

---

# Betroffenheitsdemokratie und Begründung sozialer Selbstverwaltung in der Arbeitsverwaltung

## Unterschiede und Gemeinsamkeiten SGB II und SGB III

Margarete Schuler-Harms

---

### 1 Einleitung

Bereits 1921 warnte Theodor Heuss davor, Demokratie und Selbstverwaltung als aufeinander bezogene, harmonisch miteinander verbundene Erscheinungen zu betrachten, da zwischen den Belangen des Staatsvolks als Ganzem und denen der einzelnen Teile Unterschiede und Gegensätze unvermeidbar seien, deren Überwindung „manch schwierige Aufgabe“ stelle (Heuss 1921, auf den sich v. Unruh 1972, S. 18 und Kluth 1997, S. 344 berufen). Die Aufgabe ist bis heute schwierig geblieben. Demokratie und Selbstverwaltung stehen in spezifischem Zusammenhang, dem in diesem Beitrag nachgegangen werden soll.

---

### 2 Soziale Selbstverwaltung in der Arbeitsverwaltung

#### 2.1 Arbeitsverwaltung auf der Grundlage des SGB III

Die Verwaltung der Arbeitsförderung in der Struktur sozialer Selbstverwaltung ist Tradition.<sup>1</sup> Körperschaftlich orientierte soziale Selbstverwaltung, hauptsächlich in Form der Sozialversicherungen, ist gekennzeichnet durch präzise gesetzliche Normierung ihrer Organisation, Finanzierung und Maßnahmen sowie durch ein breit und genossenschaftlich gefasstes, insbesondere nicht spezifisch grundrechtlich geprägtes, vielmehr dem Allgemeininteresse nahes Verbandsinteresse (Differenzierungen und Präzisierungen z. B. bei Emde 1991, S. 271 ff.; Schmidt-Aßmann

---

1 Heute geregelt in §§ 29 ff. i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 2, 3 SGB IV, Art. 1 der Satzung der BA vom 13.6.2012 (Bundesagentur für Arbeit 2012a).

1991, S. 383; Burgi 2010, Art. 87 Rn. 61). Sie bildet damit einen besonderen Typ verselbständigter verbandlicher Interessenorganisation. Die in Art. 87 Abs. 2 GG genannte soziale Selbstverwaltung lässt sich typischerweise als Verwaltung durch die in der Selbstverwaltungskörperschaft zusammengefassten Personen kennzeichnen, die einerseits durch Autonomie, andererseits durch Mitentscheidung oder durch strukturelle Ausrichtung an den Interessen der von ihr Betroffenen (nicht ganz präzise BVerfG 2004a, S. 91), nach anderer Auffassung durch die paritätische Einbeziehung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite (Burgi 2010, Art. 87 Rn. 78), bestimmt ist.

Arbeitsverwaltung als Selbstverwaltung hat im Großen und Ganzen die Arbeitsförderung zur Aufgabe (§ 1 Abs. 1 S. 2, 3 SGB IV). Deren in § 1 SGB III formulierte Ziele sind Vermeidung und Verkürzung von Arbeitslosigkeit sowie die Unterstützung des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungsmarkt. Arbeitsförderung soll insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit vermeiden, die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip berücksichtigen, zu einem hohen Beschäftigungsstand und einer fortlaufenden Beschäftigungsstruktur beitragen und sich auch im Übrigen an der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung ausrichten.

