

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes

**über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2022
(Haushaltsgesetz 2022)**

– Drucksache 20/1000 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 1019. Sitzung am 8. April 2022 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf allgemein

1. Nach dem deutlichen Abschwung der deutschen Wirtschaft im Jahr 2020 ist diese 2021 wieder auf einen Wachstumspfad eingeschwenkt. Die Entwicklung verlief jedoch vergleichsweise heterogen. Während es im 1. Quartal 2021 zu einem erneuten Rückgang der Wirtschaftsleistung kam, zeigte sich die Entwicklung über das Frühjahr und den Sommer (2. und 3. Quartal) über nahezu alle Wirtschaftsbereiche robust. Zum Ende des Jahres haben jedoch sowohl die zunehmenden Lieferengpässe – bei gleichzeitig hohem Auftragsbestand in der Industrie – auf der Angebotsseite als auch die deutliche Zunahme des Infektionsgeschehens auf der Nachfrageseite der wirtschaftlichen Entwicklung einen spürbaren Dämpfer versetzt. Im Ergebnis stieg das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt gleichwohl um 2,9 Prozent, so dass der starke Rückgang der Wirtschaftsleistung des Jahres 2020 – wie in den meisten Prognosen erwartet – noch nicht ausgeglichen werden konnte. Die Staatsfinanzen stützen dabei erneut merklich die wirtschaftliche Entwicklung. Der Arbeitsmarkt erweist sich insgesamt weiterhin als sehr stabil, die Erholung am Arbeitsmarkt hat sich auch zu Beginn des Jahres 2022 fortgesetzt.

Für das Jahr 2022 gingen die meisten Prognosen für Deutschland und die Weltwirtschaft – trotz der weiterhin bestehenden Herausforderungen durch die Corona-Pandemie – bislang von einem deutlichen Wirtschaftswachstum aus. Die Indikatoren zur Einschätzung der aktuellen Lage für Deutschland, die Eurozone und die Weltwirtschaft hatten sich zu Jahresbeginn weiter erholt und die Erwartungen verbessert.

Seit dem russischen Angriff auf die Ukraine werden die weiteren Aussichten jedoch durch den Krieg und seine politischen, wirtschaftlichen und humanitären Folgen überschattet. Derzeit ist kaum abschätzbar, wie lang und wie stark sich diese auf die weltwirtschaftliche Erholung auswirken werden. Schon jetzt zeichnet sich jedoch ab, dass der russische Einmarsch in die Ukraine langfristige und tiefgreifende Folgen auch weit über die reinen Handelsverflechtungen mit sich bringen wird.

Insbesondere dürften die direkten und indirekten Kriegsfolgen auch die weitere Entwicklung der Verbraucherpreise stark beeinflussen. So hatte sich im vergangenen Jahr die Inflationsrate in Deutschland auf jahresdurchschnittlich 3,1 Prozent deutlich erhöht, nachdem sie im Jahre 2020 mit 0,5 Prozent noch vergleichsweise niedrig gelegen hatte. Für diese Entwicklung war eine Reihe von Sonderfaktoren verantwortlich. Der starke Anstieg der Teuerungsraten in der zweiten Jahreshälfte ist hier insbesondere durch die kräftige Dynamik bei den Preisen für Energie sowie für Industrie- und Vorleistungsgüter beeinflusst, nachdem deren Preisentwicklungen pandemiebedingt im Jahre 2020 noch deutlich rückläufig waren. Vor dem Hintergrund der aktuellen Verwerfungen auf den Energie- und Rohstoffmärkten in Folge der Auswirkungen des Krieges dürfte sich die zum Jahresbeginn noch für den Verlauf des Jahres 2022 erwartete allmähliche Entspannung beim Preisauftrieb zeitlich weiter nach hinten verschieben.

