

Referentenentwurf

des Bundesministeriums der Finanzen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h)

A. Problem und Ziel

Der Bund beabsichtigt, die Kommunen mit Wirkung ab dem Jahr 2020 finanziell zu entlasten. Zum einen dauerhaft durch eine höhere Beteiligung an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 Zweites Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Zum anderen als einmalige gezielte Hilfe anlässlich der COVID-19-Pandemie.

Derzeit beteiligt sich der Bund auf der Grundlage des Artikel 104a Absatz 3 Grundgesetz (GG) höchstens mit 49 % an den bundesweiten Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II (§ 46 Absatz 5 Satz 2 SGB II). Die Begrenzung der Beteiligung auf unter 50 % vermeidet, dass für die Ausführung des Gesetzes nach Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 GG die Rechtsfolge der Bundesauftragsverwaltung eintritt. Der Bund soll die Möglichkeit erhalten, sich künftig bis unterhalb der Grenze von 75 % an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II zu beteiligen, ohne dass das Gesetz insoweit in Bundesauftragsverwaltung ausgeführt würde. Hierzu muss eine Ausnahme zur Regelung des Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 GG geschaffen werden, gemäß der ein Geldleistungsgesetz im Auftrage des Bundes ausgeführt wird, wenn der Bund die Hälfte der Ausgaben für Geldleistungen oder mehr trägt.

Aufgrund der COVID-19-Pandemie sind erhebliche Mindereinnahmen auch bei der den Gemeinden zustehenden Gewerbesteuer zu erwarten, die die Erfüllung der kommunalen Aufgaben im Bereich der örtlichen Daseinsvorsorge unmittelbar und signifikant beeinträchtigen. Eine Beteiligung des Bundes an dem gebotenen kurzfristigen Ausgleich des bundesweiten starken Einbruchs der Steuereinnahmen der Gemeinden ist erforderlich, um die öffentliche Daseinsvorsorge und die kommunalen Investitionen als unverzichtbare Grundlage für den wirtschaftlichen Aufholprozess zur Überwindung der Folgen der Pandemie zu gewährleisten.

Der Bund hat bisher keine verfassungsrechtliche Kompetenz für die Gewährung eines einmaligen, gezielten Ausgleichs von Mindereinnahmen der Gemeinden bei der Gewerbesteuer. Im zweistufigen Bundesstaat sind die Kommunen grundsätzlich Teil der Länder. Der Bund soll daher mittels einer einmalig anwendbaren Ausnahmeregelung ermächtigt werden, sich angesichts der massiven Gewerbesteuermindereinnahmen aufgrund der COVID-19-Pandemie finanziell unmittelbar an den erforderlichen Maßnahmen der Länder zur Entlastung ihrer Kommunen zu beteiligen. Die grundsätzliche Verantwortung der Länder für die Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung ihrer Kommunen bleibt davon unberührt; die Ausnahmeregelung kann daher, über diesen konkreten Fall hinaus, nicht auf andere Sachverhalte angewandt werden.

B. Lösung

Anfügung eines neuen Satz 3 in Artikel 104a Absatz 3 als Ausnahme zur Grundregel des Satz 2, gemäß der ein Geldleistungsgesetz im Auftrage des Bundes ausgeführt wird, wenn der Bund die Hälfte der Ausgaben für Geldleistungen oder mehr trägt.

Schaffung einer einmaligen Ausnahmeregelung die es dem Bund ermöglicht, sich gezielt an Entlastungsmaßnahmen der Länder zu beteiligen, in dem er einen pauschalen Ausgleich der pandemiebedingten Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden zur Hälfte mitträgt. Die grundsätzliche kompetenzrechtliche Verantwortung der Länder für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen bleibt dabei im Übrigen unberührt. Aus diesem Grund wird die ausnahmsweise Ermächtigung in den Übergangsvorschriften des Grundgesetzes verankert und kann ausdrücklich nur einmal genutzt werden. Die Hilfe des Bundes zugunsten der Kommunen erfolgt über das jeweilige Land und setzen seine finanzielle Beteiligung voraus.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Grundgesetzänderung ergeben sich keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Eine Anhebung der Beteiligung des Bundes an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II und die Inanspruchnahme der Ermächtigung des Bundes zum pauschalen Ausgleich gemeindlicher Gewerbesteuermindereinnahmen führen zu Mehrausgaben des Bundes. Die Höhe der Auswirkungen ist abhängig von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung und der Wahrnehmung der eingeräumten Kompetenzen nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Ein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger ist nicht zu erwarten.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Ein Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft ist nicht zu erwarten.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Durch das Gesetz werden keine Informationspflichten eingeführt oder abgeschafft.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung ist von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung und der Wahrnehmung der eingeräumten Kompetenzen abhängig.