Die Erfüllung dieser Aufgaben obliegt der Bundesagentur für Arbeit (BA) als rechtsfähiger bundesunmittelbarer öffentlich-rechtlicher Selbstverwaltungskörperschaft, die als Zentralbehörde mit nachgeordnetem, dezentralem Unterbau, den Regionaldirektionen (früher: Landesarbeitsämter) und den örtlichen Arbeitsagenturen, organisiert ist (§ 367 SGB III). Der Verwaltungsrat als zentrales Organ der BA hat Satzungsmacht und Kontrollkompetenzen. Ihm obliegen vor allem die Feststellung des Haushaltsplans und die Genehmigung des jährlichen Geschäftsberichts, soweit er sich auf den Aufgabenbereich des SGB III bezieht. Verbindliche Mitwirkung des Verwaltungsrats erfordern insbesondere die Festlegung der strategischen Ausrichtung und Ziele der BA sowie der Abschluss der Rahmenzielvereinbarung nach § 1 Abs. 3 SGB III, die Geschäftsordnung des Vorstands, der Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen zur Durchführung befristeter Arbeitsmarktprogramme und die Festlegung der Grundlinien der wissenschaftlichen Arbeit des Instituts für Arbeits- und Berufsforschung, Organisationsentscheidungen von strategischer Bedeutung sowie Rechtsgeschäfte mit einem Umfang von mehr als 10 Millionen Euro. Der Verwaltungsrat hat außerdem Beratungs- und Auskunftsbefugnisse, auch in Bezug auf die nachgeordneten Behörden der BA.<sup>2</sup> Auf der örtlichen Ebene übernehmen Verwaltungsausschüsse organschaftlich die Aufgaben der Selbstverwaltung (§ 374 SGB III). Sie umfassen

---

2 Einzelheiten in Art. 3 und 4 der Satzung (Bundesagentur für Arbeit 2012a).

Beobachtungs- und Überwachungs- und Beratungsaufgaben vor allem im Bereich der strategischen Steuerung (ausführlich Bundesagentur für Arbeit 2012b). Die Eingliederungsbilanz der Agenturen für Arbeit bedarf vor ihrer Veröffentlichung der Zustimmung.<sup>3</sup> Die Verwaltungsausschüsse können zu diesem Zweck jederzeit Auskunft über die Geschäftsführung der Arbeitsagenturen verlangen (§ 374 Abs. 2 i.Vm. § 373 Abs. 2 SGB III). Für die Ebene der Regionaldirektionen ist keine Selbstverwaltung vorgesehen mit der eigenartigen Begründung, diese nähmen vorwiegend Steuerungs- und Führungsfunktionen für die Arbeitsagenturen wahr (Bundesagentur für Arbeit 2012b, Ziff. I.1). Der Verwaltungsrat der BA empfiehlt zwar „zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit Politik und Netzwerkpartnern“ die Einrichtung von Beiräten und deren Besetzung mit Vertretern der Sozialpartner und der Landesregierungen sowie deren Befassung mit Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben (Bundesagentur für Arbeit 2012b, Ziff. I.1). Um gesetzlich verfasste Selbstverwaltungsorgane handelt es sich hierbei aber nicht.

Der 21-köpfige Verwaltungsrat und die 12, bei Zusammenlegung von Agenturen 15 Mitglieder zählenden<sup>4</sup> örtlichen Verwaltungsausschüsse werden drittelparitätisch durch Arbeitnehmer, Arbeitgeber und öffentliche, d. h. staatliche und kommunale Körperschaften gebildet. Diese Mitglieder werden nicht gewählt, sondern auf Vorschlag gesetzlich berechtigter Gruppen berufen. In der Ausübung ihres Amtes sind sie nicht unabhängig, sondern an die entsendende Organisation rückgebunden: Sie können jederzeit auf Antrag der vorschlagenden Stelle abberufen werden (§ 377 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 SGB III); Vertreter der Gewerkschaften und Arbeitgeber müssen auch, wie § 377 Abs. 3 S. 2 SGB III erkennen lässt, Mitglied der von ihnen vertretenen Organisation sein. Der Vorstand der BA, vormals ein weiteres Organ der Selbstverwaltung, ist seit den Reformen zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zu einem dreiköpfigen Gremium hauptamtlich tätiger Mitglieder mutiert, dessen Besetzung vom Verwaltungsrat mit bestimmt werden kann, im Falle des Dissenses aber in der Letztentscheidungskompetenz der Bundesregierung steht, § 382 Abs. 1 S. 4 SGB III.<sup>5</sup>

