

## Skript Staatsorganisationsrecht

Bearbeitet von  
Von Ralf Altevers, Rechtsanwalt und Repetitor

17. Auflage 2018. Buch. 288 S. Kartoniert  
ISBN 978 3 86752 584 8  
Format (B x L): 19,5 x 24,9 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Staatsrecht, Verfassungsrecht](#)

Zu [Inhalts-](#) und [Sachverzeichnis](#)

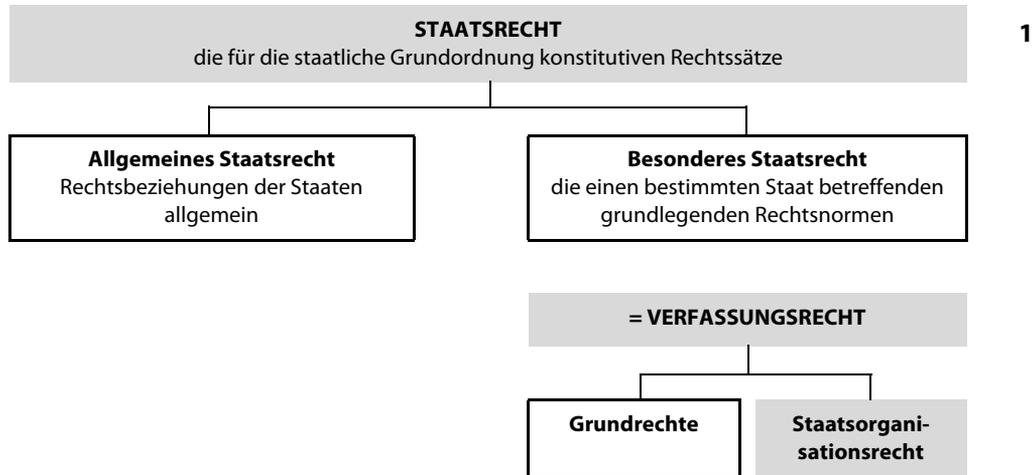
schnell und portofrei erhältlich bei

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](http://beck-shop.de) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

## 1. Teil: Vorbemerkung – Grundbegriffe – Verfassungsgeschichte

### 1. Abschnitt: Gegenstand und Einordnung des Verfassungsrechts



Das vorliegende Skript behandelt das **Staatsorganisationsrecht** und damit einen Teil des Verfassungsrechts. Die Begriffe Verfassungsrecht und Staatsrecht werden häufig synonym verwendet, obwohl sie nicht deckungsgleich sind.

#### A. Das Staatsrecht

Das **Staatsrecht** ist ein Teilbereich des Öffentlichen Rechts. Es befasst sich mit den Rechtssätzen, die konstitutiv für die allgemeine staatliche Grundordnung sind (Aufbau und Organisation des Staates, grundlegende Bestimmungen über das Verhältnis des Bürgers zum Staat).

- Das **allgemeine Staatsrecht** behandelt dabei **abstrakt** die Rechtsbeziehungen der Staaten, d.h. Begriff, Entstehen und Untergang eines Staates, sein Handeln und die grundsätzlichen Beziehungen zwischen dem Staat und den seiner Macht unterworfenen Personen.
- Das **besondere Staatsrecht** betrachtet demgegenüber die sich auf einen bestimmten Staat beziehenden Rechtsnormen und ist daher praktisch mit dem **Verfassungsrecht identisch**.<sup>1</sup>

#### B. Das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland

Das Verfassungsrecht der **Bundesrepublik Deutschland** ist weitgehend, aber nicht ausschließlich, im Grundgesetz (GG) geregelt. Es umfasst das Staatsorganisationsrecht und die Grundrechte.

<sup>1</sup> Zu weiteren, teilweise abweichenden Definitionen und Abgrenzungsversuchen vgl. Ipsen Staatsrecht I, Rn. 17 ff.; Maurer Staatsrecht I, § 1 Rn. 29 ff.; Morlok/Michael Staatsorganisationsrecht, Rn. 1 ff.

