

Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 19/23481, 19/24233 –**

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

A. Problem

Kleinere Länder erhalten zum Ausgleich überdurchschnittlich hoher Kosten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Seit 2005 sieht das Finanzausgleichsgesetz (FAG) hierzu eine regelmäßige Überprüfung der Voraussetzungen für die Vergabe der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen vor (§ 11 Absatz 4 FAG). Die Überprüfung im Hinblick auf die Vergabe ab dem Jahr 2020 war für das Jahr 2018 vorgesehen. Wegen Anpassungen der statistischen Erfassung der Jahresrechnungsergebnisse des „Öffentlichen Gesamthaushalts“ durch das Statistische Bundesamt lagen belastbare Angaben zu den Ausgaben der Länder nach Aufgabenbereichen nur mit erheblicher Verzögerung vor, so dass die für das Jahr 2018 vorgesehene gemeinsame Überprüfung durch Bund und Länder erst kürzlich zum Abschluss gebracht werden konnte. Die Ergebnisse dieser Überprüfung haben gezeigt, dass die in § 11 Absatz 4 FAG festgelegten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sowohl hinsichtlich der Höhe als auch hinsichtlich der länderweisen Verteilung nicht mehr den aktuellen Erfordernissen entsprechen.

Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben sich am 6. Juni 2019 auf die Weiterführung der Beteiligung des Bundes an den flüchtlingsbedingten Kosten von Ländern und Kommunen für die Jahre 2020 und 2021 verständigt. Danach beteiligt sich der Bund weiterhin an den Ausgaben der Länder für Asylsuchende in Höhe von monatlich 670 Euro je Person von der Registrierung bis zur Erteilung eines erstmaligen Bescheids durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und zusätzlich mit einer pauschalen Zahlung in Höhe von 670 Euro je abgelehnter Asylbewerber. Hierzu bedarf es weiterer Umsetzungsschritte.

Das mit dem Zukunftsinvestitionsgesetz (ZuInvG) vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416, 428), das zuletzt durch Artikel 3b des Gesetzes vom 27. Mai 2010 (BGBl. I S. 671) geändert worden ist, verfolgte Ziel der Abwehr einer Störung

des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Förderzeitraum 2009 bis 2011 kann mittlerweile als abgeschlossen betrachtet werden. Fast zehn Jahre nach Antragseingangsschluss (31. Dezember 2010) ist darüber hinaus zwar festzustellen, dass die bis jetzt keiner Rückforderung gemäß § 7 Absatz 1 ZuInvG unterworfenen Finanzhilfen längerfristig genutzt wurden. Gleichwohl enthält das Zukunftsinvestitionsgesetz für Rückforderungen des Bundes keine zeitliche Begrenzung. Um weit in der Zukunft liegende, vom Bund unter wirtschafts- und finanzpolitischen Aspekten nicht gewollte Rückforderungsansprüche auszuschließen, ist das Gesetz vor diesem Hintergrund aufzuheben.

B. Lösung

Um die Ergebnisse der Überprüfung der Voraussetzungen für die Vergabe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten leistungsschwacher kleiner Länder aus überdurchschnittlich hohen Kosten politischer Führung umzusetzen, werden die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Absatz 4 FAG für die Jahre ab 2020 von insgesamt rund 528 Millionen Euro jährlich auf insgesamt rund 631 Millionen Euro jährlich angehoben. Zudem soll die länderweise Verteilung an die geänderten Einwohnerstrukturen der Ländergemeinschaft angepasst werden. Die Anpassung folgt dem Ergebnis der im Finanzausgleichsgesetz vorgegebenen regelmäßigen gemeinsamen Überprüfung von Bund und Ländern, wobei die laut Finanzausgleichsgesetz für das Jahr 2018 vorgesehene Überprüfung mangels Verfügbarkeit der für die Überprüfung zugrunde zu legenden statistischen Datengrundlagen – Nettoausgaben der Länder für den Aufgabenbereich „Politische Führung“ in den Jahren 2011 bis 2015 (Funktion 011 nach staatlichem Funktionenplan) – erst kürzlich zum Abschluss gebracht werden konnte. Die aktuelle Überprüfung auf Grundlage dieser Daten ergab Anpassungsbedarf sowohl hinsichtlich der Höhe insgesamt als auch hinsichtlich der länderweisen Verteilung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Auf der Grundlage der vorangegangenen Überprüfungen in den Jahren 2008 und 2013 waren sowohl das Volumen als auch die Verteilung dieser Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nicht verändert worden. Die aktuelle Überprüfung ist damit die erste, aus der sich ein Anpassungsbedarf für die Festlegungen der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Finanzausgleichsgesetz ergeben hat. Die Neufestsetzung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen hat Bestand bis mindestens zum 31. Dezember 2024. Die nächste Überprüfung dieser Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 2023 wird Entscheidungsgrundlage für die Bemessung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ab 2025 sein.

