

Stellungnahme
im Rahmen der öffentlichen Sitzung
des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
am 7. September 2020
– Drucksachen 19/20595, 19/21752, 19/20598, 19/21753 –

28. August 2020

**Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
Finanz- und Steuerrecht**

Prof. Dr. Johannes Hellermann

Raum H1-129 (Morgenbreede 39)
Telefon 0521 106-4422
johannes.hellermann@uni-bielefeld.de

Sekretariat N. Keßels
Raum H1-130 (Morgenbreede 39)
Telefon 0521 106-6957
Fax 0521 106-156957
sekretariat.hellermann@uni-bielefeld.de

Universität Bielefeld
Universitätsstraße 25
33615 Bielefeld

Bankverbindung:
Landesbank Hessen-Thüringen
IBAN: DE46 3005 0000 0000 0610 36
SWIFT-BIC: WELADEDXXX

Steuernummer: 305/5879/0433
USt-IdNr.: DE811307718
Finanzamt Bielefeld-Innenstadt

Für die Einladung zur Beteiligung an der Anhörung zu den o.g. Gesetzentwürfen bedanke ich mich. Meiner Stellungnahme lege ich die politische Absicht, einerseits die mit hohen Sozialausgaben durch eine erhöhte Bundesbeteiligung, andererseits die durch Gewerbesteuermindereinnahmen belasteten Kommunen durch eine Beteiligung des Bundes an Entlastungsmaßnahmen der Länder finanziell zu unterstützen, unhinterfragt als in der gegenwärtigen Situation plausibel zugrunde; ebenso gehe ich davon aus, dass auch der Umfang der angestrebten finanziellen Entlastung der Kommunen angemessen ist. Die Stellungnahme konzentriert sich auf finanzverfassungsrechtlich relevante Aspekte. Insofern ist insbesondere zu beachten, dass es sich bei den vorgeschlagenen Grundgesetzänderungen um gegenständlich, bei Art. 143h GG-E zudem zeitlich eng umgrenzte Ausnahmeregelungen handelt. Als solche sind sie mit Blick auf die Funktion der Verfassung, grundlegende Festlegungen für das Gemeinwesen zu treffen, rechtfertigungsbedürftig. Dass die verfolgten Ziele in der gegebenen Situation so gewichtig sind, dass ihre Verfolgung verfassungsrechtlich zugelassen sein sollte, zweifle ich nicht an. Da die finanzverfassungsrechtlichen (und auch die die verwaltungsorganisationsrechtlichen) Bestimmungen im Bund-Länder-Verhältnis nicht disponibel, weder durch Gesetz noch auch durch Staatsvertrag überwindbar sind, stellt sich die Frage, ob die Verfolgung dieser Ziele im Rahmen der geltenden grundgesetzlichen Vorgaben möglich ist und es überhaupt einer Grundgesetzänderung bedarf, und ggf. weiter die Frage nach der angemessenen Ausgestaltung der beabsichtigten Neuregelungen.

I.

Die durch die beabsichtigte Ergänzung des Art. 104a Abs. 3 GG um einen Satz 3 ermöglichte bzw. erleichterte, durch die beabsichtigte Änderung des § 46 SGB II umgesetzte Erhöhung der Bundesbeteiligung an den kommunalen Ausgabelasten für Geldleistungen nach § 22 SGB II ist ein auch bereits früher in dieser Absicht eingesetztes, taugliches Instrument zur finanziellen Entlastung der kommunalen Ebene. Insbesondere bewirkt es eine Verteilung der Entlastungswirkung auf die Kommunen nach Maßgabe der Belastung mit Sozialausgaben, die der Bund mit anderen Instrumenten in vergleichbarer Weise nicht erreichen kann.

Die punktuelle Durchbrechung der allgemeinen Regel des Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG, wonach Bundesauftragsverwaltung eintritt, sobald der Bund die Hälfte der Ausgaben auf Grund von Geldleistungsgesetzen trägt, ist zumindest verfassungsästhetisch wenig erfreulich und auch in sachlicher Hinsicht diskutabel. Darüber, ob die Länder und Kommunen eine höhere Bundesbeteiligung an den SGB II-Geldleistungsausgaben nicht auch um den Preis der Bundesauftragsverwaltung annehmen sollten, wird schon länger debattiert. Umgekehrt erscheint aber auch der Verzicht auf die Bundesauftragsverwaltung im speziellen Fall der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II aus der Perspektive des Bundes nicht als gravierende Einbuße; insbesondere der Verlust des Einzelweisungsrechts bei Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 Abs. 3 GG) dürfte auf dem Gebiet einer Massenverwaltung, wie die Ausführung von § 22 SGB II sie darstellt, praktisch von begrenzter Bedeutung sein.

II.

1.) Für die Verfolgung des Ziels einer finanziellen Unterstützung der durch Gewerbesteuermindereinnahmen belasteten Kommunen seitens des Bundes gibt es im Rahmen der geltenden grundgesetzlichen Vorgaben verschiedene erwägenswerte Ansatzpunkte. Es stellt sich deshalb vorweg die Frage, welche grundlegenden Anforderungen an die verfassungsrechtliche Regelung zur Erreichung dieses Ziels zu stellen sind; als solche können m.E. etwa gelten:

- Die finanzielle Unterstützung muss die kommunale Ebene erreichen.
- Es geht um die Gewährung nicht zweckgebundener, freier Haushaltsmittel.
- Es muss eine zielgerechte Verteilung unter den Kommunen erreicht werden.
- Die vorgesehene Beteiligung der Länder muss hinreichend gesichert sein.
- Die gebotene Gleichbehandlung der Länder ist zu beachten.
- Die grundsätzliche Verantwortlichkeit der Länder für die Finanzausstattung ihrer Kommunen muss soweit wie möglich gewahrt bleiben.

