

Joachim Wieland

Wer bestellt, bezahlt?

Eine verfassungsrechtliche Einordnung des
Bund-Länder-Finanzausgleichs

FES diskurs

Oktober 2021

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung versteht sich als Zukunftsradar und Ideenschmiede der Sozialen Demokratie. Sie verknüpft Analyse und Diskussion. Die Abteilung bringt Expertise aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Politik zusammen. Ihr Ziel ist es, politische und gewerkschaftliche Entscheidungsträger_innen zu aktuellen und zukünftigen Herausforderungen zu beraten und progressive Impulse in die gesellschaftspolitische Debatte einzubringen.

FES diskurs

FES diskurse sind umfangreiche Analysen zu gesellschaftspolitischen Fragestellungen. Auf Grundlage von empirischen Erkenntnissen sprechen sie wissenschaftlich fundierte Handlungsempfehlungen für die Politik aus.

Über den Autor

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M. (Cantab), ist ehemaliger Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Max Ostermayer, Abteilung Analyse, Planung und Beratung, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Joachim Wieland

Wer bestellt, bezahlt?

Eine verfassungsrechtliche Einordnung des
Bund-Länder-Finanzausgleichs

3	VORWORT
4	1 GUTACHTENAUFTRAG
5	2 SACHVERHALT
8	3 RECHTLICHE BEWERTUNG
8	3.1 Art. 28 Abs. 2 GG
8	3.2 Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG
10	4 RECHTSSCHUTZMÖGLICHKEITEN
11	5 ERGEBNIS

VORWORT

Egal ob es um die Energiewende, die digitale Infrastruktur oder bessere Bildung geht: Für die Umsetzung vieler politischer Zukunftsprojekte kommt Deutschlands Kommunen eine Schlüsselrolle zu. Denn vor Ort muss finanziert, geplant und investiert werden. Damit entscheidet letztlich auch die kommunale Finanzausstattung darüber, ob die 2020er Jahre ein Modernisierungsjahrzehnt werden. Denn von ihr hängt im Wesentlichen ab, ob die Kommunen sowohl über die notwendigen Investitionsmittel als auch die Strukturen verfügen, zum Beispiel die Personalausstattung, um diese auch in konkrete Projekte umzusetzen. Das Gutachten „Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur“ im Auftrag des Arbeitskreises Nachhaltige Strukturpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung hat eindrücklich aufgezeigt, dass beide Faktoren zentral sind.

Für das Jahr 2020 weisen die aktuellen Daten des KfW-Kommunalpanels den kommunalen Investitionsrückstand mit 149 Milliarden Euro aus. Demgegenüber belaufen sich die kommunalen Schulden derzeit auf 133,3 Milliarden Euro. Sowohl Investitionsbedarfe als auch Schuldenlast sind nicht gleichmäßig verteilt. Vor allem strukturschwache Kommunen befinden sich häufig in einer Vergeblichkeitsfalle aus hohen Altschulden und einer ungünstigen Ausgabenstruktur, die es ihnen nahezu unmöglich macht, die bestehenden Rückstände aufzuholen, geschweige denn in die Zukunft zu investieren. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie haben das Potenzial, dieses Problem weiter zu verschärfen.

Vor allem die Sozialausgaben, die sich in großen Teilen aus Bundesgesetzgebung ableiten, schränken den finanziellen Spielraum dieser Kommunen stark ein. Um deren Finanzen und damit deren Zukunftsfähigkeit langfristig auf solide Füße zu stellen, bedarf es daher mehr als eines bloßen Erlasses der aktuellen Altschulden. Vielmehr müssen die kommunalen Finanzbedarfe, über die die Kommunen nicht selbst entscheiden können, stärker in den geltenden Finanzausgleichsmechanismen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden berücksichtigt werden.

Im vorliegenden Gutachten analysiert Prof. Dr. Joachim Wieland vor diesem Hintergrund den aktuellen Bund-Länder-Finanzausgleich aus verfassungsrechtlicher Perspektive und kommt zu dem Schluss, dass der Finanzbedarf der Kommunen für Sozialleistungen des Bundes zwar relevant für die Bemes-

sung des Finanzausgleichs sein müsste, jedoch derzeit nicht angemessen berücksichtigt wird.