- 4 Die Vorschriften des Grundgesetzes bilden das sog. **formelle Verfassungsrecht**, d.h. die Regelungen, die in einer **Verfassungsurkunde** enthalten sind.

Die meisten Staaten haben eine geschriebene Verfassungsurkunde (wichtigste Ausnahme ist Großbritannien, wo sich verschiedene Verfassungsgesetze finden, z.B. die Magna Charta Libertatum, die Habeas-Corpus-Akte und die Bill of Rights).

- 5 Unter dem **materiellen Verfassungsrecht** versteht man demgegenüber alle für die staatliche Ordnung grundlegenden Regelungen. Es umfasst sämtliche dem (besonderen) Staatsrecht zugehörigen Rechtssätze, gleich auf welche Weise und an welcher Stelle diese kodifiziert sind.<sup>2</sup>

Allerdings gibt es im GG auch Vorschriften, die **nur formelles**, nicht aber materielles Verfassungsrecht darstellen, da sie für die staatliche Grundordnung irrelevant sind, z.B. Art. 27 GG: „Alle deutschen Kaufahrtschiffe bilden eine einheitliche Handelsflotte“ und Art. 48 Abs. 3 S. 2 GG: Die Abgeordneten „haben das Recht der freien Benutzung aller staatlichen Verkehrsmittel.“

Zum materiellen Verfassungsrecht der Bundesrepublik zählen deshalb – neben den grundgesetzlichen Vorschriften –

- 6 ■ die grundlegenden Vorschriften des **Einigungsvertrages** (EV) zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der ehemaligen DDR.<sup>3</sup>

Der EV regelt den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland und dessen Rechtsfolgen. Insbesondere setzt er das GG im Beitrittsgebiet in Kraft und trifft die Regelungen zur Überleitung der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland im Zuge der Herstellung der staatlichen Einheit. Die DDR hört mit dem Wirksamwerden des Beitritts auf zu bestehen, die Hoheitsgewalt der Bundesrepublik Deutschland wird auf das Beitrittsgebiet erstreckt. Insoweit ist der EV dem Verfassungsrecht zuzuordnen.

- 7 ■ **einfache Gesetze**, soweit sie die **staatliche Grundordnung** betreffen,

z.B. Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG), PUAG, Bundeswahlgesetz (BWG), Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG);

- 8 ■ **Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane**,

z.B. GO Bundestag, GO Bundesrat, GO Bundesregierung.

<sup>2</sup> vMünch/Mager Staatsrecht I, Rn. 7.

<sup>3</sup> BVerfG DVBl. 1996, 1365.

## 2. Abschnitt: Die verfassungsgeschichtliche Entwicklung des GG

Entstehung und Entwicklung des GG	
■ <b>Vorläufer:</b>	Paulskirchen-Verfassung 1848 Reichsverfassung 1871 Weimarer Reichsverfassung 1919
■ <b>Vorarbeiten:</b>	Herrenchiemseer Verfassungskonvent 1948 Parlamentarischer Rat 1948/49
■	nach Annahme durch die Länderparlamente (Art. 144 Abs. 1 GG – außer Bayern), Zustimmung der Alliierten, <b>Inkrafttreten</b> mit Ablauf des <b>23.05.1949</b>
■	seit dem 03.10.1990 Geltung für das gesamte Deutsche Volk
■	bisher 57 Änderungsgesetze mit ca. 185 Einzeländerungen, insbes. <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Wehrverfassung (1956)</li> <li>■ Notstandsverfassung (1968)</li> <li>■ Beitritt DDR (1990)</li> <li>■ Europäische Integration (1993)</li> <li>■ Kleine Verfassungsreform (1994)</li> <li>■ Föderalismusreform I (2006)</li> <li>■ Vertrag von Lissabon (2008/2009)</li> <li>■ Föderalismusreform II (2009)</li> </ul>

