

Stadt Cottbus
FB Recht und Verwaltungsmanagement
Herrn Horst-Werner Gabriel
Neumarkt 5
03046 Cottbus

per E-Mail: Horst-Werner.Gabriel@neumarkt.cottbus.de

29. Mai 2015

Sekretariat: Andrea Dembny (38)
Durchwahl: 030 850 700-230
Unser Zeichen: 0473/15.38

Stadt Cottbus
Kommunale Verfassungsbeschwerde AG-SGB XII 2014

Sehr geehrter Herr Gabriel,

wie besprochen, möchte ich Ihnen auf diesem Wege eine kurze Einschätzung zu der von der Stadt avisierten kommunalen Verfassungsbeschwerde gegen das AG-SGB XII übermitteln:

I.

Hintergrund der eventuellen Auseinandersetzung beim Landesverfassungsgericht ist die stufenweise Steigerung der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Grundsicherung auf 75 Prozent der Nettoaufgaben im Jahr 2013 und auf 100 Prozent ab dem Jahr 2014 durch das Gesetz zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 20. Dezember 2012. Aufgrund der Regelung in Art. 104 a Abs. 3 Satz 2 GG führen die Landkreise und kreisfreien Städte die betreffenden Aufgaben des SGB XII seit dem 1. Januar 2013 im Wege der Bundesauftragsverwaltung gemäß Art. 85 GG durch. Der Bundesge-

BERLIN-MITTE

DR. ERNESTO LOH
Rechtsanwalt und Notar
Fachanwalt für Arbeitsrecht

DR. ANJA BÜCKMANN
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Arbeitsrecht

DR. DAVID KOUBA
Rechtsanwalt
zugleich internationale Zulassung
Tschechische Republik

DR. ULRICH BECKER
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Richter des Verfassungsgerichts des
Landes Brandenburg

DR. CORNELIUS RENNER
Rechtsanwalt
Fachanwalt für gewerblichen Rechtsschutz
Fachanwalt für Urheber- und Medienrecht

DR. RENI MALTSCHIEW
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

DR. CHRISTOPH GEORG BAUM
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. RENÉ WEISSFLOG
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Arbeitsrecht

DR. ALEXANDER WIENCKE
Rechtsanwalt und Notar
Fachanwalt für Arbeitsrecht

DR. MATTHIAS BLESSING
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

MARIE-KATHRIN MEYER
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Arbeitsrecht

OLAF GRATZKE
Rechtsanwalt

MGR. SILVIE GUBOVÁ, LL.M.
Advokát (Tschechische Republik)

MGR. KATEŘINA PEKÁŘEK, LL.M.
Advokát (Tschechische Republik)

DITA KEMROVÁ
Rechtsanwältin

ANJA REICHELT
Rechtsanwältin

BERLIN-SCHÖNEBERG

KARL-HEINZ LANGE
Rechtsanwalt
Dipl.-Ing. für Bauwesen

MIKE GROSSE
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

ULF BEUERMANN
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

ANDREAS WEISSLEDER
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

FRANKFURT/MAIN

ARMIN DIENST
Rechtsanwalt

THORSTEN BAUSCH
Rechtsanwalt

DR. UDO KRAUTHAUSEN, LL.M. (WELLINGTON)
Rechtsanwalt

setzgeber hat den Ländern daher in § 46 b SGB XII aufgegeben, die sachliche Zuständigkeit im jeweiligen Landesrecht festzulegen.

