

böll.brief

TEILHABEGESELLSCHAFT #21

Dezember 2023

Rechtsfragen der Weiterentwicklung von Bildungs- und Teilhabeleistungen

Ausgestaltung und Finanzierung
von BuT-Leistungen durch
den Bund

PROF. DR. JOACHIM WIELAND

Das **böll.brief – Teilhabegesellschaft** bietet Analysen, Hintergründe und programmatische Impulse zu Fragen der sozialen Teilhabe und der Gerechtigkeit in unserer Gesellschaft. Ein besonderer Fokus liegt auf den Politikfeldern Bildung und Wissenschaft, Sozialpolitik, Migration und Diversity.

Das **böll.brief** des Bereichs Inland der Heinrich-Böll-Stiftung erscheint als E-Paper im Wechsel zu den Themen «Teilhabegesellschaft», «Grüne Ordnungspolitik», «Demokratie & Gesellschaft» und «Öffentliche Räume».

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	5
2 Sachverhalt	6
3 Rechtliche Bewertung	7
3.1 Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes	7
3.2 Geldleistungen	9
3.3 Finanzierungswege	10
3.4 Umsatzsteueranteile	11
3.5 Länderfinanzausgleich	11
3.6 Indirekte sozialindikative Bundesfinanzierung	12
4 Ergebnis	13
Literatur	14
Der Autor	15
Impressum	15

Zusammenfassung

Der in Deutschland zu hohe Anteil von bildungsarmen jungen Menschen bleibt – vor allem in Zeiten des demografischen Wandels und des zunehmenden Mangels an Fachkräften – eine drängende gesellschaftliche und politische Herausforderung. Dabei sind nicht nur die Länder, sondern insbesondere auch der Bund in der Verantwortung, sich dauerhaft und wirksam für bessere Bildungschancen gerade von Kindern aus sozial benachteiligten Familien zu engagieren. Bisherige Initiativen bleiben jedoch auf einzelne Maßnahmen und (zeitlich befristete) investive Programme beschränkt.

Vor diesem Hintergrund hat die Heinrich-Böll-Stiftung bereits 2021 durch ein Rechtsgutachten des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) einen Vorschlag in die politische Debatte eingebracht, wie es unter den Rahmenbedingungen des bestehenden Bildungsföderalismus möglich werden kann, die Bildungsteilhabe von sozial benachteiligten Kindern und Jugendlichen durch ein Bundesgesetz effektiv zu verbessern. Der Vorschlag zielt auf die Stärkung und den Ausbau der Bildungs- und Teilhabeleistungen und will sie dauerhaft systemisch an den Schulen verankern. Dazu sollen sie in einem neu zu schaffenden Bildungs- und Teilhabegesetz (BuTG) zusammengefasst und als Rechtsansprüche der Schülerinnen und Schüler ausgestaltet werden. Der Gesetzesvorschlag sieht einen ausdrücklichen Auftrag zur Sicherstellung gleicher Bildungschancen vor. Ihm muss durch den Aufbau einer Infrastruktur von BuT-Leistungen für Lernförderung, digitale sowie soziale und kulturelle Teilhabe (z.B. Musikunterricht, Sport etc.) besonders an Schulen mit hohem Anteil leistungsberechtigter Schülerinnen und Schüler Rechnung getragen werden. Die dafür notwendigen Mittel sollen vom Bund bereitgestellt werden und zukünftig unmittelbar von den Schulen verwaltet und für Förderung und Unterstützung von Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Familien eingesetzt werden. Der finanzielle Mehraufwand, der durch die Stärkung und den Ausbau der BuT-Leistungen entstände, wurde bereits im November 2021 durch ein Gutachten auf etwa 2 Mrd. EUR jährlich beziffert. Zugleich wurde aufgezeigt, dass die Verbesserung von Bildungschancen nicht nur ökonomisch einen positiven Effekt hat, sondern sich in der Zukunft auch entlastend auf das Sozialsystem auswirkt.

