

# Kommunale Aufgabenträgerschaft nach dem Grundsicherungsgesetz

Verfassungsrechtliche Anforderungen an den  
bundesgesetzlichen Durchgriff auf die kommunale Ebene

Prof. Dr. Friedrich Schoch, Freiburg i. Br.

und

Prof. Dr. Joachim Wieland, Frankfurt a. M.



RICHARD BOORBERG VERLAG

Stuttgart · München · Hannover · Berlin · Weimar · Dresden

# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Grundsicherung durch neues Leistungsgesetz des Bundes</b>	13
<b>I. Frühere Initiativen zur Einführung einer sog. Grundsicherung</b>	14
1. Integration der Grundsicherung in die Rentenversicherung	14
2. Grundsicherung durch Ausschluss des Unterhaltsrückgriffs im Sozialhilferecht	15
<b>II. Gesetzliche Einführung der Grundsicherung</b>	17
1. Das GSiG als eigenständiges Leistungsgesetz des Bundes	17
2. Änderungen im Gesetzgebungsverfahren zum GSiG-Entwurf	18
<b>III. Änderung des GSiG</b>	21
<b>IV. Finanzierungs- und Rechtsprobleme aus kommunaler Sicht</b>	23
<b>B. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen für die bundesgesetzliche Bestimmung von Kommunen zu Aufgabenträgern</b>	25
<b>I. Schutz der kommunalen Selbstverwaltung vor kostenträchtigen Aufgabenbelastungen</b>	26
1. Gesetzliche Aufgabenzuweisung als Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht	27
a) Schutzgehalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie	27
b) Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht durch Aufgabenzuweisung	28
2. Rechtmäßigkeitsanforderungen für den bundesgesetzlichen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht	31
a) Kompetenz des Bundesgesetzgebers zum Durchgriff auf die kommunale Ebene	32
aa) Sachkompetenz des Bundes	33
(1) Kompetenztitel für den Bundesgesetzgeber	33
(2) Kompetenzausübungsschranken für den Bund	34
bb) Kompetenzrechtliche Voraussetzungen für den bundesgesetzlichen Durchgriff auf die kommunale Ebene	36
(1) Kompetenzzuweisungsnorm für den Bund	38

(2) Voraussetzungen für die Kompetenzausübung	39
(a) Notwendigkeit systematischer und teleologischer Verfassungsinterpretation	40
(b) Grenzen der Kompetenzausübung	43
b) Verfassungsrechtliche Bedeutung der Aufgabenqualifizierung	45
aa) Materielle und formelle Selbstverwaltungs- angelegenheiten	45
bb) Aufgabenqualifizierung durch den Bund	47
3. Kommunalen Abwehranspruch bei unzulässiger bundes- gesetzlicher Aufgabenübertragung	48
a) Eingriffsabwehr bei verfassungswidriger Aufgaben- zuweisung	48
b) Rügepotential bei der kommunalen Verfassungsbeschwerde	49
c) Fazit: Kommunalen Anspruch auf Wahrung der Kompetenzordnung	51
<b>II. Verfassungsrechtliche Bedeutung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung bei Aufgabenzuweisungen an Kommunen</b>	53
1. Verfassungsrechtlicher Normalfall: kommunale Aufgaben- trägerschaft durch Landesrecht	54
a) System der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung nach dem Grundgesetz	54
aa) Strukturelle Voraussetzungen und Folgen bundes- gesetzlicher Aufgabennormierung	54
bb) Sicherstellung einer effektiven Gesetzesausführung durch die Landesorganisationsgewalt	56
cc) Finanzierungsverantwortung des Landes für die Aufgabenerledigung	57
b) Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung nach Landesverfassungsrecht	58
aa) Aufgabenübertragung auf die Kommunen	59
bb) Finanzierungslast bei Aufgabenabwälzung auf die Kommunen	60
(1) Rechtslage: Verankerung des Konnexitätsprinzips im Landesverfassungsrecht	60
(2) Schutzfunktion des finanzverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips	64
(3) Konkreter Schutzgehalt des Konnexitätsprinzips	65
(a) Tatbestandlicher Schutzzumfang	65
(b) Schutzwirkung auf der Rechtsfolgenseite	68
c) Zwischenergebnis: Wahrung der Kompetenzordnung und der Finanzierungsverantwortlichkeit	70

2.	Verfassungsrechtlicher Ausnahmefall: kommunale Aufgabenträgerschaft durch Bundesrecht	73
a)	Folgen eines bundesgesetzlichen Durchgriffs auf die kommunale Ebene	73
b)	Verschiebung von Finanzierungsverantwortlichkeiten	76
aa)	Fehlende Finanzierungsverantwortlichkeit des Bundes	76
bb)	Allgemeine Garantenstellung des Landes	77
cc)	Kommunen als „Ausfallbürgen“ des Bundes	78
c)	Kumulation ausgabenwirksamer bundesgesetzlicher Aufgabenzuweisungen zur „öffentlichen Fürsorge“	80
aa)	Notwendigkeit einer Gesamtschau bundesgesetzlicher Aufgabenzuweisungen	80
bb)	Instrumentalisierung der Kommunen als „Ausfallbürgen“ von Bund und Land	81
(1)	Dynamik der Ausgabenentwicklung im Sozialhilferecht	82
(2)	Dynamik der Ausgabenentwicklung im Kinder- und Jugendhilferecht	83
(3)	Mögliche Dynamik der Ausgabenentwicklung bei der Grundsicherung	84
cc)	Abhängigkeit der kommunalen Finanzausstattung von Bund und Land	85
d)	Systemwidrige Lösungskonzepte	86
aa)	Landesrechtliches Konnexitätsprinzip bei bundesgesetzlicher Aufgabenzuweisung	86
bb)	Fiskalpolitisches Lösungskonzept	87
<b>III.</b>	<b>Struktursicherung durch Verfassungsrecht</b>	<b>89</b>
1.	Konzept: rechtlicher Rahmen und politische Gestaltungsbefugnis	89
2.	Prämisse: strukturelle Kompatibilität zwischen allgemeiner Staatsverfassung und Finanzverfassung	91
a)	Dreistufiger Verwaltungsaufbau im zweigliedrigen Bundesstaat	92
b)	Balance des Finanzsystems zwischen Land und Kommunen	93
3.	Methode: strikte Auslegung des Art. 84 Abs. 1 GG	95
a)	Verfassungssystematische Interpretation des Art. 84 Abs. 1 GG	96
b)	Kohärenz des Bundes- und Landesverfassungsrechts	97
c)	Folgerungen für den normativen Gehalt des Art. 84 Abs. 1 GG	98

<b>IV. Konkretisierung zur fehlenden Durchgriffskompetenz des Bundes auf die kommunale Ebene an Beispielen aus dem Sozialrecht</b>	100
1. Bundesgesetzliche Bestimmung der örtlichen Sozialhilfeträger	101
a) Gesetzeslage zum BSHG-Vollzug vor dem 3. Mai 2000	102
b) Atomisierung der Gesetzesausführung	103
c) Verfassungswidrigkeit des § 96 Abs. 1 S. 1 BSHG	104
aa) Zweifel bezüglich „punktuelle Annexregelung“	104
bb) Fehlende „Notwendigkeit“ des bundesgesetzlichen Durchgriffs für einen wirksamen Gesetzesvollzug	105
d) Achtung landesspezifischer Besonderheiten beim Gesetzesvollzug	107
e) Eingeständnis der Verfassungswidrigkeit des § 96 Abs. 1 S. 1 BSHG	108
2. Bundesgesetzliche Bestimmung der Träger der Grundsicherung	110
a) Begründung zur Ursprungsfassung des § 4 GSiG	111
b) Ergänzung des § 4 GSiG	112
c) Fazit	114
<b>C. Ausgleichsleistungen des Bundes</b>	115
<b>I. Ausgleichsvolumen und Ausgleichsfaktoren</b>	115
1. Gesetzliche Normierung eines Festbetrags	115
2. Bestimmungsgrößen für den Festbetrag	116
3. Revisionsklausel und Anpassung des Festbetrags	117
<b>II. Defizite des Erstattungssystems</b>	118
1. Fehlende Nachvollziehbarkeit des Ausgleichsvolumens	118
2. Nichterfassung relevanter Kostenfaktoren	119
3. Fazit: Mitfinanzierung der Grundsicherung durch die Kommunen	121
<b>III. Verfassungsrechtliche Würdigung</b>	123
<b>D. Weiterleitung der Bundesmittel von den Ländern an die Kommunen</b>	125
<b>I. Erstattungsweg</b>	125
<b>II. Verfassungsrechtliche Würdigung</b>	127

---

<b>E. Zusammenfassung in Thesen</b>	129
<b>Anhang I: Grundsicherungsgesetz und Gesetzesbegründung</b>	137
<b>Anhang II: Änderung des Wohngeldgesetzes und Gesetzesbegründung</b>	153
<b>Anhang III: Ausführungsgesetze zum Grundsicherungsgesetz und Gesetzesbegründungen</b>	159
1. Baden-Württemberg	161
2. Bayern	169
3. Hessen	178
4. Niedersachsen	185
5. Nordrhein-Westfalen	198
6. Rheinland-Pfalz	203
7. Saarland	213
8. Sachsen	220
9. Schleswig-Holstein	223
10. Thüringen	227
<b>Anhang IV: Erläuterungen zum Kostentableau der Bundes- regierung zur bedarfsorientierten Grundsicherung</b>	231
<b>Literaturverzeichnis</b>	245