---

3 Einzelheiten in Art. 5 der Satzung (Bundesagentur für Arbeit 2012a).

4 Die Zahl wurde in Bundesagentur für Arbeit (2012b) unter I. 1 festgelegt.

5 Zur vormaligen Organstruktur Kluth (1997, S. 205 ff., m.w.Nw.); Klenk (2009); Klenk (2012).

## 2.2 Arbeitsverwaltung auf der Grundlage des SGB II

Kaum noch Anteile der Selbstverwaltung bestehen im Recht der Grundsicherung. Das für Arbeitsuchende bestehende Fürsorgesystem wurde zum 1. 1. 2005<sup>6</sup> (bis dahin: Arbeitslosenhilfe) aus der Selbstverwaltung herausgenommen. Die Verwaltung der Leistungen zur Eingliederung nach SGB II bleibt zwar in der Zuständigkeit der Arbeitsagenturen, im Bereich der Eingliederungsleistungen in Zusammenarbeit mit den Kommunen. Die Verwaltung unterliegt nun aber der staatlichen Fachaufsicht und ist keine Angelegenheit der Selbstverwaltung mehr (Adamy 2006, S. 180).<sup>7</sup> Ohnehin war und ist in diesem Bereich der Entscheidungsspielraum der Verwaltung durch ein präzise formuliertes Leistungsprogramm stark eingeschränkt.

Betroffeneninteressen werden im System des SGB II nicht mehr durch verbandliche Repräsentation, sondern durch andere und schwächere Mechanismen berücksichtigt. Der Verwaltungsrat der BA hat nur geringe Möglichkeiten der Einwirkung auf die BA im Aufgabenbereich des SGB II. Mittelbaren Einfluss nimmt er insbesondere durch seine (eingeschränkte, s. o.) Kompetenz zur Bestellung des Vorstands der BA. Darüber hinaus verbleiben dem Verwaltungsrat in Bezug auf das Fürsorgesystem nach SGB II im Wesentlichen beratende Funktionen.

Auch im Übrigen ist ein Entscheidungszusammenhang, in dem Betroffeneninteressen spezifischen Einfluss auf die Entscheidungsqualität der Verwaltung erhalten, kaum ausgeprägt. Die bei den Jobcentern gebildeten örtlichen Beiräte (§ 18d SGB II), in denen neben den Vertretungen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber auch Wohlfahrtsverbände vertreten sind, sind keine Organe. Ihre Kompetenzen beschränken sich auf die Beratung der Jobcenter bei der Auswahl und Gestaltung der Eingliederungsinstrumente und -maßnahmen. § 18d SGB II gestaltet ihre Stellung nicht weiter aus und verleiht insbesondere weder ihnen noch den einzelnen Beiratsmitgliedern Anspruch auf Information oder Einbindung durch die Jobcenter oder Optionskommunen (Rixen und Weißenberger 2013b, § 18d Rn. 5).

## 2.3 Überlappungen

Trotz der kategorialen Unterschiede in der Organisation der Aufgabenerfüllung bestehen vielfältige Überlappungen zwischen den Aufgaben und Leistungen nach

---

6 Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. 12. 2003, Bundesrepublik Deutschland 2003, S. 2954.

7 Vgl. a. § 371 Abs. IV SGB III i.V.m. § 47 SGB II. Zur verfassungsrechtlichen Bedenklichkeit der gewählten Konstruktion Rixen und Weißenberger (2013a, § 6 Rn. 7, m.w.Nw.).

