

Verfassungsrechtlich normierter Sonderbelastungsausgleich für optierende Kommunen nach § 6a SGB II geboten

A) Ausgangslage

Im SGB II ist mit Gesetz vom 24.12.2003¹⁾ die Grundsicherung für Arbeitsuchende neu geregelt worden. Gem. § 6 Ziff. 1 SGB II ist die Bundesagentur für Arbeit Träger der Leistungen, soweit Ziff. 2 nichts anderes bestimmt. In Ziff. 2 ist geregelt, dass die kreisfreien Städte und Kreise bzw. andere durch Landesrecht bestimmte Träger für bestimmte Betreuungsleistungen nach § 16 Abs. 2, die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 sowie bestimmte Sonderleistungen nach § 23 Abs. 3 SGB II zuständig sind.

In § 6a SGB II ist die Option kommunaler Trägerschaft geregelt. Danach sind abweichend von § 6 die kreisfreien Städte und Kreise auf ihren Antrag und mit Zustimmung der zuständigen obersten Landesbehörde anstelle der Agenturen für Arbeit vom Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit durch Rechtsverordnung als Träger der Aufgaben nach dem SGB II zuzulassen. Das Nähere soll ein Bundesgesetz regeln.

In § 46 Abs. 1 SGB II ist normiert, dass der Bund die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende trägt, soweit die Leistungen von der Bundesagentur erbracht werden. Er erstattet der Bundesagentur hierfür die Verwaltungskosten. In den Fällen des § 6a soll danach das zu erlassende Bundesgesetz eine entsprechende Finanzierung regeln, wobei eine Pauschalierung zulässig ist.

Die Finanzverantwortung für die von allen Kreisen und kreisfreien Städten wahrzunehmenden Aufgaben nach § 6 Ziff. 2 SGB II liegt bei den entsprechenden Kommunen.

In jeweiligen Entschlüssen vom 19.12.2003 haben der Bundestag²⁾ und der Bundesrat³⁾ Vorgaben für das zu erlassende Bundesgesetz gemacht, in denen es u.a. heißt:

„Darüber hinaus räumt es den kreisfreien Städten und Kreisen die Option ein, ab dem 1.1.2005 anstelle der Agenturen für Arbeit auch deren Aufgaben – und damit alle Aufgaben im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende – wahrzunehmen. Hierzu soll eine faire und gleichberechtigte Lösung entwickelt werden, die sicherstellt, dass die optierenden Kommunen nicht gegenüber den Agenturen für Arbeit benachteiligt werden.“

Hinsichtlich der Finanzierung heißt es in Ziff. 6 der Entschlüsse konkretisierend:

„Der Bund zahlt den kommunalen Trägern für die anstelle der Agenturen für Arbeit wahrzunehmenden Aufgaben für die Bedarfsgemeinschaften entsprechende Fallpauschalen für die Eingliederungsleistungen und die Verwaltungskosten. Er

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

erstattet die Kosten für das Arbeitslosengeld II bzw. das Sozialgeld. Die Auszahlung der Mittel an die Kommunen erfolgt durch die Bundesagentur für Arbeit.“

Mit einem solchen bundesgesetzlich geregelten Aufgabenzugriff einzelner Kommunen auf eine nach § 6 Ziff. 1 SGB II grundsätzlich dem Bund obliegende Verwaltungsaufgabe ist unter föderalen Gesichtspunkten Neuland betreten worden.

Mit der zu treffenden Finanzierungsregelung soll sowohl sichergestellt werden, dass die optierenden kommunalen Träger nicht gegenüber den Agenturen für Arbeit finanziell benachteiligt werden als auch, dass optierende Kommunen im Vergleich zu nicht optierenden Kommunen trotz der zusätzlichen Aufgaben- und Ausgabenlast im Ergebnis finanziell nicht benachteiligt werden. Daher ist in der Entschlüsselung vorgesehen,

- dass der Bund – abgewickelt über die Bundesagentur – gegenüber den optierenden kommunalen Trägern einen direkten finanziellen Ausgleich vornimmt,
- dieser Ausgleich – ebenso wie gegenüber der Bundesagentur – auch die Verwaltungskosten erfasst, wobei
- auf eine Qualifizierung der von den kommunalen Trägern wahrgenommenen Aufgabe als Selbstverwaltungsangelegenheit oder als Weisungsangelegenheit bundesgesetzlich bewusst verzichtet worden ist.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Ermöglichung dieser in der Entschlüsselung formulierten Vorgaben ohne Grundgesetzänderung möglich ist. Falls eine Grundgesetzänderung zwingend erforderlich ist, soll diese die derzeitige Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung nach den Vorstellungen von Bund und Ländern keinesfalls grundsätzlich präjudizieren, sondern sich ausschließlich auf die verfassungskonforme Bewältigung der durch das Optionsmodell hervorgerufenen Finanzierungsfolgen beschränken.

