

Prof. Dr. jur. Hans-Günter Henneke
Regensburger Str. 33a
10777 Berlin

Berlin, d. 31.8.2020

An den
Vorsitzenden des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages
Peter Boehringer (MdB)
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Mail: haushaltsausschuss@bundestag.de

Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 7.9.2020 zu BT-Drs. 19/20595 und BT-Drs. 19/20598

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

zu den beiden Gesetzentwürfen nehme ich ergebnisorientiert wie folgt Stellung:

I.

In der Sache ist allen drei getroffenen Entscheidungen nachdrücklich zuzustimmen:

1. Es ist richtig und seitens des Bundes außerordentlich honorig, die Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung selbstverwaltungskonform dauerhaft um 25 Prozentpunkte zu erhöhen.
2. Es ist auch richtig, für 2020 einen pauschalierten Ausgleich der gemeindlichen Gewerbesteuer ausfälle in Höhe von 2 x 5,9 Mrd. Euro vorzunehmen und diesen zugleich kreisumlagefähig zu machen.
3. Schließlich ist es richtig, dass die die Bundesregierung tragenden Koalitionsfraktionen sich nicht für eine Übernahme kommunaler Kassenkredite durch den Bund anstelle der zur Lösung dieser Problematik in der Verantwortung stehenden Länder entschieden haben. Bei dieser Auffassung sollte der Bund dauerhaft bleiben, damit die betroffenen Länder endlich ihrer Verantwortung durch aktives Tun gerecht werden. Durch die dauerhafte Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft ist auch für die Länder die Lösung der Altschuldenproblematik und der dahinterstehenden Sicherung der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen in diesen Ländern dauerhaft erleichtert worden.

II.

In der konkreten Umsetzung sind beide Verfassungsänderungsvorschläge zu kritisieren.

1. Die gebotene Änderung für eine selbstverwaltungskonforme Bundesbeteiligungsmöglichkeit an Geldleistungsgesetzen hätte durch Austausch der Wörter „die Hälfte“ durch „drei Viertel“ in Art. 104 Abs. 3 S. 2 GG erfolgen müssen, da es keinen sachlich zu rechtfertigenden Differenzierungsgrund zwischen dem SGB II und

allen anderen Geldleistungsgesetzen gibt. Unmittelbare Folgen für Bundesbeteiligungsquoten an anderen Geldleistungsgesetzen hätte eine solche Verfassungsänderung selbstverständlich nicht gehabt.

2. Für Art. 143h GG besteht angesichts der Vereinbarungen zwischen den Ministerpräsidenten mit der Bundeskanzlerin vom 17.6.2020 keine Regelungsnotwendigkeit auf Verfassungsebene. Der Bund hätte seinen Anteil in Höhe von 5,9 Mrd. Euro problemlos als gemeindlichen Umsatzsteuerfestbetrag nach § 1 FAG mit gesonderter horizontaler Verteilungsregelung im Gemeindefinanzreformgesetz, die von der gegenwärtigen Regelung der Umsatzsteuerverteilung abweicht, aber dennoch den verfassungsrechtlichen Vorgaben eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels entspricht, auf die Gemeinden übertragen können.

III.

Zu den einfachgesetzlichen Regelungen ist Folgende anzumerken:

1. Kosten für Unterkunft und Heizung

- a) Die Erhöhung der KdU-Bundesbeteiligung in § 46 Abs. 7 SGB II vorzusehen ist in der Sache unschädlich, aber systematisch falsch. In der Tat hat – wie der Bundesrat zutreffend ausgeführt hat – die Bundesregierung einen Standort gewählt, der

„bisher die anteilige Entlastung der Kommunen im Zusammenhang mit der Reform der Eingliederungshilfe“

regelt. Wenn die Bundesregierung darauf erwidert, der Bundesrat habe Abs. 7 zu Unrecht als „zweckgebundene Anhebung der Bundesbeteiligung“ qualifiziert, ist zu entgegnen, dass der Bundesrat dies mit keiner Silbe behauptet hat, stattdessen hat der Bundesrat eine Regelung im Rahmen einer davon „zu trennenden unveränderlichen allgemeinen Kommunalentlastung“ gefordert, deren Prozentsätze nicht – wie in Abs. 7 der Fall – jährlich variieren. Daher ist der Ansatz des Bundesrates in der Sache richtig. Die Regelung gehört damit weder in Abs. 7 noch in einen neuen Abs. 6a, sondern schlicht und einfach in Abs. 6 durch Erhöhung der dortigen Prozentwerte um jeweils 25 Prozentpunkte.

