

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

### Entwurf eines Gesetzes

**über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2023  
(Haushaltsgesetz 2023)**

– Drucksache 20/3100 –

und

**Finanzplan des Bundes 2022 bis 2026**

– Drucksache 20/3101 –

### Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

#### Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 1024. Sitzung am 16. September 2022 beschlossen, zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2023 gemäß Artikel 110 Absatz 3 des Grundgesetzes

und

zu dem Finanzplan des Bundes 2022 bis 2026 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. Nachdem das Bruttoinlandsprodukt 2021 im Jahresvergleich preisbereinigt um 2,6 Prozent zunahm, war die deutsche Wirtschaft auch zu Beginn des Jahres 2022 auf einen Wachstumspfad eingeschwenkt. Die fortgesetzten Lieferkettenprobleme, Material- und Rohstoffknappheiten und die durch den russischen Angriffskrieg ausgelöste Energiepreiskrise sowie die damit nochmals gestiegenen hohen Inflationsraten zeichnen derzeit jedoch ein insgesamt sehr unsicheres Bild der weltwirtschaftlichen Lage. Dies belastet die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland deutlich. Infolgedessen tritt das Wachstum seit dem Frühjahr auf der Stelle. Während der private und staatliche Konsum noch stützend wirkten, insbesondere mit Blick auf die Nachfrage nach Dienstleistungen, dämpfte die Außenwirtschaft zuletzt das Wirtschaftsgeschehen. Die zahlreichen Risiken für die wirtschaftliche Entwicklung werden sich aus heutiger Sicht fortsetzen. Das betrifft private Haushalte und Unternehmen gleichermaßen, die Unsicherheit ob des weiteren Verlaufs des Krieges sowie der Preisentwicklung – insbesondere bei Gas- und Rohstoffpreisen – und die wirtschaftliche Lage in

China lassen die Perspektiven für dieses und das nächste Jahr deutlich ungünstiger erscheinen als noch zu Jahresbeginn erwartet.

Die Ungewissheit über die weitere Entwicklung bleibt damit außergewöhnlich ausgeprägt. Die Bundesregierung rechnet in ihrer Frühjahrsprojektion mit einem realen Wachstum von 2,2 Prozent in diesem und 2,5 Prozent im nächsten Jahr. Aktuellere Prognosen weisen überwiegend niedrigere Wachstumsraten aus. Der Arbeitsmarkt erweist sich insgesamt weiterhin als sehr stabil, die Beschäftigung nimmt trotz schwieriger Bedingungen weiter zu. Der zunehmende Fachkräftemangel zeigt sich mittlerweile quer über zahlreiche Branchen hinweg und hat sich gemäß einschlägiger Umfragen weiter verschärft.

Vor dem Hintergrund der Energiepreisentwicklung, der Dynamik der Nahrungsmittelpreise und des anhaltend hohen Preisdrucks auf den vorgelagerten Stufen (Erzeuger- und Importpreise) ist die Inflationsrate in Deutschland weiterhin hoch. Zur Mitte des Jahres hat sich – vor allem infolge der zeitlich befristeten Maßnahmen des beschlossenen zweiten Entlastungspakets – der Preisauftrieb zwar etwas verlangsamt. Perspektivisch dürfte aber die Inflationsrate zunächst auf hohem Niveau verbleiben.