Um außerdem die Ergebnisse der Verständigung der Regierungen des Bundes und der Länder vom 6. Juni 2019 weiterhin umzusetzen, erhalten die Länder vom Bund 500 Millionen Euro über einen höheren Umsatzsteueranteil im Jahr 2021 durch entsprechende Erhöhung des zugunsten der Länder für dieses Jahr im Finanzausgleichsgesetz geregelten Festbetrags als Abschlag auf die Beteiligung des Bundes an den Ausgaben der Länder und Kommunen für Asylsuchende und für abgelehnte Asylbewerber. Diese Abschlagszahlung soll zu einem späteren Zeitpunkt entsprechend dem zwischen Bund und Ländern im Zusammenhang mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz im Jahr 2016 vereinbarten Verfahren anhand der tatsächlichen Entwicklung der im Jahr 2021 zugrunde zu legenden Berechnungsgrundlagen verrechnet werden.

Das Zukunftsinvestitionsgesetz wird aufgehoben.

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 19/23481, 19/24233 in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die genannten Änderungen der vertikalen Umsatzsteuerverteilung und der Bundesergänzungszuweisungen werden durch die Anpassungen im Finanzausgleichsgesetz (Artikel 1) umgesetzt. Der Bund erhält danach im Jahr 2021 geringere Einnahmen aus der Umsatzsteuer in Höhe von 500 Millionen Euro. Für die Länder bewirkt die Änderung der Umsatzsteuerverteilung Mehreinnahmen im Jahr 2021 in gleicher Höhe. Zusätzlich wird der Bund ab dem Jahr 2020 durch die Erhöhung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen um rund 103 Millionen Euro jährlich belastet; entsprechend entlastet werden neun Empfängerländer von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

Durch die vom Haushaltsausschuss empfohlenen Änderungen ergeben sich nachfolgende finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte von Bund und Ländern:

Durch die Anpassungen der Umsatzsteuerverteilung in Umsetzung des Paktes für den Öffentlichen Gesundheitsdienst (erste Tranche), der Spitzabrechnung des Zeitraums 1. September 2019 bis 31. August 2020 und der Abschlagszahlung für den Zeitraum 1. September 2020 bis 31. Dezember 2020 wird der Bund gegenüber dem Regierungsentwurf im Jahr 2020 um 152 860 565 Euro und im Jahr 2021 um 200 000 000 Euro belastet; die Länder werden entsprechend im Jahr 2020 um 152 860 565 Euro und im Jahr 2021 um 200 000 000 Euro entlastet.

Durch die Aufstockung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen „Kosten politischer Führung“ für Brandenburg wird der Bund ab dem Jahr 2020 gegenüber dem Regierungsentwurf um weitere 11 Millionen Euro jährlich belastet.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Durch das Gesetz entsteht kein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft, insbesondere für die mittelständischen Unternehmen, entsteht durch dieses Gesetz kein Erfüllungsaufwand.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Es werden keine Informationspflichten neu eingeführt, geändert oder aufgehoben. Die „One in, one out“-Regelung der Bundesregierung ist daher nicht anzuwenden.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Das Gesetz führt zu keiner Veränderung des Erfüllungsaufwandes der Verwaltung.

F. Weitere Kosten

Sonstige Kosten, insbesondere für die Wirtschaft, entstehen durch dieses Gesetz nicht. Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/23481, 19/24233 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. Nummer 1 wird wie folgt gefasst:
 - ,1. In § 1 Absatz 2 werden die Wörter „minus 11 481 407 683 Euro“ durch die Wörter „minus 12 181 407 683 Euro“ und wird die Angabe „7 806 407 683 Euro“ durch die Angabe „8 506 407 683 Euro“ ersetzt.’
2. Nach Nummer 1 wird folgende Nummer 2 eingefügt:
 - ,2. In § 1 Absatz 2 werden die Wörter „minus 20 380 856 907 Euro“ durch die Wörter „minus 20 533 717 472 Euro“ und die Angabe „15 706 074 350 Euro“ durch die Angabe „15 858 934 915 Euro“ ersetzt.’
3. Die bisherige Nummer 2 wird Nummer 3 und die Wörter „Brandenburg 69 674 000 Euro“ werden durch die Wörter „Brandenburg 80 674 000 Euro“ ersetzt.

