



Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

Herrn Ministerialdirektor  
Uwe Schröder  
Bundesministerium der Finanzen  
Abteilung V  
als Vorsitzenden der AG 1 der  
Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“  
11016 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus  
Lennéstraße 11  
10785 Berlin

Tel.: 0 30 / 59 00 97 – 3 20  
Fax: 0 30 / 59 00 97 – 4 20

Geschäftsführendes  
Präsidialmitglied

Datum: 18.2.2019

## Ursachenanalyse

Sehr geehrter Herr Schröder,

wie in der Sitzung der AG 1 am 8.2.2019 ausführlich mündlich dargelegt, weist das Papier: „Ursachenanalyse“ der AG „Kommunale Altschulden“ aus Sicht des Deutschen Landkreistages in einzelnen Passagen erhebliche Defizite auf. Da verabredet wurde, das Papier nicht im Einzelnen zu diskutieren, es aber als Arbeitspapier den der Kommission zu übermittelnden Unterlagen der AG beizufügen, haben wir in Abstimmung mit Ihrem Hause darauf verzichtet, uns mit Einzelpunkten in der Darstellung auseinanderzusetzen. Stattdessen geben wir die nachstehende, in sich geschlossene Bewertung ab, die wir bitten, der Ursachenanalyse als eigenständiges Dokument vollständig anzufügen.

### **AG 1 – Zur Ursachenanalyse – Wer trägt die Entstehungs- und Beseitigungsverantwortung für kommunale Altschulden – der Bund, das jeweilige Land oder die Kommune selbst?**

#### **A. Sind kommunale Altschulden ein Thema für die Kommission: „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ auf Bundesebene?**

Im Rahmen der am 26.9.2018 konstituierten Kommission: „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ ist neben fünf weiteren Arbeitsgruppen auch eine Arbeitsgruppe „Kommunale Altschulden“ eingesetzt worden, deren zentrale Aufgabe es ist,

„die Finanzlage der Kommunen mit Blick auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu untersuchen und unter **Berücksichtigung der finanzverfassungsrechtlichen Zuständigkeiten** mögliche Ansätze zur Lösung der kommunalen Altschulden-/Kassenkreditproblematik zu entwickeln.“

In Abarbeitung dieses Auftrags ist man bisher zu dem Verfahrensergebnis gekommen, einer Problemanalyse eine Ursachenanalyse folgen zu lassen, um im März 2019 sodann Schlussfolgerungen für eine „Hilfe zur Selbsthilfe“ zu ziehen.

Die Problemanalyse hat ergeben, dass sich der kommunale Kassenkreditbestand von 1997 bis 2014 nahezu verzehnfacht hat. Seit dem Jahre 2014 stagnierten die Kassenkredite auf hohem Niveau bei ca. 49,7 Mrd. Euro, um 2017 um ca. 3,5 Mrd. Euro auf 46,1 Mrd. Euro zu sinken.

Dabei ist eine hohe **Verschuldung über Kassenkredite** ein auf wenige Länder und auch dort ein **regional konzentriertes Problem**. Bei der Frage nach den Ursachen für kommunale Kassenkredite werden auf der Ausgabenseite vor allem die **Kosten der Unterkunft** angeführt. Sie betragen pro Kopf 2017 in Deutschland im Durchschnitt 161 Euro. **Weit unterdurchschnittlich** waren die Einwohnerwerte in **Bayern** mit 88 Euro, **Baden-Württemberg** mit 111 Euro und **Rheinland-Pfalz** mit 129 Euro pro Kopf, während in den Flächenländern die höchsten Einwohnerwerte in Nordrhein-Westfalen mit 233 Euro, Sachsen-Anhalt mit 217 Euro und im Saarland mit 203 Euro pro Kopf erzielt wurden. Bereits auf den ersten Blick ist insoweit erkennbar, dass sich dabei eine **Kongruenz zwischen Kassenkrediten und KdU-Ausgaben für Rheinland-Pfalz nicht herstellen** lässt. Trotz der drittgeringsten KdU-Belastung je Einwohner weisen die rheinland-pfälzischen Kommunen einwohnerbezogen den zweithöchsten Bestand an Kassenkrediten auf. Eindrucksvoller kann eine insoweit **nicht gegebene Kausalität** kaum **nachgewiesen** werden.

Dass hohe Sozialausgaben bei geringen Steuereinnahmen zu Kassenkrediten führen können, ist bei Hinwegdenken aller anderen Verursachungsbeiträge unbestreitbar. **Bloße Kausalität führt** aber noch **nicht zur Zurechenbarkeit von Verantwortung**. Zudem sind nicht nur Handlungen, sondern **auch Unterlassungen zu betrachten**. Das Unterlassen einer bestimmten gebotenen Maßnahme steht dann mit dem eingetretenen tatbestandlichen Ergebnis der Inanspruchnahme von Kassenkrediten in einem gesetzlichen Zusammenhang, wenn die ausgebliebene Maßnahme – wenn auch vielleicht erst im Verein mit weiteren Umständen – die Inanspruchnahme von Kassenkrediten abgewendet hätte.

**Echtes Unterlassen** liegt bereits vor, **wenn eine von einer Gebotsnorm geforderte Handlung nicht vorgenommen wird**. Das bedeutet konkret dreierlei: Zunächst müssen die Voraussetzungen, bei deren Vorliegen der jeweilige Gebotstatbestand ein Handeln des Unterlassenden erfordert, gegeben sein. Sodann muss das von dem jeweiligen Gebotstatbestand geforderte Handeln unterblieben sein. Gefordert sind dabei jeweils die Handlungen, die zur Erfolgsabwendung erforderlich sind. Schließlich muss der konkret Handlungspflichtige objektiv fähig gewesen sein, die gebotene Handlung vorzunehmen.

