

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes  
über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2015  
(Haushaltsgesetz 2015)  
– Drucksache 18/2000 –**

und

**Finanzplan des Bundes 2014 bis 2018  
– Drucksache 18/2001 –**

## Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

### Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 925. Sitzung am 19. September 2014 beschlossen, zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2015 gemäß Artikel 110 Absatz 3 des Grundgesetzes und zu dem Finanzplan des Bundes 2014 bis 2018 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 Haushaltsgrundsatzgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den vergangenen Jahren hat maßgeblich zur Konsolidierung des Bundeshaushalts beigetragen. Nicht zuletzt die Zunahme der Steuereinnahmen bewirkte eine stetige Verringerung des Finanzierungsdefizits des Bundes. Die gute Lage am Arbeitsmarkt führte darüber hinaus zu einer verhältnismäßig stabilen Entwicklung der Sozialausgaben. Der Bundeshaushalt profitiert zudem in besonderem Maße von dem anhaltend niedrigen Zinsniveau, das ebenfalls jährlich für erhebliche Entlastungen sorgt. Hinzu tritt eine vorübergehende Kürzung der Zuschüsse an einzelne Sozialversicherungszweige (Gesundheitsfonds und gesetzliche Rentenversicherung).
2. Der Bundesrat erkennt an, dass die Bundesregierung nach einem avisierten strukturellen Überschuss 2014 nun mit dem Entwurf 2015 erstmals seit dem Jahr 1969 einen Haushalt ohne Nettokreditaufnahme erreichen kann. Im Vergleich zu den bisherigen Prognosen mehren sich jedoch die Anzeichen für eine konjunkturelle Abkühlung. Die derzeitigen geopolitischen Unruhen z. B. in der Ukraine und im Nahen Osten wirken zunehmend dämpfend auf die deutsche Wirtschaft, wobei das vollständige Ausmaß der zukünftigen Risiken derzeit noch nicht absehbar ist. Die anhaltende Nachfrageschwäche aus dem Euroraum belastet zusätzlich die wirtschaftliche Entwicklung. Zudem würde eine Normalisierung des allgemeinen Zinsniveaus zu einer deutlichen Steigerung der Zinsausgaben führen. Um die Zielsetzung eines Haushalts ohne Neuverschuldung langfristig abzusichern, bedarf es daher weiterer Konsolidierungsanstrengungen. Dabei ist auch die Sicherung der gesamtsstaatlichen Einnahmenbasis unerlässlich, um die Finanzierung notwendiger Investitionen sowie zukunftswirksamer und wachstumsstärkender

- Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen im Rahmen der verfassungsrechtlichen Verschuldungsgrenzen zu gewährleisten.
3. Der Bundesrat begrüßt die Bereitschaft der Bundesregierung, in dieser Legislaturperiode vermehrt in die Bereiche Bildung, Forschung, Verkehr und Infrastruktur zu investieren. Angesichts bedeutender Investitionsdefizite sieht er aber die Notwendigkeit, darüber hinausgehende zusätzliche Mittel in diese Zukunftsbereiche umzulenken. Dies würde weitere Wachstumsimpulse freisetzen und einer möglichen Erlahmung der Konjunktur entgegenwirken.
  4. Der Bundesrat bittet in diesem Zusammenhang die Bundesregierung, im Bereich Verkehr und Infrastruktur alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um künftig mehr Planbarkeit, Verlässlichkeit und Flexibilität sicherzustellen.
  5. Der Bundesrat erwartet, dass im Haushaltsentwurf 2015 des Bundes die für den Verkehrsbereich bereitgestellten Regionalisierungsmittel erhöht werden. Der derzeitige Ansatz sollte zumindest um die zur Deckung von Kostensteigerungen dringend erforderliche und bisher erfolgte Dynamisierung von jährlich 1,5 Prozent aufgestockt werden. Tatsächlich benötigt wird ein Betrag von 8,5 Mrd. Euro, wie das Gutachten „Revision der Regionalisierungsmittel“ festgestellt hat. Bei einem Einfrieren des Betrags bis zur Revision der Regionalisierungsmittel würde die Finanzierungslücke zu den tatsächlichen ÖPNV-Kosten eine Größenordnung erreichen, die aus den Länderhaushalten nicht geschlossen werden kann.
  6. Der Bundesrat stellt fest, dass eine Reihe an Faktoren einer verlässlichen und bedarfsgerechten Finanzierung von Bundesfernstraßen in den Ländern derzeit entgegensteht. Für eine nachhaltige und bedarfsgerechte Finanzierung muss die Planung, Verfügbarkeit und Steuerung der Finanzmittel im Bundesfernstraßenbau deutlich verbessert werden. Darüber hinaus bittet der Bundesrat die Bundesregierung, die Zweckausgabepauschale für Planung und Baubegleitung in angemessener Weise zu erhöhen.
  7. Der Bundesrat weist erneut auf die Festlegung im Zuge der Einigung zur nationalen Umsetzung des Fiskalpakts und des Stabilitäts- und Wachstumspakts hin, in dieser Legislaturperiode ein neues Bundessteuergesetz zu erarbeiten und in Kraft zu setzen, das die rechtlichen Vorschriften zur Eingliederungshilfe ablöst. Er bekräftigt seine Erwartung an eine Regelung, die mit Wirkung zum 1. Januar 2017 eine jährliche Entlastung von 5 Mrd. Euro sicherstellt.
  8. Die Bundesregierung hat angekündigt, im Herbst 2014 einen Gesetzentwurf mit Korrekturen und Nachjustierungen am Steuerrecht vorzulegen. Auch der Bundesrat sieht steuerpolitischen Handlungsbedarf. Er fordert die Bundesregierung erneut dazu auf, die von den Ländern für erforderlich gehaltenen weiteren steuerrechtlichen Änderungsbedarfe zeitnah zusammenzutragen und deren Umsetzung zügig und in enger Abstimmung mit den Ländern vorzubereiten.

