



DHV

Deutsche Hochschule für
Verwaltungswissenschaften
Speyer

Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Entfristung und Ausweitung des kommunalen Optionsmodells ohne Grundgesetzänderung

Gutachterliche Stellungnahme
zur Vorbereitung der Sitzung der Projektgruppe SGB II-Strukturreform
am Montag, den 18. Januar 2010

von

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht
Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Lehrstuhl für Öffentliches
Recht, Finanz- und Steuerrecht

Universitäts-Professor
Dr. Joachim Wieland

Eine Entfristung und Ausweitung des kommunalen Optionsmodells ist verfassungsrechtlich zulässig. Eine Grundgesetzänderung ist nicht erforderlich.

Eine Entfristung und Ausweitung des kommunalen Optionsmodells ist mit Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG vereinbar, weil es sich nicht um eine Übertragung von Aufgaben durch Bundesgesetz auf Gemeinden und Gemeindeverbände, sondern um die Zulassung einer Aufgabenwahrnehmung auf Antrag der Optionskommunen mit Zustimmung der zuständigen obersten Landesbehörden durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Vollzug des SGB II handelt (1.). Die Finanzierung der den Optionskommunen durch die Trägerschaft des Verwaltungsvollzugs des SGB I entstehenden Kosten ist durch Art. 106 Abs. 8 GG gedeckt, weil der Bund damit Sonderbelastungen der Optionskommunen ausgleicht, die er durch deren Zulassung als Träger der zum Vollzug des SGB II erforderlichen besonderen Einrichtungen verursacht und die den Optionskommunen nicht zugemutet werden können (2.).

1. Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG

Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG steht einer Entfristung und Ausweitung der kommunalen Option nicht entgegen. Für deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit kommt es nur auf das objektive Verfassungsrecht an, nicht aber darauf, ob die Beteiligten einvernehmlich davon abweichen wollen. Vorgeschrieben ist, dass Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz Aufgaben nicht übertragen werden dürfen. Die Regelung ist nach ihrem Wortlaut, nach ihrer Entstehungsgeschichte und nach ihrem Zweck als Reaktion auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu verstehen, wonach der Bund im Rahmen der alten Regelungen über die Einrichtung der

Postfach 14 09 · 67324 Speyer
Freiherr-vom-Stein-Str. 2 · 67346 Speyer
Telefon: ++49(0)6232-654-355
Sekretariat: ++49(0)6232-654-353
Telefax: ++49(0)6232-654-127
E-Mail: wieland@dhv-speyer.de
Internet: www.dhv-speyer.de

Behörden aus Gemeinden und Gemeindeverbänden unmittelbar Aufgaben zuweisen dürfe. Das ermögliche es dem Bund und den im Bundesrat vertretenen Landesregierungen, die Gemeinden mit ausgabenwirksamen Aufgaben finanziell zu belasten, ohne dass Art. 104a GG oder die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsklauseln den Kommunen einen finanziellen Ausgleich garantiert hätten. Schoch und ich haben das immer wieder kritisiert,

Schoch/Wieland, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, 1995, S. 126 ff.; dies., Kommunale Aufgabenträgerschaft nach dem Grundsicherungsgesetz, 2003, S. 73 ff.

aber unter dem alten Verfassungstext keine Abhilfe erreichen können. Das war erst in der Bundesstaatskommission möglich, in der die Neuregelung zum Schutz der Kommunen vereinbart wurde. Dementsprechend ist Regelungsgegenstand des neu geschaffenen Verbots die Übertragung von Aufgaben auf Gemeinden und Gemeindeverbände durch Bundesgesetz. Das Optionsmodell sieht aber keine Aufgabenübertragung durch Bundesgesetz vor. Vielmehr erlaubt § 6a Abs. 1 Satz 1 SGB II nur, dass kommunale Träger zugelassen werden **können**. Die Zulassung setzt einen Antrag des kommunalen Trägers an die zuständigen obersten Landesbehörden voraus und wahrt damit die Organisationshoheit der Länder. Die Zulassung erfolgt durch das BMAS auf Vorschlag der obersten Landesbehörde. Es handelt sich also nicht um die Übertragung von Aufgaben durch Bundesgesetz, sondern durch ein Handeln des BMAS in Vollzug des SGB II auf Antrag der betroffenen Kommunen mit Zustimmung der obersten Landesbehörden. Schon dem Wortlaut nach greift Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG folglich nicht ein. Aus der Entstehungsgeschichte und dem Zweck der Vorschrift ergibt sich zudem, dass die Kommunen in ihrer Handlungsfähigkeit geschützt werden sollen. Ihre Handlungsmöglichkeiten sollen aber nicht etwa beschränkt werden.

