

Bundesgesetzgebungskompetenz qua Gesamtkonzept?

JuWiss Redaktion

2015-04-17T08:18:41

Das Bundesverfassungsgericht verhandelt über das Ende der Herdprämie

Von [GRETA BÖCKMANN](#), [SANDRA ISBARN](#) und [VERA MÖLLER](#)



Am

14. April 2015 fand vor dem 1. Senat des Bundesverfassungsgerichts die mündliche Verhandlung über die Verfassungsmäßigkeit des Betreuungsgelds statt. Auf einen abstrakten Normenkontrollantrag der Freien und Hansestadt Hamburg hin erörterten Bund, Länder (neben Hamburg auch Bayern und Niedersachsen) und Verbände, ob in diesem Bereich die Bundesgesetzgebungskompetenz vorliegt und die Leistung im Einklang mit den Art. 3 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 1, 2 GG steht.

Bereits im Dezember 2008 war das Betreuungsgeld aufgrund eines Beschlusses im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP in das Kinderförderungsgesetz (KiFöG) aufgenommen worden. Anfangs als reine Absichtserklärung formuliert und in der Wahl der konkreten Leistungsform noch offen, wurde es endgültig mit Verabschiedung des Betreuungsgeldgesetzes zum 1. August 2013 in das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) eingefügt. Von Anfang an war das Betreuungsgeld sowohl unter familien- und gleichstellungspolitischen Aspekten diskutiert worden als auch (verfassungs-)rechtlich hoch umstritten. Gegner_innen sprachen von einer Herd- oder Fernbleibbeprämie, die Frauen vor allem aus unteren Einkommensschichten oder mit Migrationshintergrund von einer Erwerbstätigkeit abbringen und Bildungschancen ihrer Kinder behindern könnte. Besonders die CSU als stärkste Befürworterin sah das Betreuungsgeld dagegen als Möglichkeit, den Eltern die Wahlfreiheit bezüglich ihrer persönlichen Entscheidung über die Kinderbetreuungsform zu gewährleisten und die private Betreuung zu honorieren.

Rechtsgrundlagen, Voraussetzungen und Auszahlungsmodalitäten

Das Betreuungsgeld ist in den §§ 4a – 4d BEEG geregelt. Es beträgt € 100,- monatlich für Geburten seit dem 1. August 2013 und € 150,- seit dem 1. August 2014. Das Kind muss mit dem beantragenden Eltern-, Adoptiveltern- oder auch Großelternanteil in einem Haushalt leben, durch diesen betreut werden und grundsätzlich den Wohnsitz in Deutschland haben. Die Höchstbezugsdauer beträgt 22 Monate, so dass nach bis zu 14 Monaten Elterngeld in den ersten drei Lebensjahren des Kindes Geldleistungen bezogen werden können. Der Anspruch ist weder abhängig von einer Bedürftigkeit noch einer (reduzierten) Erwerbstätigkeit des Elternteils. Werden jedoch Leistungen einer öffentlich-rechtlichen Kindertageseinrichtung oder –pflege nach den §§ 22-24 SGB VIII in Anspruch genommen, verhindert dies – unabhängig vom Umfang der Inanspruchnahme – den Bezug des Betreuungsgeldes vollkommen. Private Betreuungsverhältnisse durch Kindermädchen, Au-Pairs etc., die keiner staatliche Kontrolle und Förderung unterliegen, sind dagegen für den Bezug unschädlich.

Nicht erforderliche, konterkarierende Subvention und keine Fürsorge – Der Normenkontrollantrag der Freien und Hansestadt Hamburg

Der [Antrag der Freien und Hansestadt Hamburg](#) vom Februar 2013, in der Verhandlung auf die Erklärung der Verfassungswidrigkeit der § 4a-d BEEG konkretisiert, stützte sich in erster Linie auf die fehlende Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Gerügt wurden darüber hinaus Verstöße gegen Art. 6 Abs. 1, 2 GG und Art. 3 Abs. 2 GG.