Eine Anpassung der geltenden Regelungen zur Stärkung des Konnexitätsprinzips ist daher dringend geboten, damit tatsächlich gilt: Wer bestellt, bezahlt. Die vorliegende Analyse macht dabei auch klar: Betroffenen Ländern oder dem Bundestag steht der Gang vor das Bundesverfassungsgericht offen, um die Verfassungsmäßigkeit der geltenden Regelungen prüfen zu lassen.

HANS EICHEL

Bundesfinanzminister a. D. und Sprecher des Arbeitskreises Nachhaltige Strukturpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

MAX OSTERMAYER

Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung

1

GUTACHTENAUFTRAG

Seit dem Jahr 2003 haben sich die Sozialausgaben der Kommunen in Deutschland mehr als verdoppelt. Davon sind vor allem strukturschwache Kommunen besonders stark betroffen. Das zeigt sich etwa an den hohen Wohnkosten für SGB-II-Empfänger_innen. Gerade strukturschwache Kommunen haben deshalb mit immer weiter steigenden Schuldenständen zu kämpfen. Eine Ursache für die steigenden Sozialausgaben ist in der Übertragung von Aufgaben des Bundes auf die Kommunen zu finden, für die der Bund nur einen Teil der Kosten übernimmt. Selbst wenn es in absehbarer Zeit zu einem politischen Kompromiss kommen sollte, der die strukturschwachen Kommunen von ihren Altschulden befreien würde, so wäre deren strukturelles Ausgabenproblem damit nicht gelöst und die Nachhaltigkeit der Entschuldung wäre ungewiss. Vor diesem Hintergrund soll der Frage nachgegangen werden, wie das Konnexitätsprinzip in Zukunft stärker gewahrt werden kann. Zu klären wird sein, ob die aktuellen Regeln des Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Kommunen mit dem vom Grundgesetz (GG) gesetzten Rahmen konform sind.

Im Rahmen dieses Vorgutachtens soll untersucht werden, inwieweit für die Angemessenheit des Finanzausgleichs nicht nur wie bisher die Finanzkraft, sondern auch der Finanzbedarf von Gemeinden und Gemeindeverbänden maßgeblich sein muss. Damit verbunden soll die Frage beantwortet werden, ob es mögliche Ansatzpunkte für die Beschreitung des Rechtswegs für Kommunen und/oder Länder zur Durchsetzung des Konnexitätsprinzips gegenüber dem Bund geben könnte, soweit die Kostenverteilung bisher nicht angemessen ist.

Im Folgenden wird zunächst der Sachverhalt skizziert (2.). Auf dieser Grundlage ist eine rechtliche Bewertung möglich (3.), an die sich ein Blick auf die Rechtsschutzmöglichkeiten anschließt (4.). Abschließend werden die Ergebnisse des Vorgutachtens zusammengefasst (5.).

2

SACHVERHALT

Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2021 sind die Steuereinnahmen der Gemeinden im letzten Jahr um mehr als 7 Milliarden Euro oder mehr als sechs Prozent geringer ausgefallen als 2019. Das hat vor allem die hoch verschuldeten Kommunen hart getroffen. Der Liquiditätskreditbestand der Kommunen betrug Ende 2017 mehr als 46 Milliarden Euro. Die hohe Verschuldung ist ein deutliches Indiz für die Finanzschwäche der Kommunen. Sie zeigt sich besonders im Saarland, in Rheinland-Pfalz, in Nordrhein-Westfalen und in Hessen. 2017 waren die deutschen Kommunen durchschnittlich mit Krediten in Höhe von 1.679 Euro pro Einwohner_in belastet. Die größte Belastung fand sich im Saarland mit 3.552 Euro pro Einwohner_in, gefolgt von Rheinland-Pfalz mit 3.103 Euro pro Einwohner_in, Hessen mit 2.813 Euro pro Einwohner_in und Nordrhein-Westfalen mit 2.744 Euro pro Einwohner_in. Die niedrigste Verschuldung pro Einwohner_in wiesen die Kommunen in Baden-Württemberg mit 564 Euro und Sachsen mit 647 Euro auf. Hoch verschuldete Kommunen müssen strukturelle Lücken in ihren Haushalten mit Krediten schließen, um den Finanzbedarf durch eine überdurchschnittliche Belastung mit Sozialausgaben zu befriedigen. Wenn die Kommunen die Zinsen für Liquiditätskredite nur durch die Neuaufnahme von Krediten finanzieren können, geraten sie in eine Verschuldungsfalle. Die erweist sich schon bei den gegenwärtig niedrigen Zinsen als bedrohlich und würde bei einem Anstieg der Zinsen fatale Wirkungen zeigen.

