift begründeten, parlamentsgesetzlichen Anspruch des Arbeitgebers auf Lohnkostenzuschuss gem. PAT-G. Gibt es einen solchen parlamentsgesetzlichen Anspruch des Arbeitgebers, kommt es auf §§ 23, 44 BHO<sup>52</sup> aber schon deshalb nicht an, weil diese Vorschriften voraussetzen, dass die Geldleistung in dem Sinn „freiwillig“ erfolgt, dass gerade kein gesetzlicher (oder untergesetzlicher) Anspruch auf die Leistung besteht<sup>53</sup>.

Dass das PAT-G einen parlamentsgesetzlichen Geldleistungsanspruch einführt, den es bislang noch nicht gibt, ist haushaltsrechtlich seinerseits völlig unproblematisch. Generell gilt: Schafft ein parlamentarischer Leistungsgesetz einen Anspruch, lässt sich dagegen kein haushaltsrechtlicher Einwand formulieren. Das parlamentarische Haushaltsgesetz steht nicht über dem parlamentarischen Leistungsgesetz. Im Gegenteil: Das Haushaltsgesetz hat dienende Funktion. Es „dient der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben“ voraussichtlich notwendig sein wird, vgl. § 2 Satz 1 BHO. Der Haushaltsplan fasst daher die für das Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben zusammen. Reichen die veranschlagten Einnahmen nicht aus, um den Haushalt auszugleichen (vgl. Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG), sieht das Haushaltsgesetz in Höhe des Fehlbetrags Einnahmen etwa aus Krediten vor.<sup>54</sup> Ein parlamentarischer Leistungsgesetz erhöht also die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und damit den Bedarf an zu erwartenden Einnahmen, ohne dass das – dienende – Haushaltsrecht dem entgegensteht. Andernfalls wären neue Leistungsgesetze generell unzulässig. Doch das ist nicht der Fall, wie sich zum Beispiel aus Art. 104a Abs. 3 und 4 GG ergibt. Dort geht es ausdrücklich um „Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren“ (Abs. 3). Für den PAT bedeutet dies: Dass Arbeitgebern bei Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen Ansprüche auf einen Lohnkostenzuschuss zustehen, hat haushaltsrechtlich nur zur Folge, dass der Haushaltsgesetzgeber die im nächsten Haushaltsjahr zu diesem Zweck voraussichtlich anfallenden Mittel als Ausgaben und – damit der Haushalt ausgeglichen ist – in derselben Höhe Einnahmen ausweisen muss. Zugleich darf der Haushaltsgesetzgeber die den Bund treffenden Ausgaben für die Grundsicherung insoweit niedriger ansetzen, als sie aufgrund der öffentlich geförderten Beschäftigung voraussichtlich entfallen werden.

### III. Finanzverfassungsrecht

#### 1. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Dass der Staat wirtschaftlich handle, ist eine Vorgabe des Grundgesetzes, die Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG voraussetzt. Wirtschaftlichkeit im Sinn von Sparsamkeit bedeutet dabei, ein vorgegebenes Ziel mit möglichst minimalen Mitteln zu erreichen.<sup>55</sup> Diese Vorgabe steht dem PAT nicht entgegen. Das

---

<sup>51</sup> WD (Lohmann/Niespor), Zum Transfer passiver in aktive Leistungen, 2011, S. 12.

<sup>52</sup> Vgl. dazu WD (Lohmann/Niespor), Zum Transfer passiver in aktive Leistungen, 2011, S. 13 f.

<sup>53</sup> Vgl. nur Rossi, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2011, § 23 Rn. 10, § 44 Rn. 51 (sub IV.).

<sup>54</sup> Zu Planausgleichsgebot und Kreditfinanzierung vgl. nur BVerfGE 119, 96 (118 ff.); Gröpl, in: ders. (Hrsg.), BHO/LHO, 2011, § 2 Rn. 11; Jarass, in: Jarass/Piero, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 110 Rn. 5.

<sup>55</sup> Vgl. nur Hartmann, Öffentliches Haftungsrecht, 2013, S. 17 f.

gilt nach der Rechtsprechung schon deshalb, weil der Gesetzgeber kein Adressat dieser Vorgabe ist.<sup>56</sup> Im Gegenteil: Der Gesetzgeber ist derjenige, der das Ziel vorgibt. Die Festlegung des Gesetzesinhalts einschließlich des Gesetzesziels ist aber kein Teil der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes,<sup>57</sup> und das vom Parlament vorgegebene Ziel ist weder selbst Gegenstand der Wirtschaftlichkeitsmessung noch unterliegt es einem „Angemessenheits- oder Brauchbarkeitsvorbehalt[t]“.<sup>58</sup> Im Ergebnis dürfte der Gesetzgeber den Anspruch auf Lohnkostenzuschuss daher finanzverfassungsrechtlich sogar – anders als vorgeschlagen – in der vollen Höhe anfallender Bruttolohnkosten gewähren.<sup>59</sup>

## 2. Finanzierung durch Bund und Kommunen

### a) Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung gem. Art. 104a Abs. 1 GG

Die für die auszahlenden Lohnkostenzuschüsse an die Arbeitgeber gem. PAT-G erforderlichen Finanzmittel soll zum Teil der Bund (in Höhe des pauschalierten Regelbedarfs zur Sicherung des Lebensunterhalts zzgl. Versicherungszuschuss) und sollen zum Teil die Kommunen (in Höhe des pauschalierten Bedarfs für Unterkunft und Heizung) aufbringen. Art. 104a Abs. 1 GG schreibt jedoch vor, dass Bund und Länder die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, „gesondert“ zu tragen haben. Dieser sog. Grundsatz der „Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung“<sup>60</sup> verbietet regelmäßig eine Mischfinanzierung derart, dass der Bund Landesaufgaben finanziert.<sup>61</sup> Die Kommunen, die Art. 104a Abs. 1 GG nicht eigens nennt, sind dabei als Teil der Länder<sup>62</sup> in den Regelungsbereich der Vorschrift einbezogen; Art. 104a Abs. 1 GG gilt insofern auch zwischen Bund und Gemeinden.<sup>63</sup>

Die an die Arbeitgeber auszahlenden Lohnkostenzuschüsse sind Ausgaben, die sich im Sinn des Art. 104a Abs. 1 GG aus der Wahrnehmung der Aufgabe, das PAT-G zu vollziehen, ergeben. Ausgaben in diesem Sinn sind nämlich alle kassenwirksamen Geldzahlungen an Dritte<sup>64</sup>; der Lohnkostenzu-

---

<sup>56</sup> BVerfGE 127, 165 (213 f.); ebenso *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 114 Rn. 14; a.A. *Degenhart*, VVDStRL 55 (1996), S. 190 (205 f.); *Gröpl*, in: Bonner Kommentar, Art. 110 Rn. 140 (S. 137) (Stand: Dezember 2001); vgl. auch *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Band 2, 6. Aufl. 2012, Art. 114 Rn. 23; *Schulze-Fielitz*, VVDStRL 55 (1996), S. 231 (246) und allgemein für eine stärkere Beachtung ökonomischer Argumente durch den gemeinwohlverpflichteten Staat *Hartmann*, Öffentliches Haftungsrecht, 2013, S. 39 ff.