9

### ■ 1848/49

Nach der Märzrevolution von 1848 trat in der **Frankfurter Paulskirche** eine verfassungsgebende Nationalversammlung zusammen. Dabei wurden ein Grundrechtskatalog und eine **Deutsche Reichsverfassung** verabschiedet. Sie sah einen Bundesstaat mit dem preußischen König als Erbkaiser und eine gewählte Volksvertretung vor. Weil sie durch den preußischen König und andere Einzelstaaten abgelehnt wurde, ist sie nie in Kraft getreten.<sup>4</sup>

10

### ■ 1871

Nach dem Deutsch-Französischen Krieg 1870/71 wurde das Deutsche Reich gegründet und die **Reichsverfassung vom 16.04.1871** erlassen. Das Deutsche Reich bestand aus 25 Einzelstaaten. Staatsoberhaupt des Gesamtstaates war der Deutsche Kaiser als konstitutioneller Monarch. Die Regierungsgeschäfte wurden vom Reichskanzler geführt, der vom Kaiser ernannt wurde. Der Reichskanzler war Vorsitzender des Bundesrates, der sich aus Vertretern der Einzelstaaten zusammensetzte. Dem

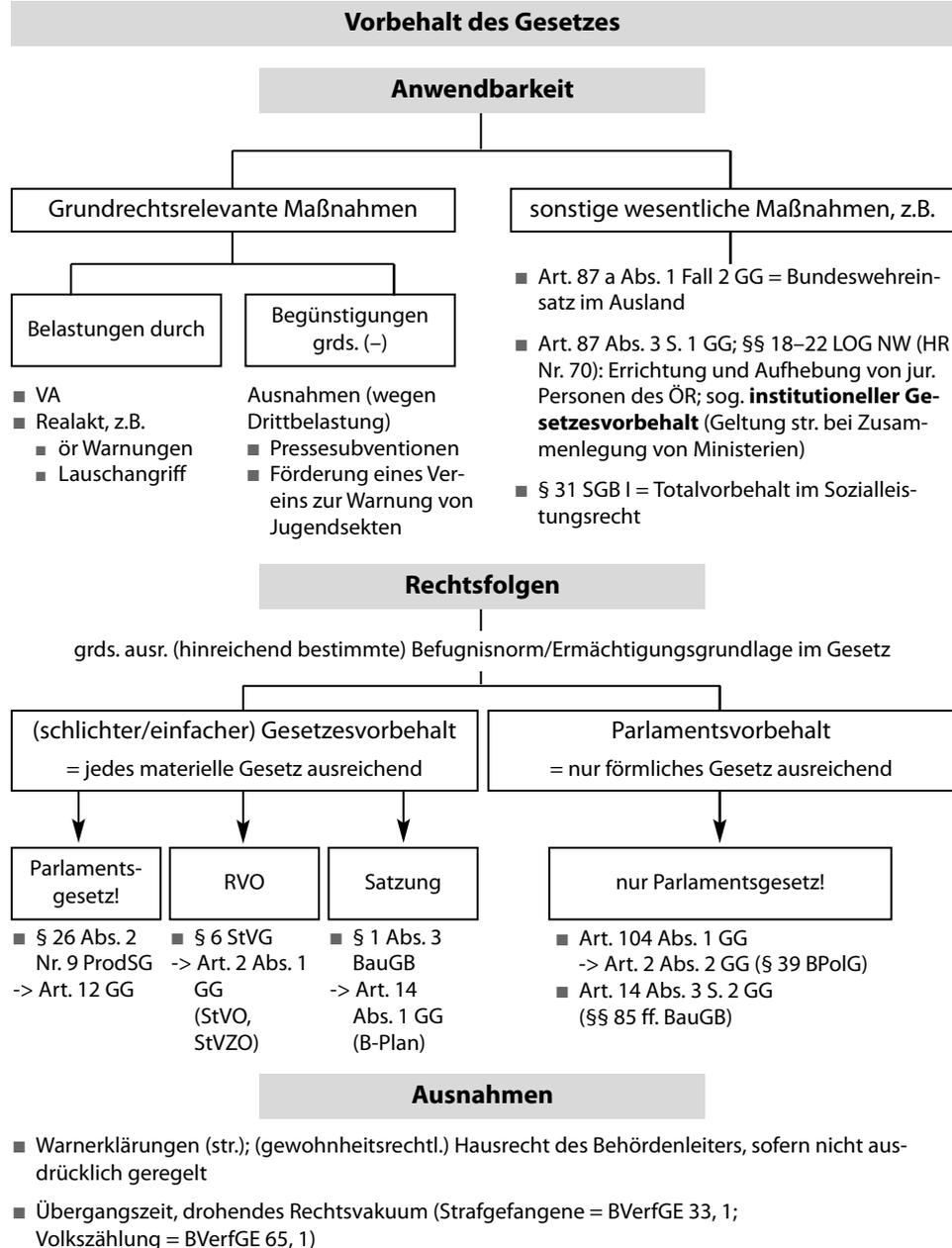
11

<sup>4</sup> Zu den Einzelheiten der Paulskirchen-Verfassung vgl. Frottscher/Pieroth Verfassungsgeschichte, § 11; Maurer Staatsrecht I, § 2 Rn. 48 ff.; Morlok/Michael Staatsorganisationsrecht, Rn. 19 ff.

## 2. Vorbehalt des Gesetzes (kein Handeln ohne Gesetz)

### a) Überblick

163



- 231** In den Ländern ist das aktive **Kommunalwahlrecht** teilweise auf das 16. Lebensjahr gesenkt worden (so z.B. in Niedersachsen und NRW). Auf Bundesebene wäre wegen Art. 38 Abs. 2 GG in jedem Fall eine **Verfassungsänderung** erforderlich.

Weitergehend wird teilweise sogar ein **Wahlrecht ab Geburt**<sup>336</sup> propagiert, das zunächst von den Eltern ausgeübt werden soll.<sup>337</sup> Das alternativ vorgeschlagene **Familienwahlrecht**, wonach die Eltern zusätzliche Stimmen erhalten sollen, würde u.a. gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl verstoßen.<sup>338</sup>