Der Bundesrat erinnert in diesem Zusammenhang auch an die weiteren steuerpolitischen Vorhaben der Bundesregierung etwa im Kampf gegen missbräuchliche Steuergestaltungen und grenzüberschreitende Gewinnverlagerungen international operierender Unternehmen.

Der Bundesrat geht davon aus, dass die Bundesregierung auf der Basis der mit den Ländern im Frühjahr vereinbarten Eckpunkte noch im Jahr 2014 einen Gesetzentwurf zur Verschärfung der Selbstanzeige bei Steuerhinterziehung und zum Absehen von Verfolgung in besonderen Fällen (§§ 371, 398a Abgabenordnung) beschließen wird.
  9. Der Bundesrat unterstützt die Zielvorgabe der Bundesregierung im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode, bis zum Jahr 2018 in Deutschland eine flächendeckende Versorgung mit schnellem Internet mit Bandbreiten von mindestens 50 Mbit/s bereitzustellen.
  10. Der Bundesrat erkennt an, dass die Bundesregierung Maßnahmen zur Abmilderung der mit der Bundeswehrreform und dem Abzug der Gaststreitkräfte verbundenen Schließung von Standorten vorgenommen hat. So können in den Haushaltsjahren 2015 bis 2018 Konversionsgrundstücke an Kommunen vergünstigt abgegeben werden. Die nähere Konkretisierung des entsprechenden Haushaltsvermerks im Haushalt 2015 sollte in Abstimmung mit den Ländern erfolgen. Aufgrund der erheblichen Tragweite der Bundeswehrreform und des Abzugs der Gaststreitkräfte bittet der Bundesrat darum, die Kommunen bei Bedarf durch ergänzende Hilfen des Bundes zu unterstützen.
  11. Der vorsorgende Hochwasserschutz stellt besonders vor dem Hintergrund des Hochwassers im Juni 2013 einen bedeutenden und gemeinsam von Bund und Ländern stärker wahrzunehmenden Aufgabenschwerpunkt dar. Der Bundesrat erinnert an die von den Agrarministerinnen und -ministern sowie den Umweltministerinnen und -ministern geforderte Aufstellung eines Nationalen Hochwasserschutzprogramms. Er

erwartet damit einhergehend eine aufgabengerechte Finanzausstattung, die sowohl eine Aufstockung des Plafonds in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) als auch zusätzliche Mittel für einen Sonderrahmenplan Hochwasserschutz innerhalb der GAK beinhaltet, um die in einem Nationalen Hochwasserschutzprogramm vorgesehenen Maßnahmen zeitgerecht in Angriff nehmen zu können.

### **Gegenäußerung der Bundesregierung**

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2015 (Haushaltsgesetz 2015) und dem Finanzplan 2014 bis 2018 wie folgt:

#### Zu Ziffer 1, 2 und 3:

Die Bundesregierung teilt die Ausführungen des Bundesrates zur Einschätzung der Konjunktur und der damit verbundenen positiven Auswirkungen auf den Bundeshaushalt 2015. Erstmals wird ein Haushaltsausgleich ohne neue Schulden erreicht. Die Bundesregierung wird den eingeschlagenen Konsolidierungskurs weiter fortsetzen.