B) Verfassungsrechtslage

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes geht in Art. 104a ff. GG grundsätzlich von einer Zweistufigkeit von Bund und Ländern aus. Davon finden sich zwei Ausnahmen, nämlich bei der Steuerverteilung in Art. 106

Abs. 5, 5a und 6 GG und beim Sonderbelastungsausgleich in Art. 106 Abs. 8 GG.

In den Entschlüssen von Bundestag und Bundesrat ist dazu – in der Sache zutreffend zur Bewältigung von finanziellen Sonderlasten optierender kommunaler Träger bei gleichzeitiger Vermeidung unsachgemäßer Entlastungen des Bundes – die Begründung unmittelbarer Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den optierenden Kommunen vorgesehen, wobei die Ausgleichshöhe die Verwaltungskosten mit berücksichtigen soll – und zur Vermeidung der sonst eintretenden Ungleichbehandlung auch berücksichtigen muss.

Mit den geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen sind diese Zielsetzungen nicht zu erreichen:

I. Art. 104a Abs. 5 GG

Art. 104a Abs. 5 GG gibt vor, dass der Bund und die Länder (einschl. der in sie inkorporierten Gemeinden und Gemeindeverbände) die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungskosten tragen. Davon kann ohne eine bereichsspezifische Ausnahme auf Verfassungsebene einfachgesetzlich nicht abgewichen werden.

II. Art. 104a Abs. 3 GG

Art. 104a Abs. 3 GG sieht zwar vor, dass Bundesgesetze, die Geldleistungen gewährleisten, bestimmen können, dass die Geldleistungen ganz oder z. T. vom Bund getragen werden. Aber auch diese Vorschrift vermag die angestrebten Ziele gleich in mehrfacher Hinsicht nicht zu legitimieren:

- Zunächst gibt sie den optierenden kommunalen Trägern *keinen Anspruch* auf Kostenausgleich.
- Überdies kann sie die Verwaltungskosten und die Leistungen für Eingliederungsleistungen nicht erfassen, sondern ist auf *reine Geldleistungen* beschränkt.
- Des Weiteren begründet Art. 104a Abs. 3 GG keine unmittelbaren Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den optierenden kommunalen Trägern, sondern sieht nur Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern vor.
- Schließlich ordnet Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG für Geldleistungen an, dass bei mindestens hälftiger Kostentragung des Bundes die auszuführende Aufgabe im Auftrage des Bundes durchgeführt wird,

¹⁾ BGBl. I, 2954.

²⁾ BT-Drs. 15/2264.

³⁾ BR-Drs. 943/03.

was mit § 6a SGB II kontrastiert, wo gerade keine Qualifizierung der Aufgabe durch den Bundesgesetzgeber vorgegeben wird und davon auszugehen ist, dass die Aufgabe von den optierenden Kommunen als Selbstverwaltungsangelegenheit ausgeführt wird, sofern nicht – erst zu schaffendes – Landesrecht Abweichendes bestimmt.

III. Art. 106 Abs. 8 GG

Mit Art. 104a GG ist die beabsichtigte Ausgleichsregelung des Bundes gegenüber den Kommunen daher nicht zu vereinbaren. Ist die von den optierenden Kommunen zu übernehmende Aufgabe als Selbstverwaltungsangelegenheit zu qualifizieren, gilt nach Art. 104a Abs. 1 GG vielmehr der Grundsatz, dass der Bund und die Länder (einschl. der in diese inkorporierten Gemeinden und Kreise) gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit nicht dieses Grundgesetz etwas anderes bestimmt.

Als einzige „andere Bestimmung des GG“ kommt Art. 106 Abs. 8 GG in Betracht. Danach gewährt der Bund den erforderlichen Ausgleich, wenn er in einzelnen Gemeinden (Gemeindeverbänden) besondere Einrichtungen veranlasst, die diesen Gemeinden (Gemeindeverbänden) unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen (Sonderbelastungen) verursachen, wenn und soweit den Gemeinden (Gemeindeverbänden) nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastungen zu tragen.