Auch in systematischer Sicht lässt sich aus Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG kein verfassungsrechtliches Verbot einer Ausweitung und Entfristung des kommunalen Optionsmodells ableiten, weil die Vorschrift nur für die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit gilt. Die Staatspraxis geht aber (meiner Ansicht nach zu Unrecht) von einer Verwaltungskompetenz des Bundes für den Vollzug des SGB II aus. Das Aufgabenübertragungsverbot gilt aber nicht für die bundeseigene Verwaltung (Art. 86 ff. GG), sondern nur für den Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder unter der Aufsicht (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG) oder im Auftrag des Bundes (Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG). Bei einem Vollzug von Bundesgesetzen durch den Bund selbst kommt ein Gesetzesvollzug durch die Länder nicht in Betracht und greifen die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregeln zu Gunsten der Kommunen nicht ein, so dass der vom Aufgabenübertragungsverbot bezweckte Schutz der Kommunen vor einer das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip vermeidende Aufgabenzuweisung durch den Bundesgesetzgeber nicht erforderlich ist.

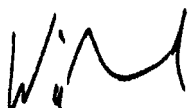
Das Verbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG ist nach alledem für das Optionsmodell nicht einschlägig. Dementsprechend hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 20. Dezember 2007 betont, es sei nicht ersichtlich, weshalb das Optionsmodell „nicht auch ohne die in § 6a Abs. 3 Satz 1 SGB II vorgesehene zahlenmäßige Beschränkung möglich sein sollte.“

2. Art. 106 Abs. 8 GG

Art. 106 Abs. 8 GG erlaubt es dem Bund, den Optionskommunen die Kosten zu ersetzen, die ihnen durch den Vollzug des SGB II entstehen. Die Vorschrift bildet eine verfassungsrechtlich tragfähige Rechtsgrundlage für die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Optionskommunen. Sie ist tragfähig, weil der Bund den Kommunen nach Art. 106 Abs. 8 GG den erforderlichen Ausgleich gewährt, wenn er in einzelnen Ländern oder Gemeinden besondere Einrichtungen veranlasst, die diesen Gemeinden unmittelbar Mehrausgaben (Sonderbelastungen) verursachen, soweit den Gemeindeverbänden nicht zugemutet werden kann. Die Vorschrift durchbricht die allgemeine Regel des Art. 106 Abs. 9 GG, nach der auch die Einnahmen und Ausgaben der Kommunen im Sinne des Art. 106 GG als Einnahmen und Ausgaben der Länder gelten. Die Zweistufigkeit der Finanzverfassung, die nur zwischen dem Bund auf der einen und den Ländern einschließlich der Kommunen auf der anderen Seite unterscheidet, wird mit Blick auf das Verursachungsprinzip unterbrochen, wenn der Bund finanzielle Belastungen von Kommunen veranlasst.

Art. 106 Abs.8 GG ist auf die Optionskommunen anwendbar, weil der Bund auf der Grundlage des § 6a SGB II in den Optionskommunen besondere Einrichtungen veranlasst, die den Kommunen unmittelbar Mehrausgaben (Sonderbelastungen) verursachen. Dass die kommunale Trägerschaft **Sonderbelastungen** der Optionskommunen verursacht, dürfte nicht zu bezweifeln sein. Dass die Sonderbelastungen vom Bund **veranlasst** sind, der durch das BMAS die Optionskommunen als kommunale Träger zulässt, dürfte auch außer Streit stehen. Dass es sich bei der kommunalen Trägerschaft um eine vom Bund veranlasste **besondere Einrichtung** in den Optionskommunen handelt, ist gut begründbar: Der Gesetzgeber sieht in § 6a Abs. 6 SGB II vor, dass die kommunalen Träger besondere Einrichtungen zur Wahrnehmung der Aufgabe des Vollzugs des SGB II an Stelle der Bundesagentur errichten. Der Gesetzgeber qualifiziert die kommunalen Stellen, die das SGB II in den Optionskommunen vollziehen, durchaus nachvollziehbar als besondere Einrichtungen. Die Behörden, die in den Optionskommunen für den Vollzug des SGB II zuständig sind, sind Einrichtungen. Sie sind zudem besondere Einrichtungen, weil sie nicht in allen, sondern nur in den Optionskommunen errichtet werden und folglich finanzverfassungsrechtlich eine **unzumutbare** ungleiche Betroffenheit verursachen, die aus Gleichbehandlungsgründen zu kompensieren ist. Zur Kompensation dieser Ungleichheit ist der Sonderbelastungsausgleich nach der Systematik der Finanzverfassung geboten und möglich.

Speyer, den 13. Januar 2010



Prof. Dr. Wieland