

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes
über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2016
(Haushaltsgesetz 2016)**

– Drucksache 18/5500 –

und

Finanzplan des Bundes 2015 bis 2019

– Drucksache 18/5501 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 936. Sitzung am 25. September 2015 beschlossen,

zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2016 gemäß Artikel 110 Absatz 3 des Grundgesetzes und zu dem Finanzplan des Bundes 2015 bis 2019 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 Finanzplan allgemein

1. In einem zunehmend schwierigen weltwirtschaftlichen Umfeld befindet sich die deutsche Wirtschaft – getragen von der erfreulichen Dynamik der Binnennachfrage – derzeit auf einem soliden Wachstumspfad. Dank der anhaltend positiven Entwicklung bei Beschäftigung und Einkommen bewegt sich die Konsumneigung der Verbraucher bisher auf hohem Niveau. Das Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts wurde, auch aufgrund des schwachen Euros, im ersten Halbjahr 2015 zudem stark vom Export getragen, wobei es sich bei der Schwäche des Euros wie auch beim niedrigen Ölpreis um einen positiven, aber volatilen Effekt handelt.
2. Der wirtschaftliche Erfolg der letzten Jahre ist kein Selbstläufer. Aktuelle Prognosen gehen zwar von einer Fortsetzung des Aufschwungs aus. Ungeachtet der gegenwärtig positiven Entwicklungen und Prognosen ergeben sich vor allem aus den anhaltenden geopolitischen Konflikten auch Risiken für die deutsche Konjunktur, die nicht unterschätzt werden dürfen. Das außenwirtschaftliche Umfeld ist nach wie vor spürbar

von Unsicherheit gekennzeichnet. Auch binnenwirtschaftlich bestehen Risiken. Eine mögliche mittelfristige Erhöhung des Zinsniveaus könnte eine Belastung nicht zuletzt für den Bundeshaushalt darstellen.

3. Der Bundeshaushalt 2016 wird – wie schon die beiden Vorgängerhaushalte – ohne Nettoneuverschuldung auskommen. Die festgelegten haushaltswirtschaftlichen Eckwerte des Bundeshaushalts 2016 sowie der Finanzplan bis zum Jahr 2019 fallen besser aus als die Vorgaben der im Grundgesetz verankerten Schuldenregel. Diese Entwicklung wird erheblich durch die deutlichen Steuermehreinnahmen und das historisch niedrige Zinsniveau begünstigt. Der Bundesrat erkennt an, dass der Bund mit der Fortführung einer soliden und vorsorgenden Finanzpolitik einen wichtigen Schritt in Richtung finanzieller Nachhaltigkeit unternimmt.
4. Um die mittelfristigen Wachstumsperspektiven und die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu erhalten, sind weitere Investitionen in Bildung, Forschung und Infrastruktur sowie höhere private Investitionen erforderlich. Der Bundesrat erkennt an, dass die Bundesregierung mit den Entlastungen für die Kommunen und einer Aufstockung der Infrastruktur-Investitionen im Bundeshaushalt 2016 hierfür bereits wichtige Akzente gesetzt hat. Dennoch bleibt festzuhalten, dass zeitlich befristete Bundesprogramme keinen Ersatz für eine ausreichende und dauerhafte Finanzierung der Länder und Kommunen darstellen.
5. Die wachsende Zahl von Asylbewerbern und Flüchtlingen in Deutschland stellt Bund, Länder und Kommunen vor finanzielle, organisatorische und personelle Herausforderungen, denen nur durch ein eng abgestimmtes und koordiniertes Vorgehen begegnet werden kann. Der Bundesrat begrüßt, dass im Bundeshaushalt 2016 zur Bewältigung der steigenden Asylbewerberzahlen weitere Festlegungen hinsichtlich personeller und organisatorischer Maßnahmen beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und bei der Bundespolizei, insbesondere hinsichtlich der Verbesserung der Personalausstattung sowie der Bereitstellung zusätzlicher Mittel für Integrationskurse, getroffen wurden. Die Bewältigung der anhaltend hohen Asylsuchenden- und Flüchtlingszahlen ist eine gesamtstaatliche Aufgabe von allerdings dauerhafter Natur, bei der der Bund die Länder in vielfältiger Weise unterstützen kann und muss, insbesondere durch zusätzliche Bundesmittel für die Versorgung der Asylbewerber. Aber auch die kurzfristige Bereitstellung zusätzlichen Wohnraums im bezahlbaren Mietsegment zur Unterbringung anerkannter Flüchtlinge stellt eine gesamtstaatliche Aufgabe dar, die besonders in den Regionen mit ohnehin schon angespannten Wohnungsmärkten zusätzlicher Anstrengungen bedarf.

Der Bundesrat erinnert an die Zusage der Bundesregierung, sich ab dem Jahr 2016 strukturell, dauerhaft und dynamisch an den gesamtstaatlichen Kosten, die in Abhängigkeit von der Zahl der Aufnahme der Asylbewerber und Flüchtlinge entstehen, zu beteiligen. Angesichts der erst unlängst dramatisch nach oben korrigierten Prognosen der zu erwartenden Asylbewerber ist die Finanzierungsbeteiligung des Bundes zur Lösung der ernststen und drängenden Probleme im Zusammenhang mit der Asylproblematik nunmehr zügig zu konkretisieren. Der Bundesrat erwartet eine substantielle Finanzierungsbeteiligung des Bundes, die das bislang für das Jahr 2015 in Aussicht gestellte Niveau deutlich überschreitet.