2. Der Bundeshaushalt für das Jahr 2022 wird – wie die Landeshaushalte auch – immer noch stark von den Auswirkungen der globalen Corona-Pandemie geprägt. Weiterhin bestehen pandemische und ökonomische Unsicherheiten mit zu erwartenden erheblichen Folgekosten für die öffentlichen Haushalte. Hier treten nun noch die Folgen des Angriffs Russlands auf die Ukraine hinzu. Die hieraus erwachsenden finanz- und haushaltspolitischen Herausforderungen, wie sie sich für die öffentlichen Haushalte 2022, aber auch die kommenden Jahre ergeben dürften, sind groß. Das zeigt sich unmittelbar mit Blick auf die notwendige sicherheitspolitische Neuausrichtung und das in diesem Zusammenhang geplante „Sondervermögen Bundeswehr“.
3. In Anbetracht der geänderten europäischen Sicherheitslage unterstützt der Bundesrat das Vorhaben des Bundes, ein 100 Milliarden Euro umfassendes Sondervermögen Bundeswehr zu errichten. Der völkerrechtswidrige Angriff Russlands auf die souveräne Ukraine stellt Europa und die Welt vor große sicherheitspolitische Herausforderungen. Zur Sicherung von Freiheit und Demokratie in diesen Zeiten ist auch eine moderne und leistungsfähige Bundeswehr elementar. Der Bundesrat stellt fest, dass der Bund zur Errichtung des Sondervermögens eine Änderung des Grundgesetzes vorsieht. Der Bundesrat weist darauf hin, dass eine solche Grundgesetzänderung nur mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen kann und geht daher von einer frühzeitigen und umfangreichen Einbeziehung der Länder durch den Bund aus.
4. Neben den Herausforderungen durch Krieg und Pandemie darf es kein Nachlassen bei den Anstrengungen geben, die gesamtstaatlichen Klimaziele zu erreichen. Gerade jetzt ist es notwendig, den Umstieg auf erneuerbare Energien erheblich zu beschleunigen und alle Maßnahmen zu ergreifen, die zur Verringerung des Energieverbrauchs beitragen. Dabei müssen alle staatlichen Ebenen zusammenarbeiten und auch entsprechend ihrer Möglichkeiten Finanzierungsanteile leisten. Der Bundesrat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auch Länder und Kommunen die Transformation zur Klimaneutralität durch ambitionierte eigene Klimapläne, Maßnahmen und Programme mit großer Kraft vorantreiben.
5. Der Bundesrat begrüßt, dass auch die neue Bundesregierung die Notwendigkeit einer fortlaufend unterstützenden Finanzpolitik für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen in der Corona-Krise sieht, solange diese tatsächlich benötigt wird. Hier haben sich besonders der erleichterte Zugang zum Kurzarbeitergeld, die Überbrückungshilfen an Unternehmen, Selbstständige sowie den Kultur- und Veranstaltungsbereich, steuerliche Erleichterungen, aber auch unmittelbare Zahlungen an Bürgerinnen und Bürger, wie zum Beispiel der Kinderbonus, als wichtige Maßnahmen herausgestellt, die zum Teil auch von den Ländern mitfinanziert bzw. durch eigene Maßnahmen ergänzt wurden. Die teilweise Verlängerung der genannten Maßnahmen sowie die Entwicklung weiterer zielgerichteter Unterstützungen sollen den wirtschaftlichen und sozialen Folgen der mit der Corona-Pandemie einhergehenden negativen Entwicklungen Rechnung tragen. Darüber hinaus wird zu prüfen sein, inwieweit gezielte Unterstützungen des Bundes auch noch über 2022 hinaus nötig sind.
6. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass der finanzielle Handlungsspielraum des Bundeshaushalts durch die zukünftig vorgesehene Tilgung der Corona-bedingten Kreditaufnahme eingeschränkt sein wird. Dieser Handlungsspielraum wird nun auch noch zusätzlich durch das anstehende kreditfinanzierte Sondervermögen Bundeswehr sowie durch die noch nicht abschätzbaren Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben aufgrund der weitreichenden wirtschaftlichen Auswirkungen des russischen Angriffs auf die Ukraine eingeschränkt werden. Weiterhin plant die neue Bundesregierung, die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Schuldenbremse ab dem Jahr 2023 wieder ohne Ausnahmeregel einzuhalten.
7. Der Bundesrat hält eine nachhaltige und dauerhafte Förderung der frühkindlichen Bildung für zwingend erforderlich. Er begrüßt in diesem Zusammenhang, dass sich die Bundesregierung in ihren Richtlinien der

