

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes 2024 und zur Änderung des Stabilisierungsfondsgesetzes (FAG-Änderungsgesetz 2024)

– Drucksache 20/11522 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 1045. Sitzung am 14. Juni 2024 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bund hat die finanzielle Unterstützung von Ländern und Kommunen bei der Umsetzung der Wärmeplanung zugesagt. Der Gesetzentwurf sieht dazu eine Änderung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung in Höhe von 500 Millionen Euro in fünf Jahrestanchen zu je 100 Millionen Euro zugunsten der Länder vor.

Der Bundesrat hält diese Mittel weiterhin nicht für auskömmlich für die Erstellung der kommunalen Wärmepläne, zudem ist von einem dauerhaften Finanzbedarf der Kommunen auszugehen. Der Bundesrat erinnert deshalb an seine Entschliebung zum Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze (vgl. BR-Drucksache 614/23 (Beschluss)).

Der Bundesrat bittet den Bund erneut, die Kosten der Kommunen für den Prozess der Wärmeplanung vollständig zu decken.

2. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 1 Absatz 2 FAG)

In Artikel 1 Nummer 1 § 1 Absatz 2 ist jeweils für das Kalenderjahr 2024 beim Bund die Angabe „minus 11 580 407 683 Euro“ durch die Angabe „minus 12 180 407 683 Euro“ und bei den Ländern die Angabe „9 180 407 683 Euro“ durch die Angabe „9 780 407 683 Euro“ zu ersetzen.

Begründung

Um den besonderen Anforderungen an die Stärkung des öffentlichen Gesundheitsdienstes gerecht zu werden, haben die Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 29. September 2020 den „Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst“ beschlossen. Der Bund unterstützt danach die Länder mit Umsatzsteuermitteln in den Jahren 2021 bis 2026 mit sechs Jahrestanchen, die gegen Nachweis der vereinbarten Voraussetzungen jeweils am 1. Juli jeden Jahres gezahlt werden sollen.

Zur Erfüllung der im „Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst“ gegebenen Zusicherung des Bundes der Auszahlung einer vierten Tranche soll der Länderanteil an der Umsatzsteuer im Jahr 2024 rechtzeitig um

weitere 600 Millionen Euro zulasten des Bundes erhöht werden, da die in dem Pakt genannten Voraussetzungen von den Ländern geschaffen und gegenüber der Bundesregierung dokumentiert wurden.

3. Zu Artikel 1 (Änderung des Finanzausgleichsgesetzes)

- a) Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung nunmehr die Ergebnisse der vorgesehenen Überprüfung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung (PolBEZ) vorgelegt hat.
- b) Hinsichtlich der neu eingefügten Ergänzung in Satz 1 in § 11 Absatz 4 FAG (Artikel 1 Nummer 4 FAG-E) und den hierzu ergangenen Ausführungen in der Begründung weist der Bundesrat jedoch darauf hin, dass es sich bei den zum Jahr 2020 neu eingeführten Zuweisungen (Bundesergänzungszuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich sowie Gemeindesteuerkraft-Bundesergänzungszuweisungen nach Artikel 107 Absatz 2 Satz 6 GG) ausweislich des seinerzeitigen Gesetzentwurfs um eine neue Kategorie von Bundesleistungen handelt, die neben die bisherigen allgemeinen und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen tritt. Insoweit trägt ein Verweis auf die Systematik der Gewährung dieser neuen Kategorie von Bundesergänzungszuweisungen mit Blick auf die PolBEZ nicht. Die PolBEZ sichern in den kleineren Ländern die Handlungsfähigkeit der demokratischen Institutionen und heben sich daher verfassungsrechtlich von der neuen Kategorie der Bundesergänzungszuweisungen ab.
- c) In diesem Zusammenhang erinnert der Bundesrat daran, dass das Kriterium der Leistungsschwäche mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 72, 330 [402 ff.]; 116, 327 [380 ff.]) weiter zu interpretieren ist, als dies im vorliegenden Gesetzentwurf mit Verweis auf die Leistungsschwäche, die nur auf die Finanzkraft nach Finanzausgleich abstellt, begründet wird. So kann ein Land oder eine Gruppe von Ländern auch leistungsschwach sein, wenn sie zwar nach den Ergebnissen der Steuerverteilung des Finanzausgleichs „keine unterdurchschnittliche Finanzausstattung“ aufweisen, „aber wegen besonderer, im Regelfall nicht gegebener Ausgabelasten als leistungsschwach zu bewerten“ sind. Der Begriff der Leistungsschwäche ist bedarfsorientiert und stellt somit auch auf die Ausgabeseite ab und ist insoweit strukturell zu beurteilen. Dieser Argumentation ist im Übrigen in der Vergangenheit auch die Bundesregierung gefolgt. In enger Verbindung dazu steht der bisher praktizierte fünfjährige Überprüfungszeitraum (mit Prüfung von Höhe und Vergabe), der zum Jahr 2005 eingeführt wurde, um „Brüche in der Haushaltswirtschaft [dieser] Länder zu vermeiden“ (BT-Drucksache 14/7063, Seite 31 und 32) und so eine gewisse Planbarkeit bei der Aufstellung der Haushalte zu sichern.

4. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 11 Absatz 4 Satz 1 FAG)

In Artikel 1 Nummer 4 § 11 Absatz 4 Satz 1 ist beim Land Brandenburg die Angabe „76 524 000 Euro“ durch die Angabe „87 524 000 Euro“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Neufestsetzung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung (PolBEZ) gemäß § 11 Absatz 4 Satz 2 FAG-E für die Jahre ab 2025 erfolgt auf der Basis ökonomischer Schätzverfahren, die bereits den vorherigen Überprüfungen der PolBEZ zugrunde gelegt wurden. Für das Land Brandenburg ergibt sich auf dieser Grundlage im vorliegenden Gesetzentwurf ein Betrag von 76 524 000 Euro.

Diesem Betrag hinzuzurechnen sind weitere 11 000 000 Euro, die dem Land Brandenburg im Rahmen der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 zugesagt worden sind (vgl. Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016). In dem Beschluss unter Buchstabe A, Ziffer 1 (Bund-Länder-Finanzbeziehungen, achter Anstrich) heißt es wörtlich:

„Die SoBEZ [Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen] für die neuen Länder enden 2019. Die Instrumente, die helfen, regionale Ungleichgewichte unter den Ländern auszutariieren (SoBEZ für Kosten der politischen Führung, SoBEZ für strukturelle Arbeitslosigkeit, Finanzierungshilfen zur Abgeltung der Hafentlasten) werden fortgeführt. Brandenburg erhält zusätzliche SoBEZ für Kosten der politischen Führung in Höhe von 11 Millionen Euro.“

Der politisch vereinbarte Betrag von 11 000 000 Euro muss bei der Bemessung der PolBEZ ab dem Jahr 2020 gesondert berücksichtigt werden. Folgerichtig wurde die Erhöhung der PolBEZ für das Land Brandenburg um 11 000 000 Euro ab dem Jahr 2020 im Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017 (BGBl. I Seite 3122) ohne eine Überprüfung der PolBEZ aufgegriffen. In der Begründung zu Artikel 2 § 11 Absatz 4 des diesbezüglichen Gesetzentwurfs (vgl. BR-Drucksache 814/16, Seite 78) heißt es:

„In Absatz 4 wird eine Erhöhung der Sonderzuweisung geregelt, die der Bund dem Land Brandenburg für die dort besonders hohen Kosten seiner politischen Führung gewährt. Die Erhöhung beträgt 11 000 000 Euro. Die Beträge im Übrigen (...) sind wie bisher in einem Abstand von je fünf Jahren, beginnend im Jahr 2023, zu überprüfen.“

Aus dem Wortlaut der Begründung des Gesetzentwurfs und der oben genannten politischen Verständigung zu den erhöhten PolBEZ an das Land Brandenburg wird unmissverständlich deutlich, dass der Erhöhungsbetrag ab dem Jahr 2020 gewährt wird und nicht Gegenstand der turnusmäßigen Überprüfung ist. Andernfalls würde der oben genannte Beschluss vom 14. Oktober 2016 ins Leere laufen, da er – wie im vorliegenden Gesetzentwurf – keinerlei finanzielle Auswirkungen für das Land Brandenburg nach sich ziehen würde.