2. Der Haushaltsplanentwurf und die mittelfristige Finanzplanung der Bundesregierung sehen – sofern der Pandemieverlauf sich nicht wieder verschärft – auslaufende pandemiebedingte fiskalische Stützungsmaßnahmen und damit Kürzungen auf der Ausgabenseite vor. Der Bundesrat erinnert im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung ein weiteres Mal daran, dass der Bund den Ländern die hälftige Übernahme der bislang von ihnen getragenen Haushaltsbelastungen im Zusammenhang mit der pandemiebedingten Erweiterung der Entschädigungsleistungen nach § 56 Absatz 1a IfSG zugesagt hat.
3. Der Bundesrat stellt fest, dass der Bundeshaushalt weiterhin vor großen finanz- und haushaltspolitischen Herausforderungen steht. Dies betrifft zum einen die Finanzierung der sicherheitspolitischen Neuausrichtung in Anbetracht der geänderten europäischen Sicherheitslage. Zum anderen resultiert das aus der Finanzierung der klima- und energiepolitischen Ziele.
4. Der Bundesrat stellt fest, dass diese Herausforderungen die öffentlichen Haushalte absehbar über einen längeren Zeitraum stark belasten werden. Er erinnert in diesem Zusammenhang ebenfalls daran, dass dies auch auf Länder und Kommunen zutrifft, da diese die Transformation hin zur Klimaneutralität durch ambitionierte und kostenträchtige eigene Klimapläne, Maßnahmen und Programme mit großer Kraft vorantreiben und zudem auch selbst von steigenden Energiekosten belastet werden.
5. Der Bundesrat hebt zudem hervor, dass Länder und Kommunen künftig vor weitere neue Aufgaben in bedeutendem Umfang gestellt werden. Länder und Kommunen tragen im föderalen Staatsaufbau die Verantwortung für wichtige Zukunftsfelder sowie für einen großen Teil der öffentlichen Infrastruktur. Insbesondere letztere sieht sich, etwa mit Blick auf Investitionen in Kinderbetreuung, Bildung und Wissenschaft, in den letzten Jahren stark gewachsenen neuen Anforderungen gegenüber.
6. Der Bundesrat stellt fest, dass mit der von der Europäischen Zentralbank (EZB) jüngst eingeleiteten Zinswende die Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte absehbar wieder zunehmen wird und sie die haushaltspolitischen Spielräume verengen kann. Vor diesem Hintergrund stellt der Bundesrat fest, dass die Bundesregierung zur Einhaltung der regulären Kreditobergrenze der Schuldenbremse im Rahmen des Bundeshaushalts 2023 bei Auflösungen von Rücklagen aus Vorjahren eine Nettokreditaufnahme von rund 17 Milliarden Euro im Kernhaushalt vorsieht.
7. Der Bundesrat betont einmal mehr, wie wichtig eine nachhaltige und dauerhafte Förderung der frühkindlichen Bildung ist. Er begrüßt daher, dass die Bundesregierung in ihrem Haushaltsplanentwurf zumindest für die Jahre 2023 und 2024 die hierfür bereits zugesagten Mittel eingeplant hat. Die notwendige Förderung in diesem wichtigen Bereich kann aus Sicht des Bundesrates jedoch nur gelingen, wenn der Bund die zur Umsetzung der von den Ländern eingeleiteten Maßnahmen notwendigen Mittel dauerhaft zur Verfügung stellt. Darüber hinaus müssen die Mittel den weiteren Entwicklungsbedarfen entsprechend angepasst werden. Der Bundesrat geht in diesem Zusammenhang davon aus, dass die Bundesregierung zügig in Gespräche mit den Ländern eintritt.
8. Die Unterbringung, Verpflegung und Betreuung der Geflüchteten aus der Ukraine bleiben mit Blick auf die Fortdauer des Krieges in der Ukraine eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Der Bundesrat begrüßt daher, dass die zwischen Bund und Ländern getroffene Vereinbarung zügig gesetzlich umgesetzt worden ist. Der Bundesrat begrüßt ferner, dass der Bund die Länder und Kommunen im Jahr 2022 zunächst mit insgesamt 2 Milliarden Euro bei den Mehraufwendungen für die Unterbringung und Betreuung über einen erhöhten Anteil der Länder an der Umsatzsteuer unterstützt.