Das Ausmaß der Verschuldung bedroht die Leistungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung in den Ländern mit hoher kommunaler Verschuldung. Nach Angaben des Bundesfinanzministeriums sind etwa 2.000 Kommunen in Deutschland so stark durch Kassenkredite belastet, dass sie über keinen finanziellen Spielraum mehr verfügen. Für Investitionen in Schulen, Straßen oder Schwimmbäder sowie andere Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge fehlen dann regelmäßig Finanzmittel. Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben werden kaum noch erfüllt. In der Folge lassen sich gleichwertige Lebensverhältnisse für Bürger_innen, aber auch für Unternehmen nicht mehr herstellen. Die Einwohner_innen hoch verschuldeter Kommunen erhalten weniger Leistungen und werden dennoch mit höheren Abgaben belastet.

Das steigert die Unzufriedenheit mit der Kommunalpolitik und mit der Politik allgemein.

Verursacht wird und wurde die hohe Verschuldung vor allem durch seit Jahrzehnten hohe und immer weiter steigende Soziallasten. Nach Angaben der Deutschen Bundesbank entfallen rund ein Viertel der gesamten kommunalen Ausgaben auf Sozialleistungen (2016: 54 Milliarden Euro). Die Unterkunftskosten für Empfänger_innen von Arbeitslosengeld II beliefen sich 2016 auf gut 12 Milliarden Euro. Während die Nettosozialausgaben sich noch 1980 auf weniger als ein Viertel der allgemeinen Deckungsmittel der Kommunen beliefen, betrug dieser Anteil 2011 schon mehr als 43 Prozent. Seit der Zusammenlegung der von den Kommunen finanzierten Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe) für Erwerbsfähige mit der Arbeitslosenhilfe des Bundes zur Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 übernehmen Kommunen die Kosten der Unterkunft für diese Empfängergruppe. Gemäß § Abs. 1 Nr. 2 SGB II sind die kreisfreien Städte und Kreise kommunale Träger, die den Bedarf an Unterkunft und Heizung befriedigen müssen. Demgegenüber kommt der Bund für die Regelleistungen, Eingliederungshilfen und Verwaltungskosten auf. Daneben leistet der Bund Zuschüsse zu den Kosten der Unterkunft in unterschiedlicher Höhe. Einzelheiten sind in § 46 Abs. 5 ff. SGB II geregelt. Die Zuschüsse des Bundes ändern sich ständig. So ist am 13. Dezember 2019 das Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen in den Jahren 2020 und 2021 in Kraft getreten. Mit diesem Gesetz ist die bis 2019 befristete Entlastung der Kommunen von den zusätzlichen Kosten der Unterkunft und Heizung für Bedarfsgemeinschaften mit anerkannten Asylbewerber_innen und Schutzberechtigten, die sich in der Grundsicherung für Arbeitsuchende befinden, bis zum Jahr 2021 verlängert worden. Ein weiterer Zuschuss des Bundes zu den Kosten der Unterkunft und Heizung ist Teil des Corona-Schildes.

Die Bertelsmann Stiftung hat in einer Untersuchung darauf hingewiesen, dass die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft sich zwischen den Kommunen ganz erheblich unterscheiden, der lokale Handlungsspielraum aber minimal ist. Zum Zeitpunkt der Untersuchung bewegten sich die Ausgaben je Einwohner_in zwischen 16 Euro im bayerischen Kreis Eich-

stätt und 388 Euro in der Stadt Offenbach. Die am höchsten belasteten Kommunen verfügen über eine unterdurchschnittliche Steuerkraft, die Steuerkraft der am wenigsten belasteten Kommunen ist überdurchschnittlich. Dieser negative Zusammenhang zwischen Steuereinnahmen und Kosten der Unterkunft führt laut Bertelsmann Stiftung dazu, dass die Ausgaben für soziale Leistungen ständig Investitionen in die Zukunft verhindern und für einen Verfall der Infrastruktur sowie hohe Kassenkredite sorgen.