SGB II und III, bedingt durch den Umstand, dass die BA Leistungsträgerin in beiden Systemen ist (vgl. § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB II, § 368 SGB III).<sup>8</sup> Im Rahmen ihrer arbeitsmarktpolitischen Kompetenz ist sie aufgerufen, die Eingliederungsmaßnahmen nach SGB II und III aufeinander abzustimmen. Bezogen auf den konkreten Leistungsfall fordert der gleichzeitig mögliche Bezug von Leistungen nach SGB III und II Zusammenarbeit der Arbeitsagenturen, der kommunalen Träger und der gemeinsamen Einrichtungen mit den für die Arbeitsförderung zuständigen Stellen der Bundesagentur (§ 18a SGB II). Ein die Bereiche übergreifendes Steuerungsinstrument sind die jährlichen Eingliederungsberichte der Bundesagentur auf der Grundlage von Eingliederungsbilanzen der Arbeitsagenturen (§ 11 SGB III, § 54 SGB II).<sup>9</sup> Ihm entsprechen auf der gesamtstaatlichen Ebene Vereinbarungen von Rahmenzielen mit der Bundesregierung nach SGB III (§ 1 Abs. 3 SGB III) und Instrumente der Fachaufsicht nach SGB II. Mit dem Eingliederungsbericht ist der BA auch ein Steuerungsinstrument an die Hand gegeben, mit dem sich Erwerbsarbeitsbiografien und Eingliederungsverläufe darstellen lassen.<sup>10</sup> Schließlich nimmt die BA auch die Aufgabe einer Verbindungsstelle für die Aufgaben nach SGB III und II im europäischen Verbund wahr (§ 368 Abs. 1a SGB III). Sie selbst versteht ihre Verantwortung für die Aufgabenbereiche nach SGB III und II als einheitliche.<sup>11</sup>

---

### **3      Demokratieprinzip – „Betroffenendemokratie“ –           „Responsivität“**

Die Einordnung dieser Struktur unter dem Aspekt des Demokratieprinzips erfordert zunächst eine Versicherung über dessen Grundlagen im Zusammenhang mit Selbstverwaltung. Demokratie in der Bedeutung der Bildung von Staatsgewalt durch das Volk kennzeichnet eine Herrschaftsform (vgl. nur Volkmann 2013, S. 241; Klein 1972, S. 169). „Die Entscheidung, dass Demokratie sein soll, ist Ausdruck einer klassischen Forderung politischer Gerechtigkeit, dass jeder einzelne nur solchen Regelungen unterworfen sein soll, denen er selbst zugestimmt hat oder an deren Zustandekommen er in gleicher Weise wie alle anderen beteiligt war.“

---

8 Ausführlich Klenk (2009).

9 Vgl. z. B. Eingliederungsbericht 2012 vom 22. 11. 2013 (Bundesregierung 2013).

10 Im genannten Eingliederungsbericht (Bundesregierung 2013) finden sich Ansätze v. a. in Bezug auf die Perspektive Wiedereinstieg sowie in Bezug auf die Initiative „50plus“.

11 Vgl. z. B. Geschäftsbericht 2012 der Bundesagentur für Arbeit (2012c, S. 47); vgl. a. Bundesagentur für Arbeit (2012b, Ziff. I.1. zu den Regionaldirektionen).

(Volkman 2013, S. 241 f.) Im Rahmen der Rechtsdiskussion ist Demokratie nicht allein als politische Herrschaftsform, sondern auch und vor allem als Verfassungsstrukturentscheidung relevant, die Prozesse der politischen Entscheidung und der Interessenartikulation in bestimmter Weise konstituiert und deren zentrales Prinzip in der Egalität der Mitgestaltungschancen aller der Staatsgewalt Unterworfenen besteht (Schmidt-Aßmann 1991, S. 335 f.).

„Souverän“ der Staatsgewalt und damit Zurechnungs- bzw. Legitimations-subjekt des verfassungsrechtlichen Demokratieprinzips als Prinzip staatlicher Herrschaftsorganisation ist das Volk (Art. 20 Abs. 2 GG). Staatliche Herrschaft ist dem Wohl des ganzen Volkes, d. h. einer zur Einheit verbundenen und als solcher konstituierten Gruppe von Menschen, verpflichtet (Bundesverfassungsgericht 1991a, S. 52).<sup>12</sup> Die Zugehörigkeit zum Volk bestimmt sich nach allgemeinen Kriterien; ob dies zwingend und allein die Staatsangehörigkeit bzw. Unionsbürgerschaft sein muss (Bundesverfassungsgericht 1991a, S. 51; Bundesverfassungsgericht 1991b, S. 71; Bundesverfassungsgericht 2004a, S. 87; Sommermann 2010, Art. 20 Abs. 2 Rn. 148 ff., m. Nw.; zum Streitstand Rn. 150), bedarf im vorliegenden Zusammenhang keiner Diskussion.