Das Land Brandenburg war diesem Regelungsauftrag zunächst durch den Erlass der SGBXII-ZV vom 22. Januar 2013 (GVBl. II, Nr. 10) nachgekommen, deren § 1 Abs. 1 i. V. m. § 3 die Landkreise und kreisfreien Städte rückwirkend zum 1. Januar 2013 für sachlich zuständig erklärte. Mit Art. 2 Nr. 1 b) des Ersten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des SGB XII vom 10. Juli 2014 (im Folgenden: ÄndGAG-SGB XII) wurde eine identische Zuständigkeitsregelung in § 4 Abs. 2 Satz 1 AG-SGB XII geschaffen. Nach Art. 3 Abs. 1 ÄndGAG-SGB XII ist diese Regelung am Tag nach der Verkündung, also am 12. Juli 2014, in Kraft getreten und zugleich die verordnungsrechtliche Parallelbestimmung in § 1 Abs. 1 SGBXII-ZV außer Kraft getreten.

Das AG-SGB XII regelt die Kostentragung für die Grundsicherungsleistungen in mehreren Bestimmungen. Für die Zeit vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2013 legt Art. 1 ÄndGAG-SGB XII durch eine entsprechende Neufassung von § 16 Abs. 1 AG-SGB XII fest, dass die Erstattungsbeträge des Bundes nach § 46 a SGB XII unverzüglich an die Kommunen weitergeleitet werden. Verteilung und Weiterleitung sind gemäß § 16 Abs. 1 Satz 3 AG-SGB XII auf die Höhe der Bundeserstattung beschränkt. Für die Aufgaben im Sinne von § 4 Abs. 1 AG-SGB XII soll es bei der Kostenerstattung nach § 10 Abs. 2 SGB XII bleiben. Zugleich ordnet § 16 Abs. 2 AG-SGB XII in der Fassung des Art. 1 ÄndGAG-SGB XII eine anteilige Verrechnung des Erstattungsbetrages des Bundes im Rahmen der Kostenerstattung nach § 10 AG-SGB XII für die Grundsicherungsleistungen im stationären Bereich an. Gemäß Art. 3 Abs. 2 ÄndGAG-SGB XII treten diese Regelungen rückwirkend zum 1. Januar 2013 in Kraft.

Für die Zeit ab dem 1. Januar 2014 gilt nach Art. 2 Nr. 6 ÄndGAG-SGB XII wiederum eine neue Fassung des § 16 AG-SGB XII. Unverändert geblieben ist die Vorschrift in ihrem Absatz 1, der die unverzügliche Weiterleitung der Bundeserstattung anordnet. Hinzugekommen sind allerdings umfangreiche Regelungen zu den Prüf-, Berichts- und Meldepflichten in den Absätzen 2 bis 4. Die Verrechnung der Bundeserstattung mit den Finanzmitteln des Landes für die Kostenerstattung gemäß § 10 Abs. 2 Satz 1 AG-SGB XII hinsichtlich der Aufgaben im Sinne von § 4 Abs. 1 AG-

SGB XII findet sich nun nicht mehr in § 16 Abs. 2 AG-SGB XII, sondern in § 10 Abs. 2 Satz 2 und 3 AG-SGB XII. Danach gehören ab dem 1. Januar 2014 die Aufwendungen für Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die im stationären Bereich erbracht werden, nicht mehr zu den berücksichtigungsfähigen Aufwendungen. Die betreffenden Aufwendungen fließen daher nicht in das individuelle vorläufige Budget gemäß § 11 Abs. 2 und 3 AG-SGB XII ein, das vom Land zum Ausgleich der Kosten für die Aufgaben im Sinne von § 4 Abs. 1 AG-SGB XII gewährt wird. Dies hat zur Folge, dass die Landkreise und kreisfreien Städte ab dem 1. Januar 2014 keinen Ausgleich mehr für die Personal- und Sachkosten im Bereich der stationären Grundsicherung erhalten. Denn die hierfür in § 15 Abs. 1 AG-SGB XII vorgesehene Pauschale von 2,54 Prozent errechnet sich auf Basis des vorläufigen Budgets gemäß § 11 Abs. 3 AG-SGB XII.

II.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich im Wesentlichen zwei Ansatzpunkte für eine kommunale Verfassungsbeschwerde.