Genau um diese Ausgangskonstellation geht es vorliegend. Art. 106 Abs. 8 GG ermöglicht – ebenso wie die 1923 geschaffene Vorläuferregelung in § 62 RFAG – ausnahmsweise unmittelbare Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen und führt für diesen Fall auch nicht zur Umwandlung bisheriger Selbstverwaltungsaufgaben in Bundesauftragsverwaltung.

Dennoch ist die Vorschrift weder unmittelbar einschlägig, weil sie nur für „vom Bund veranlasste Einrichtungen“ gilt, noch kann sie ausdehnend ausgelegt werden, weil der Begriff der Einrichtung für die hier einschlägige Fragestellung keinen Anknüpfungspunkt bildet. Im Blick hat die bestehende Regelung insbesondere Sonderbelastungen von Garnisonsstandorten und der Bundeshauptstadt. Insoweit gibt es allerdings seit Jahrzehnten einen unbestrittenen weiten faktischen Anwendungsbereich.

C) Systemkonforme Lösung: Einfügung eines Art. 106 Abs. 8a GG

Mit dem geltenden Verfassungsrecht stehen die Vorgaben in den Entschlüssen von Bundestag und Bundesrat für die Finanzierungsregelungen in dem zu schaffenden Optionsgesetz damit nicht in Einklang. Daher bedarf es zur Erreichung der in den Entschlüssen formulierten und in der Sache zwingenden Zielsetzungen einer Verfassungsänderung.

Als Standort einer verfassungsrechtlichen Regelung bietet sich Art. 104a GG als Grundsatznorm nicht an. Vielmehr drängt sich die Schaffung einer Parallelnorm zu Art. 106 Abs. 8 GG geradezu auf, da damit die zugrunde liegende Fragestellung sachlich befriedigend gelöst und in die Gesamtsystematik der Finanzverfassung ohne darüber hinaus gehende Verwerfungen eingefügt werden kann. Ein neu zu schaffender Art. 106 Abs. 8a GG könnte wie folgt lauten:

„Gemeinden und Kreisen, die anstelle der Agenturen für Arbeit Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind, gewährt der Bund den erforderlichen Ausgleich der den kommunalen Körperschaften durch die Aufgabewahrnehmung entstehenden Mehrausgaben; der finanzielle Ausgleich umfasst auch die Verwaltungsausgaben. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.“

Bevor der Neuregelungsvorschlag im Detail erläutert werden soll (E), ist auf Regelungsziel und -inhalt des bestehenden Art. 106 Abs. 8 GG einzugehen (D), da der Neuregelungsvorschlag hieran angelehnt ist.

D) Regelungsziel und -inhalt von Art. 106 Abs. 8 GG

Art. 106 Abs. 8 GG knüpft an den Regelungsgedanken in § 62 RFAG aus dem Jahre 1923 an. Diese Bestimmung sah eine Ausgleichspflicht des Reiches vor, „wenn einzelnen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) durch Verträge, Gesetze oder Verwaltungsmaßnahmen des Reiches besondere Kosten erwachsen.“

I. Notwendige Ergänzung zum vierstufigen Finanzausgleichssystem

Mit verfassungsänderndem Gesetz vom 24.12.1956⁴⁾ wurde die Vorläuferregelung des heutigen Art. 106 Abs. 8 GG in das Grundgesetz aufgenommen.

Art. 106 Abs. 8 GG schließt eine Lücke, die das vierstufige System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und auch der kommunale Finanzausgleich schon von ihrer jeweiligen Struktur her (Abstellen auf die *generelle* Aufgabenverteilung) offen lassen müssen⁵⁾. Diese Regelung mit ihrem Ausnahmecharakter bildet daher die notwendige Ergänzung zum System des Finanzausgleichs⁶⁾.

Art. 106 Abs. 8 GG erfüllt die Funktion, untypische Lasten, die auf Veranlassung des Bundes nur *einzelne* Kommunen (oder auch Länder, wie wohl diese Alternative bisher ohne praktische Relevanz geblieben ist) treffen, insoweit auszugleichen, als das allgemeine Finanzausgleichssystem dazu nicht in der Lage ist⁷⁾.

