

16.06.23**Beschluss**
des Bundesrates

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten
COM(2023) 242 final

Der Bundesrat hat in seiner 1034. Sitzung am 16. Juni 2023 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat teilt die Einschätzung der Kommission, dass unabhängige finanzpolitische Institutionen ein wesentliches Element für einen wirksamen haushaltspolitischen Rahmen sind, und befürwortet deren anvisierte Ausweitung auf alle Mitgliedstaaten der EU. Der Bundesrat begrüßt das Ziel der Kommission, die Bedeutung der unabhängigen finanzpolitischen Institutionen zu erhöhen, indem diese Einrichtungen auch zur Haushaltsplanung beitragen, unabhängige Bewertungen der Haushaltspolitik durchführen und die Einhaltung des haushaltspolitischen Rahmens überwachen sollen. Damit können die Haushaltsdisziplin gefördert und die Glaubwürdigkeit der Haushaltspolitik gestärkt werden, ohne dass die politische Verantwortlichkeit der gewählten Politikerinnen und Politiker verringert wird.
2. Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrates unterstützt den Stabilitätsrat bereits seit vielen Jahren durch seine fundierte Expertise bei der Überwachung der Einhaltung der Obergrenze des gesamtstaatlichen strukturellen Finanzierungsdefizits. Aufgrund dieser bewährten, gesetzlich wie faktisch fundierten und etablierten Stellung bei der Bewertung der gesamtstaatlichen Fiskalpolitik ist aus Sicht des Bundesrates keine Änderung der rechtlichen Grundlagen notwendig.

3. Die Neufassung des Artikels 3 Absatz 1 der Haushaltsrahmenrichtlinie enthält die neue Vorgabe, dass alle Teilsektoren des Staates bis 2030 über integrierte, umfassende und national harmonisierte Systeme der periodengerechten Rechnungsführung verfügen müssen. Der Bundesrat sieht dies sehr kritisch und ist der Auffassung, dass der nationale Gesetzgeber in Deutschland aus guten Gründen die Koexistenz unterschiedlicher Rechnungslegungssysteme für den staatlichen Bereich im Haushaltsgrundsätzegesetz ermöglicht hat. Eine verbindliche Umstellung des Rechnungswesens von der Kameralistik auf die Doppik ist vor dem Hintergrund des damit verbundenen finanziellen und personellen Mehraufwands und des geringen Mehrwertes an Informationen nicht zu rechtfertigen. Zudem besteht die Sorge, dass unbeabsichtigte Gestaltungsspielräume eröffnet werden und die Transparenz der Haushaltsdaten sogar verringert werden kann. Der von der Kommission vorgesehene Einführungszeitraum wird im Übrigen als unrealistisch angesehen.
4. Die Budgethoheit der Länder gehört zu den verfassungsrechtlich verankerten Fundamentalprinzipien im föderalen Staatsaufbau Deutschlands. Der Bundesrat weist darauf hin, dass auch auf europäischer Ebene jede Form der Regulierung des öffentlich-rechtlichen Rechnungswesens dem Grundsatz der Haushaltsautonomie Rechnung tragen muss. Die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität sind daher zu beachten. Jede Harmonisierung muss die Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten berücksichtigen.
5. In der Bundesrepublik Deutschland ermöglicht ein Wahlrecht im Haushaltsgrundsätzegesetz den Ländern und dem Bund, das Haushaltswesen kameral oder doppisch zu führen. Der Bundesrat befürwortet, weiterhin die bewährte statistische Methode zu verwenden, um eine Vergleichbarkeit von kameralen Daten mit aus der Doppik abgeleiteten Daten herzustellen.
6. Die Kommission strebt langfristig die Einführung einheitlicher europäischer Rechnungsführungsgrundsätze (sogenannte European Public Sector Accounting Standards (EPSAS)) in den EU-Mitgliedstaaten an. Dass die Ziele einer besseren Haushaltsüberwachung sowie einer Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion mit der verbindlichen Einführung der EPSAS erreicht werden, ist nicht zu erwarten. Nach wie vor fehlt eine klare Erklärung der Kommission, auf welcher Rechtsgrundlage die avisierten Standards eingeführt werden sollen. Zudem fehlt weiterhin eine belastbare Kosten-/Nutzenabwägung.

7. Der Bundesrat sieht die grundlegende Kritik am Sinn und Zweck der verpflichtenden EPSAS-Initiative als nicht ausgeräumt an. Dass die vorhandenen finanzstatistischen Daten der EU-Mitgliedstaaten, insbesondere zur Überwachung und Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite, mangelhaft seien und dies durch europaweit einheitliche doppische Rechnungslegungsstandards behoben werden könne, sehen auch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder weiterhin als nicht belegt an.
8. Der Bundesrat ist des Weiteren der Auffassung, dass ausgeweitete Berichtspflichten der Mitgliedstaaten zu einer weiteren Bürokratisierung des Prozesses führen können und nicht zielführend bei der Entwicklung eines vereinfachten rechtlichen Rahmens sein würden.
9. Der Ausweis vierteljährlicher periodengerechter und struktureller Defizite im vorgeschlagenen geänderten Artikel 3 Absatz 2 der Haushaltsrahmenrichtlinie bietet aufgrund der Vorläufigkeit dieser Werte in der Praxis kaum einen erkennbaren ökonomischen und finanzpolitischen Mehrwert gegenüber dem bereits verfügbaren kassenmäßigen Finanzstatus sowie dem bisher üblichen Ausweis jährlicher periodengerechter und struktureller Defizite. Ferner wird vorgeschlagen, in Artikel 14 Absätze 1, 2 und 3 die Berichtspflichten mit Blick auf staatliche Einrichtungen und Fonds, die in den regulären nationalen Haushalten nicht erfasst sind, sowie die Anforderungen an Steuerausgaben und Eventualverbindlichkeiten genauer festzulegen. Für Extrahaushalte, insbesondere solche in rechtlich selbständiger und privatrechtlicher Rechtsform, liegen Planungsdaten häufig nicht in vergleichbarer Form vor oder unterliegen der Vertraulichkeit. Auch Daten über Eventualverbindlichkeiten liegen nicht in allen Fällen auf jährlich aktualisierter Basis vor. Der Bundesrat weist deshalb darauf hin, dass die Herstellung von mehr Kohärenz in der Fiskalpolitik vor allem eine politische Aufgabe ist, die durch bessere gemeinsame Datengrundlagen lediglich unterstützt, aber nicht ersetzt wird.
10. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.