Zum einen erscheint es gut vertretbar anzunehmen, dass der Wegfall jeglicher Erstattung von Personal- und Sachkosten für die Erfüllung der Grundsicherungsleistungen im stationären Bereich bei den Aufgaben nach § 4 Abs. 1 AG-SGB XII ab dem 1. Januar 2014 gegen das strikte Konnexitätsprinzip des Art. 97 Abs. 3 LV verstößt. Möglicher Gegenstand einer kommunalen Verfassungsbeschwerde wäre insoweit § 10 Abs. 2 AG-SGB XII.

Zum anderen erscheint die Regelung in § 16 Abs. 1 AG-SGB XII verfassungsrechtlich nicht unbedenklich, da sie den kommunalen Aufgabenträgern keinen unmittelbaren Zahlungsanspruch gegenüber dem Land verschafft, sondern lediglich eine Pflicht des Landes zur Weiterleitung der Bundesbeteiligung begründet. Betrachtet man § 16 AG-SGB XII als Mehrbelastungsausgleich für die Aufgaben der Grundsicherung gemäß § 4 Abs. 2 AG-SGB XII, so erweist es sich möglicherweise zudem als verfassungsrechtliches Defizit, dass die Bundesbeteiligung die insoweit entstehenden Personal- und Sachkosten der Kommunen nicht ausgleicht. Beide Gesichtspunkte könnten ebenfalls einen Verstoß gegen Art. 97 Abs. 3 LV darstellen.

Eine umfassende Bewertung der Erfolgsaussichten einer eventuellen kommunalen Verfassungsbeschwerde gegen die genannten Bestimmungen des AG-SGB XII würde den Rahmen der vorliegenden Stellungnahme sprengen. In der gebotenen Kürze und mit einem Schwerpunkt auf der Betrachtung des ab 1. Januar 2014 geltenden Landesrechts ist Folgendes anzumerken:

1. Zulässigkeit

a. Im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung stellt erfahrungsgemäß die Beschwerdebefugnis eine wichtige prozessuale Hürde dar. Im vorliegenden Fall wäre der Nachweis erforderlich, dass die Stadt infolge der Änderung des AG-SGB XII selbst, unmittelbar und gegenwärtig beschwert ist, d. h. finanzielle Mehrbelastungen hätte, die vom Land nicht ausgeglichen werden. Nach dem Erkenntnisstand aufgrund unserer gemeinsamen Besprechung am 20. Mai 2015 halte ich es für überwiegend wahrscheinlich, dass dieser Nachweis im Hinblick auf § 10 Abs. 2 AG-SGB XII gelingen kann. Die Beschwer dürfte hier in den nicht (mehr) gedeckten Personal- und Sachkosten für die Grundsicherungsleistungen im stationären Bereich nach § 4 Abs. 1 AG-SGB XII (i. V. m. § 97 Abs. 4 SGB XII) bestehen.

Möglicherweise ergeben sich weitere Mehrbelastungen durch die Personal- und Sachkosten im Zusammenhang mit den sonstigen Grundsicherungsleistungen nach § 4 Abs. 2 AG-SGB XII. In diesem Falle könnte eine Beschwer in entsprechender Höhe auch hinsichtlich der Regelung in § 16 Abs. 1 AG-SGB XII bestehen, sofern die weitergeleiteten Bundesmittel nur die Zweckausgaben abdecken. Anderenfalls könnte die Beschwerdebefugnis zweifelhaft sein. Die Tatsache, dass § 16 Abs. 1 AG-SGB XII den Kommunen keinen Zahlungsanspruch gegen das Land gewährt, birgt zwar das Risiko einer Beschwer, falls der Bund in der Zukunft seine Beteiligung im Verhältnis zum Land in Zukunft rechtswidrig kürzen sollte. Für die Annahme einer gegenwärtigen Beschwer im verfassungsprozessualen Sinne könnte dies aber unzureichend sein.