Wie auch schon in den vergangenen Jahren erwartet der Bundesrat von der Bundesregierung eine Stärkung zukunftsorientierter und nachhaltiger Maßnahmen, die durch Umschichtungen im Bundeshaushalt und Entlastungen an anderer Stelle finanziert werden sollen. Dem ist zu entgegnen, dass mit dem Haushalt 2014 und dem Regierungsentwurf 2015 bereits eine Reihe von Maßnahmen angestoßen worden sind. Hierzu zählen u. a. die Erhöhung und anschließende Verstetigung der Städtebauförderung sowie zusätzliche Ausgaben für öffentliche Verkehrsinfrastruktur und Forschung.

#### Zu Ziffer 4 und 6:

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Verkehrsministerkonferenz, dass eine verlässliche Finanzierung aller Verkehrsträger Basis für eine leistungsfähige Infrastruktur ist. Die Stärkung der Verkehrsinvestitionen des Bundes ist deshalb ein prioritäres Anliegen der Bundesregierung. Die vom Bundesrat geforderte langfristige, zuverlässige und flexible Finanzierungsgrundlage der Infrastruktur hat die Bundesregierung mit dem Regierungsentwurf 2015 und dem Finanzplan bis 2018 bereits umgesetzt. Für die öffentliche Verkehrsinfrastruktur werden in dieser Legislaturperiode insgesamt 5 Mrd. Euro zusätzlich mobilisiert. Im Jahr 2018 sind zusätzliche Investitionen in Höhe von 1,8 Mrd. Euro vorgesehen. Die Investitionen in die klassische Verkehrsinfrastruktur (Straße, Schiene, Wasserstraße und kombinierter Verkehr) steigen von durchschnittlich rd. 10 Mrd. Euro zu Beginn der Legislaturperiode auf knapp 12 Mrd. Euro zum Ende der Legislaturperiode. Für die Bundesfernstraßen werden jährlich über 5 Mrd. Euro verwendet.

Die Bundesregierung ermöglicht zudem eine überjährige Verwendung von Investitionsmitteln bei den „klassischen“ Verkehrsträgern. Zur besseren Planungssicherheit stehen die Investitionsmittel in den Bereichen Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen und Bundesschienenwege, die in einem Haushaltsjahr nicht verbraucht werden, dem Verkehrsetat ungekürzt und zeitlich unbegrenzt zur Verfügung.

Eine Arbeitsgruppe zwischen Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur und Ländervertretern erarbeitet derzeit Vorschläge zur „Reform für die Auftragsverwaltung Straße“. Dabei sollen auch Lösungsmöglichkeiten hinsichtlich der Zuordnung verschiedener Positionen als Zweckausgaben bzw. als Verwaltungskosten ausgelotet werden. Eine Erhöhung der Zweckausgabenpauschale für Planung und Baubegleitung (§ 6 Abs. 3 BStrVermG) wird dagegen von der Bundesregierung abgelehnt, da eine prozentuale Erhöhung der in den Planungskosten enthaltenen Zweckausgaben nicht konkret beziffert werden kann. Zu berücksichtigen ist, dass beide Ansätze zu einer Verringerung der Investitionsmittel im Einzelplan 12 führen.

#### Zu Ziffer 5

Die Bundesregierung nimmt die diesbezüglichen Erwartungen des Bundesrates zur Kenntnis. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass derzeit über die Bund-Länder-Finanzbeziehungen insgesamt verhandelt wird. In diesem Rahmen wird auch eine Lösung für die Revision der Regionalisierungsmittel ab 2015 sowie über 2019 hinaus entsprechend dem Koalitionsvertrag angestrebt. Diesem Ergebnis kann im Haushaltsentwurf 2015 nicht vorgegriffen werden.

Zu Ziffer 7

Der Bundesrat verleiht seiner Erwartung Ausdruck, dass ein neues Bundesleistungsgesetz mit Wirkung zum 1. Januar 2017 mit einer jährlichen Entlastung von 5 Mrd. Euro in Kraft treten kann. Ein konkretes, der Erwartung des Bundesrates entsprechendes Datum zum Inkrafttreten enthalten weder der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD noch die Vereinbarung zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages. Die Bundesregierung wird in dieser Legislaturperiode ein Bundesleistungsgesetz für Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz) erarbeiten und hat mit den vorbereitenden Arbeiten dazu bereits begonnen. Dabei ist der Bundesregierung die umfassende und kontinuierliche Einbindung von Ländern und Verbänden ein besonderes Anliegen. Sie strebt eine Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes in dieser Legislaturperiode an. Mit dem Bundesteilhabegesetz sollen die Kommunen im Umfang von 5 Mrd. Euro jährlich von der Eingliederungshilfe entlastet werden. Bereits im Vorgriff darauf wird der Bund in den Jahren 2015 bis 2017 die Kommunen in Höhe von 1 Mrd. Euro pro Jahr entlasten. Die Neuorganisation der Ausgestaltung der Teilhabe zugunsten der Menschen mit Behinderung wird dabei so geregelt, dass keine neue Ausgabendynamik entsteht.