Etwa die Hälfte der kommunalen Sozialausgaben entfiel 2016 auf die Sozialhilfe nach SGB XII. Dazu gehörten insbesondere die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, aber auch die Grundsicherung im Alter und die Hilfen zum Lebensunterhalt bei Erwerbsminderung sowie die Hilfen zur Pflege. Seit 2020 ist nach einer umfassenden Reform durch das Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen dieser Bereich der Sozialleistungen auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt worden. Hinzu kommen die kommunalen Ausgaben im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII), die in den letzten Jahren nicht zuletzt durch den Anstieg der Leistungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge deutlich angestiegen sind. Auch die Leistungen für Asylbewerber_innen, die von den Kommunen getragen werden, haben sich dynamisch entwickelt. Die Gemeinden sind für deren Unterstützung in der Zeit nach Abschluss der Erstaufnahme bis zur Entscheidung über den Asylantrag zuständig. Die finanzielle Belastung der Kommunen durch die Aufwendungen für Sozialleistungen hat nach Angaben der Bundesbank seit 40 Jahren zu einem ständigen Rückgang der kommunalen Investitionen im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung geführt. Verschiedene Studien weisen eine zunehmend bedeutsame Investitionslücke im kommunalen Bereich, vor allem bei der Verkehrsinfrastruktur und im Schulbereich, nach.

Ein typisches Beispiel für die Mechanismen, die dazu geführt haben, dass der Ausbau des Sozialstaats in Deutschland wesentlich von den Kommunen finanziert worden ist, ist die Sozialhilfe. Der Regierungsentwurf des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) sah in § 89 vor, dass Sozialhilfe von örtlichen und überörtlichen Trägern gewährt wird. Für den Bundesgesetzgeber war es nach der Gesetzesbegründung von entscheidender Bedeutung, wer örtlicher Träger der Sozialhilfe sein sollte, weil der Gesetzentwurf den durchführenden Stellen weite Ermessensspielräume zugestand:

„Die örtlichen Träger müssen die Gewähr bieten, dass sie nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und ihrer Verwaltungskraft in der Lage sind, das BSHG durchzuführen. Dies trifft auf die kreisfreien Städte und die Landkreise zu. Sie werden daher als örtliche Träger im Entwurf ausdrücklich genannt. Auch besteht über die künftige Trägerschaft der kreisfreien Städte und der Landkreise allgemeine Übereinstimmung.“

Die Fürsorge wird zurzeit von den kreisfreien Städten und Landkreisen in ihrer Eigenschaft als Bezirksfürsorgeverbände als Selbstverwaltungsangelegenheit durchgeführt. Dies hat sich bewährt und soll daher bei der Neuordnung des Fürsorgerechts eine gesetzliche Verankerung erfahren.“

(BT-Drs. III/1799: 56)

Demgegenüber schlug der Bundesrat vor, dass die Länder die örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe bestimmen sollten. Er begründete dies wie folgt.

„Nach der vom Bundesrat allgemein vertretenen Auffassung bestehen verfassungspolitische Bedenken dagegen, in Bundesgesetzen den Gemeinden und Gemeindeverbänden unmittelbar Verwaltungszuständigkeiten zu übertragen oder zu bestimmen, dass solche Verwaltungsaufgaben als Selbstverwaltungsangelegenheiten durchzuführen sind. Diese Bedenken bestehen im vorliegenden Fall umso mehr, als schon das geltende Bundesrecht diese Regelung der Landesgesetzgebung überlässt.“

(BT-Drs. III/1799: 76)

Die Bundesregierung hielt jedoch an ihrer Auffassung fest und lehnte den Vorschlag des Bundesrats ab:

„Der Bundesrat lehnt die im Regierungsentwurf vorgesehene Regelung über die örtlichen Träger der Sozialhilfe mit verfassungspolitischen Bedenken ab. Die Bundesregierung kann diese Bedenken nicht als begründet anerkennen. Der Regierungsentwurf beschränkt sich auf ein Minimum an Durchführungsbestimmungen und bleibt insoweit hinter dem geltenden Fürsorgerecht zurück. Bei dem umfassenden Charakter des Gesetzeswerkes, welches das gesamte Leistungsrecht der öffentlichen Fürsorge zusammenfasst, besteht aber ein starkes rechtliches und sachliches Interesse an einer bundeseinheitlichen Regelung über die örtlichen Träger.“

(BT-Drs. III/1799: 86)

