



Ausarbeitung

Fragen zum Bildungs- und Teilhabepaket

Voraussetzungen für die Einrichtung einer Bundesstiftung zum Zwecke der Mittelauszahlung

Fragen zum Bildungs- und Teilhabepaket

Voraussetzungen für die Einrichtung einer Bundesstiftung zum Zwecke der Mittelauszahlung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 200/16
Abschluss der Arbeit: 1. September 2016
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Mit seinem Urteil aus 2010 zu den Regelleistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber aufgegeben, die Regelbedarfe nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch und dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch verfassungskonform neu zu bemessen.¹ Dabei sollten die besonderen Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen berücksichtigt werden. In Reaktion hierauf hat der Gesetzgeber unter anderem das **sog. Bildungs- und Teilhabepaket** geschaffen, das Leistungen für Bildung und Teilhabe für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene (beispielsweise für die Lernförderung oder Mittagsverpflegung) vorsieht, die neben dem Regelbedarf erbracht werden.²

Gefragt wird nun, unter welchen Voraussetzungen aus Sicht des Verfassungsrechts die Einrichtung einer Bundesstiftung möglich ist, in die der Bund die Mittel für die Lernförderung oder Mittagsverpflegung einzahlt. Angedacht ist dabei, dass die Schulen das Geld stellvertretend für die betroffenen Schüler aus ihrer Schule bei der Stiftung beantragen.

2. Einrichtung einer Bundesstiftung als Form der fakultativen Bundesverwaltung für Angelegenheiten der Bundesgesetzgebung

Nach der allgemeinen Regelung zur Kompetenzverteilung in Art. 30 Grundgesetz (GG) ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Nach dieser **Grundregel** steht die **Verwaltungskompetenz** grundsätzlich **den Ländern** zu. Der Bund darf nur dann verwaltend tätig werden, wenn ihm das Grundgesetz eine entsprechende Kompetenz zuweist.

Die allgemeine Kompetenzregel des Art. 30 GG wird durch die Art. 83 ff. GG für die Ausführung der Bundesgesetze und die Organisation der Bundesverwaltung konkretisiert. Dabei gilt wiederum der Grundsatz aus Art. 83 GG, nach dem die Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit ausgeführt werden, soweit keine anderweitige grundgesetzliche Regelung besteht. Das Grundgesetz nennt in Art. 86 GG allerdings auch den **Bundesevollzug als mögliche Form des Vollzugs** von Bundesgesetzen, bei der der Bund seine Gesetze selbst ausführt. Welche Gesetze der Bund selbst ausführt, ergibt sich im Wesentlichen aus Art. 87-90 GG.

In Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG ist vorgesehen, dass für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht, selbstständige Bundesoberbehörden und **neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts** durch Bundesgesetz errichtet werden können. Entscheidet sich der Bund für die Einrichtung einer solchen Stelle und überträgt dieser

1 BVerfGE 125, 175 ff.

2 Siehe BT-Drs. 17/3404, sowie zum Gesetzgebungsverfahren die Informationen der Bundesregierung unter <https://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Artikel/2011/02/2011-02-10-chronologie-urteil-hartz-vier.html> (zuletzt abgerufen am 1. September 2016).

Stelle bestimmte Aufgaben, zieht er die Verwaltung an sich und beendet insoweit die Verwaltungshoheit der Länder.³

Zu prüfen ist, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen unter diese Regelung grundsätzlich auch eine Bundesstiftung zur Auszahlung bestimmter Mittel im Zusammenhang mit dem Bildungs- und Teilhabepaket gefasst werden kann.

