

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes
über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2019
(Haushaltsgesetz 2019)
– Drucksache 19/3400 –**

und

**Finanzplan des Bundes 2018 bis 2022
– Drucksache 19/3401 –**

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 970. Sitzung am 21. September 2018 beschlossen,
zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2019 gemäß
Artikel 110 Absatz 3 des Grundgesetzes
und

zu dem Finanzplan des Bundes 2018 bis 2022 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 und zum Finanzplan allgemein

1. Die deutsche Wirtschaft befindet sich derzeit noch in einer Phase der Hochkonjunktur, der Aufschwung hat im ersten Halbjahr jedoch an Dynamik verloren. Dies und die sich zunehmend abzeichnenden Kapazitätsengpässe deuten darauf hin, dass der Höhepunkt der Wachstumsphase überschritten sein könnte. Darüber hinaus haben die Risiken für die weitere konjunkturelle Entwicklung insbesondere im außenwirtschaftlichen Bereich eher zu- als abgenommen. Dies zeigt sich vor dem Hintergrund sich verschärfender internationaler Handelskonflikte, etwa im Zusammenhang mit der US-amerikanischen Zollpolitik. Des Weiteren sind als Risiken der anstehende – bezüglich der Modalitäten immer noch ungeklärte – Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union zu nennen, aber auch die fortbestehende Fragilität innerhalb des europäischen Bankensystems sowie die hohe Verschuldung in einigen europäischen Staaten.

