



**Betreuungsgeld verfassungswidrig – Keine  
Gesetzgebungskompetenz des Bundes**

## Betreuungsgeld verfassungswidrig – Keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes

In der Tagespresse heiß diskutiert, aber auch für das Verfassungsrecht interessant: das Bundesverfassungsgericht entschied jüngst (1 BvF 2/13), dass die Vorschriften zum Betreuungsgeld verfassungswidrig sind. Es handelte sich dabei um ein politisch wichtiges Projekt der bayerischen CSU. Zentral kam es auf die Frage an, ob die Regelung zum Betreuungsgeld zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich waren (Art. 74 Abs. 2 GG).

---

### Sachverhalt:

Antragsteller im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ist der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg. Er wendet sich gegen die mit dem Betreuungsgeldgesetz vom 15. Februar 2013 eingefügten §§ 4a bis 4d des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes. Diese Regelungen sehen im Wesentlichen vor, dass Eltern in der Zeit vom 15. Lebensmonat bis zum 36. Lebensmonat ihres Kindes einkommensunabhängig Betreuungsgeld in Höhe von zunächst 100 € und mittlerweile 150 € pro Monat beziehen können, sofern für das Kind weder eine öffentlich geförderte Tageseinrichtung noch Kindertagespflege in Anspruch genommen werden.

### Urteil:

Zunächst ordnete das Bundesverfassungsgericht die infrage stehenden Normen in die Struktur des GG zu den Gesetzgebungskompetenzen ein.

*„Die Regelungen zum Betreuungsgeld sind dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zuzuordnen. Ein anderer Kompetenztitel kommt nicht in Betracht.*

*Der Begriff der öffentlichen Fürsorge in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG ist nicht eng auszulegen (...). Er setzt voraus, dass eine besondere Situation zumindest potenzieller Bedürftigkeit besteht, auf die der Gesetzgeber reagiert. Dabei genügt es, wenn eine - sei es auch nur typisierend bezeichnete und nicht notwendig akute (...) - Bedarfslage im Sinne einer mit besonderen Belastungen (...) einhergehenden Lebenssituation besteht, auf deren Beseitigung oder Minderung das Gesetz zielt.*

*Die angegriffenen Regelungen erfüllen diese Voraussetzungen. Mit der Schaffung eines Betreuungsgeldanspruchs wollte der Gesetzgeber auf die Belastung von Familien mit Kleinkindern und eine damit verbundene besondere Hilfs- und Unterstützungsbedürftigkeit reagieren (vgl. BTDrucks 17/9917, S. 8 rechte Spalte). Dabei durfte er von einem typischerweise in dieser Altersphase auftretenden besonderen Aufwand bei der Betreuung von Kleinkindern ausgehen, ohne hinsichtlich seiner Gesetzgebungskompetenz etwa danach differenzieren zu müssen, ob Bezieher der Leistung im Einzelfall wirtschaftlich bedürftig sind.“*

Nachdem das Gericht die Vorschriften der Gesetzgebungskompetenz der „öffentlichen Fürsorge“ bejaht hat, widmet es sich der Frage, ob die Voraussetzungen des Art. 74 Abs. 2 GG vorlagen. Diese Prüfung kommt in sehr vielen staatsorganisationsrechtlichen Examensklausuren vor.

Vergleiche zum Beispiel die Klausur „Pediküre für Pferde“ aus dem juriq-Klausurenkurs Öffentliches Recht.

*„Die Regelungen sind nicht zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderlich.*

*aa) Eine Bestimmung ist zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ nicht schon dann erforderlich, wenn es nur um das Inkraftsetzen bundeseinheitlicher Regelungen oder um eine allgemeine Verbesserung der Lebensverhältnisse geht. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist aber dann bedroht und der Bund zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet (...) Ein rechtfertigendes besonderes Interesse an einer bundesgesetzlichen Regelung kann auch dann bestehen, wenn sich abzeichnet, dass Regelungen in einzelnen Ländern aufgrund ihrer Mängel zu einer mit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse*

**unvereinbaren Benachteiligung der Einwohner dieser Länder führen und diese deutlich schlechter stellen als die Einwohner anderer Länder (...)**