2.1. Angelegenheit im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und Vorbehalt des Gesetzes

Die Errichtungskompetenz ist in Bestand und Umfang akzessorisch zu den Zuständigkeiten des Bundesgesetzgebers für die Sachregelung.⁴ Im vorliegenden Fall ergibt sich die **Kompetenz des Bundes für die Sachregelung** (beispielsweise für die Leistungen für Bildung- und Teilhabe im Sinne der §§ 28 ff. Sozialgesetzbuch Zweites Buch) aus dem **konkurrierenden Kompetenztitel der öffentlichen Fürsorge** aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG.⁵ Hieran würde sich auch durch die vom Fragesteller angedachte Abwicklung der Auszahlung der Mittel über die Schulen nichts ändern, insbesondere verstößt eine die Schulen in einem stärkeren Maße einbindende Abwicklung der Beantragung der Leistungen nicht von vornherein gegen das sog. Kooperationsverbot im Bildungs- und Wissenschaftssystem⁶. Hier geht es – eine entsprechende Ausgestaltung vorausgesetzt – nicht um die Schaffung einer Finanzierungskompetenz des Bundes im Bereich der schulischen Bildung, sondern um die Modalitäten der Beantragung einer Leistung des Sozialhilferechts.

Die **Errichtung** eines öffentlich-rechtlichen Trägers mittelbarer Bundesverwaltung muss nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG **durch Bundesgesetz** erfolgen.

2.2. Stiftungen als öffentlich-rechtliche Träger mittelbarer Bundesverwaltung

Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG spricht von der Errichtung selbstständiger Bundesoberbehörden und neuer bundesunmittelbarer Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts. Die hier angedachte

3 Ibler, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz, Kommentar, Stand der Kommentierung: 64. EL (Januar 2012), Art. 87 Rn. 231.

4 Jestaedt, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar, 2002, Art. 87 Rn. 99.

5 Siehe hierzu vertiefend die Begründung des Gesetzentwurfs zum Bildungs- und Teilhabepaket in BT-Drs. 17/3404, S. 42.

6 Siehe hierzu etwa Speiser, Das „Kooperationsverbot“, DÖV 2014, S. 555 ff.; Seckelmann, Das sog. „Kooperationsverbot“ und die Mittel zu seiner Behebung, DÖV 2012, S. 701 ff.; Knopp, Föderalismusreform – zurück zur Kleinstaaterei?, NVwZ 2006, S. 1216 ff.

Bundesstiftung lässt sich damit begrifflich unter die Regelung fassen. Der **Begriff der Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts** erfasst als Sammelbegriff sämtliche öffentlich-rechtlichen Träger mittelbarer Bundesverwaltung, also auch Stiftungen des öffentlichen Rechts.⁷

Eine Stiftung ist eine rechtsfähige Organisation zur Verwaltung eines von einem Stifter zweckgebunden übergebenen Bestands an Vermögenswerten.⁸ Eine **öffentlich-rechtliche Stiftung** wird durch einen staatlichen Hoheitsakt errichtet, dient öffentlichen Aufgaben, hat hoheitliche Befugnisse und unterliegt der staatlichen Aufsicht. Bundesunmittelbar im Sinne des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG sind alle Einheiten mittelbarer Staatsverwaltung, deren Hauptverwaltungsträger der Bund ist, die also vom Bund errichtet worden sind und dessen Aufsicht unterstehen. **Beispiele** öffentlich-rechtlicher Stiftungen des Bundes sind etwa die „Stiftung Bundespräsident Theodor-Heuss-Haus“, die „Bundesstiftung Baukultur“ oder die „Conterganstiftung für behinderte Kinder“.⁹