Für die Kommunen gilt überdies, dass sich die in Art. 106 Abs. 8 geregelten Sonderbelastungen weder durch den kommunalen Finanzausgleich noch durch Zweckzuweisungen des Landes oder eigene Steuern ausgleichen lassen.

II. Sonderbelastung einzelner Kommunen statt Mehrbelastung der kommunalen Ebene

Dem klaren und eindeutigen Wortlaut der Norm zufolge ist die *Sonderbelastung einzelner* Kommunen Voraussetzung für die Gewährung eines Bundesausgleichs⁸⁾. Die Norm will einen individuellen Anspruch für atypische Situationen gewähren⁹⁾. Der Sonderbelastungsausgleich setzt schon begrifflich voraus, dass der Bund nicht allen Gemeinden gleichmäßig Mehrbelastungen auferlegt, sondern dass einzelne Gebietskörperschaften ungleich und unzumutbar betroffen sind¹⁰⁾.

Die Kommunen werden in Art. 106 Abs. 8 gerade nicht als Ebene, sondern als jeweiliger Rechtsträger angesprochen¹¹⁾. Es geht also um einen konkret-individuellen Ausgleich ausschließlich des Bundes¹²⁾. Art. 106 Abs. 8 GG ist keine Hintertür, über die das GG den Gemeinden die Eigenschaft einer dritten Ebene zuerkennt¹³⁾. Mehrbelastungen, die allgemein in Ländern und/oder Kommunen durch den Vollzug eines Bundesgesetzes verursacht werden, können von Art. 106 Abs. 8 GG nicht erfasst werden¹⁴⁾. Sie sind vielmehr nach Maßgabe von Art. 106 Abs. 4 S. 2 GG auszugleichen¹⁵⁾.

Eine Sonderbelastung ist dadurch gekennzeichnet, dass sie im Verhältnis zum regulären Finanzbedarf und zur Finanzausstattung der betroffenen Gebietskörperschaft übermäßig ins Gewicht fällt und ohne die spezifische Aufgabe nicht bestünde¹⁶⁾. Der Sonderbelastungsausgleich ist auf Grund seiner Funktion in doppelter Weise begrenzt: Zum einen in Bezug auf die Anspruchsberechtigten (einzelne Körperschaften) und zum anderen in Bezug auf den besonders engen Zusammenhang zwischen der vom Bund veranlassten Aufgabe und dem finanziellen Ausgleich¹⁷⁾.

⁴⁾ BGBl. I, 1077.

⁵⁾ Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung. Eine systematische Darstellung, 2000, Rdn. 795; Meis, Verfassungsrechtliche Beziehungen zwischen Bund und Gemeinden, 1989, S. 107; Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 106 Rdn. 97; Schwarz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG – Bonner Grundgesetz, Bd. 3, 4. Aufl. 2001, Art. 106 Rdn. 147; Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar (GGK), Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 106 Rdn. 55.

⁶⁾ Henneke (Fn. 5), Rdn. 795; Meis (Fn. 5), S. 107; Maunz (Fn. 5); Heun, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. III, 2000, Art. 106 Rdn 41; Birk, in: GG-Alternativkommentar, Art. 106 Rdn. 46.

⁷⁾ Henneke (Fn. 5), Rdn. 795; Heun (Fn. 6), Art. 106 Rdn. 41; Maunz (Fn. 5), Art. 106 Rdn 96.

⁸⁾ Maunz (Fn. 5), Art. 106 Rdn. 96; Mückl, Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung, 1998, S. 167.

⁹⁾ Mückl (Fn. 8), S. 168; Meis (Fn. 5), S. 109.

¹⁰⁾ Maunz (Fn. 5), Art. 106 Rdn. 97; Heun (Fn. 6), Art. 106 Rdn. 43.

¹¹⁾ Mückl (Fn. 8), S. 168; Meis (Fn. 5), S. 110; Maunz (Fn. 5), Art. 106 Rdn. 99; Hidién, in: Bonner Kommentar, Art. 106 GG, Rdn. 1182.

¹²⁾ Hidién (Fn. 11), Art. 106, Rdn. 1182.

¹³⁾ Maunz (Fn. 5), Art. 106 Rdn. 99; Meis (Fn. 5), S. 110.

¹⁴⁾ Mückl (Fn. 8), S. 167; Schwarz (Fn. 5), Art. 106 Rdn. 147.

¹⁵⁾ Schwarz (Fn. 5), Art. 106 Rdn. 149.