„Volk“ im staatsorganisationsrechtlichen Sinn<sup>13</sup> ist nicht gleichzusetzen mit einem Kreis der von Staatsgewalt Betroffenen. „Betroffenheit“ verbindet sich mit „Partizipation“ zu einer Idee, die vor allem die partizipativen Demokratietheorien befruchtet hat (Lepsius 1990, S. 266; Seiler 1995, S. 146). Diesen Theorien ist die „Ausdehnung des Demokratieprinzips auf verschiedene gesellschaftliche und wirtschaftliche Bereiche“ gemeinsam. „Die Legitimität einer Demokratie wird hierbei über die Beteiligung an und Einflussnahme auf Entscheidungen auf verschiedenen politischen Ebenen und in der Zivilgesellschaft gewährleistet. Partizipatorische Demokratietheorien enthalten also eine starke Betonung des politischen Inputs durch die Bürger.“ (Schmidt 2010a, S. 589; Schmidt 2010b, S. 240 f.; Hüttemann 2011). Die Vorstellung vom Volk als der von staatlicher Gewalt Betroffenen mag hiernach zu den „Tiefenschichten“ der demokratischen Idee zählen. Das normative Konzept der Demokratie, wie es Art. 20 Abs. 2 GG konstituiert (Bundesverfassungsgericht 1991a, S. 51 f., 55; Schmidt-Aßmann 1991, S. 348 f., 375 f.), nimmt den Aspekt aber nicht auf.<sup>14</sup> Das verfassungsrechtliche Konstrukt eines als Einheit gedachten und präformierten „Volkes“ (der „volonté générale“) steht vielmehr in analytischem

12 Zum Verantwortungs- und Zurechnungszusammenhang Schuler-Harms (2013, S. 443).

13 Bezeichnung des Volkes als „Staatsorgan“ z. B. bei Kluth (1997, S. 356).

14 So jüngst auch für den Bereich der betrieblichen Mitbestimmung Kolbe (2013), 63 ff., 109 ff., 135 ff. mit Ablehnung des Leitbildes der „Betroffenendemokratie“ für diesen Bereich, S. 121 ff., 395.

Gegensatz zu „alle(n) von staatlicher Herrschaft jeweils Betroffenen“ (Böckenförde 2004, § 24 Rn. 27 f.; Böckenförde 1992, S. 313, 332. Zur Diskussion Volkmann 2013, S. 244 ff.). Einen geradezu negativen Klang erhält das Wort „Betroffenheitsdemokratie“ im Kontext direktdemokratischer Verfahren und Entscheidungen, wenn die demokratischen Rechte kleinster Gruppierungen so bezeichnet und in diesem Zusammenhang Ineffizienzen und Partikularismen im demokratischen Prozess betont werden.<sup>15</sup>

Auch Responsivität, verstanden als Prozess der Umsetzung politischer Wünsche in politische Entscheidungen (Ritzi und Schaal 2010), liegt dem Demokratieprinzip als Verfassungsprinzip allenfalls voraus. Wie sich Responsivität praktisch verwirklicht, in welchem Maße sie ein wichtiges, ja womöglich wesentliches Merkmal, vielleicht sogar Qualitätsmerkmal von Demokratien bildet (Geißel 2004, S. 1239), wie sie gemessen werden kann (Fuchs und Roller 2008, S. 88, 90 ff.) und wie sie sich zum Leitbild des „responsible government“, d. h. der führenden und sich der Verantwortung stellenden Regierung, verhält,<sup>16</sup> ist so unsicher wie ihre strukturellen Mechanismen.<sup>17</sup> Das normative Konzept der Repräsentation und Legitimation bleibt von solchen Überlegungen überdies unberührt.

---

## 4 Demokratische Legitimation funktionaler Selbstverwaltung

Das in Art. 20 Abs. 1, 2 verfasste Demokratieprinzip fordert bekanntermaßen auch die demokratische Legitimation der Verwaltung als Teil staatlicher Herrschaft. Die einzelnen Bestandteile in diesem Legitimationsgefüge werden schon bezogen auf

---

15 Stellvertretend für diese Bedeutung Lübke (1997, S. 101); Bühler (2010). Schillernd gerät die Begriffsverwendung bei Leisner (2004, S. 322) einerseits (Assoziation zu „natürlicher, im Grund privatrechtlicher Interessenstaatlichkeit“) und S. 506, 811 andererseits (Bezug zur direkten Demokratie).

16 Vgl. auch die Thesen zur Responsivitätswahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger bei Geißel (2004, S. 1239 ff.), insbesondere zu der auf einer Fallstudie gegründeten These, dass zwischen der Responsivitätswahrnehmung und der Handlungsorientierung der Regierenden kein Zusammenhang bestehe, S. 1255. Zum Verhältnis von Responsivität und Postdemokratie Ritzi/Schaal (2010). Die Forderung von einer Verbindung von Responsivität und „responsible government“ erheben z. B. Pitkin (1967); Fuchs (1998, S. 167 ff.); Schaal (2008, S. 361).

17 Vgl. Geißel (2004, S. 1240) „Über die genaue Ausbuchstabierung (der) demokratischen Performanz besteht keine Einigung en détail“.

die staatsunmittelbaren Strukturen der Ministerialverwaltung nicht einheitlich kategorisiert. Im Wesentlichen werden heute die sachlich-inhaltliche Legitimation, d. h. Rückführung aller Entscheidungen auf das parlamentarische Gesetz, und die organisatorisch-personelle Legitimation, bestehend in der Rückbindung der ausführenden Personen und ihres Handelns an den Träger der Staatsgewalt, unterschieden (Schmidt-Aßmann 1991, S. 355 ff.; Kahl 2005, S. 236 ff.). Auch die Bezüge der unterschiedlichen Legitimationsstränge zueinander sind nicht endgültig geklärt; weitgehende Einigkeit besteht aber darüber, dass sich zur Erreichung des verfassungsrechtlich jeweils geforderten Legitimationsniveaus beide Legitimationsstränge miteinander verbinden müssen (Schmidt-Aßmann 1991, S. 367 f.; Kahl 2005, S. 237 und öfter; Kluth 1997, S. 366 f.).

Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG konstituiert das demokratische Prinzip für den wichtigen und auch für die Arbeitsverwaltung nicht unerheblichen Bereich der kommunalen Selbstverwaltung. Für diesen wird die Parlamentszentrierung des Demokratieprinzips gelockert, wenn auch nicht gelöst, zugleich aber am Organisationsprinzip der demokratischen Repräsentation festgehalten. Das Gemeindevolk wird hierbei als räumlich abgegrenztes (Teil-)Volk konstituiert, dessen Organe mit Gebietshoheit und Allzuständigkeit ausgestattet sind. Die verfassungsrechtliche Sonderstellung findet auf diese Weise ihre Entsprechung in den besonderen Funktionsbedingungen kommunaler Einrichtungen (Schmidt-Aßmann 1991, S. 349 f., 353, 380 f.).

Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, der die Arbeitsverwaltung im Geltungsbereich des SGB III zugerechnet wird, folgt anderen Regeln. Unter dem Begriff der funktionalen Selbstverwaltung versammeln sich höchst unterschiedliche Verwaltungsträger und Einrichtungen, denen gemeinsam ist, selbstständig zu sein und weder zum engeren Bereich organisierter Staatlichkeit noch zur kommunalen Selbstverwaltung zu gehören (Emde 1991, S. 5 ff.; Kluth 1997, S. 12 ff., insb. 24; Schmidt-Aßmann 1991, S. 344). Funktionale Selbstverwaltung bezieht sich auf spezifische, grundrechtlich oder durch Mitgliedschaft bestimmte sachliche, häufig in die Begriffe „Beteiligung“ oder „Betroffenheit“ gefasste Sonderinteressen. Innerhalb der funktionalen Selbstverwaltung bildet die soziale Selbstverwaltung, zu der die Arbeitsförderung gehört, einen eigenständigen Typ.<sup>18</sup>

Die Bedeutung des Demokratieprinzips ist für die funktionale Selbstverwaltung immer noch nicht abschließend geklärt und kann es angesichts der Vielfalt möglicher Organisationsformen auch nicht sein. Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet allerdings schon seit der Facharzt-Entscheidung von 1972 das „demokratische Prinzip“ als Wurzel auch der funktionalen Selbstverwaltung und der Autonomie (Bundesverfassungsgericht 1973, S. 159; Bundesverfassungsgericht

---

18 Typologie bei Emde (1991, S. 26 ff, insb. 187 ff); Kluth (1997, S. 30 ff., insb. S. 203 ff.).



2004a, S. 92; Bundesverfassungsgericht 2005, S. 215 f.). In der Entscheidung zu den Wasserverbänden Emscher Genossenschaft und Lippeverband (Bundesverfassungsgericht 2004a, S. 92 ff.)<sup>19</sup> öffnet es das Demokratiegebot des Art. 20 Abs. 2 GG ausdrücklich für außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung und der gemeindlichen Selbstverwaltung liegende Formen der Organisation und Ausübung von Staatsgewalt, die vom Erfordernis der Eingliederung der entscheidungsbefugten Personen in eine lückenlose personelle Legitimationskette abweichen. Die funktionale Selbstverwaltung, so das Gericht, ergänze und verstärke das demokratische Prinzip, weshalb der Gesetzgeber ein wirksames Mitspracherecht der Betroffenen schaffen und verwaltungsexternen Sachverstand aktivieren, einen sachgerechten Interessenausgleich erleichtern und so dazu beitragen dürfe, dass die von ihm beschlossenen Zwecke und Ziele effektiver erreicht würden.

---

## 5 Insbesondere: Sachlich-inhaltliche Legitimation

Rückführbarkeit des Verwaltungshandelns auf das Gesamtvolk als Souverän und mithin auf den Gesamtwillen ist auch hierbei unerlässlich, nur muss diese eben nicht „lückenlos“ sein. Das erforderliche Maß an demokratischer Legitimation der Verwaltung als vom Volk im Sinne von Art. 20 Abs. 2 GG ausgehender Staatsgewalt vermittelt sich sachlich-inhaltlich (wie übrigens auch in der kommunalen Selbstverwaltung) durch den Vorbehalt des Gesetzes als Vorbehalt parlamentarischer Entscheidung, der für alle grundrechtswesentlichen Entscheidungen im Gemeinwesen Geltung beansprucht (Bundesverfassungsgericht 1973, S. 159; Bundesverfassungsgericht 2004b, S. 216 f.). Im Bereich funktionaler Selbstverwaltung ist dieser Legitimationsstrang dann besonders stark entwickelt, wenn der (Selbst-)Verwaltung keine oder nur geringe Entscheidungsspielräume verbleiben. Die starke Ausprägung sachlich-inhaltlicher Legitimation ist ein spezifisches Merkmal der Arbeitsverwaltung, die selbst im Bereich des SGB III durch dichte und präzise gesetzliche Programmierung unter eine hierauf bezogene staatliche Rechtsaufsicht geprägt wird.

---

19 Schon im Beschluss vom 31.10.1990 (Bundesverfassungsgericht 1991a, S. 55) spricht das Gericht die „mitgliedschaftlich-partizipatorische Komponente“ an, die aller Selbstverwaltung, auch der funktionalen eigen sei. Für die Zuordnung von Demokratie und funktionaler Selbstverwaltung schillert der Bedeutungsgehalt allerdings, und es bleibt noch offen, ob mit dem Gedanken der Partizipation die Willensbildung durch ein „Verbandsvolk“ von „Betroffenen“ gemeint sein könnte.

Allerdings bestehen Entscheidungsspielräume, etwa bei der Setzung von Rahmenzielen zur Umsetzung der Grundsätze des SGB III – die freilich des Zusammenwirkens mit der Bundesregierung bedarf (§ 1 Abs. 3 SGB III)<sup>20</sup> –, und bei den Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung (Katalog des § 3 Abs. 3 SGB III). Hier umfasst der Gesetzesvorbehalt als Parlamentsvorbehalt auch Grundentscheidungen zur Organisation der Selbstverwaltung. Insbesondere bleibt der Gesetzgeber verantwortlich für die Strukturentscheidungen der Verwaltungsorganisation, in der sich die spezifische (noch zu klärende), auf die Entscheidung hin orientierte organisatorisch-personelle Legitimation vermitteln soll (Bundesverfassungsgericht 2004a, LS 1-3 und S. 92 f., insb. S. 94). Die Legitimationsverantwortung (Begriff bei Trute 2012, § 6 Rn. 58) des institutionellen Gesetzgebers für solche Strukturentscheidungen gewinnt in dem Maße an Bedeutung, in dem das materielle Regelungsprogramm der Verwaltung Spielräume belässt (Bundesverfassungsgericht 2005, S. 218).

---

## 6 Insbesondere: Organisatorisch-personelle Legitimation

Im Übrigen verlangt das Demokratieprinzip eine organisatorisch-personelle Legitimationsstruktur, die im bestehenden Gefüge ein ausreichendes Legitimationsniveau gewährleistet. Die Varietät der möglichen Legitimationsmodi ist dabei so groß wie die Erscheinungsformen der funktionalen Selbstverwaltung vielfältig. Typischerweise verwirklicht sich aber nicht eine vom Volk i.S.v. Art. 20 Abs. 2 GG abgeleitete lineare, nach dem Bild der Kette organisierte Legitimation, wie sie der Ministerialverwaltung eignet. Dies kann heute ungeachtet der theoretischen Ableitungen demokratischer Legitimation in der (verfassungs-)rechtswissenschaftlichen Literatur als gesichert gelten (hierzu und zum folgenden Volkmann 2013, S. 246). Vertreter des Bildes von der Legitimationskette erkennen die erhebliche Ausdünnung in den höchst variablen Formen moderner Verwaltung und die Notwendigkeit zusätzlicher Legitimationsreserven immerhin für den Ausnahmefall

---

20 Abs. 3 wurde zum m.W.v. 1.1.2009 eingefügt und sollte laut amtlicher Begründung (Bundestag 2003, S. 76) das bis dahin bestehende System der Zustimmungen und Genehmigungen durch ein Kontraktmanagement ablösen. Zugleich wurde damit die Steuerung der Arbeitsverwaltung an das im SGB II bereits bestehende System (vgl. dort § 48b) angeglichen. Es soll sich um einen „institutionelle(n) Rahmen zur Aktivierung der Selbststeuerungspotenziale aller an der Arbeitsförderung beteiligten Akteure (Governance)“ handeln (Bundesregierung 2008, S. 27). Das Potential zur Selbstverwaltung ist auch im Rahmen des SGB III verdünnt.



<http://www.springer.com/978-3-658-09832-2>

Zukunft der Selbstverwaltung  
Responsivität und Reformbedarf  
Rixen, S.; Welskopf-Deffaa, E.M. (Hrsg.)  
2015, X, 143 S., Softcover  
ISBN: 978-3-658-09832-2