Berlin, den 18. November 2020

Der Haushaltsausschuss

Peter Boehringer

Vorsitzender und Berichterstatter

Eckhardt Rehberg

Berichterstatter

Dennis Rohde

Berichterstatter

Otto Fricke

Berichterstatter

Dr. Gesine Löttsch

Berichterstatterin

Sven-Christian Kindler

Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Eckhardt Rehberg, Dennis Rohde, Peter Boehringer, Otto Fricke, Dr. Gesine Löttsch und Sven-Christian Kindler

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/23481** in seiner 186. Sitzung am 29. Oktober 2020 beraten und dem Haushaltsausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen zur Mitberatung überwiesen.

Die Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung ist der Drucksache 19/24233 zu entnehmen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Um die Ergebnisse der Überprüfung der Voraussetzungen für die Vergabe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten kleiner Länder aus überdurchschnittlich hohen Kosten politischer Führung umzusetzen, werden die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Absatz 4 FAG für die Jahre ab 2020 von insgesamt rund 528 Millionen Euro jährlich auf insgesamt rund 631 Millionen Euro jährlich angehoben. Zudem trägt die ebenfalls geänderte länderspezifische Verteilung den geänderten Einwohnerstrukturen der Ländergemeinschaft Rechnung. Die Anpassung folgt damit dem Ergebnis der im Finanzausgleichsgesetz vorgegebenen regelmäßigen gemeinsamen Überprüfung von Bund und Ländern und gilt für die Jahre ab 2020.

Durch die Änderung von § 1 FAG wird die Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder durch eine Erhöhung des Festbetrags im Jahr 2021 zusätzlich um 500 Millionen Euro zu Lasten des Bundes geändert. Diese Änderung ist als Abschlag auf die Beteiligung des Bundes an den Ausgaben der Länder für Asylsuchende in Höhe von monatlich 670 Euro je Person von der Registrierung bis zur Erteilung eines erstmaligen Bescheids durch das BAMF und je abgelehnter Asylbewerber in Höhe von 670 Euro (670-Euro-Pauschale) anzusehen und soll zu einem späteren Zeitpunkt entsprechend dem zwischen Bund und Ländern im Zusammenhang mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz im Jahr 2016 vereinbarten Verfahren auf der Grundlage der tatsächlichen Entwicklung der im Jahr 2021 zugrunde zu legenden Berechnungsgrundlagen verrechnet werden.

Die Möglichkeit, Finanzhilfen aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz von Bundeseite zurückzufordern, wird durch Aufhebung des Gesetzes ausgeschlossen.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/23481 in seiner 61. Sitzung am 18. November 2020 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/23481 anzunehmen.

Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** gemäß Einsetzungsantrag (BT-Drs. 19/1837) in seiner 58. Sitzung am 28. Oktober 2020 mit dem 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 (Drucksache 19/23481) befasst.

Folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit wurden in der Begründung des Gesetzentwurfs getroffen:

Die mit dem Gesetzesvorhaben bewirkte Verbesserung der Einnahmesituation der Länder steht im Einklang mit dem Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Sie trägt dazu bei, dass die Länder ihre Aufgaben weiter erfüllen können.

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes ist gegeben. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgender Leitprinzipien einer nachhaltigen Entwicklung und Sustainable Development Goals (SDGs):

- Leitprinzip 1 – Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden,
- Leitprinzip 5 – Sozialen Zusammenhalt in einer offenen Gesellschaft wahren und verbessern,
- SDG 1 – Keine Armut,
- SDG 8 – Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum,
- SDG 16 – Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen.

Der Gesetzentwurf passt die Ergänzungszuweisungen des Bundes nach dem Finanzausgleichsgesetz auf Grund überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung an und setzt die Beteiligung des Bundes an den flüchtlingsbezogenen Kosten der Länder um. Zudem wird das Zukunftsinvestitionsgesetz vom März 2009 aufgehoben.