Übersetzt man diese Erkenntnisse auf das Verhältnis von Bund, Ländern und Kommunen, bedeutet dies bezogen auf die **Zuordnung von Verantwortung bei der Entstehung und dem Aufwachsen überjähriger Kassenkredite durch** die von kreisfreien Städten und Landkreisen zu finanzierenden **Kosten für Unterkunft und Heizung** Folgendes:

**Gebotsnormen**, aus denen unabweisable Handlungspflichten folgen, **sind** insbesondere von Bund und Ländern zu befolgende **zwingende verfassungsrechtliche Vorgaben** des Grundgesetzes und der Landesverfassungen. Daraus resultierende **Handlungspflichten sind** insbesondere **gesetzliche Regelungs- und** daraus folgende **Finanzausstattungspflichten**, auf Landesebene aber auch die Schaffung von Aufsichts- und Kontrollsystemen unter Wahrung der Garantie kommunaler Selbstverwaltung.

## B. Verantwortung des Bundes

### I. Für die kommunale Steuerausstattung

Bezogen auf die Kommunen kommt dem Bundesgesetzgeber zunächst die im Grundgesetz statuierte Pflicht zu, die Gemeinden mit Steuererhebungs- und -ertragskompetenzen auszustatten. Dies ergibt sich aus Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG i.V.m. Art. 105 Abs. 2 und 106 Abs. 5, 5a und 6 GG.

**Bezogen auf die Grund-, die Gewerbe- und die Einkommensteuer ist der Bundesgesetzgeber seiner Regelungspflicht bisher nachgekommen;** für die Grundsteuer allerdings bei den Bewertungsregelungen in gleichheitswidriger Weise, so dass das Bundesverfassungsgericht<sup>1</sup> ein bis Ende 2019 normativ zu erfüllendes Neuregelungsgebot statuiert hat.

Die Ausgestaltung dieser Vorgaben führt angesichts der Steuerverteilung nach dem örtlichen Aufkommen zu einem Steuerkraftgefälle zwischen den Kommunen.

Zudem wird dem Bund nach Art. 106 Abs. 5a GG grundgesetzlich vorgegeben, die Gemeinden am Aufkommen der **Umsatzsteuer** zu beteiligen, wobei Art. 106 Abs. 5a GG hinsichtlich der horizontalen Verteilung einen „orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssel“ sowie eine Verteilung nur auf die Gemeinden vorsieht. Auch diesen Vorgaben ist der Bundesgesetzgeber durch eine prozentuale Beteiligung und einen darüber hinausgehenden, mehrfach modifizierten Festbetrag nachgekommen. Die horizontale Verteilung erfolgt nach einem im Gemeindefinanzreformgesetz festgelegten wirtschaftsbezogenen Schlüssel. D.h.: Auch die **kommunale Umsatzsteuerbeteiligung** erfolgt – im völligen Gegensatz zur horizontalen Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder – derzeit nach Wirtschaftskraft und **verstärkt** damit **das Steuerkraftgefälle zwischen den Kommunen**.

Nach geltendem Verfassungsrecht wäre es aber ohne Weiteres auch möglich, einen **Mischschlüssel** zur Anwendung kommen zu lassen, der zu einem Teil eine wirtschafts- und zu einem anderen Teil eine orts- (= einwohner-)bezogene Verteilung vornimmt. Sachlich spricht vieles dafür, dass sich aus historischen Gründen der wirtschaftsbezogene Schlüssel nur auf die zum Jahre 1998 erfolgte Kompensation für die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer bezieht, was der gesetzlich geregelten, etwa zwei Prozentpunkte umfassenden Beteiligung entspricht. Darüber hinaus spricht in der Sache nichts dafür, durch erhöhte kommunale Steuerbeteiligungen seitens des Bundes das Steuerkraftgefälle zwischen den Kommunen weiter zu erhöhen und damit die komplementären Finanzausgleichsnotwendigkeiten seitens der Länder ebenfalls zu erhöhen. Vielmehr bedarf es insoweit einer **Änderung des Verteilungsschlüssels, um** bei weiteren Erhöhungen des kommunalen Umsatzsteueranteils eine **aufgabengerechtere horizontale Verteilung zu erreichen**. Die vielfach diskutierte völlige Ablösung der wirtschaftskraftbezogenen Verteilung und die dabei gebotene Einbeziehung der Kreisebene als Hauptsoziallastenträger ist demgegenüber ohne Grundgesetzänderung nicht möglich.

### II. Für die Finanzausstattung der Länder

Der **Bundesgesetzgeber** ist aber nicht nur verpflichtet, die kommunale Steuerausstattung zu regeln. Er ist auch **für** die Regelung der **aufgabenangemessenen Finanzausstattung der Länder verantwortlich**, und zwar

<sup>1</sup> BVerfG, DVBl. 2018, 786.

in vertikaler Hinsicht durch die Festsetzung des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses nach Art. 106 Abs. 3 S. 3 ff., Abs. 4 S. 1 GG, während das Aufteilungsverhältnis für das Aufkommen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer verfassungsunmittelbar in Art. 106 Abs. 3 S. 2 GG geregelt ist und das Aufkommen bestimmter Steuern und Steuerarten nach Art. 106 Abs. 2 GG verfassungsunmittelbar den Ländern zugeordnet wird.

