

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags – Drucksache 17/10976 –

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags wie folgt:

Zu den Nummern 1 und 2 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Bundesregierung und Länder haben sich am 24. Juni 2012 auf Eckpunkte zur innerstaatlichen Umsetzung der neuen Vorgaben des Fiskalvertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts geeinigt, die von der Bundesregierung am 27. Juni 2012 und vom Bundesrat im Rahmen einer Entschließung am 29. Juni 2012 (Bundesratsdrucksache 400/12) gleichlautend beschlossen wurden. Mit dem vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags werden die hierin vereinbarten Regelungen zur Umsetzung der neuen europäischen Vorgaben sowie die in diesem Zusammenhang getroffene Vereinbarung zur gemeinsamen Finanzierung der Betriebs- und Investitionskosten von 30 000 zusätzlichen Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren in vollem Umfang umgesetzt.

Der Bund hat den Ländern in den Verhandlungen zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages u. a. zugesagt, ihnen entsprechend des Verteilungsmaßstabs gemäß Kinderförderungsgesetz (KiföG) für Betriebskosten jährlich 75 Mio. Euro aus dem Umsatzsteueraufkommen zu überlassen. Wie schon im KiföG ist die Gewährung von Zuschüssen zu den Betriebskosten für die ausbaubedingten zusätzlichen Betriebskosten an die Errichtung und Bereitstellung der neu geschaffenen Plätze und damit an den Ausbaufortschritt geknüpft; erst ab diesem Zeitpunkt fallen Betriebskosten an. Folgerichtig und entsprechend der Regelung in Artikel 2 KiföG regelt Artikel 4 des vorliegenden Gesetzentwurfs, dass der Bund den Ländern über einen Festbetrag bei der Umsatzsteuerverteilung im Jahr 2014 einmalig 37,5 Mio. Euro und ab 2015 dauerhaft jährlich 75 Mio. Euro zur Verfügung stellt. Die Forderung des Bundesrats, dass der Bund den Ländern den Be-

trag von 75 Mio. Euro bereits ab 2013 in voller Höhe zur Verfügung stellen soll, wird daher abgelehnt.

Die Bundesregierung steht unverändert zu ihrer Zusage, auch die weiteren im Zusammenhang mit der Umsetzung des Fiskalvertrags getroffenen Verabredungen zeitgerecht umzusetzen. Sie verweist hierzu auf die in den Eckpunkten getroffenen Vereinbarungen. In Bezug auf die Kompensationszahlungen nach Artikel 143c des Grundgesetzes – GG – („Entflechtungsmittel“) haben Bund und Länder vereinbart, noch im Herbst 2012 zu einer Entscheidung zu kommen. Die Bundesregierung bekräftigt ihre Bereitschaft, einen konstruktiven Beitrag zu einer fristgerechten Lösung zu leisten und erwartet dasselbe von den Ländern. Sie weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das Ziel der Föderalismusreform I nicht eine dauerhafte Mitfinanzierung früherer Gemeinschaftsaufgaben bzw. Bereitstellung von Finanzhilfen durch den Bund, sondern im Endergebnis ein vollständiger Rückzug des Bundes aus diesen Gebieten ist. Artikel 143c GG regelt insofern finanzielle Übergangsbestimmungen, die auf eine schrittweise Rückführung der Kompensationszahlungen abzielen.

Zu Nummer 3 (Artikel 1 Nummer 3 – neu –; § 51 Absatz 3 – neu – HGrG)

Die Bundesregierung lehnt die vom Bundesrat geforderte Ergänzung des § 51 HGrG ab.

In den zwischen der Bundesregierung und den Ländern vereinbarten Eckpunkten zur Umsetzung des Fiskalvertrags ist festgelegt, dass die Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich garantierten Haushaltsautonomie ausschließlich durch die Einhaltung ihrer bestehenden Verpflichtungen aus Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 143d GG beitragen. Dieser Vereinbarung wird dadurch, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf keine über die Vorgaben des Grundgesetzes hinausgehenden Verpflichtungen für die Länder geschaffen

werden und der Bund in dem in Artikel 143d GG festgelegten Übergangszeitraum der Schuldenbremse das Risiko möglicher Sanktionszahlungen des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakt übernimmt, vollumfänglich Rechnung getragen.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Ergänzung beschränkt sich daher auf eine einfachgesetzliche Verpflichtung der Länder auf die Einhaltung der einschlägigen Vorgaben des Grundgesetzes und entbehrt damit eines eigenständigen Regelungsgehalts. Sie hat vielmehr den Charakter einer politischen Deklaration, die zudem über den Wortlaut der Bund-Länder-Vereinbarung hinausgeht und deren Aufnahme in den Gesetzestext – auch in der europapolitischen Außenwirkung – den Anschein erwecken könnte, dass sich in Deutschland nicht alle staatlichen Ebenen zu ihrer gemeinsamen Verantwortung, die Vorgaben des Fiskalvertrags und des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts zu erfüllen, bekennen.