Regierungspolitik für eine Fortsetzung ihrer Unterstützung in der wichtigen frühkindlichen Bildung ausgesprochen hat. Die notwendige Förderung kann aus Sicht des Bundesrates nur gelingen, wenn der Bund die zur Umsetzung der von den Ländern eingeleiteten Maßnahmen notwendigen Mittel über das Jahr 2022 hinaus 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 zeitnah in Gespräche mit den Ländern eintritt.

8. Die Unterbringung, Betreuung und Integration von Geflüchteten haben Bund, Länder und Kommunen in den vergangenen Jahren als gesamtstaatliche Aufgabe wahrgenommen. Hier bedarf es nun im Zuge des andauernden Krieges in der Ukraine und der damit einhergehenden Flüchtlingsbewegung erneut einer nationalen Kraftanstrengung. Der Bundesrat geht davon aus, dass diese Aufgabe auch weiterhin gemeinsam wahrgenommen wird, und erwartet, dass die Bundesregierung alsbald eine Anschlussregelung zur verstetigten finanziellen Beteiligung des Bundes vorlegt sowie gemeinsam mit den Ländern ein Konzept zur finanziellen Beteiligung des Bundes an den neuen und noch bevorstehenden Herausforderungen entwickelt. Der Bundesrat erwartet, dass der Bund hierbei einen angemessenen Anteil der Kosten übernimmt, die bislang allein bei den Ländern und Kommunen anfallen, und für eine belastungsgerechte und praktikable Verteilung der Mittel sorgt.
9. Zur Umsetzung der Mobilitätswende durch eine Ausweitung und Attraktivierung des öffentlichen Personennahverkehrs und des regionalen Schienenverkehrs ist eine Aufstockung der Regionalisierungsmittel im Jahr 2022 um mindestens 750 Millionen Euro zusätzlich zu der bereits zwischen Bund und Ländern vereinbarten Fortführung des ÖPNV-Rettungsschirms durch Bundesmittel notwendig. Ab 2023 sehen die Länder einen Finanzbedarf an Bundesmitteln von zusätzlichen 3 Milliarden Euro.
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. Zuletzt hat der Bundesrat in seinen Stellungnahmen zum Haushaltsgesetz 2021 vom 6. November 2020 (BR-Drucksache 516/20 (Beschluss)) und zum am Ende der 19. Legislatur des Deutschen Bundestages vorgelegten ersten Entwurf des Haushaltsgesetzes 2022 vom 17. September 2021 (BR-Drucksache 620/21 (Beschluss)) den Bund darum gebeten, einen konkreten Stufenplan für weitere Entlastungen unter Berücksichtigung der Sonderversorgungssysteme vorzulegen. Der Bundesrat erneuert diese Bitte und fordert einen nächsten Entlastungsschritt ein.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Ziffern 1, 2, 5 und 6:

Die Bundesregierung nimmt die Feststellungen des Bundesrates zu wirtschaftlichen Risiken und zur Preisentwicklung insbesondere in Folge des russischen Angriffs auf die Ukraine und die hieraus erwachsenden haushalts- und finanzpolitischen Herausforderungen zur Kenntnis.

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass sie bereits umfangreiche Entlastungen und Hilfen für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen, Maßnahmen zur Sicherung der Energieversorgung, sowie wirtschaftsstabilisierende Maßnahmen auf den Weg gebracht hat. Neben den bereits im ursprünglichen Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2022 enthaltenen Maßnahmen, wurden zusätzliche Mittelbedarfe in der am 27. April 2022 beschlossenen Ergänzung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2022 abgebildet.