Der Gesetzgeber folgte dem Entwurf der Bundesregierung. Der Bund berief sich insoweit auf die alte Fassung von Art. 84 Abs. 1 GG. Danach regelten die Länder die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, wenn sie die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführten, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrats etwas anderes bestimmten. Dadurch sollte der wirksame Vollzug der Bundesgesetze gesichert werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konnte es sich bei der Einschaltung der Gemeinden in den Vollzug der Bundesgesetze durch den Bundesgesetzgeber immer nur um punktuelle Annexregelungen zu einer zur Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers gehörenden materiellen Regelung handeln. Wenn die Annexregelung für den wirksamen Vollzug der materiellen Bestimmungen des Gesetzes nicht notwendig war, so lag darin ein unzulässiger Eingriff in die Verwaltungskompetenz der Länder. Ob das Bundessozialhilfegesetz diese Voraussetzung erfüllte, ist in der Literatur mit guten Gründen bezweifelt worden. Die Notwendigkeit der bundesgesetzlichen Aufgabenübertragung auf die Kommunen sei offensichtlich nicht gegeben, da das Gesetz ausdrücklich auch eine Abweichung von der bundesgesetzlichen Zuständigkeitsbestimmung vorsehe.

Die finanzverfassungsrechtlichen Konsequenzen der bundesgesetzlichen Regelung waren erheblich. Die landesverfassungsrechtlichen Regelungen des Konnexitätsprinzips liefen nämlich bei der bundesgesetzlichen Ausgabenzuweisung

leer. Soweit das Landesverfassungsrecht bestimmte, dass der Landesgesetzgeber den Kommunen bestimmte öffentliche Aufgaben nur übertragen dürfe, wenn dabei gleichzeitig Regelungen zur Deckung der Kosten getroffen würden, fiel das nicht unter das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip, weil nicht der Landesgesetzgeber, sondern der Bundesgesetzgeber die Aufgabenzuweisung vorgenommen hatte. Die Länder brauchten also für die Kosten des Vollzugs des Bundessozialhilfegesetzes nicht aufzukommen. Der Bund wiederum konnte sich darauf berufen, dass es zwischen ihm und den Kommunen als Teilen der Länder keine direkten Finanzbeziehungen geben könne.

Erst mehr als ein halbes Jahrhundert später ist 2006 durch die erste Bundesstaatsreform ein Verbot der Übertragung von Aufgaben des Bundes auf die Kommunen in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG aufgenommen worden. 2006 war jedoch der Sozialstaat schon über viele Jahrzehnte hinweg vom Bundesgesetzgeber entfaltet und war der Gesetzesvollzug häufig den Kommunen übertragen worden. Die Länder hatten keinen Anreiz, diesem Mechanismus zu widersprechen, weil die bundesgesetzliche Aufgabenübertragung außerhalb des Geltungsbereichs des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips erfolgte. Hätten die Länder darauf bestanden, selbst die Zuständigkeit der Kommunen für den Vollzug des Bundessozialhilfegesetzes festzulegen, wären sie nach dem jeweiligen landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip verpflichtet gewesen, den Kommunen die diesen entstehenden Kosten zu ersetzen. Die Aufgabenübertragung durch den Bund hatte demgegenüber zur Folge, dass weder der Bund noch die Länder für die Kosten der Kommunen aufkommen mussten und aufkommen müssen.

Die Einführung des Aufgabenübertragungsverbots in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG entfaltet nämlich nur Wirkung für die Zeit seit 2006. Gemäß Art. 125a Abs. 1 GG gilt Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen der Einfügung des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG oder des Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, als Bundesrecht fort. Es kann durch Landesrecht ersetzt werden. Von der Möglichkeit der Ersetzung der bundesgesetzlichen Aufgabenübertragung durch Landesrecht haben die Länder keinen Gebrauch gemacht. Sie wären sonst wegen des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips den Kommunen gegenüber zur Kostenerstattung verpflichtet. Im Ergebnis führt das landesverfassungsrechtliche Aufgabenübertragungsverbot in der Staatspraxis kaum zu einer finanziellen Entlastung der Kommunen. 2006 war der Sozialstaat in Deutschland im Wesentlichen ausgebaut. Eine Notwendigkeit, Kommunen neue Aufgaben im Sozialleistungsbereich zu übertragen, bestand nicht. Das Aufgabenübertragungsverbot löst deshalb die Finanzprobleme der durch Sozialleistungen besonders belasteten Kommunen nicht.