Der Bundesrat hebt hervor, dass durch die aktuell vereinbarten Regelungen zwar eine Mitfinanzierung des Bundes an den entstehenden Kosten erfolgt, allerdings erwachsen den Haushalten von Ländern und Kommunen im Rahmen der sonstigen Flüchtlingsunterbringung weiterhin zusätzliche Belastungen in erheblichem Umfang (unter anderem für Integration). Der Bundesrat erinnert daher an die noch fehlende Anschlussregelung zur Beteiligung des Bundes an den flüchtlingsbezogenen Kosten sowie den Aufwendungen für Integration der Länder und Kommunen rückwirkend zum 1. Januar 2022.

Hinsichtlich der Kosten für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge weist der Bundesrat die Bundesregierung darauf hin, dass die seit Jahren strittige Kostenlastenverteilung unverhältnismäßig hoch bei den Ländern liegt.

9. Der Bundesrat stellt fest, dass die im Regionalisierungsgesetz vorgesehene regelmäßige Anhebung der Mittel um 1,8 Prozent pro Jahr angesichts erheblicher Preissteigerungen insbesondere für Energie nicht einmal ausreicht, um den Status Quo der langfristigen Bestellungen von Verkehrsleistungen im Schienenpersonennahverkehr zu erhalten. Die angestrebte Verkehrswende zur Erreichung der Klimaziele kann aus Sicht des Bundesrates nur gelingen, wenn der Bund die hierfür notwendigen Mittel auch unter der Berücksichtigung der Nachfolgeregelung des 9-Euro-Tickets dauerhaft und den Rahmenbedingungen entsprechend auskömmlich zur Verfügung stellt.
10. In einem ersten Schritt hat der Bund mit dem Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 6. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2027) seinen Anteil an den Erstattungen an die Deutsche Rentenversicherung nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) auf 50 Prozent erhöht. Wiederholt hat der Bundesrat darum gebeten, einen konkreten Stufenplan für weitere Entlastungen unter Berücksichtigung der Sonderversorgungssysteme vorzulegen, zuletzt zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2022 vom 8. April 2022 (BR-Drucksache 115/22 (Beschluss)). Der Bundesrat erneuert diese Bitte und fordert einen nächsten Entlastungsschritt ein.

## Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Ziffern 1, 3, 5 und 6:

Die Bundesregierung nimmt die Feststellungen des Bundesrates zu wirtschaftlichen Risiken, zur Preisentwicklung und zu zunehmenden Zinsbelastungen sowie der daraus resultierenden haushalts- und finanzpolitischen Herausforderungen zur Kenntnis. Insbesondere teilt die Bundesregierung die Feststellung des Bundesrates, dass der Bundeshaushalt weiterhin vor großen finanz- und haushaltspolitischen Herausforderungen steht. Dies betrifft nicht nur die vom Bundesrat genannten Aspekte der Finanzierung der sicherheitspolitischen Neuausrichtung und der klima- und energiepolitischen Ziele. Insgesamt gilt es, Zukunftsinvestitionen auszubauen, fiskalische Resilienz zu stärken und damit Handlungsfähigkeit zu bewahren und gerade in der aktuellen Krisensituation Bürgerinnen und Bürger zu entlasten, die Energieversorgung zu sichern und die Wirtschaft zu stabilisieren.

In diesem Zusammenhang weist die Bundesregierung darauf hin, dass die Maßnahmen zur Abmilderung der Folgen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine wie bereits die Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemiefolgen überwiegend vom Bund finanziert werden. Dies betrifft insbesondere Maßnahmen aus den Entlastungspaketen, wie beispielsweise die Abschaffung der EEG-Umlage, Heizkostenzuschüsse, Energiepreispauschale, Zuschüsse für energieintensive Unternehmen und Maßnahmen zur Sicherung der Energieversorgung. Davon profitieren die Länder und Kommunen ebenso wie von den im Bundeshaushalt und in den Sondervermögen vorgesehenen Rekordinvestitionen. Zudem unterstützt der Bund auch weiterhin die Länder und Kommunen umfassend in Bereichen, die verfassungsrechtlich in der originären Zuständigkeit der Länder bzw. Kommunen liegen (z. B. in den Bereichen soziale Sicherung, Kinderbetreuung, Bildung, Regionalverkehr, Gesundheit).