¹⁶⁾ Heintzen (Fn. 5), Art. 106 Rdn. 61 i. V. m. 59.

¹⁷⁾ Meis (Fn. 5), S. 109.

Die ungleiche Beanspruchung einzelner Gemeinden stellt eine Ungleichbehandlung in sachlicher Hinsicht dar, die ihrerseits eine Ungleichbehandlung in finanzieller Hinsicht (Ausgleichsleistungen an betroffene Gemeinden) nicht nur rechtfertigt, sondern fordert¹⁸⁾. Art. 106 Abs. 8 enthält damit das Gebot, eine entstandene Sonderbelastung durch eine Ungleichbehandlung (Sonderausgleich) zu beseitigen¹⁹⁾. Die Gemeinden dürfen die Bestimmung des Art. 106 Abs. 8 GG nicht benutzen, um besser gestellt zu werden als die anderen vergleichbaren Gemeinden, die keine vom Bund veranlassten Einrichtungen haben²⁰⁾. Der Sonderbelastungsausgleich wird daher von zwei Seiten begrenzt: Dem Bund ist es verwehrt, direkten Einfluss auf die Finanzgebaren der Gemeinden zu nehmen und diese zu kontrollieren. Umgekehrt ist der Sonderlastenausgleich für die Gemeinden kein Mittel, sich auf diesem „Umweg“ zusätzliche Finanzquellen zu erschließen²¹⁾.

III. Unmittelbare Ausgleichspflicht des Bundes

Nach Art. 106 Abs. 8 GG ist es nicht erforderlich, dass die vom Bund hervorgerufene Sonderbelastung einseitig und mit verpflichtender Wirkung vom Bund ausgesprochen worden ist. Auch wenn eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband sich freiwillig verpflichtet, kann die Ausgleichspflicht des Bundes entstehen²²⁾.

Bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen steht der Ausgleichsverpflichtung des Bundes ein Rechtsanspruch der betroffenen Gebietskörperschaften auf Sonderbelastungsausgleich gegenüber²³⁾. Die Ausgestaltung des Rechtsanspruchs der betroffenen Kommunen, der ein Ermessen des Bundes ausschließt, zeigt allerdings die Bedeutung, die der Verfassungsgeber dem Sonderbelastungsausgleich zugemessen hat²⁴⁾.

Zwischen der betroffenen Gemeinde bzw. dem Gemeindeverband und dem Bund entstehen direkte Finanzbeziehungen, ohne dass die Länder zwischengeschaltet werden²⁵⁾.

Direkte Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen sind demnach der geltenden Finanzverfassung des GG ebenso wenig fremd wie direkte Beteiligungen der Kommunen an den Erträgen bestimmter Steuern. Die Kommunen sind also keineswegs vollständig durch die Länder mediatisiert, sondern können von Verfassungs wegen durchaus auch in direkten Finanzbeziehungen zum Bund stehen²⁶⁾. Das BVerfG²⁷⁾ hat in der Maßstäbengesetz-Entscheidung daher zutreffend festgestellt, dass die gestärkte finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit und Verselbstständigung der Kommunen die bisherige Zweistufigkeit der Finanzverfassung modifiziert hat²⁸⁾. Der grundsätzliche Dualismus der Finanzverfassung steht derartigen unmittelbaren Beziehungen zwischen Bund und Kommunen nicht entgegen, sofern sie sachgerecht sind. Wann dies nach geltendem Recht der Fall ist, bestimmt die Finanzverfassung abschließend²⁹⁾.

IV. Verwaltungsrechtsweg

Für Streitigkeiten über den Anspruch aus Art. 106 Abs. 8 GG ist keine Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts gegeben. Vielmehr handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nicht verfassungsrechtlicher Art, für die die allgemeine Leistungsklage im Verwaltungsrechtsweg gegeben ist³⁰⁾.

Art. 106 Abs. 8 GG gibt den Kommunen einen verfassungsunmittelbaren, vor den Verwaltungsgerichten einklagbaren Anspruch der Kommunen gegen den Bund auch dann, wenn die Länder für die Kommunen kassenmäßig eingeschaltet werden³¹⁾.