6. Einem attraktiven Schienenpersonennahverkehr ist im Rahmen einer effizienten und verantwortungsvollen Verkehrsinfrastrukturpolitik zentrale Bedeutung beizumessen. Dessen Finanzierung muss langfristig geregelt werden, um für Auftragsvergaben ausreichende Planungssicherheit zu gewährleisten. Der Bundesrat bedauert in diesem Zusammenhang, dass nach wie vor keine Einigung über die bereits im Jahr 2014 vorgesehene Revision der Regionalisierungsmittel mit Wirkung ab dem Jahr 2015 erzielt werden konnte und hinsichtlich des Dritten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes der Vermittlungsausschuss angerufen werden musste. Er erwartet nunmehr eine zeitnahe Einigung mit dem Ergebnis einer auf Dauer ausgerichteten und der Kostensteigerung entsprechenden Revision der Regionalisierungsmittel. Auf den durch den Bundesrat vorgelegten Gesetzentwurf zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes (BR-Drs. 557/14 (Beschluss)) wird insoweit verwiesen.
7. Dem neuen gesellschaftlichen Verständnis nach einer inklusiven Gesellschaft im Lichte der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen wird in Deutschland unter anderem durch die Weiterentwicklung

der Eingliederungshilfe zu einem modernen Teilhaberecht Rechnung getragen. In diesem Kontext sind die gemeinsamen Inklusionsbemühungen von Bund, Ländern und Kommunen auch auf eine gesicherte finanzielle Grundlage zu stellen. Eine neue Kostendynamik im System der Eingliederungshilfe und Teilhabe zulasten der Haushalte von Ländern und Kommunen ist zu vermeiden. Der Bundesrat erinnert die Bundesregierung in diesem Zusammenhang an ihre bereits im Jahr 2012 gegebene Zusage, mit Inkrafttreten des Bundesteilhabegesetzes eine Entlastung im Umfang von 5 Mrd. Euro jährlich bei den Kosten der Eingliederungshilfe herbeizuführen.

8. Mit Sorge betrachtet der Bundesrat das Vorhaben der EU-Kommission, periodenbasierte europäische Rechnungslegungsvorschriften (EPSAS) in der gesamten EU verbindlich einzuführen. Der Bundesrat hat hierzu in seiner Entschließung vom 14. Februar 2014 (BR-Drs. 811/13 (Beschluss)) seine Haltung ausführlich dargelegt. Demnach muss jedwede Maßnahme der EU in diesem Bereich den verfassungsrechtlichen Prinzipien der Budgethoheit der Parlamente des Bundes und der Länder Rechnung tragen. Die in Deutschland bestehenden und allesamt bewährten Optionen der Haushaltswirtschaft und Rechnungslegung müssen deshalb erhalten bleiben. Nach Auffassung des Bundesrates ist höchst zweifelhaft, ob die von der Kommission formulierten Ziele mit EPSAS überhaupt erreichbar sind und der Nutzen von EPSAS in einem verantwortbaren Verhältnis zu den erforderlichen Kosten steht. Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich, dass der Bundestag diese Auffassung teilt (BT-Drs. 18/4182). Er bittet die Bundesregierung, in den Verhandlungen mit der Kommission und den übrigen Organen der EU weiterhin den Standpunkt zu vertreten, dass die europäischen Rechnungslegungsvorschriften EPSAS allenfalls auf freiwilliger Basis eingeführt werden dürfen.
9. Die EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) verpflichtet die Mitgliedstaaten, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, damit die Gewässer einen guten Zustand erreichen. Bei der Umsetzung der WRRL sowie des Nationalen Hochwasserschutzplanes handelt es sich um Aufgaben, die im Gemeinwohlinteresse wahrgenommen werden und EU-rechtlich vorgegeben sind. Es ist insoweit geboten, dass die zur Umsetzung erforderlichen Grundstücke des Bundes zu einem Wert überlassen werden, der jeweils bezogen auf den Wertermittlungsstichtag 1. Januar 2004 zu ermitteln ist. Darüber hinaus sind auf Bitten der Länder Erleichterungen bei den Zahlungsmodalitäten (z. B. Ratenzahlungen) einzuräumen.

Der Bundesrat erwartet, dass die Bundesregierung die hierfür erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen schafft.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2016 (Haushaltsgesetz 2016) wie folgt:

Zu Ziffern 1 bis 3:

Die Bundesregierung nimmt die Würdigung der Fortführung ihrer soliden und vorsorgenden Finanzpolitik durch den Bundesrat zur Kenntnis. Die vom Bundesrat aufgezeigten Risiken wurden im Finanzplan bis 2019 in angemessener Weise berücksichtigt.