<sup>57</sup> BVerfGE 127, 165 (214).

<sup>58</sup> *Schwarz*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 114 Rn. 87 (mit dem – dort hervorgehobenen – Zitat); in der Sache ebenso *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 114 Rn. 14; vgl. auch BVerfGE 20, 56 (95 f.).

<sup>59</sup> Dementsprechend konnte das Modellprojekt „Bürgerarbeit“ die Beschäftigung mit einem Festbetrag fördern, der bis zu drei Jahre lang sowohl das Arbeitsentgelt als auch den Sozialversicherungsaufwand des Arbeitgebers abdeckte, vgl. WD (*Lohmann/Niespor*), Zum Transfer passiver in aktive Leistungen, 2011, S. 8 Fn. 7.

<sup>60</sup> BVerwG, NVwZ 1992, S. 264 (265); vgl. BVerwGE 44, 351 (364).

<sup>61</sup> BVerfGE 26, 338 (390 f.) (zu Art. 106 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 GG); BVerwGE 44, 351 (364 f.); 102, 119 (124); *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 104a Rn. 3.

<sup>62</sup> BVerfGE 39, 96 (109); 119, 331 (364); *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfau, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 84 Rn. 22; *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Aufl. 2008, § 126 Rn. 174 f.

<sup>63</sup> BVerfGE 86, 148 (215); BVerwGE 44, 351 (364 f.); 98, 18 (21); 100, 56 (58 f.); *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Band III, 2. Aufl. 2008, Art. 104a Rn. 20 m.w.N.; im Ausgangspunkt ebenso *Hellermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band III, 6. Aufl. 2010, Art. 104a Rn. 59.

<sup>64</sup> *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Band III, 2. Aufl. 2008, Art. 104a Rn. 15; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 104a Rn. 2.

schuss an den Arbeitgeber ist als sog. Zweckausgabe<sup>65</sup> erfasst.<sup>66</sup> Wahrnehmung meint den unmittelbaren Vollzug eines Gesetzes. Nicht, wer eine (kostenverursachende) Regelung getroffen hat (hier: der Bund als Gesetzgeber des PAT-G), ist also entscheidend, sondern wem die Verwaltungskompetenz zusteht.<sup>67</sup> Für den PAT sind es (auch) die Kommunen, die den Lohnkostenzuschuss auszahlen. Gem. Art. 104a Abs. 1 GG gilt daher die Regel, dass die Länder einschließlich der Kommunen die Kosten des Lohnkostenzuschusses finanzieren müssen. Die Kostenbeteiligung des Bundes ist danach nur zulässig, wenn das Grundgesetz eine Ausnahme von dieser Regel bestimmt.

### **b) Ausnahme für Geldleistungsgesetze des Bundes gem. Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG**

Eine Ausnahme vom Grundsatz der Konnexität ist gem. Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG möglich. Danach können Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, bestimmen, dass diese Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Das PAT-G ist als Bundesgesetz, das Geldleistungen gewährt, geplant, dessen Ausführung (auch) den Kommunen als Teil der Länder (s.o.) obliegt. Nach den zugrundeliegenden Berechnungen trägt der Bund den Lohnkostenzuschuss von insgesamt 881,00 EUR pro Vollzeitbeschäftigtem und Monat zu einem Teil, nämlich in Höhe von 538,01 EUR.<sup>68</sup> Hinzu kommt noch die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung gem. § 46 Abs. 5 SGB II. Die vorgeschlagene Mischfinanzierung des PAT durch Bund und Kommunen ist damit finanzverfassungsrechtlich gem. Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG zulässig.<sup>69</sup>

Dasselbe Ergebnis gilt, soweit Art. 91e GG als speziellere Norm die Anwendbarkeit des Art. 104a Abs. 1 GG von vornherein ausschließt.<sup>70</sup>

### **c) Durchführung des PAT-G als Auftragsverwaltung gem. Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG**

Gem. Art. 104 Abs. 3 Satz 2 GG wird das PAT-G im Auftrag des Bundes durchgeführt, wenn dieser die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt. Nach dem zu untersuchenden Vorschlag treffen den Bund pro Vollzeitbeschäftigtem und Monat mit der Regelleistung und den Versicherungsbeiträgen bereits 538,01 EUR des Lohnkostenzuschusses von insgesamt 881,00 EUR,<sup>71</sup> d.h. der Bund trägt schon inso-

---

<sup>65</sup> Zum Begriff *von Arnim*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Aufl. 2008, § 138 Rn. 20; Heintzen, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Band 2, 6. Aufl. 2012, Rn. 18 f.; Prokisch, Bonner Kommentar, Art. 104a Rn. 294 ff. (Stand: Mai 2003).

<sup>66</sup> Ebenso allgemein für Zuwendungen aufgrund von Geldleistungsgesetzen Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG, Band III, 2. Aufl. 2008, Art. 104a Rn. 18.

<sup>67</sup> Heintzen, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Band 2, 6. Aufl. 2012, Rn. 13 ff.; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 104a Rn. 2.

<sup>68</sup> 382,00 EUR Regelleistung + 156,01 EUR Versicherungsbeiträge = 538,01 EUR Bundesanteil.

<sup>69</sup> Ebenso WD (Lohmann/Niespor), Zum Transfer passiver in aktive Leistungen, 2011, S. 10: Das Vorbild der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zeige, wie das Geld, das der Bund beisteuert, durch die Länder anteilig an die Kommunen weitergegeben werden könne. Eine „Finanzierung des ‚Passiv-Aktiv-Transfers‘ durch Bund und Kommunen“ sei „möglich, wenn die Trägerschaft bei den Kommunen liegt.“ In ihrem Gutachten vom 10. November 2011 übergehen WD (Lohmann/Niespor) a.a.O. freilich den kurz zuvor, am 27. Juni 2010, in Kraft getretenen Art. 91e GG.

<sup>70</sup> So Mehde, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Art. 91e Rn. 11, 27 f. (21. Edition, Stand: 01.06.2014).

<sup>71</sup> Oben Fn. 68.

weit rund 60 Prozent der Kosten<sup>72</sup>. Hinzu kommt auch insoweit die erwähnte Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung gem. § 46 Abs. 5 SGB II. Das PAT-G würde also im Auftrag des Bundes durchgeführt werden. Es handelt sich um sog. „Bundesauftragsverwaltung“<sup>73</sup> oder – besser gesagt, weil die Bundesbehörden gerade nicht tätig werden<sup>74</sup> – schlicht um „Auftragsverwaltung“<sup>75</sup>.