In ihren Eingangsstatements fassten die Bevollmächtigte, die Hamburger Professorin Margarete Schuler-Harms, und der Senator für Arbeit, Soziales, Familie und Integration Detlef Scheele ihre Argumente gegen das Betreuungsgeld zusammen. Die Bevollmächtigte führte zunächst zur formellen Verfassungswidrigkeit aus. Die Kompetenzregelung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, auf die der Bund die Leistung stützt, sei nicht erfüllt, das Betreuungsgeld keine Fürsorge zur Abwendung einer individuellen Bedarfssituation, sondern eine Subvention für die Nichtinanspruchnahme eines öffentlich geförderten Betreuungsplatzes. Das Erfordernis der Hilfsbedürftigkeit müsse sich positiv ergeben, die Ableitung aus anderen Gesetzen, wie hier des KiFöGs, reiche nicht aus. Zudem spreche der „fallbeilartige Wegfall“ der Leistung als krasseste denkbare Lösung – im Gegensatz zu einer bedarfsabhängigen Abschmelzung – gegen eine Leistung, die unter den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zu fassen sei. Hier bestehe ein Unterschied zu anderen Familienleistungen. Auf kritische Nachfrage des Gerichts konkretisierte sie, dass eine Subsumtion dagegen durchaus vorstellbar sei, wenn die Ausgestaltung des Betreuungsgeldes nicht als Alternative zur Betreuung in staatlichen Einrichtungen geschehe. Auch bei Annahme einer extensiven Auslegung des Kompetenztitels sei jedenfalls die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG nicht erfüllt, das Betreuungsgeld zur Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse nicht nötig.

Senator Scheele erörterte den politischen Hintergrund des Antrags und kritisierte, dass die großen Anstrengungen der Stadt zur Verbesserung des Betreuungsangebots durch eine Fehlanreize setzende Leistung konterkariert würden. Statt ihren Kindern einen frühen Zugang zu Bildung und Sprachförderung zu ermöglichen, könnten gerade einkommensschwache Familien eher die insgesamt 1.800 Euro jährlich als Belohnung für eine Betreuung zu Hause annehmen. Beispiele aus der Praxis und Erfahrungen in anderen Staaten mit ähnlichen Leistungen zeigten, dass diese Befürchtung nicht unberechtigt sei. Zudem entstehe die absurde Situation, dass die Inanspruchnahme staatlich geprüfter und kontrollierter Tagesmütter und –väter zu einem Ausschluss der Leistung führe, diejenige durch eine private und erlaubnisfreie Person aber nicht.

Das untrennbare Gesamtkonzept – die Auffassung des Bundes und der Bayerischen Landesregierung

Die Gegenseite stützte ihre Argumentation im Eingangsstatement, vorgetragen von Staatssekretär Dr. Ralf Kleindiek, zur Verfassungsmäßigkeit und zum Vorliegen der Bundesgesetzgebungskompetenz vor allem auf das Bestehen eines Gesamtkonzeptes der Kinderbetreuung im Zusammenspiel mit dem KiFöG. Nach dieser Auffassung sei das Betreuungsgeld integrativer Bestandteil und falle somit in die Kompetenzmaterie des Bundes. Weiter brachte er vor, dass es sich um einen Aufgabenkreis handle, der ein typisches Bedürfnis für eine bundeseinheitliche Regelung beinhalte, da er im Bereich der politischen Grundsicherung liege. Unabhängig von der Liquidität des jeweiligen Landes bilde es einen finanziellen „Sockel“ für die Familienpolitik, sollte dieses nicht leistungsfähig sein. Kleindiek, der als früherer Hamburger Staatsrat für Justiz und Gleichstellung den Antrag des Senats auf den Weg gebracht hatte, ließ sich einen kleinen Hinweis auf das [politische Spannungsfeld](#) nicht nehmen und untermauerte die Position der Bundesregierung mit der Skizzierung eines sehr weiten Fürsorgebegriffs.