Eine genauere Prüfung der Beschwerdebefugnis müsste anhand der konkreten Zahlen erfolgen. Insbesondere wäre dabei noch zu klären, ob bestimmte Kostenpositionen durch Mittel nach dem FAG ausgeglichen werden.

b. Auf der Zulässigkeitsebene würde sich darüber hinaus Frage stellen, ob die Beschwerdefrist gemäß § 51 Abs. 2 VerfGG Bbg gewahrt ist. Unproblematisch dürfte dies für § 10 Abs. 2 Satz 2 AG-SGB XII zu bejahen sein, der gemäß Art. 3 Abs. 1 ÄndGAG-SGB XII am 12. Juli 2014 in Kraft getreten ist. Soweit für § 16 AG-SGB XII in Art. 3 Abs. 3 ÄndGAG-SGB XII ein rückwirkendes Inkrafttreten zum 1. Januar 2014 geregelt ist, dürfte dasselbe gelten. Denn nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung kommt es bei einem rückwirkenden Inkraftsetzen für die Fristberechnung ausnahmsweise auf das Datum der Verkündung des angegriffenen Gesetzes an (vgl. *BVerfG*, Urt. v. 5. Juli 1983 – 2 BvR 460/80, juris, std. Rspr.; *LVerfG MV*, Urt. v. 11. Mai 2006 – 1/05, juris, Rn. 57 ff.).

Ein prozessuales Risiko resultiert daraus, dass die sachliche Zuständigkeit für die Grundsicherungsleistungen nach dem Vierten Kapitel SGB XII gemäß § 1 Abs. 1 i. V. m. § 3 SGBXII ZV bereits mit Wirkung zum 1. Januar 2013 bzw. für Teilbereiche sogar schon mit Wirkung zum 1. Januar 2011 gemäß § 4 Abs. 1 AG-SGB XII (i. V. m. § 97 Abs. 4 SGB XII) kraft Landesrechts auf die örtlichen Sozialhilfeträger übertragen worden ist. Die finanzielle Belastung der Kommunen ist daher schon länger als ein Jahr gegeben. Das Risiko erscheint aber kalkulierbar, denn verfassungsrechtlich dürfte es entscheidend darauf ankommen, dass der Landesgesetzgeber durch die Änderung des AG-SGB XII das System der Kostentragung im Bereich der Grundsicherung insgesamt neu geregelt hat.

Ein prozessuales Risiko besteht ferner insoweit, als die Anrechnung der Bundesbeteiligung gemäß § 46 a SGB XII auf die Kostenerstattung des Landes an die Kommunen gemäß § 16 Abs. 2 Satz 1 AG-SGB XII a. F. bereits seit dem 1. Januar 2011 vorgesehen war. Der Anrechnungsmechanismus des ab 1. Januar 2014 geltenden § 10 Abs. 2 AG-SGB XII als solcher ist mithin keine Neuschöpfung. Im ungünstigsten Falle könnte sich das Landesverfassungsgericht auf den Standpunkt stellen, dass § 10 Abs. 2 AG-SGB XII keine Änderung der materiellen Rechtslage herbeigeführt habe und die Beschwerdefrist daher nicht erneut in Gang gesetzt worden sei. Ein solches Szenario ist jedoch nicht überwiegend wahrscheinlich. Denn die Anrechnung in Höhe von 100 Prozent der Nettoaufwendungen für die Grundsicherungsleistungen im stationären Bereich stellt eine signifikante quantitative Verschiebung im Vergleich zur vorherigen Rechtslage dar. Insofern spricht viel dafür, dass § 10 Abs. 2 AG-SGB XII im Vergleich zu § 16 Abs. 2 AG-SGB XII a. F.

einen neuen und erweiterten Inhalt hat. Nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts reicht dies aus, um den neuen Beginn der Jahresfrist anzunehmen (vgl. *VerfG Bbg*, Urteil vom 30. April 2013 – VfGBbg 49/11, juris, Rn. 69). Entsprechendes würde im Hinblick auf § 16 Abs. 1 AG-SGB XII gelten, denn die dort geregelte Pflicht zur Weiterleitung der Bundesbeteiligung existierte gemäß § 16 Abs. 1 AG-SGB XII a. F. dem Grunde nach ebenfalls bereits seit dem 1. Januar 2011.