- b) Hinsichtlich der Frage, ob die Bundesbeteiligungsgrenze auf 74,9 v.H. oder auf 74 v.H. festgesetzt werden soll, ist die Gegenäußerung der Bundesregierung richtig, dass sich die Größenverhältnisse zwischen den Landesausgaben verändern können. Das war in der Vergangenheit schon einmal um die relevanten 0,1 Prozentpunkte der Fall.
- c) Würde man auf die nicht gebotene Einfügung des Art. 143h GG verzichten, müsste die einfachgesetzliche Regelung anders angelegt werden, wozu ich im Laufe des Entscheidungsprozesses Vorschläge unterbreitet habe, was in der Umsetzung angesichts der Kürze der Beratungsdauer nun aber nicht mehr realistisch ist.

2. GewerbesteuerAusfallkompensation

Zu den Länderbeträgen in Art. 1 § 1 und 2 ist anzumerken, dass es sich um fiktive, keiner Revision nach oben oder unten unterliegende Werte handelt.

Der rechtliche Verbindlichkeitsgehalt der in Art. 1 § 2 Abs. 2 gebrauchten Wendung „(1.) orientiert sich an den (2.) erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen und (3.) obliegt im Einzelnen den Ländern“ ist äußerst gering zu veranschlagen und rechtfertigt daher auch in der einfachgesetzlichen Ausgestaltung die Einfügung einer darauf bezogenen verfassungsrechtlichen Vorschrift in keiner Weise.

Was die Gesamtsumme und deren horizontale Verteilung auf die Gesamtheit der Kommunen im Einzelnen angeht, trifft der Bund und nur dieser eine verbindliche abschließende Regelung.

Weder der Betrag noch dessen Aufteilung auf die einzelnen Länder unterliegt einer Revision.

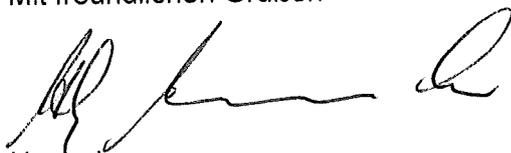
Innerhalb der einzelnen Länder besteht hinsichtlich der Verteilung der Mittel ein Gestaltungsspielraum der Länder, der eingeschränkt wird durch die beiden kaum justitiablen Kriterien der „erwarteten“ Mindereinnahmen und der „Orientierung“.

Da die Beträge noch im Jahre 2020 zur Auszahlung kommen sollen und im Zuge des Gesamtfinanzierungssystems (künftige Kreisumlage, künftige Schlüsselzuweisungen) auch ausgezahlt werden müssen, kommt eine Evaluierung der tatsächlichen Gewerbesteuermindereinnahmen rechtlich schlicht nicht in Betracht, wobei insoweit sowohl fraglich wäre, auf welche Bezugsgrößen der Vergangenheit und Gegenwart sich die Mindereinnahmen überhaupt beziehen sollen. Hinzu kommt, dass es auch ausgesprochen schwierig ist, das Kriterium der „Orientierung“ handhabbar zu machen.

Im Ergebnis führt die vorgesehene rechtliche Regelung in Art. 1 § 2 Abs. 2 des Gesetzes dazu, dass die Länder weitestgehende Verteilungsspielräume haben, der Bundesgesetzgeber aber den Eindruck erweckt, durch seine gesetzliche Regelung steuernd auf die kommunalindividuelle Verteilung Einfluss genommen zu haben.

Außer dass diese Regelung sicher vorhersehbar kommunalindividuellen Ärger hinsichtlich der konkreten Verteilung hervorruft, der auch bei der Bundespolitik „abgeladen“ werden dürfte, sind von der Regelung kaum Steuerungseffekte zu erwarten.

Mit freundlichen Grüßen



Henneke