

16.09.22

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichs- gesetzes, des Stabilitätsratsgesetzes sowie weiterer Gesetze

Der Bundesrat hat in seiner 1024. Sitzung am 16. September 2022 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 (Änderung des Finanzausgleichsgesetzes) und Artikel 2 (weitere Änderung des Finanzausgleichsgesetzes)
 - a) Der Bundesrat begrüßt, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die Zusagen des Bundes im Rahmen der Umsetzung des Pakts für den Rechtsstaat sowie des Pakts für den Öffentlichen Gesundheitsdienst für das Jahr 2022 umgesetzt werden sollen.

- b) Der Bundesrat begrüßt ferner, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf – entsprechend der Vereinbarung der Regierungschefinnen und Regierungschefs des Bundes und der Länder vom Juni 2019 – die Verteilung der Umsatzsteuer an die Ergebnisse der Spitzabrechnung für die Beteiligung des Bundes an den flüchtlingsbezogenen Kosten der Länder im Jahr 2021 angepasst werden soll, und betont in diesem Zusammenhang nochmals die Bedeutung einer „atmenden“ Regelung, die sich an der Zahl der nach Deutschland geflüchteten Menschen orientiert. Der Bundesrat hebt weiterhin hervor, dass den Haushalten von Ländern und Kommunen auch im Jahr 2022 zusätzliche Belastungen in erheblichem Umfang (unter anderem für Integration) erwachsen. Im Rahmen der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs des Bundes und der Länder im April 2022 hat der Bund zugesagt, einvernehmlich mit den Ländern in diesem Jahr eine Regelung zur Verstetigung der Beteiligung des Bundes an den flüchtlingsbezogenen Kosten sowie den Aufwendungen für Integration der Länder und Kommunen zu finden, die rückwirkend ab dem 1. Januar 2022 gelten soll. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, aus Gründen der Planungssicherheit für die Haushaltsgestaltung von Ländern und Kommunen baldmöglichst in Beratungen mit den Ländern über eine entsprechende Anschlussregelung zu treten, damit diese noch in diesem Jahr in Kraft treten kann.
- c) Mit Blick auf die flüchtlingsbedingten Kostenbelastungen sowie angesichts einer Reihe kostenträchtiger neuer Bundesgesetze in den Aufgabenbereichen von Ländern und Kommunen in den vergangenen Jahren verweist der Bundesrat darauf, dass die in diesem Zusammenhang wiederholt vorgenommene Kompensation durch Festbeträge anstelle von Umsatzsteueranteilen kritisch gesehen wird. Befristete und nicht dynamisch ausgestaltete Umsatzsteuerfestbeträge können das Ziel einer dauerhaften Kompensation von Belastungen der Haushalte von Ländern und Kommunen in der Übernahme dauerhafter neuer Aufgaben regelmäßig nicht erfüllen, machen aber zeitlich wiederkehrende Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes erforderlich.

2. Zu Artikel 3 Nummer 3 Buchstabe c (§ 3 Absatz 2 StabiRatG)

Nummer 7 Buchstabe c, d - neu - (§ 6 Absatz 2,

Absatz 3 - neu - StabiRatG)

Artikel 3 ist wie folgt zu ändern:

a) In Nummer 3 Buchstabe c § 3 Absatz 2 sind die Wörter „und die Ergebnisse zur Einhaltung der bundes- und jeweiligen landesrechtlichen Verschuldungsregel“ zu streichen.

b) Nummer 7 ist wie folgt zu ändern:

aa) Buchstabe c ist wie folgt zu fassen:

„c) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Bund und Länder stellen jährlich die Ergebnisse der bundes- beziehungsweise landesrechtlichen Verschuldungsregeln in ihren Berichten nach § 3 Absatz 2 dar.““

bb) Nach Buchstabe c ist folgender Buchstabe anzufügen:

„d) Folgender Absatz wird angefügt:

„(3) Der Stabilitätsrat überprüft jährlich die von jeder Gebietskörperschaft ermittelten Ergebnisse eines zwischen Bund und Ländern abgestimmten Analysesystems, das sich an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten aufgrund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin orientiert. Grundlage ist ein einheitliches Konjunkturbereinigungsverfahren.““

Begründung:

§ 6 – neu – StabiRatG „Überwachung der Einhaltung der grundgesetzlichen Verschuldungsregel“ sollte so gefasst werden, dass er die Zweiteilung des Überwachungsverfahrens gemäß dem Kompendium des Stabilitätsrates widerspiegelt. Diese sieht neben der Komponente des harmonisierten Analysesystems auch die Komponente der Ergebnisse der bundes- bzw. jeweiligen landesrechtlichen Schuldenbremse vor.