Zu der Frage, warum das Betreuungsgeld nicht zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich ist, heißt es in der Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts (Nr. 57/2015 vom 21. Juli 2015):

**bb) Diesen Anforderungen genügen die Bestimmungen über ein bundeseinheitliches Betreuungsgeld nicht. Insbesondere bilden die in der Begründung des Gesetzentwurfs niedergelegten Erwägungen insoweit keine tragfähige Grundlage.**

*Zwar gibt es gegenwärtig nur in Bayern, Sachsen und Thüringen ähnliche staatliche Leistungen. Dies führt jedoch nicht zu einer erheblichen Schlechterstellung von Eltern in jenen Ländern, die solche Leistungen nicht gewähren. Ohnehin könnte das Bundesbetreuungsgeld ein bundesweit gleichwertiges Förderungsniveau von Familien mit Kleinkindern schon deshalb nicht herbeiführen, weil keine Anrechnungsvorschrift bezüglich bereits bestehender Landesregelungen existiert, so dass Eltern neben dem Bundesbetreuungsgeld in den drei genannten Ländern weiterhin zusätzlich das Landeserziehungsgeld beziehen können.*

*Die Erforderlichkeit des Betreuungsgeldes zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ergibt sich auch nicht daraus, dass der Ausbau der Kindertagesbetreuung von Bund und Ländern seit Jahren gefördert wird und es darum einer Alternative zur Inanspruchnahme von Betreuung durch Dritte bedürfte. Das Merkmal der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zielt auf den Ausgleich von Nachteilen für Einwohner einzelner Länder zur Vermeidung daraus resultierender Gefährdungen des bundesstaatlichen Sozialgefüges, nicht aber auf den Ausgleich sonstiger Ungleichheiten.*

*Aus den Grundrechten ergibt sich - ungeachtet der Frage, ob dies überhaupt Bedeutung hinsichtlich der Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG entfalten könnte - nichts anderes. Konkrete Ansprüche auf bestimmte staatliche Leistungen lassen sich aus dem verfassungsrechtlichen Gebot des Art. 6 Abs. 1 und 2 GG, die Pflege- und Erziehungsleistung der Eltern zu unterstützen, nicht herleiten. Auch der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet weder dem Bundes- noch dem Landesgesetzgeber, ein Betreuungsgeld zu gewähren, um eine vermeintliche Benachteiligung gegenüber jenen Eltern zu vermeiden, die einen öffentlich geförderten Betreuungsplatz in Anspruch nehmen. Das Angebot öffentlich geförderter Kinderbetreuung steht allen Eltern offen. Nehmen Eltern es nicht in Anspruch, verzichten sie freiwillig, ohne dass dies eine verfassungsrechtliche Kompensationspflicht auslöst.*

*Dass bis heute zwischen den Ländern erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Verfügbarkeit öffentlicher und privater Angebote im Bereich der frühkindlichen Betreuung bestehen, vermag die Erforderlichkeit des Betreuungsgeldes zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ebenfalls nicht zu begründen. Denn das Betreuungsgeld ist nicht als Ersatzleistung für den Fall ausgestaltet, dass ein Kleinkind keinen Platz in einer Betreuungseinrichtung erhält. Vielmehr genügt die Nichtinanspruchnahme eines Platzes auch dann, wenn ein solcher vorhanden ist. Vor allem aber besteht ein einklagbarer Leistungsanspruch für den Zugang zu öffentlich geförderten Betreuungseinrichtungen, der nicht unter Kapazitätsvorbehalt gestellt ist. Daher ist das Betreuungsgeld von vornherein nicht auf die Schließung einer Verfügbarkeitslücke gerichtet.*

*Schließlich vermag auch der gesellschaftspolitische Wunsch, die Wahlfreiheit zwischen Kinderbetreuung innerhalb der Familie oder aber in einer Betreuungseinrichtung zu verbessern, für sich genommen nicht die Erforderlichkeit einer Bundesgesetzgebung im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG zu begründen. Auf die Frage, ob das Betreuungsgeld überhaupt geeignet ist, dieses Ziel zu fördern, kommt es daher nicht an.“*

Anschließend verneint das Gericht auch die Erforderlichkeit zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit.