Aber auch die horizontale Verteilung des den Ländern zustehenden Steueraufkommens wird – verfassungsrechtlich vorgegeben in Art. 107 GG – durch den Bundesgesetzgeber geregelt. Das gilt sowohl für die Zerlegung des örtlichen Aufkommens bei der Körperschaftsteuer und bei der Lohnsteuer, als auch für die konkrete Aufteilung des Länderanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer, die von der Einwohnerzahl der Länder ausgeht. Die Verteilung erfolgt dabei zum einen so, dass dabei die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird (Berücksichtigung grundsätzlich nur der Einnahmeseite); dabei sind allerdings die **Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände zu berücksichtigen**. D.h. bezogen auf die Kommunen wird nicht nur die – um die Auswirkungen der Hebesatzausübung bereinigte – Einnahmeseite (*Finanzkraft*) berücksichtigt, sondern auch die Bedarfsseite, was u.a. zu der 135%-igen Einwohnerveredelung bei den Stadtstaaten geführt hat, die insbesondere mit den sog. „A's“, also Alten, Armen, Arbeitslosen, Ausländern und Asylbewerbern, begründet wird. Dass die kommunale Steuerkraft dabei in den letzten Jahren bis Ende 2019 nur mit 64 % und ab 2020 nur mit 75 % berücksichtigt wird, während 100 % geboten wären, haben die Länder selbst so untereinander einmütig vereinbart. Zur ergänzenden Aufstockung gewährt der Bund leistungsschwachen Ländern ab 2020 nach Art. 107 Abs. 2 S. 6 GG sogar noch Gemeindesteuerkraftzuweisungen. Der Bundesgesetzgeber hat 2017 damit gesetzlich Vorschläge umgesetzt, die die Länder bereits 2016 untereinander einvernehmlich verabredet hatten.

Dass der Bund damit seinen gesetzgeberischen Pflichten aus dem Grundgesetz hinsichtlich der Steuerausstattung der Kommunen und der angemessenen Finanzausstattung der 16 Länder in der Vergangenheit wie in der Gegenwart nicht nachgekommen ist, lässt sich somit nicht darlegen. Eine **Verantwortung für verfassungswidriges Unterlassen trägt der Bund insoweit nicht**.

### **III. Auferlegung von Ausgabenlasten**

Somit bleibt im Verhältnis von Bund und Kommunen nur noch die Aufgabenauflegung näher zu betrachten. Seit 1.9.2006 gilt insoweit gem. Art. 84 Abs. 1 S. 7, 85 Abs. 1 S. 2 GG ein striktes, absolut wirkendes Aufgabenübertragungsverbot, an dessen Entstehung der Deutsche Landkreistag aufgrund seiner Mitwirkung in der Föderalismuskommission I 2003/04 einen nicht hinwegzudenkenden Anteil hat. Es kann also nur um Aufgabenübertragungen gehen, die vor diesem Zeitpunkt liegen, das sind insbesondere die mit Gesetz vom 29.6.2001 geregelte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und die Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Ende 2003 abgeschlossenen Gesetzgebung über die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Der Deutsche Landkreistag hat seinerzeit beide Aufgabenübertragungen für gegen Art. 84 Abs. 1, 2. Hs. GG a.F. verstoßend und damit verfassungswidrig gehalten und über einzelne Landkreise vor dem Bundesverfassungsgericht angegriffen. Eine dieser Verfassungsbeschwerden ist nicht zur Entscheidung angenommen worden, der anderen ist demgegenüber ein beachtlicher Teilerfolg beschieden gewesen, ohne dass die Aufgabenübertragung als solche vom BVerfG für verfassungswidrig erklärt worden ist<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> BVerfGE 119, 331.

Wenn es aber aus Sicht der Jahre 2018/19 um die Verantwortung für die Entstehung und Verfestigung kommunaler Kassenkredite geht, darf nicht außer Betracht bleiben, **wie und weshalb** es eigentlich zur **KdU-Belastung der kreisfreien Städte und Landkreise** im SGB II gekommen ist. Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung kann dagegen außer Betracht bleiben, da der Bund bei diesem Geldleistungsgesetz seit 2014 die gesamten, im Zeitverlauf progressiv stark gewachsenen Zweckausgaben trägt.

2003, im Entstehungsjahr des SGB II, gab es einen heftigen politischen Kampf um die Aufgabenträgerschaft und Finanzierungsverantwortung für die neue, aus der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe geformte Leistung. Die seinerzeitige rot-grün geführte Bundesregierung trat für eine Aufgabenträgerschaft und Finanzierungsverantwortung des Bundes ein und wollte diese wegen der Entlastung der Kommunen von der Sozialhilfe in zweistelliger Milliardenhöhe über eine Revision des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses zugunsten des Bundes weitestgehend refinanzieren. Der Bundesrat trat demgegenüber ebenso wie die CDU/CSU-Bundestagsfraktion für ein Modell kommunaler Trägerschaft bei entsprechendem Belastungsausgleich ein. Die kommunalen Spitzenverbände positionierten sich seinerzeit unterschiedlich. Der entstandene „Stellungskampf“ schien unauflösbar – bis am 28.10.2003 der Deutsche Städtetag ohne jeglichen Abstimmungsversuch mit dem Deutschen Landkreistag zusammen mit der Bundesanstalt für Arbeit ein sog. Kooperationsmodell in die politische Debatte einführte, das es „in sich“ hatte. Darin hieß es u.a.:

„Bei den passiven Leistungen ist **für die Kommunen ein Anreiz zur finanziellen Entlastung des Bundes** (Interessenquote) zu **schaffen**. Die BA sieht in dem Vorschlag von DST und DStGB ebenso wie die kommunalen Spitzenverbände einen Anreiz für Kommunen, Langzeitarbeitslose zu integrieren, um von den **übernommenen Unterkunfts-kosten** entlastet zu werden.“

*Birgit Marschall* berichtete in der seinerzeit noch existierenden deutschen Ausgabe der Financial Times vom 4.11.2003<sup>3</sup> daraufhin:

„Der **Deutsche Städtetag** und der **Deutsche Städte- und Gemeindebund erklären sich bereit**, die **Unterkunfts-kosten für Langzeitarbeitslose komplett zu übernehmen**. Insgesamt werden die Unterkunfts-kosten auf über 6 Mrd. € geschätzt.“

Am 12.11.2003 wurde sodann vom Deutschen Städtetag und vom Deutschen Städte- und Gemeindebund ein präzisiertes sog. Kooperationsmodell vorgelegt, in dem es u.a. hieß:

„Eine **teilweise Kompensation der Mehrbelastung des Bundes** kann durch einen **Wechsel für bestimmte soziale Leistungen erfolgen** (z.B. Anteile der **Unterkunfts-kosten**, der **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung**) oder über eine unmittelbare Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen im Rahmen des neuen Leistungsrechts. Wegen der unterschiedlichen Auswirkungen möglicher Kompensationsvarianten auf einzelne Kommunen ist auch ein **interkommunaler Belastungsausgleich erforderlich**.

Die Mehrbelastungen des Bundes durch das neue Leistungsrecht werden zu großen Teilen ausgeglichen durch den Wechsel von Finanzierungszuständigkeiten für soziale Leistungen oder durch die unmittelbare Übernahme von Aufgaben des neuen Leistungsrechts durch die Kommunen.“

<sup>3</sup> *Marschall*, Kommunen wollen Wohngeld übernehmen; dazu ausf.: *Henneke*, ZSE 2004, 548 (564 ff.).

Am 3.12.2003 wandte sich der Deutsche Städtetag dann unmittelbar an die Mitglieder der Arbeitsgruppe „Arbeit und Wirtschaft“ des Vermittlungsausschusses. In dem Schreiben heißt es u.a.:

„Es bedarf eines kommunalen Belastungsausgleichs. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine **tragfähige Entlastung der Kommunen in den ostdeutschen Ländern** im Rahmen einer generellen Regelung nicht zu erreichen ist. **Es bedarf** deshalb einer **besonderen Finanzausgleichsregelung für diese Länder**, damit diese den kommunalen Ausgleich gewährleisten können<sup>4</sup>. Um die notwendigen Entlastungen der Städte zu erreichen, können als Kompensation nicht die gesamten Wohnkosten herangezogen werden. Deshalb bietet sich hier an, das zu berücksichtigende Einkommen der Alg II-Empfänger zunächst zur Deckung der Wohnkosten zu verwenden und danach zur Deckung der sonstigen Bedarfe<sup>5</sup>. Zur **Kompensation der Mehrbelastung des Bundes** wird **statt einer Umsatzsteuerneuverteilung die Übernahme der Wohnkosten für Alg-Empfänger durch die Kommunen** vorgeschlagen. (Dieser Vorschlag) entspricht im Grundsatz dem Konzept des Deutschen Städtetages, das eine **Entlastung des Bundes durch die Verrechnung mit Aufwendungen für Sozialleistungen** vorsieht, die bisher vom Bund (gemeint ist: von den Kreisen und kreisfreien Städten) getragen werden.“

Letztlich wurde dieses Konzept nach der Einigung im Vermittlungsausschuss, die zudem die Option kommunaler Vollträgerschaft vorsah, vom Gesetzgeber Ende 2003 realisiert. In der Folgezeit stellte sich dann schnell heraus, dass diese Regelung zu einer massiven zusätzlichen finanziellen Belastung der Kreise und kreisfreien Städte und nicht zu der beabsichtigten und von Bundeskanzler *Schröder* am 14.3.2003 zugesagten Entlastung geführt hätte, sodass mit dem kommunalen Optionsgesetz Mitte 2004 eine quotale Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft entgegen der Ursprungsentention der Entflechtung von Aufgaben und Finanzbeziehungen eingeführt wurde, wobei Sonderquoten für Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg vorgesehen wurden, weil die dortigen Landkreise und kreisfreien Städte mit dem Aufgabentausch von Sozialhilfe gegen KdU trotz der erfolgten Bundesbeteiligung zusätzlich belastet worden wären. Im Ergebnis wurde mit der – später vom BVerfG für verfassungswidrig erklärten – Bildung von Arbeitsgemeinschaften **weder das Ziel der Trägerschaft aus einer Hand noch das Ziel klarer Finanzierungsverantwortlichkeiten erreicht**, da es im zweiten Anlauf der Gesetzgebung zu einer bis heute fortbestehenden, häufig modifizierten und zudem mit weiteren Transferbedürfnissen bepackten Veränderung der Bundesbeteiligungsquote gekommen ist.