Gleichzeitig setzt die Bundesregierung ihre unterstützende Finanzpolitik zur Bewältigung der wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Folgen der Pandemie und zur Sicherung von Beschäftigung und Einkommen fort. Allein gegenüber dem Regierungsentwurf der vorherigen Regierung werden zusätzlich rd. 27 Mrd. Euro bereitgestellt. Diese vom Bund finanzierten Unterstützungsmaßnahmen tragen dazu bei, die sich auch auf Länder und Kommunen auswirkenden wirtschaftlichen Folgen der Pandemie abzufedern. Trotz des schwierigen finanzpolitischen Umfelds setzt die Bundesregierung auf eine Stärkung der investiven Impulse und stabilisiert die Investitionsausgaben mit rd. 51 Mrd. Euro erheblich über dem Vorkrisenniveau. Von den Investitionen in Verkehr, Klimaschutz, Digitalisierung und Bildung und den davon ausgehenden Impulsen profitieren in erheblichem Umfang auch die Länder und Kommunen.

Diese Maßnahmen belasten den Bundeshaushalt in erheblichem Maße. Vor diesem Hintergrund begrüßt die Bundesregierung das unter Ziffer 6 der Stellungnahme verdeutlichte Bewusstsein des Bundesrates, dass sich der finanzielle Handlungsspielraum des Bundeshaushalts insbesondere durch die künftigen Rückführungen der überhöhten Kreditaufnahmen der Jahre 2020 bis 2022 und der Rückführung der Kreditaufnahme des geplanten Sondervermögens Bundeswehr in künftigen Jahren eingeschränkt sein wird.

Zu Ziffer 3:

Die Bundesregierung begrüßt die Unterstützung des Bundesrates bei der Errichtung des Sondervermögens Bundeswehr und bei den entsprechenden, bereits laufenden parlamentarischen Verfahren zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ und zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a).

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. Dabei tragen transformative Zukunftsinvestitionen, wie sie im Bundeshaushalt und im Energie- und Klimafonds (künftig Klima- und Transformationsfonds) abgebildet sind, zu einer gerade in der aktuellen Krise notwendigen Stärkung der Wirtschaftskraft sowie zur Sicherung der Energieversorgung bei. Aktuell hat die Bundesregierung ein Maßnahmenpaket zur Stärkung erneuerbarer Energien beschlossen.

Der Bund unterstützt die kommunalen Investitionstätigkeiten bereits zielgerichtet und umfassend im Bereich des Klimaschutzes und der Transformation. Aus dem zukünftigen Klima- und Transformationsfonds werden bereits jetzt zahlreiche Förderprogramme finanziert, die ausschließlich 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, Energieeffizienz, Ladeinfrastruktur, Transformation von Wärmenetzen, klimafreundlicher ÖPNV sowie die Anpassung urbaner Räume an den Klimawandel. Insbesondere finanzschwache Kommunen profitieren hier von verbesserten Förderbedingungen.

Zu Ziffer 7:

Der Bund unterstützt die Länder in der frühkindlichen Bildung seit Einführung des Gute-KiTa-Gesetzes in erheblichem Umfang. Auch in diesem Jahr stellt der Bund 2 Mrd. Euro bereit. Der Koalitionsvertrag sieht zudem vor, dass das Gute-KiTa-Gesetz auf der Grundlage der Ergebnisse des Monitorings und der Evaluation fortgesetzt und bis Ende der Legislaturperiode gemeinsam mit den Ländern in ein Qualitätsentwicklungsgesetz mit bundesweiten Standards überführt werden soll.

Zusätzlich werden für qualitätssteigernde Maßnahmen im Bereich der frühkindlichen Bildung Modellprojekte der Sprach- und Integrationsförderung und der verbesserten Einbindung von Eltern in diesem Bereich gefördert. Insbesondere mit dem Bundesprogramm „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“ unterstützt der Bund seit 2016 mit insgesamt rd. 1,1 Mrd. Euro die sprachliche Bildung als Teil der Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung. Im Rahmen des Maßnahmenpaketes „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“ wurden die Mittel allein für „Sprach-Kitas“ zusätzlich um insgesamt 100 Mio. Euro für die Jahre 2021/2022 erhöht. In diesem Jahr sind damit insgesamt 248 Mio. Euro für das Bundesprogramm „Sprach-Kitas“ eingeplant.