Eine verfassungsrechtliche Bewertung erfolgt nun im hier vorliegenden rechtlichen Kurzgutachten. Es kommt zu dem Ergebnis, dass sowohl die vorgeschlagene Zusammenfassung der Leistungen in einem neu zu schaffenden BuTG möglich ist, wie auch die Umstellung der Leistungssystematik vom reinen Geldleistungsprinzip auf ein teilweises Sach- und Dienstleistungsprinzip. Der Bund könnte sich auf unterschiedlichen Wegen dauerhaft an den Kosten von Bildungs- und Teilhabeleistungen beteiligen (1) durch eine unmittelbare Finanzierung von Trägerleistungen als Geldleistungen, (2) durch die Neufestsetzung von Umsatzsteueranteilen, (3) durch die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen, (4) die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (KdU) sowie (5) die vollständigen Übernahme der Aufwendungen nach dem Wohngeldgesetz

durch den Bund. Eine Berücksichtigung von sozialindikativen Faktoren wäre unter bestimmten Voraussetzungen bei den drei zuletzt genannten Finanzierungsformen zulässig.

Die Heinrich-Böll-Stiftung in Zusammenarbeit mit dem WZB legt hiermit erstmals ein vollständig ausgearbeitetes Gesamtkonzept für ein dauerhaftes Engagement des Bundes zur Verbesserung von Bildungschancen vor. Damit verbindet sich die Hoffnung, in der Debatte um die Beseitigung der Bildungs- und Kinderarmut konkrete Impulse für eine umfassende Teilhabestrategie zu geben, die ergänzend zur Kindergrundsicherung gewährleistet, dass sozial benachteiligte junge Menschen dauerhaft einen spürbar besseren Zugang zu Infrastrukturen erhalten, die für ihre soziokulturelle, digitale und Bildungsteilhabe zentral sind.

1 Einleitung

In einem Gutachten für die Heinrich-Böll-Stiftung haben Michael Wrase und Jutta Allmendinger die Zusammenfassung von Leistungen zur Weiterentwicklung von Bildungs- und Teilhabe in einem Bildungs- und Teilhabegesetz vorgeschlagen (vgl. Wrase/Allmendinger 2021). So sollen diese dauerhaft und unbürokratisch an Schulen mit einem hohen Anteil von leistungsberechtigten Schülerinnen und Schülern verankert werden.

Vor diesem Hintergrund bittet die Stiftung um die Beantwortung folgender Rechtsfragen:

1. Ist die Zusammenfassung der momentan als Annex zu den Grundsicherungsleistungen im SGB II, SGB XII, AsylbLG und BKGG geregelten Bildungs- und Teilhabeleistungen in einem Bildungs- und Teilhabegesetz, wie von Wrase/Allmendinger in ihrem Gutachten vorgeschlagen, von der (konkurrierenden) Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, insbesondere nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, Art. 72 Abs. 2 GG, gedeckt?
2. Wie ist der Begriff der «Geldleistungen» in Art. 104a Abs. 3 GG auszulegen? Welche Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaketes sind als Geldleistungen im Sinne der Vorschrift zu qualifizieren, sodass sie unmittelbar vom Bund getragen werden können?
3. Gibt es bzw. welches sind verfassungsrechtlich mögliche Wege, damit der Bund dauerhaft Bildungs- und Teilhabeleistungen (BuT) finanzieren kann?
4. Soweit eine Finanzierung von BuT-Leistungen über die Neufestsetzung von Umsatzsteueranteilen nach Art. 106 Abs. 4 GG erfolgt: Können für die Bemessung der Finanzaufweisungen und für die Verteilung auf die Länder nach Art. 106 Abs. 4 S. 3 GG durch bundesgesetzliche Regelung auch sozialindikative Faktoren, etwa die Anzahl BuT-leistungsberechtigter junger Menschen in einem Bundesland, eingesetzt werden?
5. Inwiefern ergibt sich bei einer Verteilung der Finanzaufweisungen zur Deckung von BuT-Leistungen auf die Länder nach Pro-Kopf-Anteilen ein Ausgleich zwischen finanzstärkeren und finanzschwächeren Bundesländern im Rahmen des sogenannten Länderfinanzausgleichs i.S.d. Art. 107 Abs. 2 GG?
6. Welche Möglichkeiten einer «indirekten» sozialindikativen Finanzierung von BuT-Leistungen durch den Bund, z.B. durch die anteilige Erstattung von KdU-Leistungen nach § 46 Abs. 5–11 SGB II bzw. die vollständige Übernahme der Aufwendungen nach dem WoGG (Wohngeldgesetz) gibt es?