Ein Bezug wird im Gesetzentwurf lediglich vage in Bezug auf den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie formuliert und kontextuell knapp erläutert. Eine konkrete Benennung der Bezüge zu den Leitprinzipien 1 – Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden, 5 – Sozialen Zusammenhalt wahren und verbessern sowie den Zielen 1 – Keine Armut, 8 – Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum und 16 – Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen ist wünschenswert. Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung ist dennoch plausibel.

Eine Prüfbitte ist aufgrund der kontextuellen Darstellung jedoch nicht erforderlich.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Haushaltsausschuss hat den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/23481, 19/24233 in seiner 80. Sitzung am 18. November 2020 abschließend beraten.

Mit den Änderungsanträgen der **Fraktionen der CDU/CSU und SPD** werden gegenüber dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zwei Erweiterungen und eine Korrektur vorgenommen. Erstens werde ein Teil des "Paktes für den öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD)" umgesetzt. Die Länder würden im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung gemäß § 1 FAG für 2021 zunächst 200 Mio. Euro als erste Tranche von insgesamt 3,1 Mrd. Euro erhalten. Damit sollten die Länder den Personalbestand in den Gesundheitsämtern ausbauen und die Attraktivität des ÖGD verbessern können. Zweitens werde die Spitzabrechnung der Kompensation der Kosten der Länder für Asylbewerber (670-Euro-Pauschale) für den Zeitraum vom 1. September 2019 bis 31. August 2020 und die Abschlagszahlung für den Zeitraum vom 1. September bis 31. Dezember 2020 in § 1 FAG umgesetzt. Danach würden die Länder um weitere 153 Mio. Euro entlastet. Drittens werde eine Fehlberechnung im Gesetzentwurf bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) für hohe Kosten politischer Führung (§ 11 Absatz 4 FAG) korrigiert, indem das Land Brandenburg einen um 11 Mio. Euro höheren Betrag als im Gesetzentwurf ausgewiesen erhalte.

Die Anpassung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sowie die Aufhebung des Zukunftsinvestitionsgesetzes würden von der **Fraktion der AfD** nicht infrage gestellt. Die fortgesetzte Beteiligung des Bundes an den Kosten für Asylbewerber trage die AfD-Fraktion allerdings nicht mit. Anstatt auf diese Weise weiter die Asylindustrie im In- und Ausland zu alimentieren, solle ein grundlegender Politikwechsel vorgenommen werden.

Dieser müsse damit beginnen, Asylprüfungsverfahren in den Herkunftsländern oder Herkunftsregionen der Asylbewerber durchzuführen. Auf diese Weise könne man die gesamte Schlepperindustrie mit einem Schlag trocken legen und es gäbe deutlich weniger Tote im Mittelmeer. Weiterhin gälte es, die Asylverfahren zu beschleunigen. In Deutschland nähmen diese doppelt so viel Zeit in Anspruch wie beispielsweise in den Niederlanden. Und drittens müssten die Pull-Faktoren abgestellt werden. Dazu gehöre, dass Abschiebungen bei abgelehnten Asylbewerbern auch durchgeführt werden, beginnend am besten bei straffällig gewordenen, abgelehnten Asylbewerbern, und dass die Sozialleistungen für Asylbewerber stärker reglementiert und so weit möglich als Sachleistungen gewährt würden. Mit diesen Maßnahmen ließe sich der Kostendruck in den Ländern erheblich reduzieren und die Notwendigkeit für die Beteiligung des Bundes an diesen Kosten würde entfallen.

Die **Fraktion der FDP** im Deutschen Bundestag lehnt im Ergebnis den von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen aufgrund der von der Bundesregierung gewählten Umsetzung der Beteiligung des Bundes an den flüchtlingsbezogenen Kosten der Länder für 2021 ab. In Anbetracht der großen Herausforderungen, die die gestiegene Zahl von Flüchtlingen und Asylsuchenden seit 2015 mit sich bringen, sei eine gemeinsame Anstrengung von Bund, Länder und Kommunen für diese Aufgabe grundsätzlich angebracht. Zur Deckung dieser Ausgaben habe die Bundesregierung jedoch bereits das Sondervermögen der Asyl-Flüchtlingsrücklage eingerichtet, die aus Ausgaberesten des Bundeshaushalts gespeist werde und in der sich mittlerweile 48,2 Milliarden Euro angesammelt hätten. Anstatt diese Rücklage für den ihr angedachten Zweck einzusetzen, habe die Bundesregierung seit 2015 keinen Euro aus dieser Rücklage entnommen und sie mittlerweile in eine allgemeine Rücklage umbenannt, um damit zukünftige Finanzierungsdefizite auszugleichen. Die Fraktion der FDP kritisiert, dass die Bundesregierung diese Rücklage weder für ihren ursprünglich angedachten Zweck, der Finanzierung der Asyl-Flüchtlingskrise, noch im Zuge der haushälterischen Notlage zur Reduzierung der Neuverschuldung in der Corona-Pandemie eingesetzt habe.

