

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes
über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021
(Haushaltsgesetz 2021)**

– Drucksache 19/22600 –

und

Finanzplan des Bundes 2020 bis 2024

– Drucksache 19/22601 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 995. Sitzung am 6. November 2020 beschlossen, zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 gemäß Artikel 110 Absatz 3 des Grundgesetzes und zu dem Finanzplan des Bundes 2020 bis 2024 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 Haushaltsgrundsätzgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Die Haushaltsplanung von Bund und Ländern für das Jahr 2021 steht im Zeichen der Corona-Pandemie. Die wohl größte Krise in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland hat neben den erheblichen sozialen Belastungen auch zu einem signifikanten Einbruch der gesamtsstaatlichen Wirtschaftsleistung und erheblichen Belastungen der öffentlichen Haushalte auf allen staatlichen Ebenen geführt.
2. Dank einer vorausschauenden und vorsorgenden Finanzpolitik, auch in Folge der Schuldenbremse, ist Deutschland zu einer starken Reaktion auf die Krise in der Lage. Gemeinsam haben die Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen dazu beigetragen, dass Deutschland bisher vergleichsweise gut durch die Krise gekommen ist und es Anzeichen dafür gibt, dass die Talsohle der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung durchschritten ist. Hierzu zählen u. a. die von Bund und Ländern gemeinschaftlich finanzierten Stärkungsmaßnahmen für das Gesundheitssystem, Sofort- und Liquiditätshilfen für die Wirtschaft, der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente sowie Entlastungsmaßnahmen für die Kommunen.
3. Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung Beiträge dazu leistet, die Stabilität des deutschen Sozialsystems auch in schwierigen Zeiten zu sichern. Das vorrangige gemeinsame Ziel von Bund und Ländern bleibt es, dass Gesellschaft und Wirtschaft die Krise meistern können.

4. Trotz der erheblichen Anstrengungen von Bund und Ländern, Unternehmen und Arbeitnehmern sowie unzähligen Ehrenamtlichen ist bereits heute absehbar, dass die direkten und indirekten Folgen der Pandemie über das Jahr 2020 hinaus die deutsche Volkswirtschaft beeinträchtigen werden: Erst für das Jahr 2022 rechnet der Arbeitskreis Steuerschätzungen damit, dass die Steuereinnahmen wieder das Vorkrisenniveau erreichen werden. Gerade in einer exportabhängigen Volkswirtschaft wie der deutschen wird die einsetzende Erholung durch die von der Corona-Krise weitaus stärker getroffene Weltwirtschaft gedämpft. Die angesichts global weiter steigender Infektionszahlen immer wieder aufkeimende Verunsicherung sowie die daraus resultierenden Beschränkungen des öffentlichen Lebens führen zu einer Schwächung des Wachstums in allen wichtigen deutschen Absatzmärkten.
Zusätzlich bestehen weiterhin zahlreiche außenwirtschaftliche Risiken, wie der mögliche unregelmäßige Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union, aber auch mögliche Belastungen in Folge des derzeit zu beobachtenden zunehmenden Protektionismus.
5. Das entschlossene Handeln der Europäischen Union stellt einen wichtigen Baustein bei der Bewältigung der Folgen der Krise dar. Bund und Länder sollten baldmöglichst gemeinsam über den zielgerichteten Einsatz der europäischen Mittel beraten sowie ihre Interessen und Erfahrungen bündeln.
6. Der Bundesrat spricht sich dagegen aus, die Zuweisungen aus dem Just Transition Fund (JTF) auf das Gesamtvolumen der nach dem Strukturstärkungsgesetz zu erbringenden Bundesmittel anzurechnen. Um die Generationenaufgabe des Strukturwandels hin zu einer klimaneutralen Wirtschaft zu bewältigen, benötigen die Länder die EU-Mittel aus dem JTF zusätzlich zu den Anstrengungen auf nationaler Ebene. Der Bundesrat weist die Bundesregierung in diesem Zusammenhang auf das Prinzip der Zusätzlichkeit der Mittel aus den europäischen Strukturfonds hin. Des Weiteren spricht sich der Bundesrat gegen das Vorhaben eines JTF-Bundesprogramms aus.
7. Der Bundesrat teilt die Auffassung der Bundesregierung, dass auf Grund der Auswirkungen der Corona-Pandemie eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 und von Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes jedenfalls auch für das Jahr 2021 festgestellt werden kann.
8. Vor diesem Hintergrund betont der Bundesrat, dass eine solide, verantwortungsvolle und zukunftsorientierte Finanzpolitik unerlässlich für die Bewältigung künftiger finanzpolitischer – wie auch wirtschaftlicher und gesellschaftlicher – Herausforderungen ist. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass mit der Ausweisung des sich auf Einnahmen- und Ausgabenseite befindlichen Haushaltstitels „[...] Handlungsbedarf“ ab 2022 eine Deckungslücke im Haushalt besteht, die noch geschlossen werden muss. Dies darf aber nicht dazu führen, dass Maßnahmen getroffen werden, die die Länderhaushalte zusätzlich belasten.
9. Der Bundesrat geht davon aus, dass die Bundesregierung die gesetzliche Grundlage zur Erstattung der Umsatzsteuerausfälle von Ländern und Kommunen des Jahres 2020, die erst im Jahre 2021 kassenwirksam werden, zeitnah auf den Weg bringt.
10. Der Bundesrat erkennt an, dass der Bund ab dem Jahr 2021 einen höheren Anteil an den Erstattungen an die Deutsche Rentenversicherung nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) übernimmt. Er sieht diese Erhöhung als einen ersten Schritt und erinnert in diesem Zusammenhang an die Zusage des Bundes, schrittweise einen höheren Anteil an den AAÜG-Lasten zu übernehmen. Der Bundesrat fordert daher die Bundesregierung auf, einen konkreten Stufenplan für weitere Entlastungen vorzulegen und dabei auch die Sondersversorgungssysteme zu berücksichtigen.
11. Der Bundesrat erinnert an die Zusage der Bundesregierung, die den Ländern im Jahr 2020 durch die Änderung des § 56 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) zusätzlich entstandenen Haushaltsbelastungen (ohne Erfüllungsaufwand) zur Hälfte zu übernehmen, und fordert die Bundesregierung erneut auf, in Abstimmung mit den Ländern die Umsetzung dieser Zusagen zu erfüllen.
12. Der Bundesrat begrüßt die finanzielle Unterstützung der Länder durch verschiedene Bundesprogramme und -pakete. Zugleich erwartet er auch weiterhin eine angemessene finanzielle Unterstützung von Ländern und Kommunen zur Bewältigung der Corona-Pandemie. Der Bundesrat geht davon aus, dass nach der nächsten Steuerschätzung weitere Gespräche zwischen Bund und Ländern aufgenommen werden.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Ziffern 1 bis 4:

Die Bundesregierung nimmt die Feststellungen des Bundesrates zu Belastungen der öffentlichen Haushalte und Risiken in Folge der Corona-Pandemie, der dank einer vorausschauenden und vorsorgenden Finanzpolitik – auch in Folge der Schuldenregel – möglichen starken Reaktion auf die Krise und die Würdigung des Beitrages der Bundesregierung zur Sicherung der Stabilität des deutschen Sozialsystems zur Kenntnis.

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass trotz erheblicher Belastungen durch wirtschaftlich bedingte Minder-einnahmen und Mehrausgaben zur Umsetzung des Konjunktur-, Krisenbewältigungs- und Zukunftspaketes mit dem Haushalt 2021 nach rd. 105 Mrd. € im Jahr 2020 weitere zusätzliche Mittel von rd. 34 Mrd. Euro vorgesehen sind. Die Investitionsoffensive wird mit rd. 55 Mrd. Euro auf hohem Niveau fortgeführt. Davon profitieren in erheblichem Umfang auch die Länder und Kommunen. Zudem tragen die umfangreichen vom Bund finanzierten Unterstützungsmaßnahmen für Beschäftigte, Unternehmen und Selbständige dazu bei, die sich auch auf Länder und Kommunen auswirkenden wirtschaftlichen Folgen der Pandemie abzufedern.

Zu Ziffer 5:

Gemäß Beschluss des Koalitionsausschusses vom 25. August 2020 wird Deutschland die zu erwartenden EU-Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität sowie aus dem Fonds für einen gerechten Übergang (Just Transition Fund) für vom Bund zu finanzierende Vorhaben des Konjunktur- und Zukunftspaketes sowie zur Erfüllung der Zusagen des Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen einsetzen. Ferner soll aus diesen Mitteln eine digitale Bildungsoffensive finanziert werden. Die Bundesregierung wird die Länder im Einklang mit den europäischen und innerstaatlichen Vorschriften beteiligen.

Zu Ziffer 6:

Die Bundesregierung beabsichtigt, gemäß Beschluss des Koalitionsausschusses vom 25. August 2020 die zu erwartenden EU-Mittel aus dem Just Transition Fund (JTF) zur Erfüllung der Zusagen des Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen (StStG) einzusetzen. JTF und StStG sind mit Blick auf die Maßnahmen und Projekte nicht vollständig deckungsgleich, zielen aber beide darauf ab, Regionen beim Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft zu unterstützen. Die Höhe der für die Kohleregionen erforderlichen Unterstützung wurde von der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ in einem gesamtgesellschaftlichen Kompromiss festgestellt. Das Vorgehen der Bundesregierung, die zu erwartenden Mittel aus dem JTF zur Erfüllung der Zusagen des StStG einzusetzen, ist somit strukturpolitisch begründet und haushaltspolitisch mit Blick auf die einzuhaltenden finanzverfassungsrechtlichen Verschuldungsspielräume geboten. Die Bundesregierung ist selbstverständlich bereit, über Fragen der Umsetzung des JTF auf nationaler Ebene mit den betroffenen Ländern zu sprechen.