Dies zeigt sich auch in der Entwicklung der öffentlichen Haushalte. Finanzstatistisch betrug das Defizit der Länder einschließlich Extrahaushalte im Jahr 2020 mit 33,5 Mrd. Euro weniger als ein Viertel des Defizits des Bundes (129,3 Mrd. Euro), die Kommunen konnten einen Finanzierungsüberschuss in Höhe von 2,0 Mrd. Euro erzielen. Im Jahr 2021 wurde bei den Ländern mit 0,5 Mrd. Euro ein leichter, bei den Kommunen mit 4,6 Mrd. Euro wieder ein deutlicher Überschuss erzielt, während der Bund mit 131,7 Mrd. Euro weiter erheblich im Defizit verblieb. Gemäß aktueller Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes erzielten Länder und Gemeinden im 1. Halbjahr 2022 in Abgrenzung der VGR Überschüsse von 22,3 Mrd. Euro, während der Bund ein Defizit von 42,8 Mrd. Euro verzeichnete.

Zu Ziffer 2:

Die Bundesregierung steht zu ihrer im Rahmen der Gesetzgebung zur pandemiebedingten Ergänzung des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) durch eine bis zum 31. März 2021 befristete Regelung zu Verdienstausschließungen bei KiTa- und Schulschließungen (§ 56 Abs. 1a IfSG) gegebenen Zusage einer hälftigen Übernahme der von den Ländern zu tragenden Kosten. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass dem Bund bisher keine Informationen zur konkreten Höhe der bis zum 31. März 2021 bei den Ländern angefallenen Ausgaben vorliegen. Eine weitergehende Beteiligung des Bundes an den finanzverfassungsrechtlich von den Ländern zu tragenden Kosten ist aus Sicht der Bundesregierung mit Blick auf die umfangreichen vom Bund finanzierten Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie, von denen insbesondere auch Länder und Kommunen profitieren, nicht erforderlich.

Zu Ziffer 4:

Auch aus Sicht der Bundesregierung steht die Erreichung der Klimaschutzziele trotz der finanzpolitischen Herausforderungen durch die Pandemie und des russischen Angriffskrieges nicht in Frage. Der Bund unterstützt die kommunalen Investitionstätigkeiten bereits zielgerichtet und umfassend im Bereich des Klimaschutzes und der Transformation. Auch aus dem KTF werden zahlreiche Förderprogramme finanziert, die direkt auf die Unterstützung von Kommunen ausgerichtet sind (z. B. Kommunalrichtlinie, energetische Stadtsanierung) bzw. auch von Kommunen in Anspruch genommen werden können. Dies betrifft insbesondere die Programme in den Bereichen Gebäudeförderung, Sanierung kommunaler Einrichtungen, Energieeffizienz, Ladeinfrastruktur, Transformation

von Wärmenetzen, klimafreundlicher ÖPNV sowie die Anpassung urbaner Räume an den Klimawandel. Insbesondere finanzschwache Kommunen profitieren hier von verbesserten Förderbedingungen. Darüber hinaus engagiert sich der Bund derzeit insbesondere durch einen gezielten Abbau von bürokratischen Hürden und Initiativen für eine verbesserte Beratung bzw. Information der Kommunen bei der Inanspruchnahme der Förderprogramme für eine Stärkung der kommunalen Investitionstätigkeit.

Zu Ziffer 7:

Die frühkindliche Bildung ist gemäß der grundgesetzlichen Kompetenzordnung eine originäre Aufgabe der Länder und von diesen gemäß Art. 104a Absatz 1 GG zu finanzieren. Der Bund wird hier daher nur unterstützend tätig und verzichtet temporär, etwa über das Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung und ab 2023 über das KiTa-Qualitätsgesetz, auf einen Teil seiner Umsatzsteuereinnahmen. Hierfür ist in den Jahren 2023 und 2024 Vorsorge von bis zu jeweils 2 Mrd. Euro getroffen.