Zu Ziffer 4:

Der Bundesrat weist zu Recht auf die wirtschafts- und wachstumspolitische Bedeutung öffentlicher und privater Investitionen hin und würdigt in diesem Kontext die Akzentsetzungen im Bundeshaushalt. So steigert der Bund die Ausgaben für Verkehrsinvestitionen von rd. 10,2 Mrd. Euro in 2014 auf 12,3 Mrd. Euro im Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2016. Die Sicherstellung einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen liegt in der Verantwortung der Länder. Dass sich der Bund dennoch im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Möglichkeiten zugunsten der Kommunen engagiert, rechtfertigt nicht immer weitergehende Forderungen an ihn. Die Länder sind aufgerufen, ebenfalls ihre Mittel in diesem Bereich dauerhaft zu verstärken.

Zu Ziffer 5:

Der Bund hat im Asylbereich Ländern und Kommunen außerhalb seiner Zuständigkeit wiederholt sehr großzügige finanzielle Zusagen gemacht. Bereits in der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 18. Juni 2015 wurde entschieden, die pauschale Hilfe für Länder und Kommunen aus dem Jahr 2016 auf das Jahr 2015 vorzuziehen, so dass Länder und Kommunen im laufenden Jahr 1 Mrd. Euro erhalten sollten. Nunmehr haben die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Asyl- und Flüchtlingspolitik am 24. September 2015 ein umfangreiches Maßnahmenpaket zur Erleichterung und Beschleunigung der Verfahren beschlossen, das weitere erhebliche finanzielle Entlastungen der Länder und Kommunen durch den Bund vorsieht. So wird die Hilfe für 2015 auf 2 Mrd. Euro verdoppelt. Ab dem 1. Januar 2016 trägt der Bund einen Teil der Kosten für den Zeitraum von der Registrierung bis zur Erteilung eines Bescheides durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Das geschieht, indem der ermittelte durchschnittliche Aufwand pro Asylbewerber nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Höhe von 670 Euro monatlich an die Länder erstattet wird. Darüber hinaus werden den Ländern für diejenigen Antragsteller, die nicht als politisch Verfolgte und Kriegsflüchtlinge anerkannt wurden, für pauschal einen Monat ebenfalls 670 Euro erstattet. Weitere finanzielle Entlastungen stehen ebenfalls im Kontext der Asyl- und Flüchtlingspolitik. Im Koalitionsausschuss am 6. September 2015 wurde zudem bereits beschlossen, dass der Bund zur Bewältigung der Flüchtlings- und Asylsituation die Ansätze im Haushalt 2016 für bundesseitige Maßnahmen um 3 Mrd. Euro erhöhen wird.

Zu Ziffer 6:

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung für den öffentlichen Personennahverkehr und den Schienenpersonennahverkehr bei den Ländern liegt, gleichwohl beteiligt sich der Bund in erheblichem Umfang an der Finanzierung. Die Regionalisierungsmittel stellen einen wesentlichen Finanztransfer zwischen Bund und Ländern dar. Von den Ländern wird erwartet, dass sie einen effizienten Mitteleinsatz nachweisen und Anreize für gute Qualität und für einen Zuwachs an Fahrgästen schaffen. Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben sich am 24. September 2015 darauf verständigt, dass die Regionalisierungsmittel in 2016 auf 8 Mrd. Euro erhöht und in den Folgejahren jährlich mit einer Rate von 1,8 Prozent dynamisiert werden. Die Regionalisierungsmittel werden entsprechend des Vorschlages der Länder zeitlich verlängert und nach ihrem Vorschlag (Kieler Schlüssel) auf die Länder verteilt. Bund und Länder werden die Dynamik des Anstiegs der Trassenpreise begrenzen.

Zu Ziffer 7:

Die Bundesregierung hat im Finanzplan ab 2018 bereits berücksichtigt, dass mit Inkrafttreten des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) die Kommunen um 5 Mrd. Euro entlastet werden sollen. Davon unabhängig werden die Inhalte des BTHG derzeit im Bundesministerium für Arbeit und Soziales erarbeitet. Detaillierte Angaben zu den finanziellen Auswirkungen sind deshalb zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Die Ressortabstimmung zum BTHG ist für Ende dieses Jahres vorgesehen. Auf den Bundeshaushalt 2016 ergeben sich keine Auswirkungen.

Zu Ziffer 8:

Der Bundesrat weist zu Recht auf die Probleme des Vorhabens der EU-Kommission, periodenbasierte europäische Rechnungslegungsvorschriften (EPSAS) in der gesamten EU verbindlich einzuführen, hin. Damit den Bedenken ausreichend Rechnung getragen wird, nimmt in der neu geschaffenen EPSAS Working Group bei Eurostat neben zwei Vertretern des Bundes auch ein Ländervertreter teil.

Zu Ziffer 9:

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, dass es sich bei der Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) sowie des Nationalen Hochwasserschutzprogrammes um Aufgaben handelt, die im Gemeinwohlinteresse wahrgenommen werden. Soweit für die notwendigen Maßnahmen Grundstücke des Bundes erforderlich sind, wird der Bund die Flächen den Ländern im Rahmen der haushaltsrechtlichen Vorgaben überlassen.