#### **d) Zustimmungspflichtigkeit des PAT-G gem. Art. 104a Abs. 4 GG**

Weil das PAT-G, ein Bundesgesetz, also gem. Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG im Auftrag des Bundes ausgeführt wird, muss der Bundesrat diesem Geldleistungsgesetz gem. Art. 104a Abs. 4 GG zustimmen. Im Fall des PAT-G ergibt sich die Zustimmungspflichtigkeit außerdem aus Art. 91e Abs. 3 a.E. GG. Das Gesetz ist also zustimmungspflichtig, ohne dass es dafür auf das Verhältnis von Art. 104a und Art. 91e GG ankäme.<sup>76</sup>

### **IV. Aufgabenübertragungsverbot gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG**

#### **1. Wirkungsweise des Aufgabenübertragungsverbots**

Seit der Föderalismusreform 2006<sup>77</sup> verbieten Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG dem Bundesgesetzgeber, den Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben zu übertragen. Dass das sog. Aufgabenübertragungsverbot wortgleich in zwei Vorschriften enthalten ist, liegt daran, dass Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG ausweislich seines Zusammenhangs die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder „als eigene Angelegenheit“ der Länder regelt (vgl. Art. 83, Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG) und daher die Aufgabenübertragung nur für ebendiese Fälle der sog. „Landeseigenverwaltung“<sup>78</sup> verbietet.<sup>79</sup> Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG regelt dagegen, ebenfalls ausweislich seines Zusammenhangs, den anderen Fall der Ausführung von Bundesgesetzen, die Ausführung durch die Länder „im Auftrage des Bundes“, und verbietet die Aufgabenübertragung dementsprechend für ebendiese Fälle der sog.

---

<sup>72</sup>  $\frac{538,01 \text{ EUR}}{888,01 \text{ EUR}} \approx 0,60586$ .

<sup>73</sup> So z.B. Antwort der Bundesregierung, BT-Drs. 16/5032 v. 18.04.2007, S. 2; schon unter der Weimarer Reichsverfassung war der parallel gebildete Ausdruck der „Reichsauftragsverwaltung“ gebräuchlich, vgl. *Anschütz*, Verfassung des Deutschen Reichs, 14. Aufl. 1933, Art. 14 Anm. 4 in Fn. 1 m.w.N.

<sup>74</sup> *Kluth*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 85 Rn. 30 (Stand: 155. Aktualisierung, Dezember 2011); *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 85 Rn. 2; *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Art. 85 Rn. 5 (21. Edition, Stand: 01.06.2014).

<sup>75</sup> BT-Drs. 16/813 v. 07.03.2006, S. 15; BVerfGE 81, 310 (331); BVerwGE 100, 56 (58); auch dieser Ausdruck war bereits unter der Weimarer Reichsverfassung gebräuchlich, vgl. *Anschütz*, Verfassung des Deutschen Reichs, 14. Aufl. 1933, Art. 14 Anm. 4 bei Fn. 1 m.w.N. („Auftragsangelegenheit“).

<sup>76</sup> Vgl. dazu *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Art. 91e Rn. 23 (Stand: 62. Lfg., Mai 2011) (Art. 91e GG ohne Abweichungen von der Regel des Art. 104a Abs. 1 GG).

<sup>77</sup> *Germann*, in: Kluth (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz, 2007, Art. 84, 85 Rn. 7; *Kluth*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 85 Rn. 12 (Stand: 155. Aktualisierung, Dezember 2011); *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 84 Rn. 7.

<sup>78</sup> *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 83 Rn. 1, Art. 84 Rn. 1.

<sup>79</sup> *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Band III, 2. Aufl. 2008, Art. 85 Rn. 28.

„Auftragsverwaltung“<sup>80</sup>.<sup>81</sup> Neben diese beiden Formen, in denen die Länder Bundesgesetze ausführen, tritt gem. Art. 86 GG die Ausführung von Bundesgesetzen durch den Bund selbst.<sup>82</sup>

In der Zusammenschau beider Regelungen schützen Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG die Kommunen davor, dass ihnen Bundesgesetze neue Aufgaben übertragen: Führt der Bund selbst ein Bundesgesetz aus, sind die Kommunen ohnehin „aus dem Schneider“: Weil ohnehin nur Bundesbehörden tätig werden, bedarf es keines Verbots der Aufgabenübertragung auf Kommunen. Führen die Länder ein Bundesgesetz aus, wie es der Regelvorgabe des Art. 83 GG entspricht, kann das Bundesgesetz nicht selbst die Vorgabe enthalten, dass innerhalb der Landesverwaltung die Kommunen dieses Gesetz ausführen müssten. Denn für beide Fälle der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder, also sowohl für die Landeseigenverwaltung als auch für die Auftragsverwaltung, greift das Aufgabenübertragungsverbot, in diesem Fall gem. Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG, in jenem gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG. Im Ergebnis kann den Kommunen daher seit Inkrafttreten des Aufgabenübertragungsverbots nur noch durch Landesrecht eine neue Aufgabe der Gesetzesausführung übertragen werden.<sup>83</sup> Falls ein Landesgesetz das tut, bestimmen nun aber die Landesverfassungen, dass das Land den Kommunen die damit verbundenen Kosten erstattet.<sup>84</sup> Diese Vorgabe wird ebenfalls<sup>85</sup> „Konnexitätsprinzip“<sup>86</sup> genannt, obwohl der Begriff „Konnexitätsregel“<sup>87</sup> treffender wäre. Das Zusammenspiel von bundesverfassungsrechtlichem Aufgabenübertragungsverbot und landesverfassungsrechtlichem Erstattungsanspruch bringt das Ziel zum Ausdruck, das der grundgesetzändernde Gesetzgeber mit dem Aufgabenübertragungsverbot hauptsächlich verfolgt hat: die Kommunen vor den finanziellen Lasten zu schützen, die mit der Übertragung neuer Aufgaben verbunden sind.<sup>88</sup>

---

<sup>80</sup> *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 83 Rn. 1, Art. 85 Rn. 1. Zum Begriff oben bei Fn. 75.

<sup>81</sup> Vgl. *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 85 Rn. 3 („Folgeänderung“).

<sup>82</sup> *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 83 Rn. 1, Art. 86 Rn. 1.

<sup>83</sup> BT-Drs. 16/813 v. 07.03.2006, S. 15; *Germann*, in: Kluth (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz, 2007, Art. 84, 85 Rn. 108; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 83 Rn. 1, Art. 84 Rn. 7. Zur Fortgeltung bestehender Aufgabenzuweisungen vgl. Art. 125a Abs. 1 GG.

<sup>84</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung, BT-Drs. 16/5032 v. 18.04.2007, S. 2.

<sup>85</sup> Zur Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung gem. Art. 104a Abs. 1 GG siehe oben bei Fn. 60, zur Bezeichnung als „Konnexitätsprinzip“ siehe nur *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Band III, 2. Aufl. 2008, Art. 104a Rn. 15.

<sup>86</sup> *Broß/Mayer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Band 2, 6. Aufl. 2012, Art. 84 Rn. 32; *Germann*, in: Kluth (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz, 2007, Art. 84, 85 Rn. 106 m.w.N.; *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Band III, 2. Aufl. 2008, Art. 84 Rn. 72.