2. Begründetheit

Im Rahmen der Begründetheitsprüfung stünde voraussichtlich die Frage im Mittelpunkt, ob und inwieweit das Land den Kommunen durch das AG-SGB XII in der geänderten Fassung „neue“ Aufgaben übertragen hat. Ganz unzweifelhaft ist dies nicht, da die kreisfreien Städte und Landkreise seit jeher die Aufgaben der Grundsicherung erfüllen.

a. Allerdings bejaht das Landesverfassungsgericht eine erneute, die bisherige Aufgabenzuweisung ablösende Aufgabenübertragung in ständiger Rechtsprechung schon dann, wenn eine neue Rechtsgrundlage für eine schon vorher wahrgenommene Aufgabe geschaffen wird (vgl. *VerfG Bbg*, Urteil vom 15. Dezember 2008, VfGBbg 66/07, NVwZ-RR 2009, 185, 186). Nach dieser formalen Betrachtungsweise dürfte den örtlichen Sozialhilfeträgern die Gewährleistung der Grundsicherung zunächst durch § 1 Abs. 1 SGBXII ZV und sodann durch § 4 Abs. 2 AG-SGB XII vom Land als „neue“ Aufgabe übertragen worden sein. Im Übrigen geht aus der Begründung des Gesetzesentwurfs hervor, dass sich das Land bewusst gegen die vom Städte- und Gemeindebund geforderte Übertragung der Aufgaben auf die kreisangehörigen Gemeinden entschieden hat. Die Ausnutzung derartiger Gestaltungsspielräume hat das Landesverfassungsgericht in der Vergangenheit als Indiz für eine Aufgabenübertragung durch das Land betrachtet (vgl. *VerfG Bbg*, Urteil vom 30. April 2013 – VfGBbg 49/11, juris, Rn. 79).

Kritischer ist die Frage, ob das Konnexitätsprinzip tatbestandlich eingreift, mit Blick auf § 4 Abs. 1 AG-SGB XII (i. V. m. § 97 Abs. 4 SGB XII). Die sachliche Zuständigkeit für die Grundsicherungsleistungen in diesem Bereich haben die kreisfreien Städte bereits seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuregelung des AG-SGB XII am 1. Januar 2011. Seither ist § 4 Abs. 1 Satz 1 AG-SGB XII nicht geän-

dert worden. Auch wenn insoweit möglicherweise keine „neue“ Aufgabe vorliegt, sprechen gewichtige Argumente dafür, dass die Anrechnungsvorschrift in § 10 Abs. 2 Satz 2 AG-SGB XII dennoch am Maßstab des strikten Konnexitätsprinzips zu prüfen wäre. Denn nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts ist Kostendeckung i. S. v. Art. 97 Abs. 3 LV kein sich mit der Aufgabe erledigendes Ereignis, sondern ein fortlaufender Prozess (vgl. *VerfG Bbg*, Urteil vom 14. Februar 2002 – VfGBbg 17/01, LVerfGE Suppl. Bbg zu Bd. 13, 3, 30 f.). Wird eine bestehende Kostenerstattungsregelung zulasten der Kommunen geändert, so muss die neue Kostenerstattungsregelung folglich verfassungsrechtlich geprüft werden können, auch wenn sie sich auf eine alte Aufgabe bezieht. Andernfalls hätte Landesgesetzgeber nach Ablauf der Jahresfrist freie Hand, bestehende Kostenerstattungsregelungen zu Lasten der Kommunen zu ändern.