3

RECHTLICHE BEWERTUNG

3.1 ART. 28 ABS. 2 GG

Die Kommunen wären möglicherweise finanziell entlastet, wenn die Aufgabenzuweisung in § 6 Abs. 1 SGB II verfassungswidrig wäre. Wenn nicht der Bund die kreisfreien Städte und Kreise als kommunale Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende bestimmen dürfte, müssten das die Länder tun. Das hätte zur Folge, dass die Kommunen nach dem Landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip einen Anspruch auf Kostenerstattung hätten. Ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht blieb insoweit aber ohne Erfolg. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verstößt auch die Regelung des § 46 SGB II über die Bundeszuschüsse aber weder gegen Art. 28 Abs. 2 GG noch gegen eine andere Norm der Verfassung. Zwar bestimmen die Ausgaben der Kreise und kreisfreien Städte die Höhe des Betrags, den jedes Land vom Bund beanspruchen kann. § 46 SGB II bietet aber keinen Anhaltspunkt für einen Anspruch der Kreise und kreisfreien Städte, weder gegen den Bund noch gegen das Land. Es besteht kein Rechtsverhältnis zwischen den Kommunen und dem Bund. Die gesetzliche Regelung verpflichtet die Länder nach der Verfassungsrechtsprechung auch nicht, den Betrag an die Kreise und kreisfreien Städte weiterzugeben (BVerfGE 119, 331, 360 f.).

3.2 ART. 107 ABS. 2 SATZ 1 GG

Eine Pflicht des Bundes, sich an den Kosten der Kommunen für Sozialleistungen zu beteiligen, könnte sich aber aus Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG ergeben. Danach ist der Bund verpflichtet, durch ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf, sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird. Hierbei muss der Gesetzgeber nicht nur die Finanzkraft, sondern auch den Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigen. Das Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG) konkretisiert die verfassungsrechtliche Pflicht in § 7 wie folgt:

- „1. Um die Finanzkraft der Länder vergleichbar zu machen, ist als abstraktes Bedarfskriterium die jeweilige Einwohnerzahl eines Landes zugrunde zu legen. Die Einwohnerzahl nach Satz 1 ist für Zwecke eines angemessenen Ausgleichs zu modifizieren, wenn strukturelle Eigenarten der Länder und ihrer Gemeinden abstrakten Mehrbedarf begründen. Im Ansatz der abstrakten Mehrbedarfe findet auch der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände Berücksichtigung.
2. Die Berücksichtigung eines abstrakten Mehrbedarfs eines Landes und seiner Gemeinden und Gemeindeverbände setzt die Einbeziehung vergleichbarer abstrakter Mehrbedarfe anderer Länder und deren Gemeinden und Gemeindeverbänden voraus. Die Höhe eines abstrakten Mehrbedarfs ist anhand objektivierbarer Indikatoren zu bestimmen.
3. ...
4. Sofern eine umfassende Abbildung des kommunalen Finanzbedarfs nach Maßgabe der vorstehenden Absätze nicht möglich ist, muss dem insoweit nicht berücksichtigten abstrakten Mehrbedarf durch einen Abschlag von den nach § 6 ausgleichserheblichen Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände Rechnung getragen werden.
5. ...“

Das geltende Finanzausgleichsgesetz (FAG) bildet abstrakte Mehrbedarfe von Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht ab (§§ 4 ff. FAG). Ob das angesichts der großen Unterschiede in der Belastung der Kommunen mit Sozialleistungen dem verfassungsrechtlichen Gebot, auch den Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände zu berücksichtigen, und der gesetzlichen Konkretisierung dieses verfassungsrechtlichen Gebots in § 7 MaßstG genügt, ist zu klären. Wie das verfassungsrechtliche Gebot, dass der Finanzausgleichsgesetzgeber auch den Finanzbedarf der Kommunen in Rechnung stellen muss, zu verstehen ist, hat das Bundesverfassungsgericht 1992 erläutert. Danach ist Grundlage für die Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Kommunen der abstrakte Bedarfsmaßstab der Einwohnerzahl. Der ausdrücklichen Erwähnung des Finanzbedarfs der Kommunen im zwei-