V. Zusammenfassende Einordnung

Hinsichtlich seiner Rechtsnatur wird Art. 106 Abs. 8 GG überwiegend als staatsorganisationsrechtlicher Aufopferungsanspruch³²⁾ qualifiziert. Konkret handelt es sich um einen – wenn auch begrenzten – Aufgaben-Ausgaben-Ausgleich, der den allgemeinen Konnexitätsgrundsatz in Art. 104a Abs. 1 GG derogiert und bundesseitige Einwirkungen für jeweils konkrete Aufgaben des Bundes kompensiert³³⁾. Durch ein spezielles Ausgabenverteilungssystem kompensieren zweckfreie Ausgleichsmittel bundesseitig veranlasste konkrete, individuell spezifische Sonderbelastungen, die zugleich die Berechnung der Ausgleichsleistungen nach oben begrenzen³⁴⁾.

Zusammenfassend beruht die Besonderheit des Art. 106 Abs. 8 GG darauf, dass er für einen engen Aufgabenbereich

- den Konnexitätsgrundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG derogiert,
- die Staatsaufgabenträger individualisiert und
- die staatsrechtliche Mediatisierung der Kommunen durch die Länder aufhebt³⁵⁾.

E) Zum Neuregelungsvorschlag im Einzelnen

Der Neuregelungsvorschlag knüpft im Einzelnen nahtlos an Regelungsziel und -inhalt des Art. 106 Abs. 8 GG an und überträgt die dort vorgesehene Regelung auf die § 6a SGB II zugrunde liegende Konstellation, ohne darüber hinausgehend ausgelegt werden zu können. Mit dem Vorschlag zur Neuregelung des Art. 106 Abs. 8a GG kann der Inhalt von Ziff. 6 der Entschließungen von Bundestag und Bundesrat inhaltlich punktgenau verfassungssystemkonform umgesetzt werden.

Hinsichtlich der Anspruchsberechtigten kann entsprechend des begrenzten Anwendungsbereichs der Norm entsprechend der Terminologie des Art. 28 Abs. 1, S. 2 u. 3 GG explizit auf Gemeinden und Kreise abgestellt werden. Alternativ könnte auch die erweiternde Formulierung „Gemeinden (Gemeindeverbänden)“ gewählt werden, wenn gleich die in § 6a SGB II bestimmten Kreise und kreisfreien Städte in concreto in ihrer Funktion als Gebietskörperschaft und nicht als Gemeindeverband angesprochen sind.

Des Hinweises auf die anstelle der Agentur für Arbeit bzw. des Bundes übernommenen Aufgaben bedarf es explizit, um eine Erstreckung der Vorschrift auf die Aufgaben und Ausgaben nach § 6 Ziff. 2 SGB II i. V. m. §§ 16 Abs. 2 Ziff. 1 bis 4, Ziff. 22 und 23 Abs. 3 SGB II auszuschließen. Bei diesen Aufgaben und daraus resultierenden Ausgaben handelt es sich um Mehrbelastungen der kommunalen Ebene, die über den Sonderbelastungsausgleich für einzelne Kommunen weder ausgeglichen werden können – noch nach dem Willen des Gesetzgebers ausgeglichen werden sollen.

Der Sonderbelastungsausgleich soll sich gem. der Entschließung auf das Arbeitslosengeld II, das Sozialgeld und Fallpauschalen für die Eingliederungsleistungen und die Verwaltungskosten erstrecken. Dies wird mit der gewählten Formulierung der „durch die Aufgabenwahrnehmung entstehenden Mehrausgaben“ ebenso ermöglicht wie eine Pauschalierung mit der Begrenzung auf „den erforderlichen Ausgleich“. Wegen des Abweichens von der Grundregel des Art. 104a Abs. 5 GG bedarf es der ausdrücklichen Erstreckung des Sonderbelastungsausgleichs auf die Verwaltungsausgaben.

Weiterer Regelungen auf der Verfassungsebene bedarf es nicht. Insbesondere bedarf es – anders als in Art. 106 Abs. 8 GG – nicht einer Begrenzung auf „unmittelbare“ Mehrausgaben, da der Ausgleichsumfang anders als bei dem offeneren und unbestimmten Begriff der vom Bund „veranlassten Einrichtungen“ aufgrund der von § 6a SGB II umfassten Aufgaben klar konturiert ist. Aus demselben Grund bedarf es anders als in § 106 Abs. 8 GG überdies weder einer Zumutbarkeits- noch einer Vorteilsanrechnungsklausel. □

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

¹⁸⁾ Meis (Fn. 5), S. 107.

¹⁹⁾ Schwarz (Fn. 5), Art. 106 Rdn. 148.