Diesen Rechtsfragen geht das Kurzgutachten auf der Basis einer knappen Skizze des Sachverhalts (2) nach (3). Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefasst (4).

2 Sachverhalt

Das Gutachten von Wrase und Allmendinger konstatiert, dass der Zusammenhang zwischen schulischem Bildungserfolg und sozialer Herkunft der Schülerinnen und Schüler in Deutschland nach wie vor zu stark ist. Sie empfehlen, dass sich Länder und Bund gemeinsam der drängenden Probleme im Bildungsbereich annehmen. Dazu legen Sie den Entwurf eines Bildungs- und Teilhabegesetzes (BuTG) des Bundes vor, das die «materielle Basis» für Chancengleichheit von Kindern aus Familien mit geringem Einkommen legen soll. Ein einheitlicher Träger der Bildungs- und Teilhabeleistungen soll für alle leistungsberechtigten jungen Menschen sowohl für die Bewilligung als auch für die Administrierung der Leistungen zuständig sein. Unter Wahrung der Länderzuständigkeiten soll ein «echter» Sicherstellungsauftrag, einschließlich des Auftrags zum Aufbau einer Infrastruktur von BuT-Leistungen an Schulen mit einem relativ hohen Anteil von leistungsberechtigten Schülerinnen und Schülern soll – unter Wahrung der Länderzuständigkeiten – besonders Schulen in sozial benachteiligten Stadtteilen und Gemeinden stärken. Angestrebt werden eine qualifizierte Lernförderung und Leistungen zur digitalen Teilhabe. Generell werden in dem Vorschlag die Leistungen zur Bildung und Teilhabe bei einzelnen Leistungsarten deutlich ausgeweitet, um verfassungsrechtlich problematische Bedarfsdeckungen aufzulösen, wie etwa im Bereich der Leistungen zur sozialen und kulturellen Teilhabe. Es wird ein echter Leistungsanspruch auf digitale Teilhabe am schulischen Bildungsangebot eingeführt. Wrase und Allmendinger schätzen, dass ein zusätzliches Engagement des Bundes von 2,5 bis 3 Milliarden Euro jährlich zur Deckung der wesentlichen Mehrkosten wahrscheinlich ausreichen würden. Damit würde sich der Umfang der BuT-Leistungen gegenüber dem Ist-Zustand mehr als verdreifachen. Vorgeschlagen wird eine einheitliche Regelung der sozialpädagogischen Förderung an Schulen im Zusammenhang mit der erzieherischen Jugendarbeit und Schulsozialarbeit im SGB VIII. Zur Finanzierung könnte der Bund die Leistungen nach dem Wohngeldgesetz vollständig übernehmen und somit die Länder im erforderlichen Umfang entlasten. Die Eingliederungshilfe an Schulen – insbesondere Schulbegleitungen – soll neu geregelt und gestärkt werden.

3 Rechtliche Bewertung

Im Rahmen der rechtlichen Bewertung ist zunächst zu klären, ob der Bund für den Erlass eines Bildungs- und Teilhabegesetzes zuständig ist (3.1). Sodann muss geprüft werden, ob der Bund Teilhabeleistungen als Geldleistungen gewähren könnte (3.2). Nach einem Überblick über weitere Finanzierungswege (3.3) ist die Neufestsetzung von Umsatzsteueranteilen zulasten des Bundes in den Blick zu nehmen (3.4). Denkbar wäre auch die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (3.5). Schließlich ist zu prüfen, ob der Bund seine Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II und die Zahlung von mehr als der Hälfte des Wohngeldes weiter verstärken kann (3.6).