Im **Ergebnis** lässt sich unter Verantwortungsgesichtspunkten festhalten, dass für die bundesgesetzlichen Aufgabenübertragungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie für die Kosten der Unterkunft im Rahmen des SGB II, die nach dem Solidarpakt II und vor Inkrafttreten der Föderalismuskommission I vorgenommen worden sind,

- in finanzieller Hinsicht der Bund die Zweckausgaben für die **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung** inzwischen **vollständig übernommen** hat,
- bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe eine – in horizontaler Hinsicht sehr unterschiedlich streuende – **Entlastung der kreisfreien Städte und Kreise von der Sozialhilfe** erfolgt ist, die durch die Übernahme der Kosten der Unterkunft durch die Kreise und kreisfreien Städte weitgehend, aber nicht vollständig kompensiert werden sollte.

<sup>4</sup> Das war die Geburtsstunde der sog. Ostmilliarde, die sich heute in verminderter Form noch in § 11 Abs. 3 FAG findet.

<sup>5</sup> Von einer prozentualen Bundesbeteiligung nach Art. 104a Abs. 3 GG war dagegen keine Rede, zumal zeitgleich in der Föderalismuskommission I der Abbau bzw. die Abschaffung von Mischfinanzierungen geregelt werden sollte.

- Um den horizontalen Belastungsverschiebungen Rechnung zu tragen, wurde zunächst ein für den Bund aufwandsneutraler **West-Ost-Transfer** in Höhe von **1 Mrd. €** normiert,
- später, im Jahre 2004, wurde eine zunächst einer permanenten **Revisionsklausel unterliegende quotale Bundesbeteiligung** an den Kosten der Unterkunft ab 2005 eingeführt,
- wobei bis heute geltende höhere **Sonderquoten für Rheinland-Pfalz (+ 10 v.H. Punkte) und Baden-Württemberg (+ 4 v.H. Punkte)** eingeführt wurden, um die ungünstigen Ergebnisse für die Landkreise und kreisfreien Städte in diesen Ländern im Vorher-Nachher-Vergleich aufzufangen.

Eine **darüber hinaus bestehende normative Verantwortung des Bundes für kommunal-individuelle Belastungen durch die KdU-Leistungspflicht** ist – zumal im Abgleich mit der zuvor bestehenden Sozialhilfeleistungspflicht – **nicht zu erkennen**.

Auf einem ganz anderen Blatt steht die fortbestehende und gegebenenfalls zu intensivierende **Verantwortung des Bundes** nach Art. 91a GG für die **Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur** und die zu schaffende **stärkere Verantwortung für angemessene Versorgungsstrukturen ländlicher Gebiete** sowie die **Investitionshilfekompetenz zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet** nach Art. 104b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG, von der auch die Städtebauförderung umfasst ist.

## **C. Verantwortung der Länder für eine aufgabenangemessene kommunale Finanzausstattung**

### **I. Verfassungsrechtliche Vorgaben**

Nach allen Landesverfassungen sind die Länder verpflichtet, die kommunale Steuerausstattung in vertikaler und horizontaler Hinsicht (vertikaler Finanzausgleich mit horizontaler Komponente) mit einem kommunalen Finanzausgleich als notwendigem Komplementärsystem so zu ergänzen, dass die **Kommunen** nach dessen Durchführung bei wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung **dauerhaft in der Lage** sind, **alle Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben ohne Kreditaufnahme** – und damit auch ohne Kassenkredite – **zu erfüllen**. Dieser Anspruch der Kommunen auf Sicherstellung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung durch das jeweilige Land ist unstrittig. Umstritten ist dabei allerdings, ob dieser nach oben hin offene und insoweit dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie unterliegende Anspruch nach unten hin eine **absolute Mindestgarantie** enthält. Nach den Verfassungstexten einiger Länder, zu denen etwa Nordrhein-Westfalen gehört, ist dies nicht der Fall, da dort ein Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes normiert ist. Andere Landesverfassungen, wie etwa die inhaltsgleichen und im Wesentlichen textgleichen Regelungen in Hessen und Rheinland-Pfalz, sehen einen solchen Leistungsfähigkeitsvorbehalt dagegen nicht vor. Daraus haben Landesverfassungsgerichte wie etwa der Hessische Staatsgerichtshof im Jahre 2013 und jüngst wieder 2019<sup>6</sup> und der VerfGH Rheinland-Pfalz im Jahre 2012<sup>7</sup> unterschiedliche Schlussfolgerungen gezogen.

Fest steht nach dem bisher Ausgeführten:

Aufgrund des bundesgesetzlich geregelten vierstufigen Finanzausgleichssystems, das 2001 für die Jahre 2005 bis 2019 sowie 2016/17 für die Jahre ab 2020 zwischen Bund und Ländern jeweils einvernehmlich vereinbart und 2003/04 bezüglich der Kosten der Unterkunft und 2011 bezüglich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

<sup>6</sup> HessStGH, LVerfGE 24, 260 sowie Der Landkreis 2019, 26.

<sup>7</sup> VerfGH RhPf, DVBl. 2012, 432.

nachjustiert wurde, **verfügen alle Länder über die grundgesetzlich gebotene Finanzausstattung, wobei** wegen der Zweistufigkeit des Staatsaufbaus die Einnahmen und Ausgaben der **Kommunen** (Art. 106 Abs. 9 GG) bzw. deren Finanzkraft und deren Finanzbedarf (Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG) **ausdrücklich einbezogen sind**.