## II. Gleichheit der Wahl

- 232** Grundsätzlich sollen alle Wähler mit ihren Stimmen den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (**aktive Wahlrechtsgleichheit**, grundsätzlich **gleicher Erfolgswert** jeder Wählerstimme) und alle Wahlkandidaten sollen bei Wahlen die gleichen Chancen haben (**passive Wahlrechtsgleichheit**).

Erfasst wird der **gesamte Wahlvorgang** von der Aufstellung der Bewerber über die Stimmabgabe und Auswertung der abgegebenen Stimmen bis zur Zuteilung der Abgeordnetensitze im Bundestag.

### 1. Aktive Wahlrechtsgleichheit

- 233 a)** Die aktive Wahlrechtsgleichheit (zugunsten des Wählers) gewährleistet zunächst, dass jede abgegebene Stimme bei der Bundestagswahl gleich zählt (**gleicher Zählwert**). Eine unterschiedliche Gewichtung der Wählerstimmen, wie z.B. bis 1918 im Preussischen Klassenwahlrecht, ist damit **absolut unzulässig**.<sup>339</sup>
- 234 b)** In der Praxis erheblich wichtiger ist der Grundsatz des **gleichen Erfolgswertes**, d.h. dass jede Wählerstimme grundsätzlich auch den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis, insbesondere auf die Verteilung der Sitze im Bundestag, haben muss.<sup>340</sup>

Problematisch und teilweise hoch streitig sind in diesem Zusammenhang folgende Fallgruppen:

- **Überhangmandate ohne/mit beschränkter Ausgleichspflicht** (s.u.),
- **5% Sperrklausel** in § 6 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 BWG (s.u.),
- **Grundmandatsklausel** in § 6 Abs. 3 S. 1 Hs. 2 BWG (s.u.),
- **Negatives Stimmgewicht** wegen §§ 6 Abs. 5; 7 Abs. 3 S. 2 BWG a.F. (s.u.),

#### a) Überhangmandate ohne/mit Ausgleichspflicht

- 235** In der Gewährung von **Überhangmandaten ohne Ausgleichspflicht** in § 6 Abs. 5 BWG a.F. konnte eine dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl widersprechende Bevorzu-

<sup>336</sup> Zum Kinderwahlrecht vgl. Melleck/Sabellek NdsVBl. 2010, 26.