3.1 Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes

Da die Länder das Recht der Gesetzgebung haben, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (Art. 70 Abs. 1 GG), besteht eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes nur, wenn das Grundgesetz ihm die Kompetenz in der betreffenden Materie einräumt. Der Bund darf deshalb nur dann ein Bildungs- und Teilhabegesetz erlassen, wenn ihm das Grundgesetz dafür Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (Art. 71 Abs. 1 GG). In Betracht könnte die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge kommen. Der Begriff der öffentlichen Fürsorge im Sinne des Grundgesetzes ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht eng auszulegen. Er erfasst auch vorbeugende Maßnahmen. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht schon 1967 entschieden, dass der Begriff der öffentlichen Fürsorge in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG auf dem Gebiet der Jugendwohlfahrt auch die Jugendpflege umfasst. Der Bundesgesetzgeber ist dementsprechend nicht nur berechtigt, die Fürsorge für unmittelbar gefährdete Jugendliche zu regeln. Er darf die Förderung der Jugendverbände auch bei der Errichtung und Unterhaltung von Jugendheimen, Freizeitstätten und Ausbildungsstätten normieren. Von der Gesetzgebungskompetenz ist auch die Finanzierung von Einrichtungen gedeckt, die Aufgaben der öffentlichen Fürsorge erfüllen.

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat 2002 betont, dass der Begriff der «klassischen Fürsorge» auch neue Lebenssachverhalte umgreift. Er erschöpft sich nicht in Bestimmungen darüber, was die Träger der Fürsorge an materiellen Fürsorgeleistungen zu erbringen haben und auf welche Weise das geschehen soll. Vielmehr umfasst die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG auch Vorschriften, die organisationsrechtlicher Natur sind. Das Bundesverfassungsgericht hat zudem festgestellt, dass die Regelungskompetenz des Bundes Kostenregelungen umfasst. Solche Kostenregelungen können etwa im Bereich der Altenpflege Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zugeordnet werden, weil die Regelungsmaterie eine uneingeschränkte Kompetenz für die unter Fürsorgegesichtspunkten regelungsbedürftigen Rechtsverhältnisse der Altenpflegeeinrichtungen, mithin auch für ihre Finanzierung, gewährt.

Das Bundesverfassungsgericht versteht die Kompetenz des Bundes für die gesetzliche Regelung der öffentlichen Fürsorge aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG also weit und umfassend. Sie deckt nicht nur Leistungen an einzelne Personen ab, sondern erlaubt dem Bundesgesetzgeber auch die Errichtung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts und die Regelung von Finanzierungsfragen nach Maßgabe des Bundeshaushaltsgesetzes. Die Regelungsmaterie ermächtigt den Bund somit inhaltlich zum Erlass von Bestimmungen für Hilfsbedürftige im weitesten Sinne. Dazu gehören auch Kinder und Jugendliche mit schlechteren Bildungschancen. Der Bund kann sich folglich für die Förderung solcher Kinder und Jugendlicher in einem Bildungs- und Teilhabegesetz auf seine Gesetzgebungsbefugnisse aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG berufen.

Auf dem Gebiet des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG hat der Bund gemäß Art. 72 Abs. 2 GG das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Diese Vorschrift ist 1994 in das Grundgesetz aufgenommen worden. Die Änderung des Grundgesetzes sollte die Position der Länder stärken und zugleich eine effektive verfassungsgerichtliche Überprüfung sicherstellen.

Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass der Begriff der «gleichwertigen Lebensverhältnisse» das Niveau der kompetenziell legitimierten Vereinheitlichung gegenüber dem alten Begriff der «einheitlichen Lebensverhältnisse» deutlich zurückgenommen habe. Das Erfordernis der «Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse» ist nicht schon dann erfüllt, wenn es um das Inkraftsetzen bundeseinheitlicher Regelungen geht. Dem Bundesgesetzgeber ist ein Eingreifen auch nicht etwa schon dann erlaubt, wenn nur eine Verbesserung der Lebensverhältnisse bezweckt wird. Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist vielmehr erst dann bedroht und der Bund ist erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.

Das Bundesverfassungsgericht kontrolliert die Auslegung des Art. 72 Abs. 2 GG durch den Bundesgesetzgeber umfassend. Es genügt ihm allerdings, wenn mithilfe des Gesetzes der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Bei gleicher Eignung von Regelungen zur Erfüllung der grundgesetzlichen Zielvorgaben gebührt grundsätzlich den Landesgesetzgebern der Vorrang. Dementsprechend besteht keine Bundeskompetenz, wenn landesrechtliche Regelungen ausreichen, um gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen. Allerdings genügt nicht jede theoretische Handlungsmöglichkeit der Länder. Weiter schließt die bloße Möglichkeit gleichlautender Ländergesetze eine Bundeskompetenz nicht aus. Auch hat der Gesetzgeber für die Feststellung zukünftiger Entwicklungen, von denen die «Erforderlichkeit» im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG abhängt, einen Prognosespielraum. In seiner neueren Rechtsprechung betont das Bundesverfassungsgericht wieder