Zu Ziffer 8:

Das Bundesfinanzministerium hat am 1. September 2014 den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Abgabenordnung an den Zollkodex der Union und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften in die Abstimmung mit Ressorts, Ländern und Verbänden gegeben. Neben den technischen und redaktionellen Anpassungen der Abgabenordnung an die Verordnung (EU) Nr. 952/2013, mit der der bisherige Zollkodex durch den Zollkodex der Union bis zum 1. Mai 2016 abgelöst wird, enthält der Gesetzentwurf wie angekündigt fachlich notwendigen Gesetzgebungsbedarf in verschiedenen Bereichen des deutschen Steuerrechts, der mit geschätzten Steuermindereinnahmen von jährlich insgesamt 165 Mio. Euro verbunden ist.

Mit dem am 27. August 2014 an Ressorts, Länder und Verbände versendeten Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung der Abgabenordnung und des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung sollen die Regelungen der strafbefreienden Selbstanzeige und zum Absehen von Verfolgung in besonderen Fällen angepasst werden. Mit dem Gesetzentwurf werden die Ergebnisse der Finanzministerkonferenz vom 9. Mai 2014 umgesetzt. Die Kabinetttbefassung mit den Gesetzentwürfen ist für den 24. September 2014 vorgesehen.

Zu Ziffer 9:

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, dass eine flächendeckende Versorgung der Haushalte in Deutschland mit Breitbandanschlüssen mit mindestens 50 Mbit/s wichtig ist. Im Regierungsentwurf 2015 sind für die Förderung des Breitbandausbaus 14 Mio. Euro vorgesehen (Kap. 0902, 1003 und 1202). Darüber hinaus besteht innerhalb der Bundesregierung Einvernehmen, dass die nach Abzug der auszugleichenden umstellungsbedingten Kosten und des Länderanteils beim Bund verbleibenden Einnahmen aus der Vergabe der Rundfunkfrequenzen (Digitale Dividende II) zur Unterstützung des Breitbandausbaus eingesetzt werden. Eine darüber hinausgehende Finanzierung oder Kofinanzierung durch den Bund ist mangels verfügbarer Haushaltsmittel nicht möglich. Aus Sicht der Bundesregierung besteht die Erwartung, dass die den Ländern überlassenen Einnahmen nach Abzug der umstellungsbedingten Kosten vollständig für die Unterstützung des Breitbandausbaus eingesetzt werden.

Zu Ziffer 10:

In Anerkennung der mit der Konversion verbundenen strukturellen Belastungen und entsprechend der im Koalitionsvertrag getroffenen Vereinbarung enthält der Regierungsentwurf 2015 einen Haushaltsvermerk, auf dessen Grundlage Konversionsgrundstücke unterhalb des Verkehrswertes an Kommunen abgegeben werden können. Dieser Haushaltsvermerk sieht vor, dass die internen Verbilligungsrichtlinien der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben für Konversionsgrundstücke der Zustimmung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages bedürfen. Eine Abstimmung der „Konkretisierung“ dieser verwaltungsinternen Verfahrensregelungen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben mit den Ländern ist im Hinblick auf die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nicht vorgesehen. Die Länder werden durch die Verbilligungsrichtlinien zudem nicht belastet. Der Koalitionsvertrag sieht eine solche „Abstimmung“ ebenfalls nicht vor.

Zu Ziffer 11:

Die Bundesregierung nimmt die diesbezüglichen Erwartungen des Bundesrates zur Kenntnis. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass derzeit auf Bund-Länder-Ebene an einem Programmvorschlag für ein Nationales Hochwasserschutzprogramm gearbeitet wird, der bis zur Umweltminister-Konferenz im Herbst (22. – 24. Oktober 2014) vorgelegt werden soll. Dieser Vorschlag soll eine Liste prioritärer und insbesondere überregionaler Maßnahmen zur Verbesserung des präventiven Hochwasserschutzes sowie einen Vorschlag für eine gemeinsame Finanzierungsstrategie enthalten.