F. Weitere Kosten

Durch das Gesetz entstehen der Wirtschaft keine Kosten, da sie nicht von den Regelungen betroffen ist. Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h)

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem Artikel 104a Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:

„Bei der Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende wird das Gesetz im Auftrage des Bundes ausgeführt, wenn der Bund drei Viertel der Ausgaben oder mehr trägt.“

2. Nach Artikel 143g wird folgender Artikel 143h eingefügt:

„Artikel 143h

Als Folgewirkung der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 gewährt der Bund im Jahr 2020 einmalig einen pauschalen Ausgleich für Mindereinnahmen aus der Gewerbesteuer zugunsten der Gemeinden und zu gleichen Teilen mit dem jeweiligen Land. Der Ausgleich wird von den Ländern an die Gemeinden auf Grundlage der erwarteten Mindereinnahmen weitergeleitet. Bestehen in einem Land keine Gemeinden, so steht der Ausgleich durch den Bund dem Land zu. Der den Ländern vom Bund zum Ausgleich geleistete Betrag berücksichtigt zusätzlich Auswirkungen der Mindereinnahmen gemäß Satz 1 auf Zu- und Abschläge sowie auf Zuweisungen gemäß Artikel 107 Absatz 2. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Der Ausgleich bleibt bei der Bemessung der Finanzkraft nach Artikel 107 Absatz 2 unberücksichtigt. Artikel 106 Absatz 6 Satz 6 gilt entsprechend.“

Artikel 2

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. Artikel 1 Nummer 2 tritt am 31. Dezember 2020 außer Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Der Bund beabsichtigt, die Kommunen finanziell zu entlasten. Zum einen dauerhaft durch eine höhere Beteiligung an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II. Zum anderen als einmalige, gezielte Hilfe anlässlich der COVID-19-Pandemie.

Derzeit beteiligt sich der Bund auf der Grundlage des Artikels 104a Absatz 3 GG höchstens mit 49 % an den bundesweiten Ausgaben für die Leistungen nach § 22 Absatz 1 SGB II (§ 46 Absatz 5 Satz 2 SGB II). Die Begrenzung der Beteiligung auf unter 50 % vermeidet, dass für die Ausführung des Gesetzes nach Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 GG die Rechtsfolge der Bundesauftragsverwaltung eintritt. Der Bund soll die Möglichkeit erhalten, sich ab dem Jahr 2020 bis unterhalb der Grenze von 75 % an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II zu beteiligen, ohne dass das Gesetz insoweit in Bundesauftragsverwaltung ausgeführt würde. Hierzu muss eine Ausnahme zur Regelung des Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 GG geschaffen werden, gemäß der ein Geldleistungsgesetz im Auftrage des Bundes ausgeführt wird, wenn der Bund die Hälfte der Ausgaben für Geldleistungen oder mehr trägt.

Ferner soll der Bund zur gezielten Beteiligung an finanziellen Hilfen der Länder zugunsten der Kommunen ermächtigt werden. Die Ermächtigung durchbricht als Ausnahme die föderale Kompetenzordnung und kann nur zur einmaligen Hilfe angesichts der Gewerbesteuermindereinnahmen aufgrund der COVID-19-Pandemie genutzt werden.