Zu Ziffer 8:

Die Bundesregierung bekennt sich zu ihrer Mitverantwortung bei der Finanzierung der Unterbringung, Verpflegung und Betreuung der Geflüchteten aus der Ukraine. Insbesondere entlastet der Bund die Länder und Kommunen von Aufwendungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz durch den Zugang von Geflüchteten aus der Ukraine zu Leistungen nach dem SGB II. Der Bund übernimmt die damit verbundenen Lebenshaltungs- und Gesundheitskosten vollständig. Zudem beteiligt sich der Bund an den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) für alle SGB II-Leistungsberechtigten zu bis zu 75 %, was auch für UKR-Flüchtlinge nach dem Rechtskreiswechsel gilt.

In Bezug auf die sonstigen flüchtlingsbezogenen Kosten der Länder und Kommunen nimmt die Bundesregierung die Erinnerung des Bundesrates an eine Anschlussregelung zur Beteiligung des Bundes zur Kenntnis. Die Bundesregierung steht zu ihrer Zusage in der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 7. April 2022, mit den Ländern eine einvernehmliche Regelung zur Verstärkung der Beteiligung des Bundes an den unabhängig vom Krieg in der Ukraine entstehenden flüchtlingsbedingten Kosten zu finden.

Die Bundesregierung nimmt die Einschätzung des Bundesrates, dass die Kostenlast bei den unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (UMF) unverhältnismäßig hoch bei den Ländern liege, zur Kenntnis und weist darauf hin, dass der Bund trotz Finanzierungszuständigkeit der Länder seit dem Jahr 2016 den Ländern zur Deckung von Ausgaben für UMF eine Pauschale in Höhe von jährlich 350 Mio. Euro zur Verfügung stellt.

Zu Ziffer 9:

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass sich die Regionalisierungsmittel von 7,4 Mrd. Euro im Jahr 2015 auf rd. 9,8 Mrd. Euro im Jahr 2023 erhöht haben und sich weiter erhöhen werden. Die zukünftigen Finanzierungsbedarfe für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) werden aktuell in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Vereinbarungen des Koalitionsvertrages zum Ausbau- Modernisierungspakt für den ÖPNV diskutiert. Die Ergebnisse der Gespräche sollten daher abgewartet werden.

Zudem steht die Bundesregierung zu ihrer im Rahmen des am 3. September 2022 beschlossenen Dritten Entlastungspaketes erklärten Bereitschaft, den Ländern für ein bundesweites Nahverkehrsticket jährlich 1,5 Mrd. Euro zusätzlich zur Verfügung zu stellen, wenn die Länder mindestens den gleichen Betrag zur Verfügung stellen. Die Verkehrsministerinnen und Verkehrsminister von Bund und Ländern sollen zeitnah Vorschläge für ein gemeinsames Konzept für ein bundesweit nutzbares, digital buchbares Abo-Ticket erarbeiten, das bei entsprechendem Mitteleinsatz (jeweils 1,5 Mrd. Euro von Bund und Ländern) zu einem Ticketpreis zwischen 49 bis 69 Euro pro Monat führen sollte.

Zu Ziffer 10:

Im Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) wird die Verteilung der Finanzierungsverantwortung entsprechend dem Grundsatz der Funktionsnachfolge geregelt. Demnach beruhen die vom Bund bzw. von den Ländern zu erstattenden Rentenanteile auf der Zugehörigkeit zu einem Zusatz- bzw. Sonderversorgungssystem der ehemaligen DDR.

Die ostdeutschen Länder sind dennoch seit dem Jahr 2008 in mehreren Schritten durch einen höheren Anteil des Bundes entlastet worden. Zuletzt hat der Bund seinen Anteil im Jahr 2021 um 10 Prozentpunkte auf 50 Prozent erhöht. Allein durch diese erneute Erhöhung werden die Länder um rd. 340 Mio. Euro p. a. entlastet.