stärker die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers. Der Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers, der sachbereichsbezogen im Wege einer Gesamtbetrachtung zu ermitteln sei, kann danach verfassungsgerichtlich nur auf seine methodischen Grundlagen und seine Schlüssigkeit hin überprüft werden. Der Prognose müssen Sachverhaltsannahmen zu Grunde liegen, die sorgfältig ermittelt sind oder sich jedenfalls im Rahmen der gerichtlichen Prüfung bestätigen lassen.

Dementsprechend wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass die Unterschiede der neuen Fassung des Art. 72 Abs. 2 GG gegenüber dem alten Verfassungstext nicht überschätzt werden dürften. Die Neufassung des Art. 72 Abs. 2 GG habe die früheren unbestimmten Rechtsbegriffe nur leicht modifiziert. Sie lege damit auch weiterhin eine Einschätzungsprärogative für den Bundesgesetzgeber nahe. Die Veränderung der Rechtslage sei nicht grundstürzend, sondern eine solche gradueller Natur. Das Anliegen der gleichwertigen Lebensverhältnisse im Bundesgebiet sieht den Bund in Verantwortung gerade auch gegenüber den Bürgerinnen und Bürger, denen er grundrechts- und sozialstaatsverpflichtet ist. Er verfügt schon deshalb über Prognosespielräume. Im Zuge der Gesetzgebung vorzunehmende Prognosen sind vom demokratischen Gesetzgeber zu verantworten und deshalb in erster Linie auch ihm aufgegeben. Die Änderung der Verfassung hat danach zur Folge, dass der Bund weiterhin über beträchtlichen Spielraum für die Inanspruchnahme konkurrierender Gesetzgebungsbefugnis verfügt, dabei allerdings eine erhöhte Begründungslast trägt.

In diesem Zusammenhang wird auch darauf hingewiesen, dass der Verfassungsbegriff der «Gleichwertigkeit» schon unter rein sprachlichem Aspekt die Notwendigkeit einer Bewertung begründet. Da die wertende Entscheidung genuin politischen Charakter hat, muss sie der Bundesgesetzgeber treffen. Bei der Bestimmung des Leitbildes der anzustrebenden «gleichwertigen» Lebensverhältnisse muss ihm folglich weiterhin eine Einschätzungsprärogative zukommen, die mit erheblichen Einschätzungs-, Prognose- und Gestaltungsspielräumen verbunden ist.

Legt man die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und deren inzwischen vorherrschende Auslegung in der Literatur zu Grunde, sind die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG für ein Bildungs- und Teilhabegesetz des Bundes erfüllt. Der Bundesgesetzgeber ist befugt, eine Regelung zur Förderung der Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen zu schaffen. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Sinne der Verfassung ist in Deutschland in Bezug auf die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen in den verschiedenen Schulen noch längst nicht erreicht.

3.2 Geldleistungen

In einem nächsten Schritt ist der Begriff der Geldleistungen im Sinne von Art. 104a Abs. 3 Satz 1 GG zu klären. Auf dieser Grundlage kann festgestellt werden, welche Leistungen

des Bildungs- und Teilhabepaketes der Bund als Geldleistungen tragen kann. Geldleistungen sind gegenleistungsunabhängige, einmalige oder laufende Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln an private Empfangsberechtigte.

Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts. Das Bundessozialgericht hat am 10. März 2015 entschieden, dass Leistungen zur Deckung der Bedarfe nach § 28 Abs. 2 und 5 bis 7 SGB II in Form von personalisierten Gutscheinen oder Direktzahlungen an Anbieter zur Deckung der Bedarfe im Ergebnis nichts Anderes sind als Geldleistungen, die den Umweg über den Leistungsberechtigten vermeiden. Nach dem Urteil ist es unschädlich, dass nach § 29 Abs. 1 Satz 2 SGB II nur die Leistungen gemäß § 28 Abs. 3 und 4 SGB II durch Geldleistungen, die Leistungen zur Deckung der Bedarfe gemäß § 28 Abs. 2 und 5 bis 7 SGB II dagegen durch (geldwerte) Sach- und Dienstleistungen erbracht werden. Das Gericht stuft die unbaren Leistungsformen als dem SGB II systemfremd ein. Sie sollten nur sicherstellen, dass die Leistungen bei den Kindern und Jugendlichen auch tatsächlich ankommen. Die Leistungen haben danach einen konkreten Wert und stellen sich lediglich als unbare Abrechnung dar, die der wirtschaftlichen Dispositionsfreiheit des Leistungsempfängers stärker entgegenkommt, als dies bei Naturalleistungen der Fall ist. Nach dem Urteil des Bundessozialgerichts ist also der Begriff der Geldleistungen für die Erbringung von Leistungen für Bildung und Teilhabe weit auszulegen und umfasst auch Sach- und Dienstleistungen in Form von personalisierten Gutscheinen sowie Direktzahlungen an Anbieter von Leistungen zur Deckung der Bedarfe für Bildung und Teilhabe.

Diese Rechtsprechung könnte auf ein mögliches Bildungs- und Teilhabegesetz übertragen werden, dessen Entwurf Wrase und Allmendinger vorgelegt haben. § 9 Abs. 1 und 2 BuTG-Entwurf entspricht der Regelung in § 29 Abs. 1 SGB II. Dementsprechend fallen die Leistungen nach §§ 4 bis 6 BuTG-Entwurf unter den Begriff der Geldleistungen. Mit dem Bundessozialgericht können darunter auch Sach- und Dienstleistungen in Form von personalisierten Gutscheinen sowie Direktzahlungen an Anbieter von Leistungen zur Deckung der Bedarfe für Bildung und Teilhabe verstanden werden. Dazu zählen folgende Leistungen: § 9 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 4 BuTG-Entwurf sehen für Leistungen zur Deckung der Bedarfe nach § 4 Abs. 2 sowie Abs. 6 und 7 BuTG-Entwurf Direktzahlungen an die Anbieter vor. Das betrifft Schulausflüge und mehrtägige Klassenfahrten, die Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung und die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft. Diese Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaketes können mit dem Bundessozialgericht als Geldleistungen im Sinne von Art. 104a Abs. 3 GG qualifiziert und dementsprechend unmittelbar vom Bund getragen werden.

3.3 Finanzierungswege

Neben dem Weg über die Gewährung von Geldleistungen des Bundes als Teil des Bildungs- und Teilhabepaketes kommt als Finanzierungsweg die Neufestsetzung von

Umsatzsteueranteilen zulasten des Bundes in Betracht. Denkbar ist auch die Zahlung von Ergänzungszuweisungen des Bundes an die Länder im Rahmen des Länderfinanzausgleichs. Schließlich könnte eine indirekte sozialindikative Bundesfinanzierung in Form einer weiteren Erhöhung der Beteiligung des Bundes an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II oder auch eine Erhöhung der Beteiligung des Bundes an der Finanzierung des Wohngeldes vorgesehen werden. Vor- und Nachteile dieser Finanzierungswege sind im Folgenden zu untersuchen.

3.4 Umsatzsteueranteile

Ein verfassungsrechtlich zulässiger Weg, über den der Bund dauerhaft Bildungs- und Teilhabeleistungen finanzieren kann, führt über die Neufestsetzung von Umsatzsteueranteilen gemäß Art. 106 Abs. 4 GG. Nach dieser Verfassungsvorschrift sind die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und den Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt. Das Finanzausgleichsgesetz (FAG) regelt bereits jetzt Beträge zur finanziellen Beteiligung der Länder an der Bekämpfung der durch die Starkregenfälle und das Hochwasser im Juli 2021 verursachten Schäden und für den Wiederaufbau, zum Ausgleich von Belastungen der Länder aus dem KITA-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz und zum Ausgleich der finanziellen Lasten der Länder, die ihnen aus der Umsetzung des Aktionsprogramms «Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche für die Jahre 2021 und 2022» im eigenen Zuständigkeitsbereich entstehen (§ 1 Abs. 2, 5 und 6 FAG). Nach diesem Vorbild könnten im Finanzausgleichsgesetz auch Beträge zum Ausgleich der finanziellen Belastungen der Länder durch die Kosten von Beteiligungs- und Teilhabeleistungen vorgesehen werden.