Zu Ziffer 7:

Die Bundesregierung begrüßt, dass der Bundesrat die Auffassung der Bundesregierung teilt, dass auch für das Jahr 2021 eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 und Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes festgestellt werden kann.

Zu Ziffer 8:

Die Bundesregierung nimmt die Auffassung des Bundesrates, dass die Auflösung des im Finanzplan ab dem Jahr 2022 dargestellten derzeit bestehenden Handlungsbedarfes nicht zu Belastungen der Länderhaushalte führen darf, zur Kenntnis. Über die Auflösung des Handlungsbedarfes wird im Rahmen der Aufstellung des Bundeshaushalts 2022 und des Finanzplans bis 2025 entschieden. Die Bundesregierung wird dafür zukünftige konjunkturelle Mehreinnahmen und sonstige Entlastungen im Finanzplan vollständig für die Zwecke dieses Handlungsbedarfs verwenden.

Zu Ziffer 9:

Mit dem Zweiten Corona-Steuerhilfegesetz wurde durch Abänderung von § 1 Absatz 1 FAG eine Erhöhung des Umsatzsteuer-Festbetrags zugunsten der Länder bewirkt, so dass die auf Länder und Gemeinden entfallenden Anteile an den für das Jahr 2020 geschätzten Mindereinnahmen aufgrund der befristeten Absenkung der Umsatzsteuer voraussichtlich zum größten Teil ausgeglichen wurden. Hinsichtlich der weiteren, im Jahr 2021 kassenwirksam werdenden Umsatzsteuerausfälle der Länder und Kommunen ist gemäß Gesetzesbegründung zum Zweiten Corona-Steuerhilfegesetz vorgesehen, dass die Anpassung der Festbeträge im Jahr 2021 von Bund und Ländern auf der Grundlage der dann vorliegenden Informationen über das Umsatzsteueraufkommen des Jahres 2020 überprüft und auf der Grundlage der Empfehlung des Arbeitskreises Steuerschätzungen festgelegt werden. Die Bundesregierung prüft derzeit die Mittel und Wege zur Umsetzung dieses Auftrags.

Zu Ziffer 10:

Der Bund ist ab 01. Januar 2021 erneut dem Wunsch der Länder nachgekommen und hat seinen Anteil an den Erstattungen an die Deutsche Rentenversicherung nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) um 10 Prozentpunkte auf 50 Prozent aufgestockt. Damit steht die Bundesregierung zu ihrer Zusage. Die Haushalte der neuen Länder werden damit bereits im Jahr 2021 mit 343 Mio. Euro entlastet. Der Betrag steigt in den Folgejahren an.

Zu Ziffer 11:

Der Bund hat den Ländern zugesichert, sich für das Jahr 2020 hälftig an den Länderbelastungen nach § 56 Absatz 1a Infektionsschutzgesetz (IfSG) zu beteiligen. Zuständig für die Gewährung der Entschädigung sind die nach Landesrecht zu bestimmenden Behörden (§ 54 IfSG). Eine Abfrage bei den Ländern durch das Bundesministerium der Finanzen vom 10. Juni 2020 zur Höhe der verausgabten Entschädigungsleistungen hat ergeben, dass die Länder verbindliche und abschließende Daten frühestens nach Auslaufen der Regelung zum 31. Dezember 2020 mit Nachlaufzeit für noch zu berücksichtigende Anträge vorlegen können. Die Kostenfolgen für die Länder werden diese daher im Jahr 2021 zu ermitteln haben. Über den Transferweg wurde noch nicht entschieden.

Zu Ziffer 12:

Der Bund nimmt die Würdigung der finanziellen Unterstützung der Länder durch den Bund und die Erwartung einer weiterhin angemessenen finanziellen Unterstützung von Ländern und Kommunen zur Bewältigung der Corona-Pandemie zur Kenntnis und wird auch weiterhin mit einer verantwortungsvollen Haushaltspolitik der Krise entgegentreten. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass der Bund die Länder und Kommunen in den vergangenen Jahren umfassend entlastet hat und mit dem Konjunktur- und Zukunftspaket trotz der erheblichen fiskalischen Belastung des Bundes einen erheblichen Beitrag leistet, um die Auswirkungen der Pandemie auch bei Ländern und Kommunen abzufedern. Beispielsweise führten zusätzliche Regionalisierungsmittel zum Ausgleich pandemiebedingter Lasten des ÖPNV, der hälftig vom Bund finanzierte pauschale Ausgleich der erwarteten gemeindlichen Gewerbesteuer ausfälle des Jahres 2020 sowie die hälftige Beteiligung an den im Infektionsschutzgesetz vorgenommenen Leistungsverbesserungen bei Verdienstausschlag von Sorgeberechtigten bei Schließung von Einrichtungen zur Betreuung von Kindern zu umfangreichen Entlastungen. Insbesondere eröffnet auch die dauerhafte und strukturelle Entlastung durch die um 25 Prozentpunkte erhöhte Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende entsprechende Spielräume.