

29.09.23

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (Haushaltsgesetz 2024 - HG 2024)

Finanzplan des Bundes 2023 bis 2027

Der Bundesrat hat in seiner 1036. Sitzung am 29. September 2023 beschlossen,
zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für
das Haushaltsjahr 2024 gemäß Artikel 110 Absatz 3 des Grundgesetzes

und

zu dem Finanzplan des Bundes 2023 bis 2027 gemäß § 9 Absatz 2 Satz 2 des
Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft und gemäß
§ 50 Absatz 3 Satz 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes

wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf allgemein

1. Die Lage der deutschen Wirtschaft war im Jahr 2022 einerseits stark von der Lockerung der coronabedingten Beschränkungen und andererseits von der hohen Inflation, der Zinswende und den Folgen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine geprägt. In der Gesamtbetrachtung nahm das Bruttoinlandsprodukt (BIP) 2022 im Jahresvergleich preisbereinigt um 1,8 Prozent zu und hat damit mittlerweile das vor der Pandemie bestehende Niveau wieder erreicht. Seit dem Winterhalbjahr befindet sich die Wirtschaft jedoch in einer Schwächephase. Es kam zu einem Rückgang des BIP im Winterhalbjahr 2022 sowie über das Frühjahr 2023 und bis zum jetzigen Zeitpunkt stagnierte die wirtschaftliche Entwicklung.

Die konjunkturelle Lage ist zwar zum einen geprägt von zunächst deutlich sinkenden Energiepreisen, der allmählichen Normalisierung der Lieferketten, dem Rückgang von Materialengpässen, einer rückläufigen Inflationsrate sowie in Teilen der Wirtschaft einem immer noch guten Auftragspolster. Zum anderen belastet aber die schwache Exportnachfrage beziehungsweise die verhaltene Entwicklung der Weltwirtschaft die Industrie. Darüber hinaus belasten die gestiegenen Finanzierungskosten die Wirtschaft – insbesondere die Nachfrage im Bausektor sowie nach Investitionsgütern ist davon negativ betroffen. Die gesunkene, aber immer noch relativ hohe Inflationsrate dämpft weiterhin die private Nachfrage, wenn auch nicht mehr so sehr wie noch im Winterhalbjahr 2022, jedoch verzeichneten die Energiepreise in den letzten Monaten einen erneuten Anstieg. Der immer noch robuste Arbeitsmarkt und die kräftig steigenden Löhne dürften sich aber zunehmend positiv auf den privaten Konsum auswirken.

Die wirtschaftlichen Aussichten sind weiterhin von großer Unsicherheit geprägt und hängen unter anderem stark vom Fortgang des Krieges in der Ukraine, der Entwicklung der Weltwirtschaft und der geopolitischen Lage ab. Strukturell macht sich zudem der zunehmende Fachkräftemangel in immer mehr Bereichen der Wirtschaft deutlich bemerkbar. In ihrer Frühjahrsprojektion geht die Bundesregierung für das Jahr 2023 noch von einem Anstieg des realen BIP von 0,4 Prozent und für das Jahr 2024 von 1,6 Prozent aus. Für 2023 weisen aktuellere Prognosen sogar negative Wachstumsraten aus, für 2024 liegt die Angabe der Bundesregierung noch im Bereich des Prognosespektrums.

2. Das gesamtstaatliche Defizit belief sich im Jahr 2022 auf 2,7 Prozent des nominalen BIP, die Schuldenstandsquote ging auf 66,3 Prozent des BIP zurück. Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte wird im laufenden Jahr erneut von umfangreichen fiskalischen Stützungs- und Entlastungsmaßnahmen sowie der starken Teuerung geprägt. Insbesondere in den Sondervermögen des Bundes, mit denen Aufwendungen im Zusammenhang mit der Energie- und Klimapolitik sowie der Verteidigung finanziert werden, sind in diesem Jahr und den kommenden Jahren hohe Defizite zu erwarten.
3. Von Seiten des Bundes wird zuletzt vermehrt eine „Schieflage“ der Bundesländer-Finzen behauptet. Dabei werden vor allem finanzielle Leistungen an die Länder für die defizitäre Lage des Bundeshaushalts verantwortlich gemacht. Es lässt sich jedoch klar aufzeigen, dass die Haushaltsentwicklung des Bundes nicht durch zunehmende Zahlungen an die Länder bestimmt wird. Die derzeitige Haushaltslage des Bundes ist vielmehr ein durch die aktuellen Krisen (Pandemie und die Auswirkungen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine) verursachtes, vorübergehendes Phänomen.