<sup>87</sup> Antwort der Bundesregierung, BT-Drs. 16/5032 v. 18.04.2007, S. 2; *Hömig*, in: ders. (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2013, Art. 28 Rn. 21, Art. 84 Rn. 13; *Oebbecke*, GemH (im Erscheinen), sub I.

<sup>88</sup> LSG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 25.04.2013 – L 36 AS 2095/12 NK, juris Rn. 41; Bericht des Rechtsausschusses, BT-Drs. 16/2069 v. 29.06.2006, S. 4; Antwort der Bundesregierung, BT-16/8688 v. 02.04.2008, S. 18; *Broß/Mayer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Band 2, 6. Aufl. 2012, Art. 84 Rn. 28, 32; *Dittmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 84 Rn. 13; *Groß*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), GG, Art. 84 Rn. 21; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfau, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 84 Rn. 24, 29; *ders.*, ZG 2007, S. 21 (27); *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Band III, 2. Aufl. 2008, Art. 84 Rn. 9; Art. 85 Rn. 28; *Huber/Wollenschläger*, VerwArch 100 (2009), S. 305 (306 f.); *Kahl/Schmidtchen*, LKV 2011, S. 439 (443); *dies.*, Kommunalen Klimaschutz, 2013, S. 302 f.; *Kluth*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 85 Rn. 86 (Stand: 15. Aktualisierung, Dezember 2011); *Knitter*, ZG 2009, S. 18 (22, 23, 33); *Oebbecke*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Aufl. 2008, § 136 Rn. 20, 32 f.; *Pieroth*, in: FS Schnapp, 2008, S. 213 (216 ff.); *Schoch*, DVBl. 2007, S. 261 (263); *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Art. 84 Rn. 27 f. (21. Edition, Stand: 01.06.2014); vgl. auch *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 28 Rn. 122; *Germann*, in: Kluth (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz, 2007, Art. 84, 85 Rn. 106.

## 2. Unanwendbarkeit des Aufgabenübertragungsverbots gem. Art. 91e GG

Der Anwendungsbereich des Aufgabenübertragungsverbots nach Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG wird durch Art. 91e GG eingeschränkt. Diese Vorschrift wurde im Jahr 2010, also nach der Föderalismusreform 2006, in das Grundgesetz aufgenommen, als Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007<sup>89, 90</sup>. Art. 91e GG erwähnt nicht nur die Länder, sondern ausdrücklich auch die Gemeinden und Gemeindeverbände, obwohl das Grundgesetz sie in diesen Zusammenhängen ansonsten als Teil der Länder anspricht.<sup>91</sup> Durch die abweichende Formulierung „durchbricht“ Art. 91e GG „das Verbot der bundesgesetzlichen Aufgabenübertragung auf kommunale Behörden“<sup>92</sup>. Nach dem Grundsatz *lex specialis derogat legi generali* sind Art. 84 Abs. 1 Satz 7, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG daher „auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitssuchende“ (Art. 91e Abs. 1 GG) nicht anwendbar.<sup>93</sup> Dieses Ergebnis entspricht dem ausdrücklich geäußerten Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers.<sup>94</sup> Der Bundesgesetzgeber darf daher unmittelbar kommunalen Träger mit der Grundsicherung befassen. Das Grundgesetz steht insbesondere einem Aufgabenzuwachs kommunaler Träger durch Änderungen des SGB II nicht entgegen.<sup>95</sup> Auch das entspricht dem erklärten Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers.<sup>96</sup> Für Optionskommunen gilt dasselbe gem. Art. 93 Abs. 2 GG.<sup>97</sup>

Der Lohnkostenzuschuss für Arbeitgeber, die Langzeitarbeitslose einstellen, sind ein Fall der „Grundsicherung für Arbeitssuchende“, wie dessen bisherige Regelung in § 16e des *SGB II – Grundsicherung für Arbeitssuchende* belegt und wie § 1 Abs. 3 Nr. 1 SGB II ausdrücklich bestimmt. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hatte bei der Verwendung des Begriffs der Grundsicherung für Arbeitssuchende in Art. 91e Abs. 1 GG gerade die in § 1 SGB II beschriebenen Leistungen „zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit insbesondere durch Eingliederung in Arbeit“ und „zur Sicherung des Lebensunterhalts“ vor Augen.<sup>98</sup>

---

<sup>89</sup> BVerfGE 119, 331 ff.

<sup>90</sup> Zu Vor- und Entstehungsgeschichte vgl. nur *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Art. 91e Rn. 1 ff., 4 ff., 8 ff. (Stand: 62. Lfg., Mai 2011); *Mehde*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Art. 91e Rn. 1 f., 3 ff., 7 ff. (21. Edition, Stand: 01.06.2014); *Zieglmeier*, KommJur 2010, S. 441 (441 f.).

<sup>91</sup> Siehe nur oben bei Fn. 62 f.

<sup>92</sup> *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 91e Rn. 1; in der Sache ebenso *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Art. 91e Rn. 11 (Stand: 62. Lfg., Mai 2011).

<sup>93</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Art. 91e Rn. 9, 11, 19 (Stand: 62. Lfg., Mai 2011); *Mehde*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Art. 91e Rn. 11, 14 (21. Edition, Stand: 01.06.2014); *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 91e Rn. 1.

<sup>94</sup> Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91e), BT-Drs. 17/1554 v. 04.05.2010, S. 4 („Das Verbot einer bundesgesetzlichen Aufgabenübertragung auf die Gemeinden und Gemeindeverbände (Artikel 84 Absatz 1 Satz 7, Artikel 85 Absatz 1 Satz 2 GG) gilt nicht“).

<sup>95</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Art. 91e Rn. 19 (Stand: 62. Lfg., Mai 2011); *Mehde*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Art. 91e Rn. 16 (21. Edition, Stand: 01.06.2014).

<sup>96</sup> Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91e), BT-Drs. 17/1554 v. 04.05.2010, S. 4 („Erfasst ist daher auch ein zukünftiger Aufgabenzuwachs bei den kommunalen Trägern bei Änderungen des SGB II“).

<sup>97</sup> Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91e), BT-Drs. 17/1554 v. 04.05.2010, S. 4 f.; *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Art. 91e Rn. 26 (Stand: 62. Lfg., Mai 2011); *Mehde*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Art. 91e Rn. 22, 28 (21. Edition, Stand: 01.06.2014).

<sup>98</sup> Vgl. *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Art. 91e Rn. 17 f. (Stand: 62. Lfg., Mai 2011) („liegt auf der Hand“); *Mehde*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Art. 91e Rn. 16 (21. Edition, Stand: 01.06.2014) („erkennbar“).