Gleichzeitig stellte die Fraktion der FDP die Frage, ob die Hilfen auch über 2021 hinaus erneut verlängert werden. Diese als temporäre Unterstützung angelegte Hilfe dürfe nicht zu einer weiteren dauerhaften Entlastung der Länder und Kommunen durch den Bund werden. So habe der Bund gerade erst im Zeichen der Corona-Pandemie seine Beteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung im SGB II (KdU) dauerhaft auf 74 Prozent erhöht. Es dürfe hierbei nicht außer Acht gelassen werden, dass die Länder seit diesem Jahr dauerhaft höhere Steuereinnahmen haben würden als der Bund. Zudem würden die Länder bei den Steuereinnahmen schon 2021 das Vorkrisenniveau von 2019 wieder erreicht haben, während der Bund dies erst 2023 wieder schaffen werde. Dies sei auch eine Folge der vermehrten Abgabe von Umsatzsteueranteilen des Bundes an die Länder und Kommunen. Demnach sei seit 2015 der tatsächliche Anteil des Bundes am Gesamtaufkommen der Umsatzsteuer von 52,3 Prozent auf 48,9 Prozent in 2021 gesunken, während der Anteil der Länder und Kommunen entsprechend um 5 Prozent gestiegen sei.

Auch die Art und Weise, wie die Bundesregierung in diesem Gesetz die Finanzierung des Paktes für den Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD) über das FAG umsetze, kritisieren die Freien Demokraten. Die FDP begrüßte jedoch ausdrücklich das Vorhaben, den Öffentlichen Gesundheitsdienst angesichts der immensen Herausforderungen durch die COVID-19-Pandemie zu stärken. Die Gesundheitsämter seien das Herzstück der Pandemie-Bekämpfung und müssten schnellstmöglich personell verstärkt und vollumfänglich digitalisiert werden. Doch von den vom Bund zugesagten 4 Mrd. Euro in 2021 sollten nach den Plänen der Bundesregierung für alle Länder zusammen nur 200 Mio. Euro ausgereicht werden. Das würden die Freien Demokraten angesichts der aktuellen 2. Welle für deutlich zu unambitioniert halten. Vielmehr müsse der Öffentliche Gesundheitsdienst schnell und transparent gestärkt werden. Hinzu komme, dass es keine gesetzlich fixierte Transparenz über die Verwendung der Steuergelder zur Stärkung des ÖGD geben werde, wenn sie über Umsatzsteueranteile an die Länder gegeben werden. Die FDP sehe hier die Gefahr, dass aus der kurzfristig notwendigen Hilfe im Kampf gegen die Pandemie eine langfristige, allgemeine Finanzhilfe für die Länderhaushalte werden könnte.

Die **Fraktion DIE LINKE.** begrüßt die geplante Anhebung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen als Abbildung des Ergebnisses der Überprüfung der Vergabe sowie geplante Anpassung der länderweisen Verteilung an die geänderten Einwohnerstrukturen der Bundesländer. Ferner begrüßt sie auch die geplante Umsetzung der Weiterführung der Beteiligung des Bundes an den flüchtlingsbedingten Kosten von Ländern und Kommunen. Beim Zukunftsinvestitionsgesetz liege der Antragseingangsschluss inzwischen fast zehn Jahre zurück. Deshalb sei die von der Bundesregierung vorgeschlagene Aufhebung des Zukunftsinvestitionsgesetzes nachvollziehbar.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** stimmt dem Gesetzentwurf der Bundesregierung in Verbindung mit dem Änderungsantrag der Arbeitsgruppen Haushalt der Fraktionen CDU/CSU und SPD zu und begründet ihre Zustimmung wie folgt:

Der vertikale Finanzausgleich lege im finanzverfassungsrechtlichen Ordnungs- und Verteilungssystem der Bundesrepublik die Anteile des Bundes und der Länder an den Steuereinnahmen fest. Der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung und der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD würden eine Änderung der bisherigen Umsatzsteuerverteilung vorsehen. Der Änderungsantrag der Koalition konkretisiere die im Gesetzentwurf in Aussicht gestellte Anpassung der Umsatzsteueranteile im Bereich der flüchtlingsbezogenen Kosten der Länder. Außerdem ergänze der Änderungsantrag zusätzliche Umsatzsteueranteile zur Umsetzung des Pakts für den öffentlichen Gesundheitsdienst. Der Umsatzsteueranteil des Bundes solle im Jahr 2020 um 152,9 Mio. Euro und im Jahr 2021 um 200 Mio. Euro sinken. Der Umsatzsteueranteil der Länder erhöhe sich jeweils analog zum Minderbetrag des Bundes.