2. Die deutschen Staatsfinanzen profitieren aktuell von den positiven wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und entwickeln sich weiterhin günstig. Auf kurze bis mittlere Frist ist – sofern sich die beschriebenen Risiken nicht materialisieren – mit einem fortgesetzten soliden, aber nicht weiter zunehmenden Wachstum der Steuereinnahmen zu rechnen. Auf mittlere bis längerfristige Sicht müssen sich allerdings alle staatlichen Ebenen parallel zu einem absehbar nachlassenden Wirtschaftswachstum auf zunehmende Haushaltsbelastungen einstellen. Neben künftig wieder ungünstigeren Finanzierungskonditionen wird insbesondere der demografische Wandel in den nächsten Jahrzehnten die fiskalische Entwicklung in Deutschland maßgeblich bestimmen. Gleichzeitig das Ziel strukturell ausgeglichener Haushalte beizubehalten und Wachstumsimpulse durch die Bedienung fortdauernder Investitionsbedarfe (z. B. für Verkehrsinfrastruktur, Wohnraumförderung, Digitalisierung, Einhaltung der Klimaschutzziele sowie in den Bereichen Kinderbetreuung, Schulen und Integration) freizusetzen, macht eine solide, verantwortungsvolle und zukunftsorientierte Finanzpolitik unerlässlich. Ausgabendisziplin und die Sicherung der staatlichen Einnahmehasis sind die Voraussetzungen dafür, dass auch künftig finanzpolitische Herausforderungen bei Einhaltung der verfassungsrechtlichen Verschuldungsgrenzen bewältigt werden können.
3. Deutschland erfüllt im Projektionszeitraum 2018 bis 2022 die europäischen Anforderungen eines mittelfristig strukturell annähernd ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalts. Auch die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote in Maastricht-Abgrenzung sinkt – absehbar auch für die Zukunft – kontinuierlich. Der Bundesrat erkennt an, dass die Bundesregierung mit dem vorgelegten Haushaltsentwurf einen wesentlichen Beitrag dazu leistet, dass im Jahr 2019 die erlaubte Maastricht-Obergrenze von 60 % des Bruttoinlandsprodukts voraussichtlich erstmals seit dem Jahr 2002 wieder unterschritten wird.
4. Gegenwärtig erlauben die günstigen Rahmenbedingungen der Bundesregierung, eine insgesamt expansiv ausgerichtete Ausgabenpolitik und das Ziel eines annähernd strukturell ausgeglichenen Haushalts in Einklang zu bringen. Durch Einhaltung eines angemessenen Sicherheitsabstands zur strukturellen Defizitobergrenze kann auch bei Eintrübung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Weg einer soliden und zukunftsorientierten Finanzpolitik weiter beschritten werden.
5. Mit Blick auf den zwischenzeitlich erreichten Schuldenstand des Fonds Deutsche Einheit verweist der Bundesrat auf seine Stellungnahme vom 8. Juni 2018 in der Bundesrats-Drucksache 125/18 (Beschluss).
6. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass der Bund seine Beteiligung an den flüchtlingsbedingten Kosten von Ländern und Gemeinden auch im Jahr 2019 weitgehend unverändert weiterführen will. Die dabei vom Bund für 2019 angebotene Beteiligung an den flüchtlingsbedingten Kinderbetreuungskosten i. H. v. 435 Mio. Euro stellt aber nur einen Bruchteil der auch zukünftig anfallenden flüchtlingsbedingten Betreuungskosten dar. Der Bundesrat fordert den Bund auf, in der Haushaltsplanung zu berücksichtigen, dass die Bundesbeteiligung an den flüchtlingsbedingten Kosten von Ländern und Gemeinden auch in den Jahren ab 2020 in adäquater Höhe fortgesetzt wird. Grundlage für eine zukünftige Beteiligung des Bundes müssen die bisherigen Erfahrungen und die zu erwartenden Belastungen sein. Auf dieser Basis muss eine effizientere und lastengerechte Regelung geschaffen werden, wobei nicht davon auszugehen ist, dass die Gesamtkosten zukünftig sinken werden.
7. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Erstattungen der ostdeutschen Länder an den Bund nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG), die im Jahr 2016 noch eine Höhe von rund 2,7 Mrd. Euro hatten, im Jahr 2022 insgesamt ein Niveau von voraussichtlich rund 3,1 Mrd. Euro erreicht haben werden. Die Größenordnung und Dynamik der Erstattungen ist für Länder mit einer ausgeprägten Struktur- und Finanzschwäche eine erhebliche Last, die den weiteren ostdeutschen Aufholprozess und die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland erschwert. Der Bundesrat erinnert deshalb an die Zusage des Bundes, schrittweise einen höheren Anteil der Erstattungen an die Deutsche Rentenversicherung nach dem AAÜG zu übernehmen. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, eine erste signifikante Erhöhung des Bundesanteils mit dem Bundeshaushalt 2019 umzusetzen.
8. Der Bundesrat begrüßt die Anstrengungen der Bundesregierung, die Förderung der ländlichen Entwicklung, insbesondere die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, zu stärken und finanziell auszubauen. Die Aufstockung der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ scheint ein geeignetes Instrument, um dieses Ziel zu erreichen. Allerdings bestehen nach wie vor Bedenken, dass die Flexibilität zum Einsatz der Mittel für die Länder nicht gegeben ist. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, die Veranschlagung der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des

Küstenschutzes“ hinsichtlich einer flexibleren Anwendung für die Länder zu überprüfen. Dies betrifft insbesondere die Übertragbarkeit der Bundesmittel, die Erforderlichkeit von Zweckbindungen, die Angleichung der Höhe der Verpflichtungsermächtigungen an das Niveau der GRW und die Einbettung des Sonderrahmenplans in das Gesamtkonzept der Gemeinschaftsaufgabe.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Ziffern 1 bis 4:

Die Bundesregierung nimmt die Würdigung der Finanzpolitik durch den Bundesrat zur Kenntnis. Die vom Bundesrat aufgezeigten Herausforderungen und Risiken wurden im Finanzplan bis 2022 in angemessener Weise berücksichtigt.

Zu Ziffer 5:

Wegen des zu erwartenden Auslaufens der Abfinanzierung des 'Fonds Deutsche Einheit' entfällt die Grundlage für die im Zuge des Solidarpaktfortführungsgesetzes vom 20. Dezember 2001 insoweit vereinbarten Kompensationsleistungen der Länder zum Jahresende 2018. Durch eine entsprechende Anpassung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder bei Vorlage der im Flüchtlingskontext vorzunehmenden Anpassungen des Finanzausgleichsgesetzes wird der Bund seine den Ländern am 26. Juni 2013 gemachte Zusage einlösen.