²⁰⁾ Maunz (Fn. 5), Art. 106 Rdn. 98.

²¹⁾ Meis (Fn. 5), S. 111.

²²⁾ Maunz (Fn. 5), Art. 106 Rdn. 101.

²³⁾ Henneke (Fn. 5), Rdn. 795.

²⁴⁾ Schoch/Wieland, Finanzverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, 1995, S. 84; Mückl (Fn. 8), S. 166.

²⁵⁾ Henneke (Fn. 5), Rdn. 795; Birk (Fn. 6), Art. 106 Rdn. 46; Maunz (Fn. 5), Art. 106 Rdn. 99; Schwarz (Fn. 5), Art. 106 Rdn. 147 u. 149; Schoch/Wieland (Fn. 24), S. 84; Mückl (Fn. 8), S. 166; Meis (Fn. 5), S. 110; Heintzen (Fn. 5), Art. 106 Rdn. 55.

²⁶⁾ Schoch/Wieland (Fn. 24), S. 84 f.

²⁷⁾ BVerfGE 101, 158 (230).

²⁸⁾ Dazu: Henneke (Fn. 5), Rdn. 696; Hans Meyer hat darüber hinausgehend sogar formuliert: „Mittlerweile wissen wir, dass die Kommunen notwendig die dritte Säule im Finanzverfassungssystem sind.“ (VVDStRL Bd. 52 (1993), S. 159, s.a. P. Kirchhof, NJW 2002, 1549.

²⁹⁾ Schoch/Wieland (Fn. 24), S. 84 f.

³⁰⁾ Maunz (Fn. 5), Art. 106 Rdn. 113; Heintzen (Fn. 5), Art. 106 Rdn. 55; Schwarz (Fn. 5), Art. 106 Rdn. 157.

³¹⁾ Heintzen (Fn. 5), Art. 106 Rdn. 55.

³²⁾ Heintzen (Fn. 5), Art. 106 Rdn. 55.

³³⁾ Hidien (Fn. 11), Art. 106 Rdn. 1186; Meis (Fn. 6), S. 106 f.

³⁴⁾ Hidien (Fn. 11), Art. 106 Rdn. 1187.

³⁵⁾ Hidien (Fn. 11), Art. 106 Rdn. 1218.

Optionsgesetz: Weder Verständigung auf verfassungsrechtliche Absicherung noch Konsens hinsichtlich der Inhalte

In Sachen Optionsgesetz wollte das Bundeskabinett bereits am 25.2.2004 eine endgültige Entscheidung treffen. Auch war ein interfraktioneller Gesetzentwurf auf der Grundlage der Entschließungen von Bundestag und Bundesrat vom 19.12.2004 vorgesehen.

Indes kam es bis zum Redaktionsschluss dieser Ausgabe am 1.3.2004 weder zu einer Verständigung auf die gebotene verfassungsrechtliche Absicherung noch zu einem Konsens hinsichtlich der Inhalte des Optionsgesetzes. Anfang Februar wurde der Deutsche Landkreistag gebeten, einen Vorschlag zur verfassungsrechtlichen Absicherung des Optionsmodells zu unterbreiten, der eine singuläre Lösung vorsieht und die Beratungen der Föderalismuskommission nicht präjudiziert (dazu vorstehend).

Überraschenderweise verfolgt das BMWA mit seinem Ausgangsentwurf vom 16.2.2004 keine Kommunalisierung der Aufgaben in Ausgestaltung von § 6a SGB II, sondern wollte sich des Instituts der Organleihe bedienen. Dies wurde vom Deutschen Landkreistag nachdrücklich zurückgewiesen (dazu vorstehend).

Die Kritik des Deutschen Landkreistages vermochte sich in den Folgetagen durchzusetzen. Es kam zu einer Verständigung zwischen Bundeswirtschaftsminister Clement und Ministerpräsident Koch, dass die Aufgaben als kommunale Aufgaben ausgeführt werden und diesbezüglich eine notwendige Verfassungsänderung auf der Grundlage des DLT-Vorschlags erarbeitet wird. Dieses Vorgehen wurde von der überregionalen Tagespresse breit begleitet. Für Irritationen sorgte dabei ein Bericht in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 25.2.2004, in dem es unter der Überschrift „Der deutsche Finanzaufbau steht vor einer tiefgreifenden Neuerung“ die Kernfragen vermischend u. a. heißt:

„Im deutschen Finanzföderalismus bahnt sich eine tiefgreifende Neuerung an. So sollen Städte und Kreise direkt vom Bund Geld bekommen, wenn sie sich dafür entscheiden, die Grundsicherung von Langzeitarbeitslosen selbst zu übernehmen. Dazu soll das Grundgesetz geändert werden (F.A.Z. vom 21. und 24. Februar). Während die Föderalismuskommission noch ihre Felder absteckt, würden so gleichsam nebenbei Fakten geschaffen, die den deutschen Finanzaufbau in einem zentralen Punkt änderten.“

„Bisher kann der Bund nicht direkt Geld an die Gemeinden überweisen, es geht über die Länder“, betonte der Mainzer Finanzwissenschaftler Rolf Peffekoven im Gespräch mit dieser Zeitung. Wenn der Bund etwa mit Finanzhilfen Investitionen der Gemeinden anstoßen wolle, laufe dies über die Länderhaushalte. „Doch die haben klebrige Hände“, sagte er. Daher stecke in der Neuregelung auch die Chance, das Konnexitätsprinzip zu stärken; danach müsse der Bund den Kommunen die notwendigen Mittel zur Verfügung stellen, wenn er ihnen neue Aufgaben zuweise.

...

Wer heute das Grundgesetz ändern will, um einen Finanzstrom den Gemeinden zuzuleiten, muss die Folgen bedenken. Wenn man das zweistufige Finanzsystem aus Bund und Ländern mit den Kommunen um eine dritte Ebene aufstockt, dann könnte das für sie unangenehme Nachwirkungen haben. Dann könnte man die Gemeinden auch unmittelbar an der Finanzierung des Fonds deutsche Einheit beteiligen oder sie direkt in den nationalen Stabilitätspakt einbinden.“

Da in diesem Beitrag der Deutsche Landkreistag – für sich genommen korrekt – breit zitiert wird, hat sich der Deutsche Landkreistag veranlasst gesehen, eine klarstellende Erklärung abzugeben (nachstehend).

Sonderbelastungsausgleich für optierende Kommunen

„Der Deutsche Landkreistag bedauert, dass eine Veröffentlichung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 25.2.2004 (Der deutsche Finanzaufbau steht vor einer tiefgreifenden Neuerung) Anlass zu Fehldeutungen gibt. Bei der Föderalismuskommission einerseits und dem Optionsgesetz andererseits handelt es sich um zwei Paar Schuhe.“

Der Deutsche Landkreistag hat für den gebotenen Sonderbelastungsausgleich optierender Kommunen beim Optionsmodell zwischen dem Bund und **einzelnen Kommunen** einen Vorschlag zur verfassungsrechtlichen Absicherung unterbreitet, der sich im geltenden Verfassungssystem bewegt und die **kommunale Ebene** gerade

nicht als ‚dritte Ebene‘ etabliert. In der Begründung dieses in der F.A.Z. im Wortlaut richtig wiedergegebenen Vorschlags des DLT heißt es u. a. wörtlich:

„Falls eine Grundgesetzänderung zwingend erforderlich ist, soll diese die derzeitige Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung nach den Vorstellungen von Bund und Ländern *keinesfalls grundsätzlich präjudizieren*, sondern sich ausschließlich auf die verfassungskonforme Bewältigung der durch das Optionsmodell hervorgehobenen Finanzierungsfolgen beschränken.“

Eine davon strikt zu trennende Frage ist die, wie in der Föderalismuskommission das Problem des unmittelbaren Aufgabendurchgriffs des Bundes auf die Kommunalebene ohne gleichzeitige Finanzmittelbe-

reitstellung gelöst werden kann. Dafür gibt es verschiedene Lösungsmöglichkeiten. Insoweit ist die Föderalismuskommission auf einem guten Wege. Es liegt ein Vorschlag vor, über den vorläufiges Einvernehmen erzielt wurde. Danach soll es dem Bund durch Einschränkung des Art. 84 Abs. 1 GG künftig untersagt sein, Aufgaben direkt auf die Kommunen zu übertragen. Sollte dieser Vorschlag umgesetzt werden, stellt sich das Folgeproblem der Schaffung einer direkten Finanztransferbeziehung zwischen Bund und Kommunen nicht mehr.

Der Deutsche Landkreistag hat diesem Vorschlag in den Kommissionsberatungen am 12.2.2004 ausdrücklich zugestimmt. □