Zudem unterstützt die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die entsprechende Änderung von § 1 Absatz 2 Finanzausgleichsgesetz (FAG). Der Minderanteil des Bundes an der Umsatzsteuer in Höhe von 200 Mio. Euro in 2021 aufgrund des Änderungsantrages der Koalition bilde die erste Tranche der im Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst zugesagten Bundesmittel für die Länder. Diese Mittel stünden den Ländern zur Verbesserung des in den vergangenen Jahrzehnten heruntergesparten ÖGD zur Verfügung. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unterstreicht die Bedeutung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes, die durch die Corona-Krise besonders deutlich geworden sei. Angesichts der vielerorts chronischen Unterfinanzierung der knapp 400 Gesundheitsämter, ihrer personellen Unterbesetzung und technisch unzeitgemäßen Ausstattung fordere die Fraktion – zusätzlich zu den 200 Mio. Euro des Änderungsantrag der Koalition – für das Jahr 2021 eine Beteiligung des Bundes an den Investitionskosten des ÖGD in Höhe von 150 Mio. Euro.

Mit der Entlastung der Länder in Höhe von 152,9 Mio. Euro in 2020 gemäß dem Änderungsantrag der Koalition erfülle der Bund seine Zusage zur Erstattung der flüchtlingsbezogenen Kosten der Länder. Der Betrag bilde die Ergebnisse der Spitzabrechnung für den Zeitraum Sept. 2019 bis August 2020 sowie die Abschlagszahlung für Sept. 2020 bis Dez. 2020 ab. Er falle zusätzlich zu den bereits veranschlagten Abschlagszahlungen des Bundes in Höhe von 500 Mio. Euro an. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verwies auf das Haushaltsrisiko ab 2022, da das Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen nur für 2020 und 2021 Abschlagszahlungen des Bundes zur Beteiligung an den flüchtlingsbezogenen Kosten der Länder vorsehe. Die Fraktion fordere eine unmittelbare Einbeziehung des Parlaments zu Verhandlungen mit den Ländern.

Auch die weiteren Anpassungen des Gesetzentwurf bezüglich der Änderung der Ergänzungszuweisungen des Bundes (§ 11 Absatz 4 FAG („Kosten politischer Führung“)) in Höhe von zusätzlich 11 Mio. Euro p.a. ab 2020 sowie die Aufhebung des Zukunftsinvestitionsgesetzes (ZuInvG) befürwortet die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als sachgerecht. Im Zusammenhang mit der Aufhebung des ZuInvG betonte die Fraktion aber ausdrücklich den dringenden Investitionsbedarf in Deutschland. Die Corona-Krise habe den ohnehin bestehenden Handlungsdruck hier weiter erhöht. Die Fraktion verwies auf ihre Forderung, für die kommenden zehn Jahre einen Zukunftsinvestitionsfonds in Höhe von 500 Mrd. Euro einzurichten, über den explizit auch kommunale Investitionen gefördert werden sollten.

Zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksachen 19/23481, 19/24233 hat ein Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vorgelegen. Dieser wurde mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktionen der FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen.

Sodann beschloss der **Haushaltsausschuss** mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/23481, 19/24233 in geänderter Fassung anzunehmen.

B. Besonderer Teil

Zur Begründung der einzelnen Vorschriften wird – soweit sie im Verlauf der Ausschussberatungen nicht geändert wurden – auf den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/23481 verwiesen.

