

08.11.19

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen in den Jahren 2020 und 2021

Der Bundesrat hat in seiner 982. Sitzung am 8. November 2019 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Im Rahmen der Besprechung der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder mit der Bundesregierung am 6. Juni 2019 haben sich Bund und Länder darauf verständigt, die im Rahmen des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes festgelegte Bundesbeteiligung für Asylbewerber (670 Euro je Verfahrensmonat) und abgelehnte Asylbewerber (pauschale Erstattung von 670 Euro je Ablehnung) in den Jahren 2020 und 2021 weiterzuführen und spitz abzurechnen. Der vorliegende Gesetzentwurf gewährleistet die Umsetzung dieser Bund-Länder-Vereinbarung bislang nicht vollumfänglich. Der Bundesrat geht davon aus, dass die noch ausstehende rechtliche Umsetzung im Hinblick auf die Weiterführung der 670 Euro-Pauschale für künftige Zeiträume (Abschlagszahlungen) sowie deren Spitzabrechnung für vergangene Zeiträume im Laufe des weiteren parlamentarischen Verfahrens nachgeholt wird.

- b) Der Bundesrat hält zudem fest, dass Grundlage der Bund-Länder-Verständigung die Annahme war, dass für Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) für Bedarfsgemeinschaften mit Fluchtbezug jährlich 1,8 Mrd. Euro aufgewandt werden müssen und dass bei der vorgenannten Spitzabrechnung ein jährlicher Betrag von 500 Mio. Euro erforderlich ist. Sollten diese Mittel nicht ausgeschöpft werden, wurde von der Bundesregierung in Aussicht gestellt, die dadurch freigewordenen Mittel für eine zusätzliche Pauschale für flüchtlingsbezogene Zwecke zur Verfügung zu stellen.
- c) Der Bundesrat erinnert abermals an die Zusage der Bundesregierung, dass die Verpflichtung der Länder, zur Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ beizutragen, mit dessen vollständiger Tilgung entfallen ist. Wie bereits im Rahmen der Beratung des Gesetzes zur fortgesetzten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen und zur Regelung der Folgen der Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ am 14. Dezember 2018 festgehalten, geht der Bundesrat davon aus, dass der den Ländern für das Jahr 2018 noch anteilig zustehende Betrag diesen zeitnah zur Verfügung gestellt wird. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher erneut auf, entsprechend der Vorgehensweise bei der nachträglichen Spitzabrechnung der Bundesbeteiligung an den Integrationskosten der Länder und Kommunen auch bezüglich der Folgen der Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ eine nachträgliche, taggenaue Abrechnung der Kompensationsleistungen der Länder für das Jahr 2018 und eine entsprechende nachträgliche lastengerechte Zuordnung durch Änderung der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder im Jahr 2019 vorzunehmen.

2. Zu Artikel 3 Nummer 3 Buchstabe b (§ 46 Absatz 10 Satz 7 SGB II)

In Artikel 3 Nummer 3 ist Buchstabe b zu streichen.

Begründung:

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Änderung des geltenden Anpassungsmechanismus zur Vermeidung der Bundesauftragsverwaltung soll unterbleiben. Sollten die künftigen Ausgaben für Kosten der Unterkunft und Heizung sich so entwickeln, dass die zur Einhaltung der gesetzlichen Obergrenze der Bundesbeteiligung von höchstens 49 Prozent erforderliche Minderung der Bundesbeteiligung nach § 46 Absatz 7 SGB II nicht

ausreichend ist, sollen weiterhin die Werte nach § 46 Absatz 6 SGB II zu mindern sein; die im Gesetzentwurf anstelle dessen vorgesehene Minderung der Werte nach § 46 Absatz 9 SGB II soll unterbleiben.

Denn soweit in den Ländern eine interkommunale Umverteilung der nach § 46 Absatz 9 SGB II erhaltenen Bundesmittel (KdU-Fluchtmittel) organisiert wurde, sind die Länder auf eine vollständige Erstattung dieser Mittel angewiesen.

Zöge man die KdU-Fluchtmittel zur Vermeidung der Bundesauftragsverwaltung heran, würde infolgedessen die für eine interkommunale Umverteilung zur Verfügung stehende Verteilungsmasse schwinden. Hierdurch würde die Akzeptanz der interkommunalen Umverteilung Schaden nehmen.

Dies wird vermieden, wenn die Werte nach § 46 Absatz 6 SGB II weiterhin entsprechend der derzeitigen Gesetzeslage gemindert werden. Daher ist Artikel 3 Nummer 3 Buchstabe b des Gesetzentwurfs zu streichen.