<sup>337</sup> Peschel-Gutzeit NJW 1997, 2861 ff.; dagegen Roellecke NJW 1996, 2773; vMünch NJW 1995, 3165, der zutreffend auf einen Verstoß gegen die Höchstpersönlichkeit der Wahlrechtsausübung hinweist.

<sup>338</sup> Otto JuS 2009, 925; Burkiczak JuS 2009, 805, 809 Fn. 83 ff.

<sup>339</sup> BVerfG NJW 1997, 1553 f.

<sup>340</sup> BVerfGE 85, 148, 157; BVerfG RÜ 2012, 35 (§ 2 Abs. 7 EuWG).

gung der großen Parteien liegen, die anders als kleinere Parteien typischerweise Direktmandate erzielen. Denn durch Überhangmandate wird der Erfolgswert der Stimmen beeinträchtigt, da eine Partei mit Überhangmandaten relativ gesehen weniger Zweitstimmen pro Mandat benötigt als eine Partei ohne Überhangmandate.

Die sich aus den Überhangmandaten ergebenden verfassungsrechtlichen Probleme, insbesondere die Probleme des **negativen Stimmgewichts**,<sup>341</sup> haben sich aber durch die Schaffung von **Ausgleichsmandaten** (Neufassung von § 6 Abs. 5 u. 6 BWG) erledigt, da durch die Ausgleichsmandate ein gleicher **Erfolgswert** der Stimmen gewährleistet wird.

## b) 5% Sperrklausel; Grundmandatsklausel

Gemäß § 6 Abs. 3 S. 1 BWG werden bei der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten nur **236** Parteien berücksichtigt, die

- mindestens **fünf von Hundert** der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten haben (**Sperrklausel**) oder
- in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz (Direktmandat) errungen haben (**Grundmandatsklausel**).<sup>342</sup>

### (1) Sperrklausel

Der **Erfolgswert** der Zweitstimmen, die auf eine diese Bedingung nicht erfüllende Partei entfallen, ist stets Null, selbst wenn es sich hierbei um Parteien handelt, die mehr als 2 Mio. Stimmen auf sich vereinigen konnten, eine Stimmenzahl, mit der eine der größeren Parteien ca. 30 Abgeordnete erhält. Grundsätzlich fordert der Grundsatz der Gleichheit der Wahl auch die Gleichheit des Erfolgswertes. Differenzierungen sind nur ausnahmsweise zulässig, wenn der Zweck des Wahlverfahrens es **zwingend** erfordert.<sup>343</sup> **237**

Dies wird für die Sperrklausel bejaht. Zur Begründung wird vor allem darauf verwiesen, dass eine strikt durchgeführte Wahlrechtsgleichheit es auch kleinen Gruppen mit zerstreuter Wählerschaft oder reinen Interessenorganisationen ermöglichen würde, in das Parlament zu gelangen. Dadurch würde die **Gefahr einer übermäßigen Parteienzersplitterung** heraufbeschworen und – wie die Erfahrungen in der Weimarer Republik gezeigt haben – eine **Regierungsbildung erschwert**, wenn nicht gar unmöglich gemacht. In diesen staatspolitischen Gefahren sieht das BVerfG besonders wichtige Gründe, die ausnahmsweise den Gesetzgeber berechtigen, in gewissen, eng umschriebenen Grenzen vom Grundsatz der formalen Wahlrechtsgleichheit abzuweichen. Eine Sperrklausel ist daher grundsätzlich verfassungsgemäß, nach h.M. allerdings nur, wenn sie 5% nicht übersteigt.<sup>344</sup>

341 BVerfG RÜ 2008, 521; Degenhart Staatsorganisationsrecht, Rn. 58 ff.; Ipsen Staatsrecht I, Rn. 119 a; Morlok/Michael Staatsorganisationsrecht, Rn. 119 Fn. 77.