Die vom Haushaltsausschuss empfohlene Änderung wird wie folgt begründet:

Zu Artikel 1 (Änderung des Finanzausgleichsgesetzes)

Zu Nummer 1:

Für das Jahr 2021 wird der Festbetrag des Bundes im Rahmen der vertikalen Umsatzsteuerverteilung (§ 1 Absatz 2 des Finanzausgleichsgesetzes) gegenüber dem Regierungsentwurf um weitere 200 000 000 Euro auf nunmehr minus 12 181 407 683 Euro verringert und im Gegenzug der Festbetrag der Länder gegenüber dem Regierungsentwurf um weitere 200 000 000 Euro auf nunmehr 8 506 407 683 Euro erhöht. Diese Änderung ist erforderlich auf der Grundlage des Beschlusses der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 29. September 2020 zum Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD). Um den notwendigen besonderen Anforderungen zur Stärkung des ÖGD im Rahmen dieses Paktes gerecht zu werden, stellt der Bund den Ländern danach gegen Nachweis einmalig Mittel in Höhe von 3 100 000 000 Euro – aufgeteilt auf sechs Tranchen – durch Festbeträge im Rahmen der vertikalen Umsatzsteuerverteilung zur Verfügung. Die Länder haben zugesagt, transparent zu machen, dass die genannten Mittel in der Höhe ihres jeweiligen Anteils an der Umsatzsteuerverteilung nach dem Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern zur Umsetzung des Paktes für den ÖGD verwendet werden. Dem Pakt entsprechend beabsichtigen die Länder, den Personalbestand im ÖGD aufzubauen, Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität einer Tätigkeit im ÖGD durchzuführen sowie Aus-, Fort- und Weiterbildung in dem Bereich zu verbessern. Der Bund hat zugesichert, die für die erste Tranche (200 000 000 Euro) notwendigen gesetzlichen Änderungen rechtzeitig vor dem 30. Dezember 2020 auf den Weg zu bringen. Nachdem die Länder wie zugesagt die Transparenz der Mittelverwendung hergestellt haben, wird der Bund entsprechend der mit ihnen im Pakt für den ÖGD getroffenen Vereinbarungen über die Bereitstellung der Mittel für das Jahr 2022 (zweite Tranche) entscheiden.

Zu Nummer 2:

Durch die Veränderung der Umsatzsteueranteile in § 1 Absatz 2 FAG beteiligt sich der Bund weiterhin an den Kosten der Länder für Asylbewerber und Flüchtlinge, wie auf der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 6. Juni 2019 beschlossen, nach dem in der Begründung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz festgelegten Verfahren. Der Bund trägt danach einen Teil der Kosten für den Zeitraum von der Registrierung bis zur Erteilung eines erstmaligen Bescheids durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Höhe von monatlich 670 Euro pro Asylbewerber. Darüber hinaus werden den Ländern für diejenigen Antragsteller, die nicht als politisch Verfolgte oder Kriegsflüchtlinge anerkannt wurden, für pauschal einen Monat ebenfalls 670 Euro erstattet.

Der Bund stellt den Ländern die Mittel nach der Spitzabrechnung für den Zeitraum 1. September 2019 bis 31. August 2020 und die neuen Abschlagzahlungen für die Monate September 2020 bis Dezember 2020 über eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung des Jahres 2020 zur Verfügung. Die Mittel sind wie folgt berechnet:

Spitzabrechnung 1. September 2019 bis 31. August 2020

Im Abrechnungszeitraum vom 1. September 2019 bis 31. August 2020 sind 166 814 Asylbewerber bei der Spitzabrechnung berücksichtigt. Einbezogen sind insoweit alle Fälle,

- die sich vor Beginn des Abrechnungszeitraums bereits in einem förmlichen, aber am 31. August 2019 noch nicht abgeschlossenen Asylverfahren befunden haben, beginnend mit dem 1. September 2019, da die vorhergehenden abrechnungsfähigen Zeiträume bereits durch entsprechende Spitzabrechnungen abgedeckt worden sind oder
- die erst im Laufe des Abrechnungszeitraumes in das förmliche Verfahren gekommen sind, dann beginnend mit dem Zeitpunkt ihrer Registrierung, frühestens jedoch mit dem 1. Januar 2016. Hintergrund ist die Zusage des Bundes an die Länder, ab dem Zeitpunkt der Registrierung, frühestens jedoch ab dem 1. Januar 2016, die Verfahrensmonate für Asylbewerber zu erstatten.

Für unbegleitete Minderjährige beginnt der Berechnungszeitraum mit dem Tag der Vollendung des 18. Lebensjahrs. Der Berechnungszeitraum endet für bereits entschiedene Verfahren mit dem Datum der Asylentscheidung beim BAMF.