3. Zu Artikel 3

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, eine Regelung zu finden, die sicherstellt, dass die Länder nicht ungerechtfertigt von der Absenkung der Bundesbeteiligung getroffen werden, sondern die zugesagte Kostenübernahme in vollem Maße erhalten. Die Kompensation über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer bei Überschreitung der 49 Prozent Bundesbeteiligung ist ein alternativer Weg, der lediglich im Notfall greifen sollte, da dieser nicht zu einer zielgenauen Entlastung der betroffenen Kommunen führt. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Absenkung der Bundesbeteiligung nach § 46 Absatz 7 SGB II zur Schaffung von ausreichendem Freiraum wird ohne konkrete Darlegung von Berechnungsgrundlagen abgelehnt.

4. Zu Artikel 3 Nummer 4 Buchstabe c und d (§ 46 Absatz 11

Satz 5 und 6 bis 8 SGB II)

In Artikel 3 Nummer 4 sind Buchstabe c und d zu streichen.

Begründung:

Die Streichung erfolgt mit dem Ziel, die derzeit bestehende verfassungskonforme Rechtslage fortzuführen. Danach gewährleisten die Länder die Prüfung, dass die Ausgaben der kommunalen Träger für Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets begründet und belegt sind und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen.

- a) Die geltende Rechtslage in § 46 Absatz 11 Satz 6 SGB II entspricht dem Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch aus dem Jahr 2011 (BT-Drucksache 17/4830). Vor dem Hintergrund des damaligen im Gesetzgebungsprozess ausgehandelten Trägerwechsels für Leistungen nach § 28 SGB II zu den kommunalen Grundsicherungsträgern und der Zusage des Bundes, für eine annähernd 100 prozentige Finanzierung der Kosten im Rahmen der Bundesbeteiligung zu sorgen, wurde die Regelung bezogen auf die Kosten für Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets getroffen. Vor dem Hintergrund des politischen Kompromisses im Rahmen des Vermittlungsverfahrens und der Tatsache, dass die Kosten für diese Leistungen knapp fünf Prozent der gesamten Bundesbeteiligung betragen, ist diese Regelung verfassungsrechtlich unbedenklich.
- b) Mit der im Rahmen der politischen Verhandlungen vom Juni 2019 nicht besprochenen Änderung soll nunmehr die bundesrechtlich geregelte Verpflichtung der Länder zur Gewährleistung der Prüfung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auf die Leistungen im Rahmen der Kosten der Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II ausgedehnt werden, die im Rahmen der Bundesbeteiligung Berücksichtigung finden. Hierzu bestehen bereits Zweifel an der Regelungskompetenz des Bundes. Da der Betrag der Bundesbeteiligung derzeit nicht die in Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes genannte Höhe der Hälfte der Ausgaben oder mehr übersteigt, liegt keine Bundesauftragsverwaltung vor. Insoweit führen die Länder die Umsetzung der durch den Bund mitfinanzierten Aufgaben als eigene Angelegenheit aus. Somit obliegt es den Ländern, die Finanzverantwortung im Hinblick auf die Kosten für Unterkunft und Heizung wahrzunehmen.

5. Zu Artikel 6a - neu - und

Artikel 6b - neu- (§ 5 Absatz 1 Satz 3, Absatz 2 Satz 2;

§ 8 Absatz 2 Satz 1;

§ 13 Absatz 1 Satz 3, Absatz 2 Satz 3 und

§ 15 Absatz 2 Satz 1 KInvFG und § 8 Satz 1

KInvFErrG)

- a) Nach Artikel 6 ist folgender Artikel 6a einzufügen:

„Artikel 6a

**Änderung des Gesetzes zur Förderung von
Investitionen finanzschwacher Kommunen**

Das Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974, 975), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 5 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Im Jahr 2023 können Finanzhilfen nur für Investitionsvorhaben oder selbstständige Abschnitte von Investitionsvorhaben eingesetzt werden, die bis zum 31. Dezember 2022 vollständig abgenommen wurden und die im Jahr 2023 vollständig abgerechnet werden.“
 - b) In Absatz 2 Satz 2 wird die Angabe „31. Dezember 2021“ durch die Angabe „31. Dezember 2023“ und die Angabe „31. Dezember 2022“ durch die Angabe „31. Dezember 2024“ ersetzt.
2. In § 8 Absatz 2 Satz 1 wird die Angabe „31. Dezember 2021“ durch die Angabe „31. Dezember 2023“ und die Angabe „31. Dezember 2022“ durch die Angabe „31. Dezember 2024“ ersetzt.
3. § 13 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Im Jahr 2025 können Finanzhilfen nur für Investitionsvorhaben oder selbstständige Abschnitte von Investitionsvorhaben eingesetzt werden, die bis zum 31. Dezember 2024 vollständig abgenommen wurden und die im Jahr 2025 vollständig abgerechnet werden.“
 - b) In Absatz 2 Satz 3 wird die Angabe „31. Dezember 2023“ durch die Angabe „31. Dezember 2025“ und die Angabe „31. Dezember 2024“ durch die Angabe „31. Dezember 2026“ ersetzt.
4. In § 15 Absatz 2 Satz 1 wird die Angabe „31. Dezember 2023“ durch die Angabe „31. Dezember 2025“ und die Angabe „31. Dezember 2024“ durch die Angabe „31. Dezember 2026“ ersetzt.“

b) Nach dem neuen Artikel 6a wird folgender Artikel 6b eingefügt:

„Artikel 6b

**Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens
„Kommunalinvestitionsförderungsfonds“**

In § 8 Satz 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist, wird die Angabe „2024“ durch die Angabe „2026“ ersetzt.“

Begründung:

A. Allgemeiner Teil

Durch die neuen Artikel 6a und 6b wird die Umsetzungsfrist des KInvFG sowohl für Kapitel 1 als auch für Kapitel 2 um jeweils zwei Jahre verlängert. Dies ist insbesondere notwendig, um die vollständige und fristgerechte Umsetzung der Bundesmittel aus dem Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ zu gewährleisten. Die Verlängerung dient dazu, das wichtige Anliegen des Bundes umzusetzen, die Finanzhilfen in Höhe von insgesamt 7 Mrd. Euro, die über das Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ zur Verfügung stehen, auch in voller Höhe abzurufen und in den finanzschwachen Kommunen zu investieren.

Für die Verlängerung der Umsetzungsfristen im KInvFG um generell zwei Jahre sprechen folgende Gründe: Da es sich bei einer Reihe von KInvFG-Projekten teilweise um größere und kostenintensive Vorhaben, insbesondere der sozialen Infrastruktur, handelt, sind umfangreiche Planungsleistungen und ein entsprechender Planungsvorlauf vor Bewilligung und Maßnahmenbeginn erforderlich. Gründe für die erheblichen zeitlichen Verzögerungen bei der Umsetzung im derzeit geltenden Förderzeitraum und für den derzeit geringen Mittelabfluss sind insbesondere bei den größeren Maßnahmen die notwendigen europaweiten Ausschreibungen - in der Regel zunächst für die Planungsleistungen, anschließend für die Bauleistungen - und die aktuelle Baukonjunktur, welche dazu führt, dass es weniger Angebote von Planern, Handwerkern und Baubetrieben gab. Für die zu vergebenden Leistungen sind angesichts stark ausgelasteter Kapazitäten bei zahlreichen Vorhaben oftmals nur wenige oder unverhältnismäßig hohe Ausschreibungsergebnisse am Markt erzielbar. Die Folge davon ist die Aufhebung von Ausschreibungen bzw. neue Ausschreibungen sowie notwendige Anpassungen der Gesamtfinanzierung an die gestiegenen Baupreise, die von den finanzschwachen Kommunen in weiteren Abstimmungsprozessen bewältigt und von den Kommunalvertretungen bestätigt werden müssen. All dies führt zu länger währenden Klärungsbedarfen und letztendlich zu z. T. erheblichen Verzögerungen im Projektablauf. Zudem können beauftragte Firmen aufgrund

der konjunkturellen Lage teilweise nicht ausreichend Personalkapazitäten zur Verfügung stellen bzw. sind nicht flexibel, bei Verschiebungen des geplanten Zeitablaufes kurzfristig zu reagieren.

Aus den vorgenannten Gründen, welche sich zueinander z. T. kausal verhalten, verzögern sich die Fertigstellung von Baumaßnahmen und der geplante Mittelabruf der Finanzhilfen derzeit erheblich. Dies gilt sowohl für Projekte des Kapitels 1, zeichnet sich aber auch bereits für die ausgewählten Vorhaben im Zuge der Kommunalinvestitionsförderung des Kapitels 2 ab. Aus kommunaler Sicht wird bei der Bildungs- bzw. Schulinfrastruktur die Forderung nach Verlängerung der Fristen mit dem Hinweis begründet, dass Schulsanierungen im Interesse eines störungsfreien Unterrichts nur in den Schulferien durchgeführt werden könnten und deshalb insbesondere hier generell ein längerer Realisierungszeitraum erforderlich sei.

Für eine vollständige und fristgerechte Umsetzung der Kapitel 1 und 2 KInvFG ist deshalb aus Sicht der Länder und Kommunen eine Verlängerung der Laufzeiten beider Kapitel um generell zwei Jahre erforderlich und auch sachgerecht. Eine Verlängerung der Fristen nur in begründeten Einzelfällen bzw. Ausnahmefällen würde dagegen zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen und zudem den Verwaltungsaufwand sowohl für die Kommunen zur Erarbeitung einer Begründung als auch für die Bewilligungsstellen zu deren Bewertung erhöhen. Zum anderen entstünde im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot ein nicht unproblematischer Beurteilungsspielraum, welcher Einzelfall „begründet“ ist und welcher nicht.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 6a (Änderung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes):

Der Förderzeitraum und die Umsetzungsfristen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes werden um jeweils zwei weitere Jahre verlängert.

Zu Artikel 6b (Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“):

Anpassung der Laufzeit des Sondervermögens wegen veränderter Fristen in Artikel 6a.