Die **Verwendung der Stiftungsform** wird, insbesondere wenn die öffentliche Hand (allein) als Stifter in Erscheinung tritt, als **nicht unproblematisch** angesehen.¹⁰ Da der Stiftungszweck bei der Errichtung der Stiftung in der Regel dauerhaft festgelegt werde, führe dies zu einer demokratisch nicht unbedenklichen Festlegung aller späteren Volksvertretungen und Verwaltungen. Hinzu komme, dass das Stiftungsrecht keine obligatorischen Kontrollgremien kenne. Teilweise wird auch kritisiert, dass bei staatlichen Stiftungen die wesentlichen Wesensmerkmale der Stiftung, nämlich ein Stifterwillen, ein Stiftungsvermögen und die Stiftungsautonomie nicht gegeben seien.¹¹ Trotz dieser Kritikpunkte ist die Stiftung des öffentlichen Rechts jedoch grundsätzlich eine anerkannte Organisationsform mittelbarer Staatsverwaltung, deren Vorteile insbesondere in den föderale Grenzen überschreitenden Kooperationsmöglichkeiten sowie der Möglichkeit der Mitteleinwerbung von außen gesehen werden.¹²

7 Jestaedt, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar, 2002, Art. 87 Rn. 103. Vertiefend zum Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung Kemmler, Die mittelbare Staatsverwaltung und ihre ausbildungsrelevanten Themenbereiche, JA 2015, S. 328 ff.

8 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, § 23 Rn. 55.

9 Siehe die Aufzählung der Stiftungen des Bundes in BT-Drs. 17/10227, S. 3 ff.

10 Ehlers, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2010, § 1 Rn. 15.

11 Ossenbühl, Die Stiftungen des öffentlichen Rechts – sinnvolle Vielfalt oder Chaos, in: Grote/Härtel/Hain/u.a. (Hrsg.), Die Ordnung der Freiheit, Festschrift Starck, 2007, S. 351 (354 ff.), zitiert nach Kemmler, Die mittelbare Staatsverwaltung und ihre ausbildungsrelevanten Themenbereiche, JA 2015, S. 328 (331).

12 Kemmler, Die mittelbare Staatsverwaltung und ihre ausbildungsrelevanten Themenbereiche, JA 2015, S. 328 (331).

2.3. Ungeschriebene Voraussetzungen?

Teilweise werden zum Zwecke der Verhinderung einer Aushöhlung der grundsätzlich den Ländern zustehenden Verwaltungskompetenz verschiedene ungeschriebene Voraussetzungen erwo-gen.¹³

Nach einer Auffassung sei etwa zu prüfen, ob eine entsprechende **neue Einrichtung des Bundes zwingend erforderlich** sei oder ob die vorhandenen Behörden des Bundes oder der Länder die betreffenden Aufgaben ebenso gut erfüllen könnten. Dem wird jedoch entgegengehalten, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung ausgeführt hat, dass die Verwaltungskompetenz des Bundes aus Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG nicht von Voraussetzungen des Grundgesetzes für den Fall der konkurrierenden Zuständigkeit im Bereich der Sachregelung abhängen könne.¹⁴

Allgemein anerkannt ist hingegen die Übertragung der vom Bundesverfassungsgericht aus dem **Grundsatz der Bundestreue** abgeleiteten Schranken für die Kompetenzausübung¹⁵ auf die Errichtung von Stellen des Bundes nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG.¹⁶ Für die Fälle des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG bedeutet dies, dass der Bund seine Kompetenz aus Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG nicht ohne sachlichen Grund, insbesondere nicht allein mit dem Ziel, den Ländern die Verwaltungsbefugnisse zu entziehen, ausüben darf.

Als wichtigste Einschränkung der Bundeskompetenz aus Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG wird die Voraussetzung gesehen, nach der von dieser Regelung **nur solche Aufgaben erfasst werden, die für das ganze Bundesgebiet ohne bundeseigene Mittel- und Unterbehörden zentral wahrgenommen werden können**.¹⁷ Diese Einschränkung folgt aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Errichtung von selbstständigen Bundesoberbehörden, nach der gemäß Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG nur eine Bundesoberbehörde ohne Mittel- und Unterbehörden errichtet werden kann.¹⁸ Das Gericht leitet diese Schranke aus dem Begriff der selbstständigen Bundesoberbehörde ab, den es abgrenzt einerseits von den obersten Bundesbehörden und andererseits von dem „eigenen Verwaltungsunterbau“ (Art. 87 Abs. 1 und Art. 87b Abs. 1 GG) bzw. von den „bundeseigenen Mittel-

13 Siehe die Nachweise bei Ibler, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz, Kommentar, Stand der Kommentierung: 64. EL (Januar 2012), Art. 87 Rn. 241 ff.