Unabhängig davon ist der Sinn des Aufgabenübertragungsverbots im Fall des PAT ohnehin gewährt. Die Kommunen bedürfen des Schutzes vor finanzieller Belastung durch bundesgesetzliche Aufgabenübertragung nicht,<sup>99</sup> denn der Lohnkostenzuschuss beschert ihnen keine Mehrkosten. Derselbe (pauschalierte) Betrag, den die Kommunen bislang den Langzeitarbeitslosen als Kosten der Unterkunft und Heizung gezahlt haben, fließt nun als Teil des Lohnkostenzuschusses an den Arbeitgeber, der den Langzeitarbeitslosen eingestellt hat, und in etwa derselbe Verwaltungsaufwand, der zuvor für die Leistungsgewährung an den Arbeitslosen entstanden ist, entsteht nun für die Leistungsgewährung an den Arbeitgeber. Die Berechnung nach Pauschalen ist zulässig,<sup>100</sup> das Aufgabenübertragungsverbot steht dem PAT nicht entgegen<sup>101</sup>.

## V. Garantie des Existenzminimums gem. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG

Dem Vorschlag der Diakonie ist entgegengehalten worden, dass er mit Art. 1 Abs. 1 GG unvereinbar sei: Weil die Regelleistung der Grundsicherung, die Beiträge zur Krankenversicherung und die Kosten der Unterkunft und Heizung das Existenzminimum des Langzeitarbeitslosen sicherten, könne dieses Geld nicht als ein an den Arbeitgeber auszuzahlender Lohnkostenzuschuss zweckentfremdet werden.

In der Tat schützen die Leistungen gem. SGB II das Existenzminimum des Berechtigten, vgl. nur § 1 Abs. 1 SGB II, und in der Tat geschieht das in Konkretisierung verfassungsrechtlicher Vorgaben<sup>102</sup>: Das Grundgesetz garantiert das Existenzminimum nach der Rechtsprechung gem. Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG.<sup>103</sup> Voraussetzung eines Leistungsanspruchs auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums gegen den Staat ist dabei jedoch, dass der Betreffende die notwendigen Mittel „weder aus seiner Erwerbstätigkeit, noch aus eigenem Vermögen noch durch Zuwendungen Dritter erhalten kann“<sup>104</sup>. Nur dem „mittellosen Bürger“ muss der Staat die „Mindestvoraussetzungen“ eines menschenwürdigen Daseins „erforderlichenfalls durch Sozialleistungen ... sichern“<sup>105</sup>. Folgerichtig sind auch die Leistungen der Grundsicherung gem. SGB II „subsidiär“<sup>106</sup> gegenüber dem Einsatz ihrer Arbeitskraft und dem daraus erzielten eigenen Einkommen.

Der PAT gewährt dem Arbeitgeber nur dann einen Lohnkostenzuschuss, wenn er gerade einen Langzeitarbeitslosen einstellt. Der Langzeitarbeitslose erhält aufgrund seiner Beschäftigung einen Arbeits-

---

<sup>99</sup> Nw. oben Fn. 88.

<sup>100</sup> Vgl. *Mehde*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Art. 91e Rn. 28 (21. Edition, Stand: 01.06.2014).

<sup>101</sup> *WD (Lohmann/Niespor)*, Zum Transfer passiver in aktive Leistungen, 2011, S. 10 f., kommen in ihren nebenbei gemachten, mir nicht vollständig nachvollziehbaren Bemerkungen zum Aufgabenübertragungsverbot möglicherweise zu einem anderen Ergebnis, übergehen in ihrer Ausarbeitung vom 10. November 2011 allerdings auch den kurz zuvor, am 27. Juni 2010, in Kraft getretenen Art. 91e GG.

<sup>102</sup> BVerfG, NVwZ 2005, S. 927 (928); *Bieback*, in: Gagel (Hrsg.), SGB II/SGB III, 53. EL 2014, Rn. 16 vor § 1 SGB II (Stand: 31. EL 2008); *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Band I, 3. Aufl. 2013, Art. 1 Rn. 155; *WD (Lohmann/Niespor)*, Zum Transfer passiver in aktive Leistungen, 2011, S. 5.

<sup>103</sup> BVerfGE 45, 187 (228); 113, 88 (108 f.); 123, 267 (363); 125, 175 (175, 222); zur Verwurzelung im Sozialstaatsprinzip siehe bereits BVerfGE 40, 121 (133).

<sup>104</sup> BVerfGE 125, 175 (222); *Jarass*, in: *ders./Pieroth*, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 1 Rn. 15.

<sup>105</sup> BVerfGE 82, 60 (85); *Jarass*, in: *ders./Pieroth*, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 1 Rn. 22; in der Sache ebenso BVerfGE 40, 121 (133); *Höfling*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 1 Rn. 31, 48.

<sup>106</sup> *Bieback*, in: Gagel (Hrsg.), SGB II/SGB III, 53. EL 2014, Rn. 15 vor § 1 SGB II (Stand: 31. EL 2008).

lohn, der oberhalb jener Sozialleistungen liegt, die er zuvor bezog (siehe oben unter B.). Daher vermag der Langzeitarbeitslose sein Existenzminimums nunmehr selbst zu sichern, eben aufgrund der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und also aus eigener Erwerbstätigkeit. Die Verfassung fordert für diesen Fall keine Staatsleistungen. Der Staat sichert das Existenzminimum gewissermaßen als „Ausfallbürge“ nur für den Fall, solange und soweit der Betroffene bedürftig ist. Entfällt die Bedürftigkeit, muss der Staat nicht mehr eingreifen.

Entfällt die Bedürftigkeit nur zum Teil, etwa weil der Geförderte nur in Teilzeit beschäftigt wird, muss der Staat insoweit, wie die Bedürftigkeit entfällt, nicht mehr eingreifen. Der Staat schuldet dementsprechend Sozialleistungen auch nur noch in Höhe der Differenz zwischen dem erzielten Arbeitslohn und dem Existenzminimum. In der Summe ist das Existenzminimum des ehemaligen Arbeitslosen daher auch in dieser Konstellation garantiert. Der PAT steht im Einklang mit Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG.

## VI. Europäisches Beihilferecht

### 1. Lohnkostenzuschüsse für benachteiligte Arbeitnehmer als Beihilfe

Weil die Europäische Union seit ihrer Gründung auf die Schaffung und Erhaltung eines gemeinsamen Binnenmarkts zielt,<sup>107</sup> muss das Europarecht staatlichen Beihilfen mit Skepsis begegnen. Folgerichtig erklärt Art. 107 Abs. 1 AEUV aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art für mit dem Binnenmarkt unvereinbar, sofern die Beihilfe aufgrund der Begünstigung bestimmter Unternehmen den Wettbewerb verfälscht oder nur zu verfälschen droht und so den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt. Unter diesen Voraussetzungen besteht ein grundsätzliches Verbot staatlicher Beihilfen.<sup>108</sup>

Der Begriff der Beihilfe ist im Unionsrecht nicht definiert.<sup>109</sup> Er erfasst nach der Rechtsprechung staatlich gewährte Vorteile, die – gleich in welcher Form (Tun oder Unterlassen) – „die Belastung mindern, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat“<sup>110</sup>. In der Literatur werden Beihilfen bisweilen als Zuwendungen beschrieben, denen keine marktgerechte Gegenleistung für eine vom Zuwendungsempfänger erbrachte Leistung darstellen.<sup>111</sup> Nach beiden Begriffsbestimmungen erscheint ein staatlicher Lohnkostenzuschuss für einen privaten Arbeitgeber geradezu als ein Musterfall staatlicher Beihilfen<sup>112</sup>.<sup>113</sup> Davon geht auch das Sekundärrecht aus.<sup>114</sup>

---

<sup>107</sup> Zur „Wirtschaftsgegründetheit der Europäischen Gemeinschaft“ (*Masing*) vgl. nur *Hartmann*, Öffentliches Haftungsrecht, 2013, S. 322 m.w.N.