Für am Stichtag 31. August 2020 weiter anhängige Verfahren endet der Berechnungszeitraum für die Spitzabrechnung mit diesem Tag. Die weitere Verfahrensdauer ab dem 1. September 2020 geht in die Abschlagzahlung und den nächsten Abrechnungszeitraum ein.

Die Abrechnung erfolgt tagesgenau. Für den aktuellen Abrechnungszeitraum beträgt der jeweils zu erstattende Betrag pro Tag 21,97 Euro (670 Euro x 12 Monate/366 Tage).

Der Betrag für die Erstattung der Verfahrensmonate September 2019 bis August 2020 beläuft sich auf 656 053 025 Euro.

Im Abrechnungszeitraum erfolgten 69 862 negative Entscheidungen des BAMF. Enthalten sind Ablehnungen, sonstige Verfahrenserledigungen einschließlich Dublin-Fälle sowie Ablehnungen eines weiteren Asylverfahrens. Jede dieser negativen Entscheidungen wird pauschal mit 670 Euro erstattet. Es ergibt sich ein Betrag in Höhe von 46 807 540 Euro.

Aufsummiert ergibt sich für den Abrechnungszeitraum 1. September 2019 bis 31. August 2020 ein Betrag von 702 860 565 Euro. Abzüglich der bereits geleisteten Abschlagzahlungen des Bundes an die Länder für die Beteiligung an den Verfahrensmonaten sowie für die pauschale Erstattung der Kosten von abgelehnten Asylbewerbern in Höhe von 150 000 000 Euro für die Monate September 2019 bis Dezember 2019 sowie in Höhe von 500 000 000 Euro für das Jahr 2020 ergibt sich eine Nachzahlung des Bundes an die Länder in Höhe von 52 860 565 Euro.

Abschlagzahlungen für September 2020 bis Dezember 2020

Für die Ermittlung der Höhe der Abschlagzahlungen für September 2020 bis Dezember 2020 werden auf Basis der aktuellen Asylgeschäftsstatistik des BAMF nachfolgende – rein rechnerische – Annahmen getroffen:

- 120 000 Asylgesuche im Jahr 2020 insgesamt (ausgehend von 86 158 Asylanträgen im Zeitraum Januar 2020 bis September 2020 linear weitergerechnet bis Jahresende).
- Neuanträge haben eine Verfahrensdauer von durchschnittlich drei Monaten.
- Die Anerkennungsquote wird mit 40 Prozent angenommen, das heißt 60 Prozent der Asylbewerber werden negativ beschieden.

Aufgrund der dargelegten Annahmen ergibt sich ein aufgerundeter Betrag für die Abschlagzahlungen für die Monate September 2020 bis Dezember 2020 von zusammen 100 000 000 Euro.

Gesamtbetrag 2020

Aus der Spitzabrechnung für den Zeitraum 1. September 2019 bis 31. August 2020 und dem für die Monate September bis Dezember 2020 zu leistenden Abschlag ergibt sich für das Jahr 2020 ein Gesamtbetrag von 152 860 565 Euro, um den der Umsatzsteueranteil des Bundes zu vermindern und der Umsatzsteueranteil der Länder zu erhöhen ist.

Zu Nummer 3:

Folgeänderung von Nummer 2.

Mit der Änderung werden die Ergänzungszuweisungen des Bundes nach § 11 Absatz 4 Finanzausgleichsgesetz („Kosten politischer Führung“) für Brandenburg gegenüber dem Regierungsentwurf um weitere 11 Mio. Euro erhöht. Die Erhöhung erfolgt unter Verweis auf die im Jahr 2017 im Rahmen der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 zwischen Bund und Ländern vereinbarte Aufstockung der Ergänzungszuweisungen für Brandenburg bei der Umsetzung der Ergebnisse der Überprüfung der Vergabevoraussetzungen der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich überdurchschnittlich hoher Kosten der politischen Führung kleiner Länder.

Die Anpassung entspricht einer Forderung des Bundesrates, die dieser in seiner 995. Sitzung am 6. November 2020 vorgebracht hatte. Die Bundesregierung hat die Forderung des Bundesrates in ihrer Gegenäußerung vom 11. November 2020 befürwortet.

Berlin, den 18. November 2020

Eckhardt Rehberg
Berichtersteller

Dennis Rohde
Berichtersteller

Peter Boehringer
Berichtersteller

Otto Fricke
Berichtersteller

Dr. Gesine Löttsch
Berichterstellerin

Sven-Christian Kindler
Berichtersteller