Diese Beträge müssten nach dem Verhältnis ihrer Einwohnendenzahlen auf die Länder verteilt werden (Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG, § 2 FAG). Wenn eine Finanzierung von Leistungen für Bildung und Teilhabe über die Neufestsetzung von Umsatzsteueranteilen gemäß Art. 106 Abs. 4 GG erfolgt, dürfen somit für die Bemessung der Finanzzuweisungen und für die Verteilung auf die Länder sozialindikative Faktoren wie die Anzahl leistungsberechtigter junger Menschen in einem Bundesland nicht eingesetzt werden. Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG regelt zwingend, dass die Bemessung der Umsatzsteueranteile der Länder nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl erfolgen muss. Davon darf der Gesetzgeber nicht abweichen.

3.5 Länderfinanzausgleich

Art. 107 Abs. 2 GG schreibt vor, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird. Die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände sind dabei zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber regelt zu diesem Zweck

Zuschläge zu und Abschläge von der jeweiligen Finanzkraft bei der Verteilung der Länderanteile am Aufkommen der Umsatzsteuer und bestimmt die Maßstäbe für die Höhe dieser Zuschläge und Abschläge. Die Finanzkraft eines Landes wird nach der Summe seiner Einnahmen berechnet. Die Einzelheiten der Berechnung sind in §§ 4 ff. Finanzausgleichsgesetz geregelt. Für den Ausgleich zwischen finanzstärkeren und finanzschwächeren Ländern spielen folglich Finanzausgleichszuweisungen zur Deckung von Leistungen für Bildung und Teilhabe keine Rolle.

Der Bundesgesetzgeber kann jedoch bestimmen, dass der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt (Art. 107 Abs. 2 Satz 5 GG). Eine Berücksichtigung von sozialindikativen Faktoren ist wegen der zwingenden Ausrichtung auf die allgemeine Finanzkraft der Länder nicht möglich. Leistungsschwache Länder könnten aber aus solchen allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen Leistungen für Bildung und Teilhabe finanzieren.

Schon gegenwärtig sind Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und die daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige vorgesehen (§ 11 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz). Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen könnten von Verfassungen wegen auch zum Ausgleich von Sonderlasten durch die Kosten von Leistungen für Bildung und Teilhabe eingeführt werden.

3.6 Indirekte sozialindikative Bundesfinanzierung

Möglich wäre auch eine mittelbare Beteiligung des Bundes an den Kosten von Beteiligungs- und Teilhabeleistungen auf dem Weg, dass die Beteiligung des Bundes an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II weiter erhöht würde. Da sich der Bund aber schon bislang mit bis zu 74 Prozent an diesen Ausgaben beteiligt (§ 46 Abs. 5 SGB II), würde jede weitere Erhöhung auf 75 oder mehr Prozent dazu führen, dass das Gesetz im Auftrag des Bundes ausgeführt werden müsste (Art. 104a Abs. 3 Satz 3 GG). Vorteil dieses Weges wäre die Zulässigkeit landesspezifischer Beteiligungsquoten entsprechend sozialindikativen Faktoren.

Sozialindikative Faktoren könnten mittels landesspezifischer Beteiligungsquoten auch berücksichtigt werden, wenn der Bund zukünftig mehr als die Hälfte des Wohngeldes, das von einem Land gezahlt worden ist, ersetzen würde. Eine entsprechende Änderung von § 32 Wohngeldgesetz könnte der Gesetzgeber vornehmen. Wohngeld ist eine Geldleistung im Sinne von Art. 104a Abs. 3 GG, die vom Bund getragen wird. Das Wohngeldgesetz wird schon jetzt im Auftrag des Bundes ausgeführt, weil es bestimmt, dass der Bund die Hälfte der Ausgaben trägt. Insoweit würde keine Änderung eintreten.

4 Ergebnis

Das rechtliche Kurzgutachten kommt damit zu folgenden Ergebnissen:

1. Die Zusammenfassung der momentan als Annex zu den Grundsicherungsleistungen im SGB II, SGB XII, AsylbLG und BKGG geregelten Bildungs- und Teilhabeleistungen in einem Bildungs- und Teilhabegesetz wäre von der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG gedeckt.
2. Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaketes können als Geldleistungen im Sinne von Art. 104a Abs. 3 GG qualifiziert und unmittelbar vom Bund getragen werden. Der Begriff der Geldleistungen für die Erbringung von Leistungen für Bildung und Teilhabe ist nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts weit auszulegen und umfasst auch Sach- und Dienstleistungen in Form von personalisierten Gutscheinen sowie Direktzahlungen an Anbieter von Leistungen zur Deckung der Bedarfe für Bildung und Teilhabe. Das betrifft Schulausflüge und mehrtägige Klassenfahrten, die Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung und die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft.
3. Verfassungsrechtlich mögliche Wege, damit der Bund dauerhaft Bildungs- und Teilhabeleistungen finanzieren kann, sind eine Neufestsetzung von Umsatzsteueranteilen (Art. 106 Abs. 4 GG), die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Art. 107 Abs. 2 GG) und die Erhöhung der Beteiligung des Bundes an Unterkunft und Heizung sowie die vollständige Übernahme der Aufwendungen nach dem Wohngeldgesetz durch den Bund.
4. Eine Neufestsetzung von Umsatzsteueranteilen gemäß Art. 106 Abs. 4 GG zur Finanzierung von Bildungs- und Teilhabeleistungen durch den Bund wäre zulässig. Sozialindikative Faktoren können auf diesem Weg allerdings nicht berücksichtigt werden.
5. Der Bund könnte sich an den Kosten von Bildungs- und Teilhabeleistungen durch die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 Abs. 2 GG beteiligen. Eine Berücksichtigung von sozialindikativen Faktoren ist bei der Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zulässig.
6. Berücksichtigt werden können sozialindikative Faktoren, wenn die Beteiligung des Bundes an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II weiter erhöht würde oder wenn der Bund zukünftig mehr als die Hälfte des Wohngeldes, das von einem Land gezahlt worden ist, ersetzen würde (§ 32 Wohngeldgesetz).

Literatur

- Hidien, Jürgen W. (1998): Die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern. Baden-Baden: Nomos.
- Koriath, Stefan (2016): Die finanzverfassungsrechtliche Problematik des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz vom 3. Dezember 2015 – eine erste Einschätzung. In: Junkernheinrich, Martin; Koriath, Stefan; Lenk, Thomas; Scheller, Henrik; Woisin, Matthias (Hrsg.): Verhandlungen zum Finanzausgleich, Jahrbuch für öffentliche Finanzen, 1/2016, S. 121–130.
- Oeter, Stefan (2007): Neustrukturierung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz. In: Starck, Christian (Hrsg.): Föderalismusreform. Eine Einführung. München: C. H. Beck u. a., S. 9–40.
- Rixen, Stephan (2012): Hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz für das Betreuungsgeld? In: Deutsches Verwaltungsblatt, Bd. 127, Heft 22, S. 1393–1403.
- Schoch, Friedrich; Wieland, Joachim (1995): Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben. Baden-Baden: Nomos.
- Wieland, Joachim (2021): § 24 Finanzverfassung. In: Herdegen, Matthias; Masing, Johannes; Poscher, Ralf; Gärditz (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts. München: C. H. Beck, S. 1517–1561.
- Wrase, Michael; Allmendinger, Jutta (2021): Bildungschancen verbessern. Gesetzliche Regelungsmöglichkeiten des Bundes für eine Förderung von sozial benachteiligten Schülerinnen und Schülern. Studie im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung.
www.boell.de/sites/default/files/2021-04/Bildungschancen%20verbessern%20Endf.pdf

Der Autor

Prof. Dr. Joachim Wieland war bis zum Eintritt in den Ruhestand im Jahr 2019 Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Er ist seit 2006 Mitglied des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen und vertritt regelmäßig Verfassungsorgane vor dem Bundesverfassungsgericht.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin
Kontakt: Dorothee Schulte-Basta, Referat Sozialpolitik **E** schulte-basta@boell.de

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: Dezember 2023

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Verfügbare Ausgaben unter: www.boell.de/de/boellbrief

Abonnement (per E-Mail) unter: boell.de/news

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.