Die Länder erkennen die vom Bund übernommene Verantwortung und die damit verbundene Übernahme von Finanzierungslasten ausdrücklich an. Sie verweisen zugleich auf die Notwendigkeit einer gesamtstaatlichen Steuerung des Krisenmanagements durch den Bund zur Stabilisierung der Gesamtwirtschaft und zur Bewältigung überregionaler Notlagen. Ungeachtet dessen haben aber auch Länder und Kommunen erhebliche Maßnahmen zur Krisenbewältigung finanziert.

4. Nach Auffassung des Bundesrates zeigt sich ferner, dass die Zahlungen des Bundes an die Länder häufig Folge spezifischer Belastungen sind, die den Haushalten der Länder durch die Bundesgesetzgebung entstehen. Letzteres ist Folge zahlreicher von jeweiligen Bundesregierungen selbst initiierten – zumeist nur befristet und nur teilweise kompensierten – Vorhaben aus den Koalitionsverträgen. Daher ist es aus Sicht der Länder unbedingt erforderlich, dass vom Bund angestoßene Haushaltsbelastungen zur Umsetzung bundespolitisch gewünschter Programme und Maßnahmen ausreichend und vor allem dauerhaft ausgeglichen werden. Die Notwendigkeit dafür zeigt sich beispielhaft an kostenintensiven Programmen, wie zum Beispiel beim Ausbau der Kinderbetreuung, deren weitere finanzielle Unterstützung durch den Bund aktuell jedoch noch zu klären ist. Der Bundesrat erinnert in diesem Zusammenhang auch an die Aussagen des Bundes, Länder und Kommunen dauerhaft bei der Digitalisierung des Bildungswesens über einen Digital Pakt Schule 2.0 mit einer Laufzeit bis 2030 zu unterstützen. Des Weiteren ist zur Bekräftigung der Chancen, die das Deutschlandticket bietet, ein bundesweit einheitlicher Tarif von Bund und Ländern verlässlich und dauerhaft durch eine auskömmliche Finanzierung zu sichern.
5. Der Bundesrat erinnert an die Bedeutung der Gemeinschaftsaufgaben und das damit einhergehende Mitwirkungsgebot des Bundes. Vor diesem Hintergrund hebt der Bundesrat die Bedeutung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) als gemeinsames Instrument von Bund und Ländern hervor. Er stellt fest, dass der GAK-Ansatz im Entwurf 2024 eine drastische Kürzung in Höhe von über 290 Millionen Euro und in der Folge eine Schwächung um rund 25 Prozent erfahren soll. Aus Sicht des Bundesrates werden damit essenzielle aktuelle Herausforderungen und Aufgaben wie insbesondere die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den ländlichen Räumen, der klimaangepasste Waldumbau und die Stärkung der biologischen Vielfalt in Frage gestellt.

Der Bundesrat stellt fest, dass der Haushaltsentwurf der Bundesregierung nach den bereits 2023 erfolgten Kürzungen für das Jahr 2024 deutliche Einsparungen bei den Mitteln für den Zivilschutz sowie die ergänzende Ausstattung im Katastrophenschutz vorsieht. Dies steht im Widerspruch zu anderslautenden Ankündigungen des Bundes für einen Neustart beim Bevölkerungsschutz, zum Beispiel in der Nationalen Sicherheitsstrategie der Bundesregierung. In diesem Zusammenhang erinnert der Bundesrat an seine Entschließung zur „Nachhaltigen Stärkung des Zivil- und Katastrophenschutzes durch den Bund“ (BR-Drucksache 438/22 (Beschluss)).

Darüber hinaus stellt der Bundesrat fest, dass der für die Finanzierung der Weiterentwicklung des Digitalfunks der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) zu einem eigenbeherrschten Breitbandnetz erforderliche Aufbau eines Breitband-Kernnetzes zusätzliche Haushaltsmittel des Bundes erforderlich macht. Der Bundesrat fordert daher, die Haushaltsansätze so anzupassen, dass die hierfür erforderlichen Maßnahmen in 2024 begonnen werden können und langfristig abgesichert sind.

Im Übrigen weist er darauf hin, dass mit dem Bundeshaushalt 2024 eine Vielzahl weiterer Kürzungen (zum Beispiel bei der Förderung von Sprachkitas, Jugendfreiwilligendiensten und Arbeitsmarktprogrammen) einhergeht, durch welche den Ländern und Kommunen dringend benötigte Mittel entzogen werden.