**Wenn** dennoch einzelne **Landeshaushalte dauerhaft defizitär sind** und diese Länder aufgrund dessen ihre Kommunen entsprechend ihrer verminderten Leistungsfähigkeit im kommunalen Finanzausgleich nicht bedarfsgerecht dotieren, liegt dafür die normative und finanzielle **Verantwortung nicht beim Bund, sondern beim jeweiligen Land**.

Die **entscheidende Frage** für die Kommunen in diesen Ländern ist dann, ob sie sich mit dieser **Unterausstattung abfinden** müssen, da sie mit dem Land eine „Schicksalsgemeinschaft“ bilden.

Wenn insoweit seitens der Länder lapidar ausgeführt wird:

„Sofern in einem Land ein Leistungsfähigkeitsvorbehalt existiert, können ggfs. nicht nur auf der Landesebene, sondern auch auf der kommunalen Ebene Defizite entstehen“,

und zudem die Behauptung aufgestellt wird:

„Dieser Themenkomplex ist für die Thematik der Kassenkredite nicht unmittelbar relevant“,

**irren die Länder gewaltig bzw. täuschen** sie (gleichermaßen sich und ihre Kommunen) **über** die bestehende, zum Teil aber **beständig ignorierte Verfassungsrechtslage**.

Das Bundesverwaltungsgericht hat 2013 nicht zum ersten Mal<sup>8</sup> bezogen auf den kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz unmissverständlich festgestellt<sup>9</sup>, dass aus **Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG** folgt, dass der **Landesgesetzgeber** eine **strukturelle kommunale Unterfinanzierung nicht** mit dem Hinweis darauf **rechtfertigen kann**, dass auch die **Haushaltssituation des Landes notleidend** ist, da der **Mindestfinanzbedarf der Kommunen** einen **abwägungsfesten Mindestposten** im öffentlichen Finanzwesen des jeweiligen Landes darstellt. Es hat zudem hervorgehoben<sup>10</sup>, dass dieses **absolute Minimum** für jedwede Finanzierungsregel des Landes gilt, da der **Landesgesetzgeber** das System des Finanzausgleichs als Ganzes zu verantworten hat und er deshalb **verpflichtet** ist, eine angemessene Finanzausstattung, wenigstens aber die **Mindestausstattung im Gesamt seines Regelwerks zu gewährleisten**.

Das **Bundesverfassungsgericht** hat die unmittelbare Geltung des Art. 28 Abs. 2 GG neben dem jeweiligen Landes-(verfassungs-)Recht mit seinem Urteil vom 21.11.2017 eindrucksvoll bestätigt und herausgestellt<sup>11</sup>:

„Zu den **für die Länder zwingenden Vorgaben** des Grundgesetzes gehört auch **Art. 28 Abs. 2 GG**. Das Landesrecht darf daher keine Regelungen enthalten, die mit Art. 28 Abs. 2 GG nicht vereinbar sind. Aus der Sicht des Grundgesetzes macht es keinen Unterschied, ob es sich um ein einfaches Landesgesetz oder eine Regelung der Landesverfassung handelt. Auch Letztere darf dem Grundgesetz nicht widersprechen.

<sup>8</sup> So bereits BVerwGE 106, 280 (287); 127, 155 (157).

<sup>9</sup> BVerwGE 145, 378 (385 Rn. 22).

<sup>10</sup> BVerwGE 145, 378 (389 f. Rn. 33).

<sup>11</sup> BVerfGE 147, 185 (Rn. 49 u. 54).

**Art. 28 Abs. 2 GG will bestimmte Mindeststandards** an bürgerschaftlicher Selbstbestimmung **in ganz Deutschland einheitlich garantieren und tatsächlich gewährleisten**. Ohne seine unmittelbare Geltung in den Ländern wäre dies nicht zu erreichen. Insoweit handelt es sich bei Art. 28 Abs. 2 GG um ein unmittelbar anwendbares, von der einzelnen Kommune im Rahmen ihrer subjektiven Rechtstellungsgarantie individuell einklagbares Recht.“

D.h., das **Grundgesetz verwehrt den Ländern** von jeher **die Berufung auf** das immer wieder gern angeführte „**Schicksalsgemeinschaftsargument**“ mit dem entscheidenden Gesichtspunkt, dass der konkret Handlungspflichtige, also der **Landesgesetzgeber**, auch **objektiv fähig** ist, die **gebotene Handlung vorzunehmen**, denn zwar ist Steuergeld endlich, nicht aber sind es die Möglichkeiten des Landesgesetzgebers, eigene oder kommunale Aufgaben zu modifizieren, Gebühren und Beitragstatbestände (wieder) einzuführen oder die Statuierung neuer kostenträchtiger Aufgaben durch den Bundesgesetzgeber nach Art. 104a Abs. 4 GG im Bundesrat zu verhindern.