342 Zu den Besonderheiten bei Parteien nationaler Minderheiten vgl. § 6 Abs. 6 S. 2 BWG und BVerfG NVwZ 2005, 568; OVG SH NVwZ-RR 2003, 161, Anm. Sachs JuS 2003, 606; Zimmermann JZ 2003, 522.

343 BVerfG RÜ 2012, 35 (§ 2 Abs. 7 EuWG).

344 BVerfG NJW 1997, 1568, 1569; ablehnend Dreier Jura 1997, 249, 254.

Sperrklauseln bei Wahlen zum **Europäischen Parlament**<sup>345</sup> sowie im **Kommunalwahlrecht**<sup>346</sup> sind nach Auffassung des BVerfG dagegen grundsätzlich verfassungswidrig und nichtig. Eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Vertretungsorgane durch den Einzug von kleinen Parteien („Splitterparteien“) sei hier nicht zu erwarten.<sup>347</sup> Dies gilt für Kommunalwahlen selbst dann, wenn die Sperrklausel **unmittelbar in der Landesverfassung** geregelt wird (Verstoß u.a. gegen das **Homogenitätsprinzip** aus Art. 28 Abs. 1 GG).<sup>348</sup>

## (2) Grundmandatsklausel

- 238** Ein gewisser Ausgleich für kleinere Parteien wird zudem durch die sog. **Grundmandatsklausel** (§ 6 Abs. 3 S. 1 Fall 2 BWG) erreicht, wonach auch Parteien, die keinen Stimmenanteil von 5% erreicht haben, bei der Sitzverteilung berücksichtigt werden, wenn sie in mindestens drei Wahlkreisen ein **Direktmandat** errungen haben. Erfüllt eine Partei diese Voraussetzung, so bleiben ihr nicht nur die Direktmandate erhalten, sondern sie nimmt in **vollem Umfang** an der Verteilung der Listensitze entsprechend ihrem Stimmenanteil teil.
- 239** (a) Die **h.Lit.** hält die Grundmandatsklausel für **verfassungswidrig**.<sup>349</sup> Es sei nicht nachvollziehbar, warum Schwerpunktparteien parlamentswürdiger seien als sonstige Splitterparteien. Die Differenzierung führe im Übrigen zu einer nicht zu rechtfertigenden systembedingten Ungleichbehandlung, wenn z.B. eine Partei mit 4,9% der Stimmen und nur zwei Direktmandaten auch nur mit diesen beiden im Parlament vertreten sei, eine Partei mit 4,0%, aber drei Direktmandaten, dagegen mit über 20 Abgeordneten. Die Besonderheiten der personalisierten Verhältniswahl rechtfertigten es allenfalls, dass die aufgrund der Erststimmen errungenen Direktmandate erhalten bleiben, auch wenn die Partei insgesamt weniger als 5% der Stimmen erhalte. Insoweit sei dann dem Gesichtspunkt der lokalen Präsenz ausreichend Rechnung getragen. Die Teilnahme am Verhältnisausgleich könnte dagegen dazu führen, dass, aufgrund der über das ganze Wahlgebiet zerstreuten Zweitstimmen, Abgeordnete in das Parlament einziehen, die nicht den geringsten Bezug zum lokalen Schwerpunkt der Partei aufweisen. Schließlich eröffne die Grundmandatsklausel die Möglichkeit der Manipulation, wenn z.B. eine größere Partei in drei Wahlkreisen auf eigene Direktkandidaten zugunsten einer kleineren Partei verzichte, damit deren Zweitstimmen im Interesse der gemeinsamen Sache nicht verloren gehen (sog. **Huckepackverfahren**).
- 240** (b) Das **BVerfG** verweist demgegenüber darauf, dass zwingende Gründe den Eingriff in die Erfolgswertgleichheit auch hier rechtfertigen. **Verfassungslegitim** sei insbesondere das Ziel, den Charakter der Wahl als Integrationsvorgang zu sichern. **Integration** bedeute in diesem Zusammenhang, dass alle bedeutsamen politischen Kräfte im Parlament repräsentiert sein sollen. Auf welche Weise die gegenläufigen Belange der Funktionsfähigkeit des Parlaments, der integrativen Repräsentanz und der Wahlrechts-

345 BVerfG RÜ 2012, 35 zur 5 %-Klausel in § 2 Abs. 7 EuWG a.F., ebenso BVerfG NVwZ 2014, 439 zur 3%-Klausel in § 2 Abs. 7 EuWG n.F.