Für mit erheblichen Kostenfolgen für die Länder verbundene Pläne des Bundes, wie zum Beispiel die Änderung der mit erheblichen Mehrkosten verbundenen Approbationsordnung für Ärztinnen und Ärzte, besteht aus Sicht des Bundesrates derzeit kein Spielraum ohne Kostenausgleich des Bundes. Dringlich ist zudem die Krankenhausreform mit Blick auf die dramatische finanzielle Lage der Universitätsklinika.

6. Der Bundesrat sieht die Aussage der Bundesregierung kritisch, dass bei neuen Maßnahmen, bei denen der Bund die Länder unterstützt, der Anteil des Bundes maximal bis zu 50 Prozent betragen darf. Der Bundesrat erwartet mit Sorge, dass in der Folge gerade Länder und Gemeinden mit angespannten Haushaltslagen diese Programme und Hilfen nicht in Anspruch nehmen werden können. In der Folge wird auch der Bund die mit den jeweiligen Maßnahmen verfolgten Ziele nicht erreichen können. Der Bundesrat weist mit Nachdruck darauf hin, dass dadurch gerade das Ziel in Frage gestellt würde, einen notwendigen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland zu leisten.
7. Der Bundesrat stellt fest, dass die weitere Haushaltsplanung mit Blick auf den ausgewiesenen haushaltspolitischen Handlungsbedarf (von jährlich 5 Milliarden Euro ab 2025), die zukünftigen Belastungen beziehungsweise den Tilgungsbedarf aus den Kreditaufnahmen und umfangreichen Sondervermögen zu einer besonderen Herausforderung werden. Der Bundesrat weist daher darauf hin, dass der haushaltspolitische Handlungsbedarf auf der Ausgaben- wie auch auf der Einnahmenseite nicht dazu führen darf, dass Maßnahmen zu Lasten der Länder- und Kommunalhaushalte getroffen werden.
8. In diesem Zusammenhang stellt der Bundesrat fest, dass die vom Bund initiierten steuerlichen Entlastungspakete, wie das Inflationsausgleichsgesetz oder das Jahressteuergesetz 2022, in diesem und in den kommenden Jahren zu umfangreichen Steuermindereinnahmen in den Haushalten von Bund, Ländern und Kommunen führen werden. Diese erhöhen angesichts anhaltender Krisen, einer stagnierenden Wirtschaft und einer stark steigenden Zinsbelastung die Herausforderungen für die öffentlichen Haushalte.
9. Der Bundesrat stellt fest, dass aufgrund des fortwährenden russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine die Zahl von Kriegsflüchtlingen in Deutschland anhaltend hoch ist. Hinzu kommt eine steigende Zahl von Geflüchteten aus anderen Staaten. Die Länder und insbesondere die Kommunen stehen erneut vor der Herausforderung, die Schutzsuchenden entsprechend zu unterstützen. Der Bundesrat begrüßt die finanzielle Unterstützung des Bundes zur Bewältigung dieser Aufgaben in 2023. Insgesamt reichen die Hilfen jedoch angesichts der stark anwachsenden Zahl an Geflüchteten bei weitem nicht aus.

Er geht deshalb davon aus, dass der Bund seine finanzielle Unterstützung intensiviert und dynamisch an die Zahl der Flüchtenden anpassen wird.

10. Der Bundesrat hatte zuletzt zum Haushaltsgesetz 2022 des Bundes an die Zusage des Bundes erinnert, schrittweise einen höheren Anteil an den Erstattungen an die Deutsche Rentenversicherung nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) zu übernehmen und von der Bundesregierung einen nächsten Entlastungsschritt eingefordert (BR-Drucksache 115/22 (Beschluss)). Diese Bitte hat der Bundesrat im Rahmen der Befassung mit dem Bundeshaushalt 2023 erneuert (BR-Drucksache 330/22 (Beschluss)). Bislang hat die Bundesregierung nur darauf verwiesen, dass der Bund im Jahr 2021 seinen Anteil bei den AAÜG-Lasten auf 50 Prozent erhöht hat, obwohl das Rentenrecht in die Zuständigkeit des Bundes fällt. Der Bundesrat sieht diese Entlastung weiter als einen ersten Schritt an und fordert den Entlastungsschritt im Rahmen eines konkreten Stufenplans bis zu einer vollständigen Übernahme der AAÜG-Lasten ein.