Dies griff der Bevollmächtigte der Bundesregierung, Professor Michael Sachs, auf, als er zum Fürsorgebegriff des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG ausführte. Ein weites Verständnis, nach dem keine individuelle Hilfebedürftigkeit bestehen müsse, sei notwendig, um die Handlungsfähigkeit des Bundes zu erhalten. Diesem müsse unbedingt die Gesetzgebungskompetenz zustehen, da ansonsten eine Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips entlang der Finanzkraft der einzelnen Länder drohe. Sachs vertiefte die Konstruktion des Gesamtkonzeptes gestützt auf Art. 72 Abs. 2 GG als Grundlage für die Bundeskompetenz. Das Betreuungsgeld als Teil des KiFöG sei verbunden mit der gleichzeitigen Einführung eines Rechtsanspruchs auf einen Tagesbetreuungsplatz und dessen Kehrseite. Das Gericht stellte in Frage, ob für „Ihre Sache mit dem Gesamtkonzept“ zur Verbindung der Materien der politische Wille reiche oder aufgrund des sachlichen Zusammenhangs eine untrennbare Einheit bestehen müsse. Eine eindeutige Antwort dazu erhielt es an dieser Stelle nicht. Auch der Hinweis, dass eine Ausweitung der Bundeskompetenz aus Sicht der Bundesregierung sicherlich dem Ausgang des konkreten Verfahrens zuträglich sei, aber eben auch langfristig zu einer Kompetenzverengung auf Seiten der Länder führe, blieb im Raum stehen.

Die Bayerische Landesregierung mit dem Bevollmächtigten Professor Martin Burgi und der Staatsministerin Emilia Müller unterstrichen die Position der Bundesregierung, trugen aber keine darüber hinausgehenden Argumente vor. Müller hob dabei die "Brückenfunktion" durch die ergänzende Infrastrukturleistung und die Kindesprägung durch die Familie hervor. Burgi sah als fürsorgeauslösenden Tatbestand schon die Tatsache an, dass überhaupt Kleinkinder in einer Familie betreut würden und diese damit bedürftig sei. Dass ein Gesamtkonzept bestehe und auch die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG wegen ihrer weiten Auslegung erfüllt sei, bejahte er. Eine Position, die die Berichterstatteerin zu der Frage veranlasste, ob er den Ländern damit tatsächlich einen Gefallen täte, wenn dieser gefolgt werden würde.

Wenig zu den Grundrechten

Die Frage, ob das Betreuungsgeld auch gegen Grundrechte verstoßen könnte, nahm wenig Raum in der Verhandlung ein. In seiner Ausprägung als Schutzpflicht wurde etwa angedacht, ob das Grundrecht des Art. 6 Abs. 1, 2 GG den Kompetenzbereich des Bundes erweitern könne. Umgekehrt sei auch ein Verstoß gegen diese Vorschrift denkbar, da die Wahl der Betreuungsform den Eltern überlassen werden müsse und das Betreuungsgeld Fehlanreize setze. Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG könne verletzt sein, weil es überkommene Rollenbilder und -erwartungen zementiere. Überzeugend stellte sich insbesondere der Bundesverband alleinerziehender Mütter und Väter, vertreten durch Rechtsanwältin Edith Schwab, gegen die Ausformung des Betreuungsgeldes. Er betonte die selektive Wahlfreiheit und zeigte auf, dass alleinerziehende Mütter und Väter ganz überwiegend von dem Bezug des Betreuungsgeldes ausgeschlossen seien. Gegen die Subventionierung des klassischen und überkommenen Familienbildes sprach sich naturgemäß auch der Deutsche Juristinnenbund, vertreten durch die Vorsitzende Maria Wersig, aus. Dass diese – durchaus gewichtigen und problematischen Rechtsfragen – nur noch wenig Raum in der Verhandlung fanden und der Vorsitzende sogar die angehörten Verbände mahnte, sich kurz zu fassen, zeigt aber, dass sich das Bundesverfassungsgericht in seiner zum Sommer erwarteten Entscheidung auf die Kompetenzfrage konzentrieren dürfte.