Zu Ziffer 6:

In Umsetzung des Koalitionsvertrags sieht der Finanzplan insgesamt weitere 8 Mrd. Euro zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei den Flüchtlingskosten (Integrationspauschale, Kosten der Unterkunft, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge) in den Jahren bis 2021 vor. Die Entlastungen im Jahr 2019 werden entsprechend dem Beschluss der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder auf dem Niveau des Jahres 2018 fortgeführt. Diese umfassen

- die Pauschale für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Höhe von 350 Mio. €,
- die Fortführung der Integrationspauschale in Höhe von 2 Mrd. € bis Ende 2019, die in 2019 einmalig um 435 Mio. € erhöht wird,
- die vollständige Entlastung der Gemeinden von den Kosten der Unterkunft und Heizung für anerkannte Asyl- und Schutzberechtigte im SGB II im Jahr 2019 sowie
- die weitere Beteiligung an den Kosten für Asylbewerber und Flüchtlinge von der Registrierung bis zur Erteilung eines erstmaligen Bescheids durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Höhe von monatlich 670 € je Flüchtling. Für abgelehnte Antragsteller werden pauschal für einen weiteren Monat ebenfalls 670 € gezahlt.

Unabhängig hiervon ist vorgesehen, dass der Bund die Länder und Gemeinden auch ab 2020 ff. weiter unterstützt. Der Bund hält es für erforderlich, die Maßnahmen ab 2020 effizienter auszugestalten und wird hierzu entsprechende Vorschläge vorlegen.

Zu Ziffer 7:

Im Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) wird der Grundsatz der Funktionsnachfolge des Staats- und Einigungsvertrags im Rahmen der Deutschen Einheit angewandt. Nur so lassen sich die differenzierten Finanzierungs- und Erstattungsschlüssel zwischen der Deutschen Rentenversicherung Bund, den neuen Ländern und dem Bund erklären. Die Versorgungslasten der ostdeutschen Länder (inklusive AAÜG-Erstattungen) liegen um etwa ein Drittel unter denen der westdeutschen Länder. Dies gilt sowohl für die Ausgabenanteile wie auch für die Ausgaben je Einwohner.

Zu Ziffer 8:

Die Bundesregierung nimmt die Bitte des Bundesrats, die Veranschlagung der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) hinsichtlich einer flexibleren Anwendung für die Länder zu überprüfen, zur Kenntnis.

Die Agrarministerkonferenz hat zum Thema Vereinfachung bzw. Flexibilisierung der Mittelbereitstellung des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK)

am 27. April 2018 die Haushalts- und Koordinierungsreferenten der Länder (HuK) beauftragt, gegenüber dem von Bundesregierung und den Landesregierungen gebildeten Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) einen Bericht mit Vorschlägen über Möglichkeiten der flexibleren Inanspruchnahme von Bundesmitteln GAK vorzulegen. Die Länder haben dem Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung den entsprechenden Bericht mit weitreichenden Änderungsvorschlägen zu Vereinfachungen bzw. Flexibilisierungen im Rahmen der Mittelbereitstellung des Bundes für die GAK am 24. August 2018 vorgelegt.

Ob und in welchem Umfang die Vorschläge der Länder aus Sicht der Bundesregierung als zielführend betrachtet werden können, bedarf in diesem Zusammenhang insbesondere im Hinblick auf die Wahrung angemessener Gestaltungsspielräume auch des Bundes sowie des parlamentarischen Budgetrechts der sorgfältigen Prüfung. Die Bundesregierung ist grundsätzlich bereit, zielführende Optimierungsansätze unter Beachtung der dazu einschlägigen rechtlichen und administrativen Vorgaben in einem konstruktiven Dialog gemeinsam mit den Ländern zu entwickeln. Es ist dazu vorgesehen, den Bericht im Rahmen einer HuK-Sitzung am 16. Oktober 2018 mit den Ländern zu erörtern.