b. Sollte das Landesverfassungsgericht das Vorliegen einer „neuen“ Aufgabe bejahen, spricht Überwiegendes dafür, dass eine mögliche Verfassungsbeschwerde begründet wäre, soweit der Nachweis einer Beschwer durch die Personal- und Sachkosten gelingt. Denn nach dem Urteil vom 18. Dezember 1997 – VfGBbg 47/96, ist prinzipiell davon auszugehen, dass das Landesverfassungsgericht die Verwaltungskosten der Kommunen in Fällen der Bundesauftragsverwaltung als gesondert erstattungsfähige und erstattungspflichtige Kostenposition ansieht. Die Ansicht der Landesregierung, die Mehrbelastungen würden durch höhere Einnahmen der Kommunen bei den Zweckkosten kompensiert, überzeugt nicht.

Im Hinblick auf § 4 Abs. 2 AG-SGB XII hätte das Landesverfassungsgericht im Rahmen der Begründetheit darüber hinaus Gelegenheit zu entscheiden, ob § 16 Abs. 1 AG-SGB XII bezüglich der Zweckkosten für die Grundsicherung den Anforderungen des strikten Konnexitätsprinzips genügt. Wie bereits dargelegt, erscheint dies nicht unzweifelhaft. In der Begründung des Entwurfes der Landesregierung zum ÄndGAG-SGB XII (LT-Drs. 5/8969) heißt es im Hinblick auf § 10 Abs. 2 Satz 2 AG-SGB XII:

„Die Regelung in Absatz 2 Satz 2 sieht vor, dass durch das Land Brandenburg ab dem Jahre 2014 keine Erstattung der Ausgaben für die Leistungen der Grundsicherung (...) im stationären Bereich mehr erfolgt. Grund hierfür ist, dass ab dem Jahr 2014 die Geldleistungen nach dem Vierten Kapitel SGB XII nunmehr vollständig, das bedeutet auch im stationären Bereich,

nach § 46 a SGB XII erstattet werden. Eine weitere Landeserstattung kommt angesichts dieses Umstandes nicht mehr in Frage.“

Daraus wird man ableiten können, dass das Land sich schon dem Grunde nach nicht an Art. 97 Abs. 3 LV gebunden sah. Dafür spricht auch die ausdrückliche Beschränkung der Leistungspflicht des Landes auf die Höhe der Bundeserstattung in § 16 Abs. 1 Satz 3 AG-SGB XII. Träfe diese Ansicht zu, wäre wohl auch nichts dagegen einzuwenden, dass das Land sich auf eine bloße Pflicht zur Weiterleitung von Bundesmitteln zurückzieht. Sieht man in § 4 Abs. 2 AG-SGB XII hingegen die Übertragung einer neuen Aufgabe durch das Land, so greift eine derartige Regelung möglicherweise zu kurz. Denn es spricht viel dafür, dass ein Mehrbelastungsausgleich i. S. v. Art. 97 Abs. 3 Satz 3 LV eine eigenständige Leistungspflicht des Landes gegenüber den Kommunen begründen muss und umgekehrt einen von der Höhe der Bundesbeteiligung unabhängigen Leistungsanspruch der Kommunen gegenüber dem Land. Eine solche Leistungsbeziehung zwischen Land und Kommunen wird durch § 16 Abs. 1 AG-SGB XII indes gerade nicht begründet.

Wie sich das Landesverfassungsgericht hierzu positionieren würde, ist schwer zu prognostizieren, da es sich um eine gänzlich ungeklärte Rechtsfrage handelt. Die Erfolgsaussichten einer möglichen kommunalen Verfassungsbeschwerde dürften insoweit davon abhängen, inwieweit es gelingt, die Risiken zu verdeutlichen, die eine bloße Weiterleitungspflicht für die kommunalen Haushalte bedeuten kann.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Christoph Baum
Rechtsanwalt