<sup>108</sup> *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 107 AEUV Rn. 1, 8.

<sup>109</sup> *Niemeyer*, *EuZW* 1993, S. 273 (273) („no general definition“); zu einem aktuellen Entwurf, den die Europäische Kommission im Rahmen der Beihilferechtsreform vorgelegt hat, vgl. nur *Stöbener*, *EuZW* 2014, S. 601 (602).

<sup>110</sup> Vgl. nur *EuGH*, Urt. v. 27.06.2000 – Rs. C-404/97, *Slg.* 2000, I-4922, Rn. 44 – *Kommission/Portugal*; Urt. v. 07.03.2002 – Rs. C-310/99, *Slg.* 2002, I-2316, Rn. 51 – *Italien/Kommission*.

<sup>111</sup> *Müller-Graff*, *ZHR* 152 (1988), S. 403 (418) (mit der Abgrenzung nach „marktrelativer Günstigkeit“, dort hervorgehoben).

<sup>112</sup> *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 107 AEUV Rn. 26, 38, 75; *WD (Derksen)*, Finanzierung einer dauerhaften Beschäftigung aus passiven Leistungen im Europäischen Beihilferecht, 2011, S. 6, 8.

<sup>113</sup> Nach dem sog. private-investor-test bzw. dem market economy investor principle (vgl. dazu *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 107 AEUV Rn. 11) ergibt sich nichts anderes, weil der Lohnkosten- als verlorener Zuschuss nicht einmal langfristig auf ökonomische Rentabilität zielt.

Für den PAT kommt freilich als Besonderheit hinzu, dass der Lohnkostenzuschuss gerade für die Einstellung eines ehemaligen Langzeitarbeitslosen gezahlt wird. Das wirft die Frage auf, ob ein solcher Lohnkostenzuschuss tatsächlich eine „Begünstigung“ darstellt. Art. 107 Abs. 1 AEUV erfasst nur Begünstigungen als Beihilfe („Beihilfen ...“, die durch die Begünstigung ...“). Der Lohnkostenzuschuss für die Beschäftigung eines Langzeitarbeitslosen wird aber gerade deshalb gezahlt, weil Langzeitarbeitslose ohne einen solchen Zuschuss erfahrungsgemäß eine Beschäftigung kaum zu finden vermögen. Aus Sicht eines typischen Arbeitgebers ist die Leistung, die der Langzeitarbeitslose nach der langen Zeit der Arbeitslosigkeit erbringt, „ihr Geld nicht wert“, genauer: liegt ihr Wert unterhalb des Mindestlohns von 8,50 EUR/Stunde. Der Lohnkostenzuschuss schafft hier Abhilfe: In seiner Folge treffen den Arbeitgeber die Bruttolohnkosten nicht mehr in voller Höhe, sondern nur noch zum Teil. Weil der Lohnkostenzuschuss des PAT also einen „Minderleistungsausgleich“ darstellt, wirft der Wissenschaftliche Dienst die Frage auf, ob überhaupt eine Begünstigung vorliege.<sup>115</sup> Ob diese Zweifel begründet sind, kann für die praktische Umsetzung des PAT jedoch dahinstehen. Denn das Sekundärrecht erfasst Lohnkostenzuschüsse auch für benachteiligte Arbeitnehmer einschließlich der Langzeitarbeitslosen ausdrücklich als Beihilfe (in Art. 1 Nr. 1 f), Art. 2 Nr. 4 a), Nr. 99, Art. 32 AGVO 2014<sup>116</sup>).<sup>117</sup>

## 2. Keine Beeinträchtigung des Binnenmarkts unterhalb der De-minimis-Schwellenwerte

Weil es dem Beihilfeverbot darum geht, Wettbewerbsverfälschung im Binnenmarkt zu verhindern, lässt das Unionsrecht Beihilfen, die außerhalb eines Mitgliedstaats keine Wirkungen entfalten, zu. Art. 107 Abs. 1 AEUV geht damit ausdrücklich nicht davon aus, dass jede Beihilfegewährung schon als solche den binnenmarktlichen Wettbewerb zu verfälschen drohe<sup>118</sup>. Im Gegenteil: Die Vorschrift erfasst ausdrücklich nur solche Beihilfen, bei denen hinzukommt, dass sie „den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen“ und so „den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“. Dementsprechend lässt die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung Beihilfen für ein Unternehmen zu, die in der Gesamtsumme unterhalb eines „De-minimis-Schwellenwerts“ verbleiben. In diesen Fällen findet das Beihilfenrecht keine Anwendung.<sup>119</sup> Der De-minimis-Schwellenwert beträgt 200.000 € pro Unternehmen innerhalb von drei Jahren (De-minimis-VO 2013<sup>120</sup>).<sup>121</sup>

---

<sup>114</sup> Vgl. nur Art. 40 der zum 1.7.2014 außer Kraft getretenen Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (EG) 800/2008, der „Beihilfen in Form von Lohnkostenzuschüssen für die Einstellung benachteiligter Arbeitnehmer“ betraf.

<sup>115</sup> WD (Derksen), Finanzierung einer dauerhaften Beschäftigung aus passiven Leistungen im Europäischen Beihilferecht, 2011, S. 6 f.

<sup>116</sup> Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Freistellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

<sup>117</sup> Im Ergebnis ebenso von Wallenberg/Schütte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 53. EL 2014, Art. 107 AEUV Rn. 373 (Stand: 46. EL 2011); WD (Derksen), Finanzierung einer dauerhaften Beschäftigung aus passiven Leistungen im Europäischen Beihilferecht, 2011, S. 7.

<sup>118</sup> Nachweise bei Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 107 AEUV Rn. 30.

<sup>119</sup> WD (Derksen), Finanzierung einer dauerhaften Beschäftigung aus passiven Leistungen im Europäischen Beihilferecht, 2011, S. 10; gegen die Vereinbarkeit der AGVO mit dem Primärrecht Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 107 AEUV Rn. 35.

<sup>120</sup> Art. 3 Abs. 2 UAbs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18.12.2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen, ABl. L 352 v. 24.12.2013, S. 1 ff., vgl. auch deren Erwägungsgrund 3.

<sup>121</sup> Zur Beihilferechtsreform und ihrem Abschluss siehe nur Stöbener, EuZW 2014, S. 484, und dies., EuZW 2014, S. 601 f.