14 Siehe BVerfGE 14, 197 (213 f.).

15 Siehe etwa BVerfGE 43, 291 (348).

16 Ibler, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz, Kommentar, Stand der Kommentierung: 64. EL (Januar 2012), Art. 87 Rn. 244.

17 Hermes, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 2008, Art. 87 Rn. 85.

18 BVerfGE 14, 197 (211); siehe auch BVerfGE 110, 33 (49).

und Unterbehörden“ (Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG). Diese Rechtsprechung zum Begriff der selbstständigen Bundesoberbehörden wird auf die in Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG ferner genannten neuen bundesunmittelbaren Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts übertragen.¹⁹

3. Schulen als Antragsteller für die betroffenen Schüler

Der Ansatz, die Schulen stellvertretend für die betroffenen Schüler als Antragsteller in das Verfahren zur Gewährung der Mittel für die Lernförderung oder Mittagsverpflegung einzubinden, begegnet nicht von vornherein verfassungsrechtlichen Bedenken. Dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2010 zu den Regelleistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch lassen sich hinsichtlich des Verfahrens der Mittelbeantragung keine verfassungsrechtlichen Vorgaben entnehmen.²⁰ Entscheidend dürfte bei der Gestaltung der Regelungen zur Mittelbeantragung sein, sicherzustellen, dass tatsächlich alle bedürftigen Kinder erfasst werden. Ferner müssen die Regelungen so ausgestaltet sein, dass den betroffenen Kindern ein gesetzlicher Anspruch auf die entsprechenden Leistungen zusteht. Das Bundesverfassungsgericht betont in dem genannten Urteil, dass die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums durch einen gesetzlichen Anspruch gesichert sein müsse und dass ein Hilfebedürftiger nicht auf freiwillige Leistungen des Staates oder Dritter verwiesen werden dürfe, deren Erbringung nicht durch ein subjektives Recht des Hilfebedürftigen gesichert sei.²¹

4. Wahrnehmung der Aufgaben einer Massenverwaltung durch eine öffentlich-rechtliche Stiftung

Nach den oben dargestellten Voraussetzungen ist die Einrichtung einer Bundesstiftung zum Zwecke der Verwaltung und Auszahlung der Mittel für die Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket nach den Maßstäben des Verfassungsrechts nicht von vornherein als unzulässig zu bewerten. Problematisch erscheint jedoch der Umstand, dass es sich bei den hier diskutierten Aufgaben der zu schaffenden Bundesstiftung um eine Form der Massenverwaltung handelt.²² Eine solche Bundesstiftung wäre mit den bislang errichteten Stiftungen des Bundes nur schwer zu vergleichen und bildet sofern einen atypischen Fall.²³ Aus diesem Grund lässt sich kaum beurteilen, wie etwa das Bundesverfassungsgericht die Einrichtung einer derartigen Bundesstiftung bewerten würde und inwieweit es hierin eine Umgehung der allgemeinen Regelungen zum Verwaltungsvollzug sehen würde.

Ende der Bearbeitung

19 So im Ergebnis beispielsweise Suerbaum, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, Beck'scher Online-Kommentar, Stand: 29. Edition (Juni 2016), Art. 87 Rn. 40.

20 BVerfGE 125, 175 ff.

21 BVerfGE 125, 175 (223).

22 Vgl. Becker, in: Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann (Hrsg.), Kommentar zum Sozialrecht, 4. Aufl. 2015, § 29 SGB II Rn. 32.

23 Siehe die Aufzählung der Stiftungen des Bundes in BT-Drs. 17/10227, S. 3 ff.