Inwiefern die Aufnahme dieser Formulierung in den Gesetzestext eine Auslegungshilfe für die weiteren gesetzlichen Ausgestaltungen im Zusammenhang mit dem Fiskalvertrag darstellt, ist nicht ersichtlich. So es denn einer derartigen Auslegungshilfe bedürfte, wäre die Gesetzesbegründung hierfür der richtige Ort.

Zu Nummer 4 (Artikel 5 Nummer 2 – § 4 Absatz 1 Satz 1 und 2 KitaFinHG)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Die Regelung des § 4 Absatz 1 Satz 1 und 2 entspricht Artikel 4 Absatz 2 der bestehenden Verwaltungsvereinbarung zum Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2008–2013 und ist gemeinsam mit allen Ländern 2007 vereinbart worden. Die hier genannten Fristen für den Abschluss der Investitionen bis 31. Dezember 2013 und den Abschluss des Mittelabrufs bis zum 30. Juni 2014 sind in Hinblick auf das Inkrafttreten des Rechtsanspruchs auf frühkindliche Förderung ab dem vollendeten ersten Lebensjahr zum 1. August 2013 sachgerecht. Länder, Kommunen und Träger sind diese Fristen spätestens seit der Unterzeichnung der Verwaltungsvereinbarung durch alle Länder am 18. Oktober 2007 bekannt, so dass hinreichend Zeit für eine entsprechende Investitionsplanung gegeben ist. Erklärtes Ziel der zusätzlichen Finanzhilfen des Bundes für die benötigten 30 000 zusätzlichen Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren ist die erforderliche Beschleunigung der Ausbaudynamik. Mit dem Vorschlag der Länder wird im Gegenteil ein Anreiz für einen Rückgang der Ausbaudynamik gesetzt.

Zu Nummer 5 (Artikel 5 Nummer 2)

- a) Zu § 4 Absatz 2, Absatz 3 Satz 2 Nummer 2 bis 4, Absatz 4 KitaFinHG

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Mit den Regelungen des § 4 wird den Interessen der Länder bereits umfangreich Rechnung getragen, indem die Regelungen der im Jahr 2007 einstimmig mit den Ländern vereinbarten bestehenden Verwaltungsvereinbarung zum Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2008–2013 geändert und die Fristen für den Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung und die Vorlage des Abschlussberichts aufgeschoben werden. Die im Gesetzentwurf enthaltenen neuen,

späteren Stichtage 31. Oktober 2014 für den Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung und 31. Dezember 2014 für den Abschlussbericht sind mit Vertretern der Länder bereits am 22. August 2012 konsentiert worden. Sie stellen einen angemessenen Ausgleich zwischen der notwendigen Steigerung der Ausbaudynamik und dem Interesse der Beteiligten und der Öffentlichkeit an frühzeitiger Bilanzierung des Investitionsprogramms auf der einen Seite und dem Interesse einzelner Länder, Kommunen und Träger nach einer Verlängerung der Fristen aufgrund 2007 von ihnen nicht absehbarer Verfahrensverzögerungen auf der anderen Seite dar.

Die in § 4 Absatz 3 vorgesehenen Angaben für den vorläufigen und den endgültigen Abschlussbericht sind erforderlich und angemessen zur Überprüfung der Finanzierungsanteile und der Erfolgskontrolle des Investitionsprogramms. Die Zwischenevaluierung des Investitionsprogramms durch das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) hat gezeigt, dass aufgrund der bestehenden Regelungen der Verwaltungsvereinbarung zum Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2008–2013 keine hinreichend validen Aussagen zu diesen zentralen Punkten möglich sind. Die Bundesregierung hat ihre Zustimmung zur Verlängerung der Fristen für den Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung und für die Vorlage des Abschlussberichts daher an die Konkretisierung und Anpassung der mitzuteilenden Angaben geknüpft, die nun in der Regelung des § 4 Absatz 3 erfolgt. Die Bundesregierung geht davon aus, dass diese Angaben für eine ordnungsgemäße Steuerung der Mittelverteilung und eine ordnungsgemäße Bedarfsplanung erforderlich sind und daher sowohl auf Ebene des Landes als auch der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe vorliegen müssen. Die Mitteilung dieser Angaben stellt daher einen allenfalls geringfügigen zusätzlichen Verwaltungsaufwand dar. Da entsprechende Angaben nach der Regelung des § 9 Absatz 1 bis 3 zudem im Rahmen des neuen Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2013–2014 zum gleichen Stichtag zu erbringen sind, bestehen auch hier Synergien, die den Verwaltungsaufwand möglichst gering halten.