Der Lohnkostenzuschuss gem. PAT-G bleibt unterhalb der Grenze von 200.000 € in drei Jahren, wenn ein Unternehmen öffentlich gefördert nicht mehr als sechs ehemalige Langzeitarbeitslose in Vollzeit beschäftigt.<sup>122</sup> Sofern ein Unternehmen daneben keine weiteren Beihilfen erhält, ist der Lohnkostenzuschuss gem. PAT-G in diesem Umfang mit dem europäischen Beihilferecht vereinbar.

### 3. Ausnahmen vom Beihilfeverbot nach der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung

Die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) erklärt außerdem ganze Gruppen von Beihilfen unter bestimmten Voraussetzungen für unionsrechtmäßig. Gem. Art. 3 AGVO sind Beihilferegelungen, die die Voraussetzungen der AGVO erfüllen, „im Sinne des Artikels 107 Absatz 2 oder 3 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der Anmeldepflicht nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV freigestellt“. Zu den unter weiteren Voraussetzungen freigestellten Regelungen zählen insbesondere Beihilfen für die Einstellung und zum Ausgleich für die Unterstützung benachteiligter Arbeitnehmer.

Voraussetzung für eine Freistellung gem. AGVO ist zunächst, dass die Verordnung überhaupt anwendbar ist. Das ist bei Beihilfen für benachteiligte Arbeitnehmer der Fall, sofern die Lohnkostenzuschüsse die Schwelle von 5 Mio. EUR pro Unternehmen und Jahr nicht überschreiten (Art. 4 Nr. 1 lit. o) und r), Art. 5 Nr. 1, Nr. 2 lit. a) AGVO). Für die Gruppenfreistellung maßgebend ist insoweit also die Einzelbeihilfe für ein Unternehmen.

Im Fall von Beihilferegelungen über Lohnkostenzuschüsse für die Einstellung benachteiligter Arbeitnehmer stellt Art. 32 Nr. 1 AGVO die Gruppenfreistellung unter weitere Voraussetzungen. Dabei definiert Art. 2 Nr. 4 lit. a) AGVO 2014 als benachteiligt weiterhin<sup>123</sup> insbesondere Personen, die in den vorangegangenen sechs Monaten keiner regulären bezahlten Beschäftigung nachgegangen sind. Stark benachteiligt ist gem. Art. 2 Nr. 19 AGVO a.F., Art. 2 Nr. 99 AGVO nach wie vor<sup>124</sup>, wer seit mindestens 24 Monaten ohne eine solche Beschäftigung auskommt. Um in den Genuss einer Gruppenfreistellung zu kommen, müsste das PAT-G den Lohnkostenzuschuss also auf Personen, die seit sechs Monaten oder länger keiner regulären bezahlten Beschäftigung nachgegangen sind, beschränken.<sup>125</sup>

Auch in diesem Fall sind Lohnkostenzuschüsse nicht unbeschränkt möglich. Die Beschränkungen sind stellenspezifischer, zeitlicher und finanzieller Art. Zum Ersten müsste der ehemalige Langzeitarbeitslose gem. Art. 32 Nr. 4 AGVO auf einer Stelle beschäftigt werden, die nicht infolge des Abbaus von Arbeitsplätzen frei geworden ist. Zum Zweiten müsste das PAT-G den Lohnkostenzuschuss zeitlich auf 12 Monate bei benachteiligten und auf 24 Monate bei stark benachteiligten Arbeitnehmern begrenzen.<sup>126</sup> Diese Vorgabe folgt aus Art. 32 Nr. 2 AGVO. Zum Dritten dürfte der Zuschuss finanziell die

---

<sup>122</sup>  $\frac{200.000 \text{ EUR}}{888,01 \text{ EUR} \cdot 36} \approx 6,26$ .

<sup>123</sup> Vgl. Art. 2 Nr. 18 AGVO a.F.

<sup>124</sup> Hinzu kommen Arbeitnehmer, die seit mindestens 12 Monaten ohne eine reguläre bezahlte Beschäftigung sind und einer der in Art. 2 Nr. 4 lit. b) bis g) AGVO genannten Gruppen angehören, also z.B. zwischen 15 und 24 Jahre oder über 50 Jahre alt, allein erziehen oder einer ethnischen Minderheit angehören.

<sup>125</sup> Der Bundesrats-Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der öffentlich geförderten Beschäftigung, BT-Drs. 17/14404 v. 18.07.2013, S. 5, verlangt u.a. eine Arbeitslosigkeit von mindestens einem Jahr (§ 16e Abs. 3 Nr. 1 SGB II a.F.=n.F.).

<sup>126</sup> Der Bundesrats-Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der öffentlich geförderten Beschäftigung, BT-Drs. 17/14404 v. 18.07.2013, S. 5, sieht den Lohnkostenzuschuss über einen Zeitraum von zwei Jahren vor mit der Möglichkeit, auf Antrag um „jeweils ein weiteres Jahr“, also mehrfach, zu verlängern (§ 16e Abs. 4 Satz 1 SGB II n.F.=Art. 1 Nr. 1 d) aa) des Artikelgesetzes).

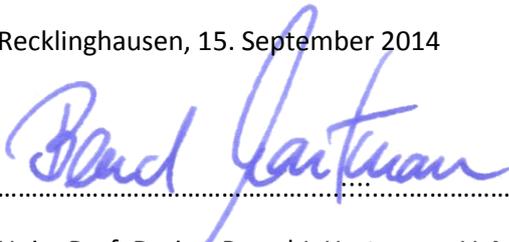
Schwelle von 50% der beihilfefähigen Kosten nicht überschreiten. Diese Grenze folgt aus Art. 32 Nr. 6 AGVO. Die beihilfefähigen Kosten sind gem. Art. 2 Nr. 31, Art. 7 Nr. 1 AGVO die Bruttolohnkosten (d.h. einschließlich Steuern und Sozialversicherung), die den Arbeitgeber für die Beschäftigung des ehemaligen Langzeitarbeitslosen treffen. In der zu Grunde gelegten Ausgestaltung übersteigt der Lohnkostenzuschuss nach PAT-G diese Grenze. Bleibt es dabei, ist der PAT nicht gem. AGVO freigestellt.

#### 4. Notifizierung der Beihilfe

Verfahrensrechtlich sind alle Maßnahmen, welche die Voraussetzungen des Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllen, bei der Europäischen Kommission anzumelden (sog. Notifizierung). Gem. 108 Abs. 3 AEUV erfasst ist ausdrücklich nicht nur die Einführung neuer, sondern auch die Umgestaltung bestehender Beihilfen. Von der Notifizierungspflicht ausgenommen sind dagegen insbesondere Beihilfen, welche die De-Minimis-Schwellenwerte unterschreiten.<sup>127</sup>

Erfährt der PAT eine gesetzliche Ausgestaltung, nach der es bei dem Grundsatz der Notifizierungspflicht bleibt, sind Lohnkostenzuschüsse erst zulässig, nachdem das Notifizierungsverfahren durchlaufen wurde (Präventivkontrolle).<sup>128</sup> Dabei prüft die Kommission, ob der PAT mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, obwohl die De-Minimis-Schwellenwerte überschritten werden.