ten Halbsatz von Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG muss aber eine Bedeutung zukommen, die darüber hinausgeht, dass der Finanzbedarf der Kommunen in der Einwohnerzahl zum Ausdruck kommt. Diese Bedeutung ergibt sich daraus, dass sich wegen vorgegebener, gerade die Gemeinden kennzeichnender struktureller Faktoren die Unterstellung eines gleichen Finanzbedarfs je Einwohner_in für die Erledigung der eigenen und auch der übertragenen Aufgaben als unangemessen erweisen kann. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erkennt die Verfassung mit der Bezugnahme auf den Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände ausdrücklich an, dass es im Aufgabenbereich der Kommunen bundesweit solche Merkmale geben kann. Solche Merkmale bestimmen mit, in welchem Ausmaß die Finanzkraft der Länder durch ihre Sorge für eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen in Anspruch genommen wird. Deshalb sollen sie beim Finanzausgleich unter den Ländern berücksichtigt werden. Das Bundesverfassungsgericht verlangt allerdings, dass diese Merkmale unabhängig von eigenen Prioritätsentscheidungen der Kommunen gegeben sein müssen. Sie müssen bei Kommunen generell und gemeinsam, wenn auch in quantitativ unterschiedlicher Ausprägung, gegeben sein. Das Bundesverfassungsgericht räumt dem Gesetzgeber insoweit einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum ein. Dem Gesetzgeber obliegen die Einschätzung und Beurteilung, welche Strukturmerkmale zu für den Länderfinanzausgleich relevanten Unterschieden im Finanzbedarf der Kommunen führen. Das Bundesverfassungsgericht überprüft diese Einschätzung nur darauf, ob sie vertretbar ist (BVerfGE 86, 148, 223 ff.).

Die finanzielle Belastung von Gemeinden und Gemeindeverbänden durch bundesgesetzlich geregelte Sozialleistungen ist ein struktureller Faktor im Sinne dieser Rechtsprechung, der dazu führt, dass die Unterstellung eines gleichen Finanzbedarfs je Einwohner_in für die Erledigung der gemeindlichen Aufgaben sich als unangemessen erweist. Vielmehr führt die Bundesgesetzgebung zu einem generellen Mehrbedarf der Gemeinden. Dieser Mehrbedarf ist unabhängig von eigenen kommunalen Prioritätsentscheidungen. Die Gemeinden haben keinen Einfluss auf die bundesgesetzliche Regelung der von ihnen zu erbringenden Sozialleistungen. Deren Finanzierungsbedarf tritt bei allen Kommunen generell und gemeinsam in allen Ländern auf, unterscheidet sich aber quantitativ ganz erheblich. Es handelt sich um einen abstrakten Finanzbedarf, der sich von nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht berücksichtigungsfähigen Sonderbedarfen seiner Eigenart nach unterscheidet. Die Unterschiede im Finanzbedarf der Länder mit Kommunen, die einen hohen Finanzierungsbedarf für Sozialleistungen haben, und solcher Länder, deren Kommunen nur vergleichsweise wenig Geld für die Finanzierung der Sozialleistungen aufbringen müssen, sind so beträchtlich, dass es für den Bundesgesetzgeber unvertretbar erscheint, sie im Rahmen von Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG nicht zu berücksichtigen. Das geltende Finanzausgleichsgesetz dürfte insoweit weder den Vorgaben der Finanzverfassung noch des Maßstäbgesetzes genügen. Auch § 7 MaßstG erkennt solche abstrakten Mehrbedarfe der Kommunen an.

4

RECHTSSCHUTZ- MÖGLICHKEITEN

Rechtsschutzmöglichkeiten der Kommunen zur Sicherung des Ersatzes der Kosten, die für sie aus dem Vollzug von Bundessozialleistungsgesetzen erwachsen, sind schwierig: Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat es 2007 offengelassen, ob Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG („Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle“) die Gewährleistung der Selbstverwaltung sachlich erweitert oder wenigstens materiellrechtlich verstärkt hat oder ob zu der durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten kommunalen Finanzhoheit über eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft hinaus auch eine angemessene Finanzausstattung oder jedenfalls eine finanzielle Mindestausstattung gehört (BVerfGE 119, 331, 361). Selbst wenn das Bundesverfassungsgericht einen Anspruch der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung oder jedenfalls eine finanzielle Mindestausstattung aus Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG anerkennen würde, würde sich der vorrangig gegen das jeweilige Land und nicht gegen den Bund richten, weil die Kommunen staatsorganisationsrechtlich Teile der Länder sind.

In Betracht kommt allerdings eine abstrakte Normenkontrolle, die ein Land mit weit überdurchschnittlich durch Sozialleistungskosten belasteten Kommunen anstrengen könnte. Gegenstand der Normenkontrolle müsste das Finanzausgleichsgesetz sein, das den Finanzbedarf der besonders durch den Vollzug von Bundessozialleistungsgesetzen belasteten Kommunen entgegen Art. 107 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz GG unberücksichtigt lässt. Angesichts der großen Unterschiede zwischen den Finanzbedarfen der Gemeinden und Gemeindeverbände verschiedener Länder dürfte die Nichtberücksichtigung dieser unterschiedlichen Finanzbedarfe durch den Finanzausgleichsgesetzgeber im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unvertretbar sein. Als Antragsberechtigte kommen sowohl eine oder mehrere Landesregierungen als auch ein Viertel der Mitglieder des Bundestags in Betracht. Fristen müssen nicht eingehalten werden. Es reicht aus, dass die Antragsteller das Finanzausgleichsgesetz für unvereinbar mit Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG halten.