In diesem Zusammenhang ist ebenfalls darauf hinzuweisen, dass der Bund die Länder mit Finanzhilfen für den investiven Ausbau der Kindertagesbetreuung mit insgesamt rund 5,4 Mrd. Euro seit 2008 unterstützt. Neben den investiven Maßnahmen wurden bis einschließlich 2021 Betriebskostenzuschüsse über einen Festbetrag zugunsten der Länder bei der Umsatzsteuerverteilung vom Bund in Höhe von rund 8,7 Mrd. Euro bereitgestellt. Es ist weiterhin ein jährlicher Betrag von 845 Mio. Euro vorgesehen.

Zu Ziffer 8:

Die Bundesregierung bekennt sich zu ihrer Mitverantwortung bei der Finanzierung der Unterbringung, Verpflegung und Betreuung der Flüchtlinge und Vertriebenen aus der Ukraine. Wie in der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 7. April 2022 beschlossen, sollen die Geflüchteten aus der Ukraine in Zukunft Leistungen nach dem Zweiten bzw. Zwölften Sozialgesetzbuch erhalten. Damit werden die Länder von den Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz entlastet. Darüber hinaus unterstützt der Bund im Jahr 2022 die Länder und Kommunen bei ihren Mehraufwendungen für die Geflüchteten aus der Ukraine über eine Erhöhung des Länderanteils am Umsatzsteuer aufkommen zulasten des Bundes in Höhe von insgesamt 2 Mrd. Euro. Die Bundesregierung erwartet, dass die Länder auf dieser Grundlage ihrer finanzverfassungsrechtlichen Verantwortung für eine auskömmliche finanzielle Ausstattung der Kommunen auch in diesem Bereich gerecht werden. Weiterhin hat der Bund zugesichert mit den Ländern, die Vorleistungen bei der Verteillogistik nach Grenzübertritt für das gesamte Bundesgebiet erbringen, zügig eine besondere Kompensation der ihnen dafür entstehenden Kosten zu finden.

Zu Ziffer 9:

Die Bundesregierung nimmt die von den Ländern gesehenen zusätzlichen Bedarfe an Regionalisierungsmitteln von mindestens 750 Mio. Euro in diesem Jahr sowie von zusätzlich 3 Mrd. Euro ab dem Jahr 2023 zur Kenntnis. Der Bund stellt den Ländern in diesem Jahr rd. 9,4 Mrd. Euro an Regionalisierungsmitteln (§ 5 RegG) zur Verfügung.

Darüber hinaus ist vorgesehen, dass die Regionalisierungsmittel so erhöht werden, dass die Länder – wie in dem vom Koalitionsausschuss am 23. März 2022 beschlossenen Maßnahmenpaket vorgesehen – für 90 Tage ein Ticket für 9 Euro/Monat („9 für 90“-Ticket) organisieren können. Zudem weist die Bundesregierung darauf hin, dass der Bund die Länder zum Ausgleich der pandemiebedingten Ausfälle im Jahr 2021 mit zusätzlich einer Mrd. Euro entlastet hat. Die Auswirkungen der Pandemie auf die Einnahmesituation im Jahr 2022 werden derzeit ermittelt.

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 wurden seit dem Jahr 2008 in mehreren Schritten durch einen höheren Anteil des Bundes an den Erstattungen an die Deutsche Rentenversicherung nach AAÜG entlastet. Zuletzt wurde der Anteil des Bundes ab dem Jahr 2021 von 40 % auf 50 % angehoben. Allein durch diese erneute Erhöhung wurden die ostdeutschen Länder um rd. 350 Mio. Euro p. a. entlastet.