346 BVerfG NVwZ 2008, 407 Anm. Sachs JuS 2008, 730; anders z.B. VerfGH Berlin, Ur. v. 13.05.2013 – VerfGH 155/11 zur 3%-Klausel bei Wahlen zur Bezirksverordnetenversammlung.

347 BVerfG NVwZ 2014, 439 zur Europawahl „unter den gegenwärtigen tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen.

348 VerfGH NRW RÜ 2018, 178.

349 Jarass/Pieroth GG, Art. 38 Rn. 37; Isensee/Kirchhof II, § 38 Rn. 30; Grzeszick Jura 2014, 1110, 1117; Hobe JA 1998, 50, 51 m.w.N.; Palm Jura 2002, 700.

**Fall 17: Das Betreuungsgeld**

Durch das Gesetz zur Einführung eines Betreuungsgeldes (Betreuungsgeldgesetz) in das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) wurden die Bestimmungen der §§ 4 a–d BEEG eingefügt, welche einen Anspruch auf Betreuungsgeld regelten. Die Regelungen zum Betreuungsgeld sahen vor, dass Eltern in der Zeit vom ersten Tag des 15. Lebensmonats bis zur Vollendung des 36. Lebensmonats ihres Kindes grundsätzlich einkommensunabhängig ein Betreuungsgeld i.H.v. 150 € pro Monat beziehen konnten, sofern für das Kind weder eine öffentlich geförderte Tageseinrichtung noch Kindertagespflege in Anspruch genommen werden. Der Anspruch auf Betreuungsgeld bestand unabhängig davon, ob der die Leistung beanspruchende Elternteil auf eine Erwerbstätigkeit verzichtete oder nicht.

Die Einführung des Betreuungsgeldes des Bundes stand im Zusammenhang mit den kurz zuvor vom Bund beschlossenen Gesetzen zum Ausbau öffentlich geförderter Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder unter drei Jahren und der Schaffung eines einklagbaren Anspruchs auf einen solchen Betreuungsplatz durch das Kinderförderungsgesetz. Es sollte für die Eltern eine Wahlmöglichkeit geschaffen werden, ob sie ihr Kleinkind in eine öffentliche Betreuungseinrichtung geben, oder ihre Kinder zu Hause betreuen wollten. Im letzteren Fall bestand aus Sicht des Gesetzgebers eine besondere Belastung von Familien mit Kleinkindern, die eine besondere Hilfs- und Unterstützungsbedürftigkeit auslöse.

Einige Bundesländer hielten die Bestimmungen des Betreuungsgeldes für verfassungswidrig. Der Bund habe keine Gesetzgebungskompetenz. Die Zahlung für die Nichtinanspruchnahme bestimmter öffentlich geförderter Maßnahmen stelle keine Regelung der öffentlichen Fürsorge dar und falle daher nicht in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG. Das Betreuungsgeld sei zudem nicht zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit i.S.d. Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich. In einigen Bundesländern gäbe es bereits dem Betreuungsgeld vergleichbare Erziehungsgelder, die auch nach dem Inkrafttreten der §§ 4 a–d BEEG von diesen Ländern weiterhin gezahlt würden. Rechtseinheit lasse sich daher in den Ländern durch das Betreuungsgeld nicht herstellen. Besteht eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes?