Schließlich hat etwa auch das **OVG Rheinland-Pfalz** bereits mit Beschluss vom 15.12.2010<sup>12</sup> zutreffend herausgestellt:

„Nur auf der Grundlage ausreichender Finanzmittel kann die Selbstverwaltung, welche den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Art. 49 Abs. 3 S. 1 LV RhPf garantiert ist, sich wirksam entfalten und mit Leben erfüllt werden; wo genügende Mittel zur eigenverantwortlichen Verfügung fehlen, bleibt sie auf ein kraftloses Schattendasein verwiesen. In diesem Sinne verpflichtet der Verfassungsauftrag des Art. 49 Abs. 6 LV RhPf den Staat dazu, den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs die Mittel zu sichern, die zur Durchführung ihrer eigenen und übertragenen Aufgaben erforderlich sind“,

und – insoweit hinter den Anforderungen des Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG deutlich zurückbleibend – eine **Steigerung der Schlüsselzuweisungen landesverfassungsrechtlich für geboten** angesehen, die in einem angemessenen Verhältnis zum erhöhten Sozialaufwand steht<sup>13</sup>:

„Als angemessen in diesem Sinne sieht der Senat eine prozentuale Steigerung der Schlüsselzuweisungen an, die jedenfalls die Hälfte der prozentualen Steigerung der Sozialaufwendungen ausmacht. Eine **Ausgleichspflicht** des beklagten Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs besteht **auch für Aufwendungen der kommunalen Gebietskörperschaften, die durch Bundesgesetze veranlasst sind**, denn aus Art. 104b GG folgt, dass zwischen dem Bund und den Gemeinden keine Finanzbeziehungen bestehen. Deshalb fehlt es an einer Rechtsgrundlage für eigene finanzielle Ansprüche der kommunalen Gebietskörperschaften gegen den Bund. Darüber hinaus besteht auch für die finanzielle Belastung der kommunalen Gebietskörperschaften durch bundesgesetzliche Regelungen eine Mitverantwortung der Bundesländer, weil sie über den Bundesrat an der Gesetzgebung beteiligt sind.“

Zuzugeben ist in diesem Zusammenhang, dass das **Bundesverfassungsgericht** – anders als das Bundesverwaltungsgericht – **noch nicht abschließend entschieden** hat, dass Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG einen von der Leistungsfähigkeit des Landes unabhängigen Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung enthält und wie dieser der konkreten Höhe nach zu bemessen ist. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass das Bundesverfassungsgericht seit 2014 bereits **dreimal entsprechende Fingerzeige** gegeben hat<sup>14</sup>. In der Zensus 2011-Entscheidung vom 19.9.2018 hat es etwa wörtlich ausgeführt:

<sup>12</sup> OVG RhPf, LKRZ 2011, 134 (136).

<sup>13</sup> OVG RhPf, LKRZ 2011, 134 (137).

<sup>14</sup> BVerfGE 138, 1 (19 Rn. 53), 147, 185 (223 Rn. 78) sowie BVerfG, Der Landkreis 2018, 554 (556 Rn. 83 u. 88).

„Der Senat hat wiederholt festgestellt, dass **Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG** den **Staat verpflichtet**, den **Kommunen** ggfs. **die Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen**. Diese **Aufgabe trifft zuvörderst die Länder**. Gegen die Länder richtet sich – sollte er von Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG umfasst und nicht lediglich landesverfassungsrechtlich verbürgt sein – daher auch der Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung, aufgabenangemessene Finanzausstattung oder einen Mehrbelastungsausgleich.“

Daher führt kein Weg an der Erkenntnis vorbei, dass die **Landesgesetzgeber** in der Regel bereits nach ihrem eigenen Landesverfassungsrecht, jedenfalls aber nach Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG **verpflichtet** waren und sind, **ihren Kommunen eine finanzielle Mindestausstattung zur Verfügung zu stellen**, ohne dass sie sich insoweit auf einen Leistungsfähigkeitsvorbehalt berufen können. Dafür haben sie in vertikaler Hinsicht ein entsprechendes Finanzausgleichsvolumen bereitzustellen, welches dann horizontal aufgabenangemessen verteilt werden muss. Daher sehen auch die Finanzausgleichssysteme in den drei Ländern, in denen Kassenkredite zuvörderst auftreten, **Soziallastenansätze** vor, über deren Sachgemäßheit an dieser Stelle nicht geurteilt werden kann, wobei bei einer Betrachtung von außen der erstaunlicherweise auf der unzuständigen Gemeinde- und nicht auf der zuständigen Kreisebene angesiedelte Soziallastenansatz in Nordrhein-Westfalen, bei dem die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit 16,70 multipliziert und der veredelten gemeindlichen Einwohnerzahl hinzugefügt wird, eine außerordentliche Dimension einnimmt.

Wenn trotz bestehender Soziallastenansätze in einzelnen Ländern **Jahr für Jahr** regelmäßig **Kassenkredite angehäuft** werden, ist dies ein **deutliches Indiz dafür**, dass das **Volumen des** dort bereitgestellten **kommunalen Finanzausgleichs zu gering** ist.

## **II. Weitere Verantwortlichkeiten des jeweiligen Landes**

Dem Landesgesetzgeber wie der Kommunalaufsicht kommen jeweils weitere Verantwortlichkeiten für die Vermeidung der Entstehung und des Aufwuchses kommunaler Kassenkredite zu. Der Landesgesetzgeber kann sowohl vorgeben, ob es eine Genehmigungspflicht für die Aufnahme von Kassenkrediten gibt, als auch, innerhalb welchen Zeitraums ein Haushaltsausgleich wieder herbeizuführen ist. Auch hier gilt: **je geringer die normativen Anforderungen, umso höher** ist mit **Mitverantwortung des Landes**.

Außerdem ist ein unterschiedlich striktes **Gebaren der Kommunalaufsicht** zu diagnostizieren, das nur zum Teil von unterschiedlich scharf gefassten rechtlichen Instrumentarien abhängt<sup>15</sup>.