Aufgrund der COVID-19-Pandemie werden die Gemeinden durch erhebliche steuerliche Mindereinnahmen belastet. Insbesondere das Gewerbesteueraufkommen der Gemeinden wird deutlich zurückgehen. Dies hat massive Auswirkungen auf ihre Finanzsituation, Kürzungen bei der Daseinsvorsorge oder bei Investitionen können die Folge sein.

Eine zeitnahe Stärkung der gemeindlichen Finanzsituation ist geboten, damit die Gemeinden auch in den schwierigen Zeiten die Angelegenheiten ihrer örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich regeln können.

Der Bund hat bisher keine verfassungsrechtliche Kompetenz für den unmittelbaren Ausgleich pandemiebedingter Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden. Ungeachtet dessen ist in der besonderen Problemlage in Folge der COVID-19-Pandemie eine unmittelbare Beteiligung des Bundes an entsprechenden Hilfsmaßnahmen der Länder für die Kommunen erforderlich. Der auf die COVID-19-Pandemie zurückzuführende massive Einbruch der Steuereinnahmen der Gemeinden führt bundesweit zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Finanzausstattung der Gemeinden, die ihre Fähigkeit zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben akut gefährdet. Die notwendige Abhilfe kann aufgrund der allgemein auf die Pandemie zurückzuführenden erheblichen Anspannung aller öffentlichen Haushalte nicht allein von den Ländern bewältigt werden. Die Sicherstellung der öffentlichen Daseinsvorsorge ist zudem unverzichtbare Grundlage für den wirtschaftlichen Aufholprozess zur Überwindung der negativen Folgen der Pandemie in Deutschland.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Bund erhält mit dem neuen Satz 3 in Artikel 104a Absatz 3 die Möglichkeit, sich bis unterhalb der Grenze von 75 % an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II zu beteiligen, ohne dass das Gesetz insoweit in Bundesauftragsverwaltung ausgeführt würde. Dies soll bereits für das Jahr 2020 ermöglicht werden. Hierzu wird eine Ausnahme zur Grundregel des Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 GG geschaffen, gemäß der ein Geldleistungsgesetz im Auftrage des Bundes ausgeführt wird, wenn der Bund die Hälfte der Ausgaben für Geldleistungen oder mehr trägt. Ferner wird dem Bund als einmalige Ausnahme ein pauschaler Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden ermöglicht. Die grundgesetzliche Kompetenzverteilung bleibt dabei im Übrigen unberührt. Aus diesem Grund wird die ausnahmsweise Ermächtigung in den Übergangsvorschriften des Grundgesetzes verankert und kann ausdrücklich nur in 2020 und nur einmal genutzt werden.

Die staatsorganisationsrechtliche Zuordnung der Kommunen zu den Ländern bleibt trotz der Sonderregelung der Artikel 143h gewahrt. Der Bund hilft einmalig den Ländern, die beschriebenen außergewöhnlichen Probleme der Kommunen zu bewältigen. Die Hilfe des Bundes setzt dabei eine finanzielle Beteiligung des jeweiligen Landes in selber Höhe voraus.

Um die föderale Ordnung auch bei Ausübung der ausnahmsweisen Ermächtigung so weit möglich zu schützen, erfolgt die Hilfe des Bundes entlang der föderalen Kompetenzordnung: Der einmalige, pauschalisierte Ausgleich von Bund und Ländern für Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden wird von den Ländern an die Gemeinden weitergeleitet, entsprechend deren jeweiliger pauschalierter Mindereinnahmen.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Zuständigkeit des Bundes für die Änderung des Grundgesetzes folgt aus Artikel 79 Absatz 1 des Grundgesetzes.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz steht mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen in Einklang.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Aspekte der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung sind nicht betroffen.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Gesetzentwurf berührt keine Aspekte der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Grundgesetzänderung ergeben sich keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Die Auswirkungen sind nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung und der Wahrnehmung der eingeräumten Kompetenzen abhängig.

4. Erfüllungsaufwand

Ein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger bzw. für die Wirtschaft ist nicht zu erwarten. Insoweit werden keine Vorgaben neu eingeführt, geändert oder abgeschafft. Für die Verwaltung werden keine Informationspflichten eingeführt oder abgeschafft.

5. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise, das allgemeine Preisniveau und das Verbraucherpreisniveau sind nicht zu erwarten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Die Änderungen haben keine Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie keine demografischen Auswirkungen. Auswirkungen auf Verbraucherinnen und Verbraucher sind nicht zu erwarten.

Der angefügte Satz 3 in Artikel 104a Absatz 3 erlaubt es dem Bund, seine Beteiligung an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II bis unterhalb der Grenze von 75 % zu erhöhen, ohne dass das SGB II insoweit in Bundesauftragsverwaltung ausgeführt würde. Durch Inanspruchnahme der neu geschaffenen Ermächtigung in Artikel 143h können pandemiebedingte Gewerbesteuerausfälle der Gemeinden ausgeglichen werden. Die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen werden so erheblich gestärkt.

VII. Befristung; Evaluierung

Die Ermächtigung gemäß Artikel 143h ist nur einmalig anwendbar. Diese Regelung läuft zum 31. Dezember 2020 aus und ist danach nicht mehr anwendbar.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes)

Zu Nummer 1

Die Regelung ermöglicht dem Bund ab dem Jahr 2020 eine Beteiligung bis unterhalb der Grenze von 75 % an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II, ohne dass das Gesetz insoweit in Bundesauftragsverwaltung ausgeführt würde. In Abweichung von der Grundregel des Artikel 104a Absatz 3 Satz 2, gemäß der ein Geldleistungsgesetz im Auftrage des Bundes ausgeführt wird, wenn der Bund die Hälfte der Ausgaben für Geldleistungen oder mehr trägt, tritt die Rechtsfolge der Bundesauftragsverwaltung erst ein, wenn der Bund drei Viertel oder mehr der Ausgaben trägt.

Zu Nummer 2

Artikel 143h ermöglicht dem Bund einmalig die finanzielle Beteiligung an einem pauschalen Ausgleich zugunsten der Gemeinden für Gewerbesteuermindereinnahmen im Jahr 2020 insbesondere als Folge der COVID-19-Pandemie. Die finanzielle Beteiligung des Bundes

setzt einen hälftigen Beitrag des jeweiligen Landes voraus. Der Bund leistet seinen Anteil an dem pauschalen Ausgleich an das Land. Das Land sorgt für die Verteilung des Ausgleichs auf seine Gemeinden. Grundlage der Verteilung auf die Gemeinden sind die erwarteten Mindereinnahmen. Es besteht weder Anspruch auf eine vollständige Kompensation noch auf eine nachträgliche Anpassung. Satz 3 berücksichtigt, wie Artikel 106 Absatz 6 Satz 3 GG, den besonderen staatsorganisatorischen Aufbau der Stadtstaaten. Gemäß Satz 4 werden bei der Bestimmung des pauschalen Ausgleichs des Bundes zusätzlich die finanziellen Auswirkungen der pauschalierten Gewerbesteuermindereinnahmen im Jahr 2020 auf Zu- und Abschläge sowie auf Zuweisungen gemäß Artikel 107 Absatz 2 GG berücksichtigt. Insoweit kann der den Ländern vom Bund zum Ausgleich geleistete Betrag höher oder niedriger ausfallen als der hälftige Betrag des pauschalen Ausgleichs der Gewerbesteuermindereinnahmen. Diese die Haushalte der Länder betreffenden Abweichungen beim Betrag des Bundes lassen die hälftige Finanzierung des Ausgleichs der Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden unberührt. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates (Satz 5). Satz 6 bestimmt, dass der pauschale Ausgleich bei der Bemessung der Finanzkraft nach Artikel 107 Absatz 2 nicht berücksichtigt wird. Satz 7 ermöglicht, den Ausgleich in landesgesetzlich geregelte Umlagen, insbesondere zugunsten von Gemeindeverbänden (z. B. Kreisumlage), einzubeziehen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten)

Die Vorschrift regelt in Satz 1 das Inkrafttreten. Satz 2 bestimmt, dass Artikel 1 Nummer 2 am 31. Dezember 2020 außer Kraft tritt.