- I. Nach **Art. 70 Abs. 1 GG** haben **grundsätzlich die Länder** das Recht der Gesetzgebung, soweit nicht das GG dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis verleiht.
- II. Die Regelungen des Betreuungsgeldes könnten als Teil der **öffentlichen Fürsorge** **i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG** zu dem Bereich der **konkurrierenden Gesetzgebung** gehören, sodass dem Bund die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7, Art. 72 GG zustünde. Dann müsste das Betreuungsgeld eine Regelung aus der Sachmaterie der öffentlichen Fürsorge sein.
  1. Der **Begriff** der öffentlichen Fürsorge ist im GG nicht definiert. Daher ist durch Auslegung zu ermitteln, was dazu gehört. Im Kern umfasst der Begriff der öffent-

lichen Fürsorge die öffentliche Hilfe in einer wirtschaftlichen Notlage.<sup>769</sup> Dabei ist der Begriff aber nicht eng auszulegen, sondern er setzt voraus, dass eine besondere Situation zumindest potenzieller Bedürftigkeit besteht, auf die der Gesetzgeber reagiert. Es genügt, wenn eine Bedarfslage im Sinne einer mit besonderen Belastungen einhergehenden Lebenssituation besteht, auf deren Beseitigung oder Minderung das Gesetz zielt.<sup>770</sup> Unter Berücksichtigung des Sozialstaatsprinzips umfasst die öffentliche Fürsorge daher jede staatliche Leistung in Bedarfssituationen, die zum Ausgleich besonderer gesellschaftlicher Belastungen führen.<sup>771</sup>

2. Fraglich ist, ob die §§ 4 a–d BEEG diese Voraussetzungen erfüllen. Mit der Schaffung eines Betreuungsgeldanspruchs wollte der Gesetzgeber auf die Belastung von Familien mit Kleinkindern und eine damit verbundene besondere Hilfs- und Unterstützungsbedürftigkeit reagieren.<sup>772</sup> Ausschlaggebend für die Bedürftigkeit ist der typischerweise in dieser Altersphase auftretende besondere Aufwand bei der Betreuung von Kleinkindern.

Problematisch könnte aber sein, dass das Betreuungsgeld einerseits immer in gleicher Höhe, und andererseits unabhängig von dem konkreten Familieneinkommen geleistet wird. Die Fürsorge soll wirtschaftliche Notlagen lindern, zumindest bei einer potenziellen Bedürftigkeit. Für Familien mit einem sehr hohen Familieneinkommen würde aber eine solche, auch potenzielle, Bedürftigkeit nicht bestehen. Eine solche einkommensstarke Familie wäre wirtschaftlich in der Lage, auch ohne eine staatliche Unterstützungsleistung das Kind selbst zu betreuen. Trotzdem würde in einer solchen Situation das Betreuungsgeld gezahlt. Dies könnte dafür sprechen, dass das Betreuungsgeld keine Fürsorgeleistung darstellt, sondern vielmehr eine vom tatsächlichen Bedarf unabhängige Belohnung dafür, dass staatliche Leistungen wie ein Kita-Platz nicht in Anspruch genommen werden.<sup>773</sup>

Allerdings hat die Höhe des Familieneinkommens und die damit einhergehende Frage, ob die Bezieher des Betreuungsgeldes im Einzelfall wirtschaftlich bedürftig sind, keinen Einfluss auf den Betreuungsaufwand. Der Betreuungsaufwand für ein Kleinkind ist unabhängig von dem Familieneinkommen gleich hoch. Mit dem Betreuungsgeld sollen damit die besonderen Belastungen der Eltern, die ihr Kind selbst betreuen, ausgeglichen werden und so für die Betroffenen unterstützend wirken.<sup>774</sup>

Die Vorschriften über das Betreuungsgeld fallen daher unter den Begriff der Fürsorge und werden vom Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG erfasst.

769 Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rn. 17.

770 BVerfG RÜ 2015, 597.

771 Lenski/Enzensperger JA 2014, 191, 194.

772 Vgl. BT-Drs. 17/9917, S. 8 rechte Spalte.

773 Ewer NJW 2012, 2251, 2253; Rixen DVBl. 2012, 1393, 1394 f.; NJW 2015, 3136, 3137; wohl auch Brosius-Gersdorf NJW 2013, 2316, 2317.

774 Noch weitergehend Kluth, BT-Ausschuss-Drs. 17(13)188j, 10, der davon ausgeht, eine Förderbedürftigkeit könne für Eltern von Kleinkindern pauschal unterstellt werden.