Dies entspricht den im Überwachungsverfahren sorgsam austarierten verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Artikel 109a Absatz 2 GG (einheitliche Überwachung) und Artikel 109 Absatz 1 und Absatz 3 Satz 5 GG (Haushaltsautonomie der Länder). Nach Artikel 109a Absatz 2 GG in Verbindung mit § 2 Satz 2 und § 5a StabiRatG (in der geltenden Fassung) überwacht der Stabilitätsrat seit dem Jahre 2020 die Einhaltung der Schuldenbremse des Grundgesetzes durch Bund und Länder. Bei der Konkretisierung der neuen Aufgabe galt es, das Spannungsfeld zwischen einerseits Haushaltsautonomie aus Artikel 109 Absatz 1 GG sowie Artikel 109 Absatz 3 Satz 4 GG und andererseits einheitlicher Überwachung, die sich an EU-Vorgaben orientiert (Fiskalvertrag, Stabilitäts- und Wachstumspakt), soweit möglich aufzulösen.

Nach Artikel 109 Absatz 3 Satz 4 GG regeln die Länder die nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse für die Haushalte der Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden. Artikel 109a Absatz 2 GG postuliert, dass die Überwachung der Einhaltung der Vorgaben des Artikel 109 Absatz 3 GG durch Bund und Länder sich an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten auf Grund des Vertrages über die Arbeitsweise der EU zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin orientiert.

Der Bundesrat hatte schon in seiner Stellungnahme an die Bundesregierung anlässlich der letzten Änderung des StabiRatG (BR-Drucksache 814/16 (Beschluss)) darauf hingewiesen, dass die Umsetzung der vereinbarten Überwachung der Einhaltung der grundgesetzlichen Schuldenregel durch den Stabilitätsrat noch der weiteren inhaltlichen Konkretisierung bedurfte, weil sich der statistische und institutionelle Rahmen, der die Einhaltung der Verpflichtungen Deutschlands aus dem Europäischen Fiskalvertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt sicherstellen soll, in wesentlichen Elementen von dem verfassungsrechtlichen Neuverschuldungsverbot des Artikel 109 Absatz 3 GG unterscheidet. Er hatte daher die Bundesregierung um die Klarstellung gebeten, dass das zu entwickelnde Verfahren zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse der verfassungsrechtlich garantierten Haushaltsautonomie der Länder Rechnung trägt und länderspezifische Besonderheiten (zum Beispiel die Ausgestaltung der Konjunkturkomponente des Artikel 109 GG, landesrechtliche Regelungen zur Aufschiebung bewilligter Anschlussfinanzierungen durch vorhandene liquide Mittel, die Berücksichtigung von Entnahmen aus / Zuführungen an Rücklagen und finanziellen Transaktionen und weitere mit den Vorgaben des Grundgesetzes vereinbare landesrechtliche Regelungen) in angemessener Weise berücksichtigt.

Zur Konkretisierung der Aufgabe haben Bund und Länder im Arbeitskreis Stabilitätsrat ein Verfahrenskonzept zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse entwickelt, welches in einem Kompendium festgehalten und am 6. Dezember 2018 vom Stabilitätsrat beschlossen worden ist. Die im Stabilitätsrat gefundene Lösung sieht zur Auflösung des Spannungsfeldes zwei Komponenten vor. Zum einen die Ergebnisse der Überwachung der bundesbeziehungsweise landeseigenen Schuldenbremse (Komponente 1) und zum anderen die Ergebnisse eines hiervon unabhängigen einheitlichen Verfahrens, dem „harmonisierten Analysesystem“ (Komponente 2), welches sich an europäischen Maßstäben orientiert. Die länderspezifischen Besonderheiten werden daher nunmehr im Überwachungsverfahren mittels der Komponente 1 berücksichtigt.

Die Regelung in § 6 - neu - StabiRatG sollte daher gemäß der gefundenen Konkretisierung um einen entsprechenden Absatz ergänzt werden. Anderenfalls wären nach der gesetzlichen Regelung die Ergebnisse der bundesbeziehungsweise jeweiligen landesrechtlichen Schuldenbremse nicht Teil der Überwachung der Schuldenbremse, was mit dem Verfassungsgrundsatz der Haushaltsautonomie der Länder unvereinbar wäre.

Hiermit zusammenhängend sollte die in § 3 Absatz 2 StabiRatG beabsichtigte Einführung der Formulierung „die Ergebnisse zur Einhaltung der bundes- und jeweiligen landesrechtlichen Verschuldungsregeln“ – sie soll die bisherige Formulierung „Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen“ ersetzen – an dieser Stelle gestrichen werden. In der Sache ist sie nämlich, wie im Kompendium zur Schuldenbremse niedergelegt, nunmehr Teil der Überwachung der Schuldenbremse und wird damit im Rahmen des Verfahrens nach § 6 - neu - StabiRatG behandelt und sollte dort geregelt werden.