2.) Die geltenden grundgesetzlichen Vorgaben werfen insoweit jeweils eigene Probleme auf:

- Im Bereich der finanzverfassungsrechtlichen Lastenverteilungsregelungen scheiden die Bestimmungen, die zweckgebundene Bundesbeteiligungen zulassen, von vornherein aus, und eine weitere Erhöhung des Bundesanteils an Lasten auf Grund von Geldleistungsgesetzen (Art. 104a Abs. 3 GG) könnte jedenfalls die angestrebte Verteilung auf kommunaler Ebene nicht leisten.
- Direkte Leistungen des Bundes an die Kommunen, die nur in den Ausnahmebestimmungen der Art. 91e Abs. 2 S. 2, 106 Abs. 8 GG vorgesehen und grundsätzlich unzulässig sind, kommen hier nicht in Betracht.
- Das – insbesondere aus Sicht des Bundes – nachvollziehbare Anliegen, dass die Weiterreichung über die Länder an die Kommunen zu verteilter Leistungen an die

kommunale Ebene (nach Maßgabe der Gewerbesteuermindereinnahmen) hinreichend abgesichert ist, spricht – schon vor näherer Prüfung – gegen den Weg über eine Stärkung der Länderfinanzen im Zuge des Finanzausgleichs nach Art. 107 Abs. 2 GG. Das lässt nur einen Ansatz bei Grundgesetzbestimmungen in Betracht ziehen, die die Ertragszuständigkeit der Kommunen selbst regeln.

- Der systematisch zunächst naheliegend erscheinende Gedanke eines Verzichts auf die von den Kommunen zu leistende Gewerbesteuerumlage (Art. 106 Abs. 6 S. 4 und 5 GG) scheidet schon auf Grund des unzureichenden Volumens, im Übrigen auch wegen der Verteilungswirkungen aus.
- Eine Erhöhung des Gemeindeanteils am Aufkommen der Einkommensteuer, hälftig zu Lasten von Bund und Ländern (Art. 106 Abs. 3 S. 2 GG), ist zwar grundgesetzlich zugelassen (Art. 106 Abs. 3 S. 1, Abs. 5 S. 1 und 2 GG). Für die Verteilung auf die Länder und die Weiterleitung durch diese an die Kommunen ist jedoch verfassungsrechtlich der Verteilungsmaßstab der Einkommensteuerleistungen der Einwohner vorgeschrieben (Art. 106 Abs. 5 S. 1 GG), was einer Änderung der einfachgesetzlichen Konkretisierung (vgl. §§ 1 ff. GFGR) im Sinne der angestrebten Verteilung nach Maßgabe der Gewerbesteuermindereinnahmen entgegensteht.
- Bei einer möglichen Erhöhung des Gemeindeanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer (Art. 106 Abs. 5a S. 1 und 3 GG) schließlich werfen die Verteilungsmaßstäbe auf zwei Ebenen Probleme auf. Wenn die Erhöhung – zur Absicherung des Beitrags der Länder – anteilig auch durch Absenkung ihres Anteils am Umsatzsteueraufkommen erfolgt, geht dies grundsätzlich, vorbehaltlich möglicher Zu- und Abschläge mit Rücksicht auf die Finanzkraft der Länder (Art. 107 Abs. 2 S. 2 GG), nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu Lasten der einzelnen Länder (Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG), nicht nach Maßgabe der Gewerbesteuermindereinnahmen ihrer Kommunen. Zudem erlaubt der vorgeschriebene orts- und wirtschaftsbezogene Schlüssel (Art. 106 Abs. 5a S. 2 GG) nicht die angestrebte Verteilung auf die einzelnen Kommunen.

3.) Die angestrebte finanzielle Entlastung der Kommunen erscheint danach, gemessen an den o.g. Anforderungen, ohne Änderung des Grundgesetzes überzeugend nicht erreichbar. Vor diesem Hintergrund, angesichts der besonderen aktuellen Situation erscheint die Aufnahme einer tatbestandlich und zeitlich so eng gefassten Bestimmung, wie Art. 143h GG-E sie darstellt, ausnahmsweise akzeptabel. Durchschlagende Einwände gegen ihre Ausgestaltung sind mir nicht ersichtlich. Die Mittelgewährung über die zur Weiterleitung verpflichteten Länder wahrt formal die Finanzverantwortung der Länder für ihre Kommunen, die man auch in der Sache durch die hälftige Beteiligung der Länder bestätigt sehen kann. Deren Gleichbehandlung ist gewahrt. Die vorgeschriebene Orientierung an den erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen erscheint mit Blick auf das verfolgte Entlastungsziel nicht verzichtbar. Den in der Stellungnahme des Bundesrats erhobenen Bedenken tragen die Vorgabe eines pauschalen Ausgleichs (Art. 143h S. 1 GG-E) und der Gesetzesvorbehalt zur Regelung des Näheren (Art. 143h S. 5 GG-E) Rechnung; die entsprechende Regelung in Art. 1 § 2 Abs. 2 des zugehörigen Gesetzentwurfs dürfte den Ländern hinreichend Gestaltungsspielraum lassen.

gez.: Prof. Dr. Joh. Hellermann