Schließlich beschäftigt sich das Gericht noch mit dem Vorbringen der Bayerischen Staatsregierung, das Betreuungsgeld sei Ausdruck eines Gesamtkonzeptes, das als solches kompetenzrechtlich nicht auseinanderdividiert werden könne. Hierzu heißt es in der Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts:

**c) Auch die Überlegung, das Betreuungsgeld sei im Verbund mit dem Kinderförderungsgesetz kompetenzrechtlich als Ausdruck eines Gesamtkonzeptes zu betrachten, vermag die Erforderlichkeit der angegriffenen Regelungen nach Art. 72 Abs. 2 GG nicht zu begründen.**

**aa) Will der Bundesgesetzgeber verschiedene Arten von Leistungen der öffentlichen Fürsorge begründen, muss grundsätzlich jede Fürsorgeleistung für sich genommen den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG genügen.**

*Der hier zu entscheidende Fall lässt davon keine Ausnahme zu. Die angegriffenen Regelungen genügen nicht deshalb den Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG, weil sie in solch untrennbarem Zusammenhang mit anderen bundesrechtlich geregelten Förderinstrumenten stünden, dass sich deren Erforderlichkeit ausnahmsweise auf die angegriffenen Regelungen erstreckte. Die Regelungen des Kinderförderungsgesetzes verlören nichts von ihrer Tragfähigkeit, wenn das Betreuungsgeld entfiel. Auf die Frage, ob die Erwähnung des Betreuungsgeldes bereits im Kinderförderungsgesetz belegt, dass schon dort ein Gesamtkonzept zur Förderung der Betreuung von Kleinkindern angelegt war, kommt es deswegen nicht an. Mit dieser Absichtserklärung des Gesetzgebers wird zwar eine konzeptionelle Verbindung der Regelungen dokumentiert. Maßgeblich ist aber nicht die konzeptionelle Verbindung, sondern die objektive Untrennbarkeit der Regelungen, an der es hier fehlt.*

*bb) Aus der Prärogative des Bundesgesetzgebers hinsichtlich der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG ergibt sich kein anderes Ergebnis. Sie bezieht sich insbesondere auf die Einschätzung und Bewertung tatsächlicher Entwicklungen und erstreckt sich auch auf eine Prärogative für Konzept und Ausgestaltung von Gesetzen, was einschließt, eine Verbindung zwischen eigenständigen Instrumenten der Fürsorge herzustellen. Dies bedeutet jedoch keine vollständige Freistellung von verfassungsrechtlicher Kontrolle, ob eine Regelung im Rahmen eines regulatorischen Gesamtkonzepts des Bundesgesetzgebers erforderlich ist. Dem Bundesgesetzgeber hier eine nicht justitiable Verknüpfungskompetenz zu überlassen, verbietet sich nicht zuletzt angesichts der Entstehungsgeschichte des Art. 72 Abs. 2 GG. Könnte er kraft politisch gewollter Verklammerung eine Kompetenz begründen, hätte er die tatbestandlichen Voraussetzungen selbst in der Hand. Dies wollte der verfassungsändernde Gesetzgeber im Jahr 1994 durch die Reform des Art. 72 Abs. 2 GG ausschließen.*

Abschließend stellt das Gericht fest, dass ein Eingehen auf Grundrechte nicht erforderlich war.

**„Die vom Antragsteller aufgeworfene Frage, ob die angegriffenen Vorschriften mit den Grundrechten vereinbar sind, bedarf keiner Antwort, weil die Bestimmungen wegen der fehlenden Gesetzgebungskompetenz nichtig sind.“**

Insgesamt handelt es sich um ein Urteil, das nicht nur aufgrund seiner politischen Brisanz examensrelevant ist. Die korrekte Bestimmung der Gesetzgebungskompetenz und die Prüfung von Art. 74 Abs. 2 GG kommt regelmäßig in Examensklausuren vor. Auch für das mündliche Examen ist die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stets von Relevanz.

Für nähere Informationen zur Bestimmung der Gesetzgebungskompetenz im „Staatsorganisationsrecht“ siehe das einschlägige juriq-Skript.

<https://www.juracademy.de>

Stand: 22.07.2015