- b) Zu § 7 Absatz 3 Satz 1, Satz 2 Nummer 1 und 2 KitaFinHG

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Die Regelung einer „parallelen Gemeinschaftsfinanzierung“ ist ausdrücklich in den mit Vertretern der Länder am 22. August 2012 vereinbarten „Eckpunkten eines Gesetzes ‚Investitionsprogramm Kinderbetreuungsfinanzierung‘ 2013–2014“ vorgesehen. Die Protokollerklärung hat lediglich Bezug genommen auf den „Verteilungsmaßstab gemäß KiföG“. Die in § 7 Absatz 3 geregelte „parallele Gemeinschaftsfinanzierung“ ist erforderlich, um die im Hinblick auf das Inkrafttreten des Rechtsanspruchs auf frühkindliche Förderung für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr im August 2013 notwendige massive Erhöhung der Ausbaudynamik zu erreichen, die Erforderlichkeit und Zweckhaftigkeit der Finanzhilfen im Sinne von Artikel 104b GG zu gewährleisten und eine gemäß Artikel 104a GG unzulässige Vollfinanzierung des Ausbaus durch den Bund zu vermeiden. Die Zwischenevaluierung des bestehenden Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2008–2013 durch das FiFo Köln hat ergeben, dass die Länder bislang weit über-

wiegend eine so genannte serielle Gemeinschaftsfinanzierung praktiziert haben, d. h. ausschließlich oder überwiegend die Ausbauinvestitionen allein durch Bundesmittel finanziert haben. Ihre zugesagten Eigenanteile hat die überwiegende Zahl der Länder bislang nicht vollständig nachprüfbar erbracht. Darüber hinaus enthält Artikel 104b GG bei Weiterführung eines Investitionsprogramms erhöhte Anforderungen. Die Nachweisvarianten kommen den Ländern hier weitest möglich entgegen, gehen über Vorschriften in vergleichbaren Investitionsprogrammen weit hinaus und ermöglichen den Ländern gerade die Berücksichtigung unterschiedlicher Finanzierungssysteme.

In der Ausgestaltung der „parallelen Gemeinschaftsfinanzierung“ in § 7 Absatz 3 ist die Bundesregierung den Länderwünschen bereits weitest möglich entgegengekommen, indem Variante 1, die entsprechend der Logik eines Investitionsprogramms nur auf Investitionen abstellt, den Nachweis der Länderanteile nicht bezogen auf jede Einzelinvestition, sondern zeitraumbezogen zulässt. Die von einigen Ländern gewünschte, im Rahmen eines Investitionsprogramms ungewöhnliche Gesamtbetrachtung aller Ausbaubeiträge auf Grundlage des Kinderförderungsgesetzes unter Anrechnung der Betriebskostenanteile wird durch Variante 2 ermöglicht. Das Kinderförderungsgesetz und seine Finanzierung haben dabei bewusst nicht auf einen bestimmten Stichtag, sondern wegen des sehr unterschiedlichen Ausbaustandes auf den bereits durch das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) finanzierten Ausbaustand angesetzt. Die durch das TAG eingeführte Verpflichtung der Länder auf Bereitstellung eines entsprechenden bedarfsgerechten Angebots findet sich nunmehr in § 24a Absatz 3 des Achten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VIII). Hierauf war daher bei der – aufgrund der Wünsche einiger Länder berücksichtigten – Gesamtbetrachtung in Variante 2 zu verweisen; der von den Ländern vorgeschlagene Stichtag Anfang 2008 ist vor diesem Hintergrund nicht sachgerecht und könnte im

Ergebnis zu einer unzulässigen doppelten Anrechnung von Finanzierungsanteilen führen.

Das Wahlrecht zwischen den Varianten 1 und 2 beim Nachweis der Eigenanteile berücksichtigt damit gerade die unterschiedlichen Fördersysteme und Förderschwerpunkte in den einzelnen Ländern.

c) Zu § 9 Absatz 1 bis 3 KitaFinHG

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

In den mit Vertretern der Länder am 22. August 2012 vereinbarten Eckpunkten ist ausdrücklich die Einführung eines „qualifizierten Monitorings“ vorgesehen. Die in § 9 Absatz 1 bis 3 vorgesehenen Angaben sind erforderlich und angemessen zur laufenden Überprüfung der Finanzierungsanteile und der Erfolgskontrolle des Investitionsprogramms. Die Zwischenevaluierung des Investitionsprogramms durch das FiFo Köln hat gezeigt, dass die Regelungen der vorangegangenen Verwaltungsvereinbarung zum Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2008–2013 keine hinreichend validen Aussagen zu diesen zentralen Punkten möglich machen. Die Bereitstellung der zusätzlichen Finanzhilfen des Bundes ist daher schon wegen Artikel 104b GG an die in § 9 Absatz 1 bis 3 geregelten konkretisierten Angaben zu knüpfen. Dies berücksichtigt der Vorschlag der Länder nicht, der keinerlei Qualifizierung im Vergleich zum bisherigen Investitionsprogramm bietet.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die in § 9 Absatz 1 bis 3 vorgesehenen Angaben für eine ordnungsgemäße Steuerung der Mittelverteilung und eine ordnungsgemäße Bedarfsplanung erforderlich sind und daher sowohl auf Ebene des Landes als auch der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe vorliegen müssen. Die Mitteilung dieser Angaben stellt daher einen allenfalls geringfügigen zusätzlichen Verwaltungsaufwand dar.