In die Verantwortung des jeweiligen Landes fällt schließlich auch die **Ausgestaltung der jeweiligen Kommunalverfassung**. Insoweit sind seit Jahrzehnten unterschiedliche Spekulationen darüber angestellt worden, ob es zwischen der Kompetenzverteilung zwischen den Organen und dem Verschuldungsgrad von Kommunen einen Kausalzusammenhang gibt. Belastbare Ergebnisse liegen insoweit nicht vor, was prima facie schon daraus folgt, dass es in jedem Bundesland bei insoweit gleicher Kommunalverfassung gut und schlecht wirtschaftende Kommunen gibt. Dass die Größe der Vertretungskörperschaft ursächlich für die Inanspruchnahme von Kassenkrediten sein soll, dürfte bereits unter Hinweis auf die mehr als 100 Mitglieder aufweisenden Kreistage des Rhein-Neckar-Kreises und des Landkreises Ludwigsburg, für die Kassenkredite von jeher ein Fremdwort sind, als widerlegt anzusehen sein.

<sup>15</sup> Dazu ausf.: Winkel, S. 176 ff. und Albers, S. 192 ff., in: Henneke (Hrsg.), Gesicherte Kommunalfinanzen trotz Verschuldungs- und Finanzkrise, 2014.

### III. Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass anders als dem Bund den jeweiligen Ländern durch die **Ausgestaltungspflicht des kommunalen Finanzausgleichs** und die **Erschließung von kommunalen Gebühren- und Beitragsfestsetzungsmöglichkeiten** eine **zentrale Verantwortung** für die **angemessene Finanzausstattung ihrer Kommunen** und damit auch für die Vermeidung und den Aufwuchs von Kassenkrediten zukommt.

#### D. Kommunale Eigenverantwortung

Schließlich machen Kommunen auch eigene Fehler bzw. scheuen Verantwortung gegenüber ihren Bewohnern. Zum Teil verfügen sie über unwirtschaftliche Verwaltungsstrukturen, zum Teil leisten sie sich nicht erforderliche Ausgaben oder überdimensionierte Einrichtungen. Zum Teil fehlt ihnen der Mut oder die Bereitschaft, Grundsteuer- und Gewerbesteuerhebesätze adäquat anzuheben oder Gebühren- und Beitragserhebungsmöglichkeiten auszuschöpfen. Diese Kommunen verdienen insoweit keine Entlastung von außen, sondern sind – zuvörderst durch die Kommunalaufsicht – auf Hilfe zur Selbsthilfe zu verweisen.

Wiederum bei einem Blick von außen und ohne Kenntnis der örtlichen Situation erscheint es aber extrem unwahrscheinlich, dass ausgerechnet zahlreiche Städte, Gemeinden und Landkreise mit äußerst überschaubaren Einwohnerzahlen in der ehemals bayerischen Pfalz und angrenzenden Gebieten alle auf „Teufel komm heraus“ über ihre Verhältnisse gelebt bzw. in unverantwortlicher Weise Einnahmepotenziale nicht ausgeschöpft haben, sich die Pfalz also bei Lichte besehen als deutsches Griechenland entpuppt.

Auf der anderen Seite sind dort – wie festgestellt – die einwohnerbezogenen Kosten der Unterkunft deutlich niedriger als in anderen Teilen des Bundesgebiets.

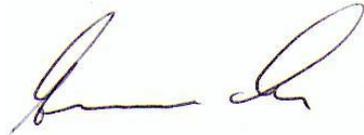
#### E. Ergebnis

Beides zusammengenommen spricht dafür, dass hier – wie auch in Nordrhein-Westfalen und im Saarland, das bekanntermaßen ebenso wie Bremen auch nach 2019 verfassungsrechtlich über Art. 143d Abs. 4 GG im Jahre 2017 abgesicherte Finanzhilfen nach § 1 Sanierungshilfengesetz in Höhe von 400 Mio. € jährlich aus dem Bundeshaushalt erhält – die **Länder in der Hauptverantwortung für die Rückführung von Kassenkrediten ihrer Kommunen** stehen. Dabei handelt es sich um eine Verantwortung, der sich auch andere Länder in jüngerer Zeit im Verbund mit den entschuldeten Kommunen erfolgreich gestellt haben.

Dem **Bund** ist daher zu raten, sich im Rahmen der Gleichwertigkeitskommission **in Ausübung jeweiliger Kompetenzen und Verantwortlichkeiten auf seine originären Handlungsmöglichkeiten** zur nachhaltigen Unterstützung und Stärkung strukturschwacher Kommunen und Gebiete über die Instrumente der Art. 91a und 104b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG zu **konzentrieren**. Gegebenenfalls sind dort gebotene Modifikationen im Verfassungstext vorzunehmen. In finanzieller Hinsicht sollten Unterstützungsleistungen des Bundes i.S.e. Hilfe zur Selbsthilfe überdies stets von einem klaren **dauerhaften Bekenntnis aller Länder zur Sicherung der finanziellen Mindestausstattung ihrer jeweiligen Kommunen** ebenso abhängig gemacht werden wie von einer künftig modifizierten **bedarfsgerechteren kommunalen Umsatzsteuerverteilung**.

Flankierend dazu sollte zur Befriedung der Rechtssituation dem Bundesverfassungsgericht von kommunaler oder verwaltungsgerichtlicher Seite die Gelegenheit gegeben werden, in finanzbezogener Hinsicht den Inhalt des im gesamten Bundesgebiet unmittelbar geltenden Art. 28 Abs. 2 GG auszuformen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke, characteristic of a cursive signature.

Henneke