Folglich sind (analog zum damaligen Gesetzgebungsverfahren zum „Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Ergänzungszuweisungen des Bundes nach § 11 Absatz 4 des Finanzausgleichsgesetzes und zur Beteiligung des Bundes an den flüchtlingsbezogenen Kosten der Länder“; BR-Drucksache 560/20) dem aktuellen Revisionsergebnis von 76 524 000 Euro, zusätzlich die besagten 11 000 000 Euro hinzuzurechnen, sodass im Rahmen des vorliegenden Gesetzentwurfes ab dem Jahr 2025 jährliche PolBEZ-Zahlungen an das Land Brandenburg von 87 524 000 Euro vorzusehen sind.

5. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 11 Absatz 4 Satz 2 FAG), Artikel 3

a) Artikel 1 Nummer 4 ist wie folgt zu fassen:

„4. § 11 Absatz 4 wird wie folgt geändert:

a) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„(4) Wegen überdurchschnittlich hoher Kosten <... weiter wie Regierungsvorlage ...>.“

b) In Satz 2 wird das Wort „übernächsten“ durch das Wort „nächsten“ ersetzt.“

b) Artikel 3 Absatz 2 ist wie folgt zu fassen:

„(2) Artikel 2 tritt am 1. Januar 2025 in Kraft.“

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Das Ergebnis der nach geltendem Recht für das Jahr 2023 vorgesehenen turnusmäßigen Überprüfung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung (PolBEZ) wurde den Ländern durch den Bund im März 2024 bekanntgegeben. Das Finanzausgleichsgesetz bisher und der Gesetzentwurf sehen eine anpassende Umsetzung des Ergebnisses erst mit Wirkung ab dem 1. Januar 2025 vor. Dies würde dazu führen, dass die PolBEZ zunächst weiterhin auf Grundlage überholter Daten gewährt werden, obwohl neue statistische Daten vorliegen und bekannt sind. Zur Vermeidung dessen soll der Zeitraum zwischen Überprüfung und aktualisierter Vergabe verkürzt und somit die jetzt anstehende Anpassung der Höhe der PolBEZ nicht erst 2025, sondern bereits für das Ausgleichsjahr 2024 auf Grundlage der aktuellen Daten wirksam werden; bei künftigen Anpassungen soll entsprechend verfahren werden.

Zu Buchstabe b:

Als Folge ist das Inkrafttreten des Gesetzes erst zum 1. Januar 2025 auf Artikel 2 FAG-E zu beschränken.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung des Stabilisierungsfondsgesetzes (FAG-Änderungsgesetz 2024) wie folgt:

Zu Ziffer 1 Zum Gesetzentwurf allgemein

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab. Den finanziellen Mehrbelastungen der Länder und Kommunen im Zusammenhang mit dem Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze (Wärmeplanungsgesetz, WPG) vom 20. Dezember 2023 wird mit einer finanziellen Unterstützung durch den Bund in Höhe von 500 Millionen Euro Rechnung getragen.

Die Bundesregierung ist im Übrigen der Auffassung, dass die Einhaltung der Verpflichtungen zur Senkung von Treibhausgasemissionen nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz nicht allein den Bund betrifft, sondern die daraus für die öffentliche Hand gegebenenfalls entstehenden Kosten zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen aufzuteilen sind.

Zu Ziffer 2 Artikel 1 Nummer 1 (§ 1 Absatz 2 FAG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu, den Länderanteil an der Umsatzsteuer im Jahr 2024 um weitere 600 Millionen Euro zulasten des Bundes zur weiteren Umsetzung des „Paktes für den Öffentlichen Gesundheitsdienst“ zu erhöhen. Der „Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst“ wurde von den Regierungschefinnen und Regierungschefs des Bundes und der Länder am 29. September 2020 vereinbart. Die dort genannten Voraussetzungen für die weitere Umsetzung wurden geschaffen und gegenüber der Bundesregierung dokumentiert. Die Umsetzung ist Bestandteil einer Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag zum Gesetzentwurf, die die Bundesregierung am 12. Juni 2024 beschlossen hat.

Zu Ziffer 3 Artikel 1 (Änderung des Finanzausgleichsgesetzes)

Die Bundesregierung hält an ihrem Vorschlag fest. Die Bindung der Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung an eine unterdurchschnittliche Finanzkraft im jeweiligen Ausgleichsjahr ist notwendig, weil der Kreis der Länder, die eine unterdurchschnittliche Einwohnerzahl aufweisen und zugleich finanzschwach sind, nicht mehr als stabil angesehen werden kann (anders als in der Vergangenheit). Das Land Rheinland-Pfalz, das bislang grundsätzlich finanzschwach war, zählte in den Ausgleichsjahren 2021 bis 2023 zu den finanzstarken Ländern. Zwar ist es im Ausnahmefall nicht ausgeschlossen, Bundesergänzungszuweisungen auch solchen Ländern zu gewähren, deren Finanzkraft nach Durchführung des Finanzkraftausgleichs den Länderdurchschnitt erreicht oder überschreitet. Dies setzt jedoch im jeweiligen Einzelfall voraus, dass ein Land aufgrund einer Sonderlast trotz seiner Finanzstärke als leistungsschwach anzusehen ist. Hierfür müssen außergewöhnliche Gegebenheiten vorliegen, die einer besonderen, den Ausnahmecharakter ausweisenden Begründungspflicht unterliegen. Bei den überdurchschnittlich hohen Kosten politischer Führung liegen solche außergewöhnlichen Gegebenheiten nicht vor. Eine unverhältnismäßige Belastung finanzstarker Länder durch diese Kosten, aus der sich eine Leistungsschwäche ergibt, ist nicht gegeben.

Zu Ziffer 4 Artikel 1 Nummer 4 (§ 11 Absatz 4 Satz 1 FAG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss, wenn der Gesetzgeber Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung gewährt, die Bemessung der Zuweisungen nachvollziehbar und in sich schlüssig sein. Der Vorschlag der Bundesregierung zur zukünftigen Höhe der Zuweisungen basiert auf einem statistischen Verfahren (Regressionsanalyse), das grundsätzlich seit 2005 bei den turnusmäßigen Überprüfungen der Bundesergänzungszuweisungen zur Anwendung kommt. Zwar hat der Gesetzgeber sowohl bei der anzuwendenden Methodik als auch bei der Interpretation der Ergebnisse einen weiten Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum. Die gemäß § 11 Absatz 4 FAG vorgesehene Überprüfung der Voraussetzungen für die Vergabe der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bezieht sich auf den Kreis der Zuweisungsempfänger sowie auf die konkrete Höhe der Zuweisungen. Eine sachlich nachvollziehbare Begründung für einen weiterhin bestehenden Sonderbedarf über

den für das Land Brandenburg nach der derzeit geltenden Methode hergeleiteten Betrag hinaus, die insgesamt eine schlüssige Ausgestaltung gewährleistet, liegt der Bundesregierung nicht vor.

Zu Ziffer 5 Artikel 1 Nummer 4 (§ 11 Absatz 4 Satz 2 FAG), Artikel 3

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab. Die geltende Regelung sieht für Änderungen der Vergabe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung ein Inkrafttreten im jeweils übernächsten Jahr nach einer Überprüfung vor. Damit steht für die Bewertung der Ergebnisse einer Überprüfung und ein möglicherweise hieran anschließendes Gesetzgebungsverfahren etwas mehr als ein Jahr zur Verfügung. Dies ist notwendig und angemessen. Der Vorschlag des Bundesrates würde zudem dazu führen, dass sich die Höhe und möglicherweise der Empfängerkreis der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung bereits ab 2024 und damit für das laufende Haushaltsjahr ändert. Auch bei künftigen Überprüfungen wäre damit zu rechnen, dass Änderungen der Vergabe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung jeweils bereits begonnene Haushaltsjahre betreffen. Dies würde die Haushaltsplanung und den Haushaltsvollzug der Empfängerländer und des Bundes (als Geber der Bundesergänzungszuweisungen) erschweren. Außerdem sollten auch im Hinblick auf den Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit (Beschluss über den Haushalt vor Beginn des Haushaltsjahres) Änderungen, die bereits begonnene Haushaltsjahre betreffen, nach Möglichkeit vermieden werden.