Recklinghausen, 15. September 2014



.....

Univ.-Prof. Dr. iur. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia)

---

<sup>127</sup> Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 108 AEUV Rn. 9.

<sup>128</sup> Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 108 AEUV Rn. 8, 11.

## Quellen- und Literaturverzeichnis

- Anschütz, Gerhard*, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 14. Aufl., Berlin 1933, Nachdruck 1968
- Arnim, Hans Herbert von*, Finanzzuständigkeit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Aufl. 2008, § 138 (S. 837–874)
- Bonner Kommentar zum Grundgesetz, hrsg. von Wolfgang Kahl, Christian Waldhoff und Christian Walter, 19 Bände, Loseblatt, Heidelberg (Stand: 168. Aktualisierung, Juli 2014)
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, 4. Aufl., München 2011
- Degenhart, Christoph*, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, in: VVDStRL 55 (1996), S. 190–230
- Detterbeck, Steffen*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 11. Aufl., München 2013
- Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. (Hrsg.), Option sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Konzept zum Passiv-Aktiv-Transfer (PAT), Stuttgart, Juli 2006
- (Hrsg.), Gerechte Teilhabe an Arbeit. Diakonische Position zur aktuellen Arbeitsmarktpolitik, Stuttgart, Dezember 2010
- Doemming, Klaus-Berto v./Füsslein, Rudolf Werner/Matz, Werner*, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, im Auftrage der Abwicklungsstelle des Parlamentarischen Rates und des Bundesministers des Innern auf Grund der Verhandlungen des Parlamentarischen Rates bearbeitet von Klaus-Berto v. Doemming, Rudolf Werner Füsslein, Werner Matz, in: JöR N.F. 1 (1951), S. 1–941, zit. nach der Neuausgabe 2010
- Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Band I: Präambel, Artikel 1–19, 3. Aufl., Tübingen 2013, Band II: Artikel 20–82, 2. Aufl., Tübingen 2006, Band III: Artikel 83–146, 2. Aufl., Tübingen 2008
- EFAS Evangelischer Fachverband für Arbeit und soziale Integration e.V. (Hrsg.), Hunderttausend Langzeitarbeitslose stehen vor dem Nichts. Öffentlich geförderte Beschäftigung ist mehr wert, Stuttgart, Mai 2013
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.), GG. Beck'scher Online-Kommentar, München, 21. Edition, Stand: 01.06.2014
- Friauf, Karl Heinrich/Höfling, Wolfgang (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Berlin 2013
- Gagel, Alexander (Begr.), SGB II/SGB III. Grundsicherung und Arbeitsförderung. Kommentar, hrsg. von Sabine Knickrehm und Olaf Deinert, Band 1, Loseblatt, München, Stand: 54. EL, April 2014
- Gröpl, Christoph (Hrsg.), Bundeshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnung (BHO/LHO). Staatliches Haushaltsrecht. Kommentar, München 2011
- Hartmann, Bernd J.*, Öffentliches Haftungsrecht. Ökonomisierung – Europäisierung – Dogmatisierung, Tübingen 2013

- Hartmann, Bernd J./Kamm, Kristof M.*, Gesetzgebungsverfahren in Land, Bund und Union, in: Jura 2014, S. 283–294
- Hömig, Dieter (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Handkommentar, 10. Aufl., Baden-Baden 2013
- Huber, Peter M./Wollenschläger, Ferdinand*, Durchgriffsverbot und landesverfassungsrechtliches Konnexitätsgebot – Das Beispiel des KiföG, in: VerwArch 100 (2009), S. 305–341
- Isensee, Josef*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Aufl. 2008, § 126 (S. 3–199)
- /Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI: Bundesstaat, 3. Aufl., Heidelberg 2008
- Kahl, Wolfgang/Schmidtchen, Marcus*, Obligatorische Wärmezeugung durch erneuerbare Energien in kommunalen Bestandsgebäuden – ein Verstoß gegen Art. 84 I 7 GG?, in: LKV 2011, S. 439–444
- /–, Kommunaler Klimaschutz durch Erneuerbare Energien, Tübingen 2013
- Kluth, Winfried (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Baden-Baden 2007
- Knitter, Janna*, Das Verbot der Aufgabenübertragung auf die Kommunen und die Behandlung von Altfällen, in: ZG 24 (2009), S. 18–33
- Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich (Begr.)/Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 3: Artikel 83 bis 146, 6. Aufl., München 2010
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.), Grundgesetz. Kommentar, hrsg. von Roman Herzog, Rupert Scholz, Matthias Herdegen und Hans H. Klein, Loseblatt, München, Stand: 70. Ergänzungslieferung 2013
- Maurer, Hartmut*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., München 2011
- Müller-Graff, Peter-Christian*, Die Erscheinungsformen der Leistungssubventionstatbestände aus wirtschaftsrechtlicher Sicht, in: ZHR 152 (1988), S. 403–438
- Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Band 1: Präambel bis Art. 69, Band 2: Art. 70 bis 146, 6. Aufl., München 2012
- Niemeyer, Hans-Jörg*, Recent Developments in EC State Aid Law, in: EuZW 1993, S. 273–279
- Oebbecke, Janbernd*, Verwaltungszuständigkeit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Aufl. 2008, § 136 (S. 743–809)
- , Das Konnexitätsprinzip – Nutzen und Probleme, in: GemH (im Erscheinen)
- Pieroth, Bodo*, Das Verbot bundesgesetzlicher Aufgabenübertragung an Gemeinden, in: Hermann Butzer/Markus Kaltenborn/Wolfgang Meyer (Hrsg.), Organisation und Verfahren im sozialen Rechtsstaat. Festschrift für Friedrich E. Schnapp zum 70. Geburtstag, Berlin 2008, S. 213–229
- Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 6. Aufl., München 2011
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz (Begr.)/Hofmann, Hans/Hopfauf, Axel (Hrsg.), GG. Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl., o.O., 2011

*Schoch, Friedrich*, Verfassungswidrigkeit des bundesgesetzlichen Durchgriffs auf Kommunen, in: DVBl. 2007, S. 261–269

*Schulze-Fielitz, Helmuth*, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, in: VVDStRL 55 (1996), S. 231–277

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Zum Transfer passiver in aktive Leistungen im Rechtskreis des SGB II. Sozialrechtliche, haushaltsgesetzgeberische und verfassungsmäßige Voraussetzungen, Ausarbeitung von *Anja Lohmann* und *Marius Niespor*, Az. WD 6/WD 4 – 3000-178/11 vom 10. November 2011

–, Finanzierung einer dauerhaften Beschäftigung aus passiven Leistungen im Europäischen Beihilferecht, Ausarbeitung von *Roland Derksen*, Az. WD 11 – 3000 – 169/11 vom 01. November 2011

*Zieglmeier, Christian*, Das strikte Konnexitätsprinzip am Beispiel der Bayerischen Verfassung, in: NVwZ 2008, S. 270–275

–, Verfassungsrechtliche (Neu-)Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende in Art. 91e GG, in: KommJur 2010, S. 441–446