5

ERGEBNIS

1. Zuschüsse des Bundes, wie sie gemäß § 46 SGB II erfolgen, verringern die finanziellen Lasten der Kommunen, lassen aber erhebliche Unterschiede in der Belastung zwischen den Kommunen verschiedener Länder bestehen.
2. Der Bundesgesetzgeber ist bei der Regelung des Finanzausgleichs gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG verpflichtet, nicht nur die Finanzkraft, sondern auch den Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände zu berücksichtigen.
3. Der Finanzbedarf der Gemeinden für den Vollzug von Bundessozialleistungsgesetzen ist finanzausgleichsrelevant, wird aber im geltenden Finanzausgleichsgesetz vom Bundesgesetzgeber unter Überschreitung seines Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums unvertretbar nicht berücksichtigt.
4. Landesregierungen oder ein Viertel der Mitglieder des Bundestags können im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht feststellen lassen, dass die Nichtberücksichtigung des sozialleistungsbezogenen Finanzbedarfs der Kommunen eines oder mehrerer Länder verfassungswidrig ist.

WEITERE VERÖFFENTLICHUNGEN DIESER REIHE

Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur – Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben

→ [WISO Diskurs 12/2021](#)

Digitalisierung industrieller Wertschöpfung – Industrie 4.0 und regionale Ungleichheit in Deutschland

→ [WISO Diskurs 10/2021](#)

Transformationspolitik nach der Corona-Krise – Zusammenhalt stärken und Zukunft schaffen

→ [WISO Diskurs 08/2021](#)

Konjunkturabhängigkeit des Gemeindesteuersystems im Fokus – Die Corona-Krise gibt neuen Anlass für eine alte Diskussion

→ [WISO direkt 07/2021](#)

30 Jahre Deutsche Einheit – Ein finanzpolitischer Blick auf Länder und Gemeinden in Ost und West

→ [WISO Diskurs 08/2020](#)

Soziale Orte – Ein Konzept zur Stärkung lokalen Zusammenhalts

→ [WISO Diskurs 05/2020](#)

Finanzieren, beschleunigen, investieren – Empfehlungen für eine öffentliche Investitionsoffensive

→ [WISO direkt 03/2020](#)

Öffentliche Investitionen in Zeiten von Schuldenbremse und Fiskalpaket – Empirischer Befund und politische Handlungsoptionen

→ [KOCHELER KREIS 2020](#)

Ungleiches Deutschland – Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019

→ [FÜR EIN BESSERES MORGEN 2019](#)

Europas Regionen besser fördern – Ideen aus Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt

→ [FÜR EIN BESSERES MORGEN 2019](#)

Volltexte und weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung unter

www.fes.de/publikationen



Impressum

© 2021

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Analyse, Planung und Beratung

Godesberger Allee 149, D-53175 Bonn

Fax 0228 883 9202, 030 26935 9229,

www.fes.de/apb

Bestellungen/Kontakt: apb-publikation@fes.de

ISBN 978-3-96250-682-7

Titelmotiv: © picture alliance/ZB/Peter Zimmermann

Gestaltungskonzept: www.stetzer.net, www.leitwerk.com

Satz: www.stetzer.net

Druck: www.bub-bonn.de

→ Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.



Seit dem Jahr 2003 haben sich die Sozialausgaben der Kommunen in Deutschland mehr als verdoppelt. Vor allem strukturschwache Kommunen sind davon besonders stark betroffen. Viele von ihnen verfügen nur über geringe finanzielle Handlungsspielräume oder sind überschuldet. Angesichts des hohen kommunalen Investitionsrückstandes muss deren Finanzausstattung dringend auf solidere Füße gestellt werden. Ein Schlüssel zur Lösung des Problems liegt in einer stringenteren Umsetzung des Konnexitätsprinzips. Das vorliegende Gutachten analysiert vor diesem Hintergrund aus verfassungsrechtlicher Perspektive, ob der geltende Bund-Länder-Finanzausgleich den Finanzbedarf der Kommunen für Sozialleistungen des Bundes angemessen berücksichtigt.

ISBN 978-3-96250-682-7

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG