

Mündliche Verhandlung des Zweiten Senats des BVerfG am 24.5.2007 in den Verfahren über die Zuständigkeit für einzelne Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende

- Einführende Stellungnahme aus Kreissicht zur Aufgabenzuweisung durch Bundesgesetz von Hans-Günter Henneke -

Die öffentliche Aufgabenerfüllung im Bereich der öffentlichen Fürsorge ist in den letzten Jahren immer stärker ausgeweitet worden. Dies geschieht in der Regel durch *Bundesgesetze*, wie bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, bei Hartz IV, beim Tagesbetreuungs- ausbaugesetz und – *nach* der Föderalismusreform – bei der Weihnachtsbeihilfe für Heimbewohner sowie – ganz aktuell – beim Rechtsanspruch auf Nutzung von Kinderbetreuungseinrichtungen für unter dreijährige Kinder.

Immer ist es der *Bund*, der die politische Diskussion prägt und gesetzliche Regelungen auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7, hier auch Nr. 18 GG, trifft. An der *Sachgesetzgebungsbefugnis* ist durch die Föderalismusreform nichts geändert worden.

In den vorgenannten Fällen sind es zudem immer die *Kommunen* – in der Regel die Kreise und kreisfreien Städte – die anspruchsbewehrte Gesetze auszuführen haben und denen nach Art. 104a Abs. 1 GG damit die Kostenlast zufällt¹⁾. Eine ortsnahe Gesetzesausführung im Wege pflichtiger kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben ist selbstverständlich zu begrüßen – die kommunalen Träger müssen dann aber auch *finanziell* in die Lage versetzt werden, die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen.

Vor diesem Hintergrund geht es den Kommunen in dem vorliegenden Verfassungsverfahren um eine Struktursicherung durch bestehendes Verfassungsrecht hinsichtlich der Garantie kommunaler Selbstverwaltung und der Aufrechterhaltung der föderalen Struktur.

Die Föderalismusreform I hat die Problematik nur *scheinbar* gelöst. Zwar wollte in Bund und Ländern niemand etwa den Vorschlägen des Deutschen Juristentages Karlsruhe 1996 folgen und bei der bundesgesetzlichen Statuierung von Gesetzen, die zu kommunalen Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen und Dienstleistungen verpflichten, eine entsprechende Mehrbelastungsausgleichspflicht zwischen Bund und Kommune zu statuieren.

Wohl aber wurde in Art. 84 Abs. 1 S. 7 und Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG eine **bundesunmittelbare Aufgabenübertragung auf die Kommunen** – genau darum geht es in allen vorgenannten Beispielen wie im hier anhängigen Verfahren – ohne Wenn und Aber **untersagt**. Die These, dass es Materien gibt, zu denen die Bundesregierung auch Hartz IV zählt, bei denen sich Organisation und materielle Regelungen nicht voneinander trennen lassen, gilt seit dem 1.9.2006 also verfassungsrechtlich definitiv nicht mehr. Der Bundespräsident hat Anfang Dezember 2006 Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung durch die Nichtausfertigung des Verbraucherinformationsgesetzes auf diesen Umstand noch einmal eindeutig hingewiesen. Nun könnte man meinen, dass damit Konstellationen wie die hier zu entscheidende künftig nicht mehr entstehen können. Doch weit gefehlt.

Nach Art. 125a Abs. 1 GG gelten alle bis 31.8.2006 vorgenommenen Aufgabenzuständigkeitsbegründungen der Kommunen seitens des Bundesgesetzgebers bis ans Ende aller Tage weiter und der Bund ist – wie er bei der vor Weihnachten 2006 explizit geregelten Weihnachtsbeihilfe für Heimbewohner und bei der Beantwortung von Anfragen der FDP-Fraktion zu Beginn des Jahres 2007 gleich mehrfach deutlich gemacht hat – der Auffassung, dass sich *vor* der Föderalismusreform normierte Zuständigkeitsbegründungen auch auf *nach* dem 1.9.2006 erlassenes materielles Recht erstrecken und in vielen **materiellen Rechtsänderungen** ohnehin **keine „neue Aufgabe“** liege. Interessant ist demgegenüber, dass die Bundesregierung soeben in der Beantwortung einer Großen Anfrage den Darlegungen des Verfahrensbevollmächtigten der Bundesregierung

¹⁾ Für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung hat der Bund soeben eingeräumt, dass den Kommunen Netto-Mehrausgaben für 2003 von 940 Mio. Euro, für 2004 von 1,7 Mrd. Euro und für 2005 von 2,4 Mrd. Euro bei zukünftig weiter aufwachsender Tendenz entstanden sind, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der FDP-Fraktion zur Lage der Kommunen, BT-Drs. 16/5032.

diametral zuwiderlaufend eingeräumt hat, dass es sich bei der **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung** um eine **zusätzliche Aufgabe** der Kommunen handelt. Ganz anders beim SGB II: Geradezu symptomatisch ist es, was das besondere Schutzbedürfnis der Kreise in diesen Verfahren durch das BVerfG begründet, dass der Bund auch hinsichtlich der kommunalen Aufgaben nach dem **SGB II** davon ausgeht, dies seien **gar keine neuen Aufgaben**; sie seien vielmehr nur umetikettiert worden, so dass die kommunale Verfassungsbeschwerde gegen das SGB II sogar *unzulässig* sei.

Das Gegenteil ist der Fall. Die hier zu verhandelnde kommunale Verfassungsbeschwerde ist hinsichtlich der Frage des bundesunmittelbaren Aufgabendurchgriffs in § 6 SGB II nicht nur von *grundsätzlicher*, sondern wegen der Föderalismusreform I sogar von **einzigartiger Bedeutung**. Weitere neue kommunale Aufgabenträgerbestimmungen durch den Bund wird es nicht geben. Das Verbraucherinformationsgesetz dürfte der letzte Versuch dieser Art gewesen sein. Der Bund wird künftig **materielle Aufgabenausweitungen** immer auf die zahlreich **vorhandenen Aufgabenträgerbestimmungen stützen**, wie er dies bereits bei der Weihnachtsbeihilfe für Heimbewohner getan hat und – in einer finanziellen Größenordnung von dauerhaft über 3 Mrd. Euro jährlich – bei der Kinderbetreuung vorhat.

Die *bestehenden* Aufgabenträgerbestimmungen können aber wegen Fristablaufs mit Kommunalverfassungsbeschwerden nicht mehr angegriffen werden. Gegen *neue* materielle Regelungen des Bundes im Rahmen seiner Gesetzgebungsbefugnis können Kommunen nicht vorgehen. Vorgehen müssten sie stattdessen vor den *Landesverfassungsgerichten* gegen **landesgesetzgeberisch unterlassene Aufgabenzuweisungen**. Das ist **verfassungsprozessual** aber **unzulässig**.

D. h.: Den Fragen: „Durfte der Bund in § 6 SGB II Kreise und kreisfreie Städte gem. Art. 84 Abs. 1 a. F. GG mit Sachaufgaben betrauen? Handelt es sich dabei wirklich nur um eine punktuelle Annexregelung, die zum wirksamen Gesetzesvollzug zwingend notwendig war?“ kommt also weit über das heute verhandelte Verfahren hinaus für die Zukunft der Kommunen zentrale Bedeutung zu. Vom Ausgang dieses Verfahrens hängt es ab, ob das Aufgabenübertragungsverbot nach Art. 84 Abs. 1 S. 7 und Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG (neu) auf einem soliden Fundament steht, oder über die Übergangsregelung des Art. 125a Abs. 1 GG in kurzer Zeit ihre Bedeutung vollständig einbüßt.

Die unmittelbare Übertragung von Zuständigkeiten auf die Kreise und kreisfreien Städte nach § 6 SGB II hat für diese **milliardenschwere Belastungen** insbesondere bei den Kosten für Unterkunft und Heizung mit sich gebracht. Diese betragen 2005 12,1 Mrd. Euro und 2006 13,8 Mrd. Euro. Für 2007 wird mit 13,71 Mrd. Euro gerechnet. Demgegenüber war man 2003 zunächst nur von 7,8 Mrd. Euro ausgegangen. Um nicht missverstanden zu werden: Uns geht es nicht um die Verifizierung oder Falsifizierung einzelner Zahlen und Daten, sondern um die **strukturelle Problematik**: *Wenn und soweit* der Bund befugt ist, kostenträchtige Aufgaben unmittelbar auf die Kommunen zu übertragen, müssen diese die Finanzlast tragen, wie hoch auch immer sie sein mag. Ein **Mehrbelastungsausgleichsanspruch** besteht **weder gegen den Bund noch gegen die Länder**, da diese die Aufgabenübertragung auf die Kommunen ja nicht selbst vorgenommen haben, sondern nur an der Übertragung seitens des Bundes im Bundesrat mitgewirkt haben.

Nur *weil* der Bund auch in § 6 SGB II auf die Kommunen unmittelbar durchgegriffen hat, kam es zu den höchst unerquicklichen, ständig wiederkehrenden Verhandlungen über die **Bundesbeteiligung** an den **Kosten der Unterkunft nach § 46 SGB II** mit nach wie vor völlig unterschiedlichen Ausgangsannahmen zwischen Bund und Kommunen. Die Kreise verfolgen deshalb das Ziel, dass diesem vom Grundgesetz nicht vorgesehenen Gebaren ein Ende bereitet wird.

Die **Kreise** wären auch weiterhin bereit, die **gesamte Aufgabenverantwortung für das SGB II** zu übernehmen, was unter den Bedingungen des *heute* geltenden Verfassungsrechts bedeutet, dass sich der Bundesgesetzgeber Regelungen zur Behördeneinrichtung enthält und die dafür regelungsbefugten Länder die Kreise und kreisfreien Städte zu Aufgabenträgern bestimmen. Die erforderlichen finanziellen Mehraufwendungen gegenüber der Belastungssituation Ende 2004 hätten die Länder den Kommunen auszugleichen. Um dazu in der Lage zu sein, müsste der Bund selbstverständlich den Ländern Mittel in dem Umfang bereitstellen, den es gegenwärtig für Aufgaben des SGB II aufwendet.