Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/8148
(zu Drucksache 11/7950)

Sachgebiet 63

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Dritten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1990 (Drittes Nachtragshaushaltsgesetz 1990)
— Drucksachen 11/7950, 11/8132 —

hier: Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzlers vom 18. Oktober 1990 — 121 (431) — 50 103 — Ha 58/90.

Stellungnahme des Bundesrates

Allgemeines

1. Der Bundesrat stellt fest, daß sich die Finanzlage des Bundes, wie sie sich im 3. Nachtrag 1990 darstellt, gegenüber den Erwartungen, die die Bundesregierung noch Mitte des Jahres geäußert hat, dramatisch verschlechtert hat; die Gründe liegen vor allem in den Mehrausgaben und den Ausfällen von Steuern und Sozialabgaben auf dem Gebiet der bisherigen DDR.

   In dieser äußerst schwierigen Situation wird mit dem 3. Nachtragshaushalt 1990 keine Klarheit über den weiteren finanzpolitischen Kurs der Bundesregierung geschaffen; dies wird auch deutlich an der Weigerung der Bundesregierung, vor dem 2. Dezember 1990 eine Steuerschätzung vorzunehmen.

   Notwendig wären:

   — eine realistische Bestandsaufnahme der derzeitigen Haushaltslage unter Einbeziehung aller Nebenhaushalte und Fonds, einschließlich einer rechtzeitigen Steuerschätzung als Vorbereitung für die gemeinsame Einschätzung der Situation durch Bund und Länder im Finanzplanungsrat im November,

   — ein überzeugendes Konzept, aus dem sich ergibt, daß das Niveau der Neuverschuldung schnell wieder zurückgeführt werden kann,

   — dabei insbesondere ein entschiedenes Ausschöpfen aller Sparmöglichkeiten im Bundeshaushalt und

   — ein entschlossenes Handeln des Bundes zur Verbesserung der Infrastruktur in dem Gebiet der bisherigen DDR; neben unmittelbaren Investitionen des Bundes gehört dazu vor allem die Stärkung der Investitionsfähigkeit und -tätigkeit der Länder und Gemeinden.

   Die Finanzpolitik der Bundesregierung wird diesen Anforderungen nicht gerecht und damit zum Risiko für die weitere wirtschaftliche Entwicklung.

2. Der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung gibt keine realistische Bestandsaufnahme der derzeitigen Haushaltslage.

   Wegen der sich abzeichnenden weiteren Verschlechterung der finanziellen und wirtschaftlichen Situation in der ehemaligen DDR zeichnet sich schon jetzt ab, daß die Ansätze die absehbaren Risiken nicht voll abdecken. Beispiele sind die wachsende Massenarbeitslosigkeit in dem Gebiet der bisherigen DDR und die zu erwartenden Belastungen aus den bisher von der Treuhandanstalt übernommenen Bürgschaften.

3. Der Bundesrat sieht mit großer Besorgnis, daß der 3. Nachtragshaushalt 1990 trotz hohen Zinsniveaus durch eine weitere Erhöhung der Neuverschuldung um 25, 8 Mrd. DM finanziert werden soll.

   Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989 — II BvF 1/82 — zu Artikel 115 GG (S. 61, 62) hat die Bundesregierung bei ihrer Haushaltswirtschaft zu verhindern, daß sich „ein stetig wachsender Schuldensockel bildet, der schließlich die Fähigkeit des Staatshaushalts, auf Probleme der Gegenwart und der Zukunft zu reagieren, in Frage stellt".

   Die Bundesregierung hat bisher in keiner Weise erkennen lassen, durch welche Maßnahmen sie eine Rückführung der Defizite erreichen will, um so

   — unvertretbare Zinsbelastungen für die öffentlichen Haushalte zu vermeiden und

   — negative Wirkungen auf den Kapitalmärkten zu verhindern.

4. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß Sparmaßnahmen im Bundeshaushalt dringend geboten sind. Er weist darauf hin, daß die Notwendigkeit derartiger Einsparmaßnahmen seit dem Frühjahr bekannt ist, die Bundesregierung aber dennoch keine wirksamen Initiativen entfaltet hat. Das von der Bundesregierung angekündigte Sparprogramm ist bisher nur abstrakt geblieben. Es hätte nahegelegen, den 3. Nachtrag 1990 zum Anlaß zu nehmen, die Einsparungsabsichten zu konkretisieren.

5. Der Bundesrat hält die Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur auf dem Gebiet der bisherigen DDR für unzureichend. Dies ist um so bedenklicher als trotz großen Investitionsbedarfs in der Bauwirtschaft hohe Arbeitslosigkeit herrscht. Solange insbesondere die kommunale Investitionskraft nicht deutlich gestärkt wird, kann sich diese Situation nicht grundlegend ändern.

6. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, unverzüglich

   — eine Haushaltssperre bei den konsumtiven Ausgaben zu verhängen,

   — alle noch nicht belegten Verpflichtungsermächtigungen im Verteidigungshaushalt zu sperren,

   — ein Einsparkonzept für die kommenden Jahre vorzulegen und

   — endlich Klarheit darüber zu schaffen, daß sie auf eine Senkung der Steuern für Unternehmer und Spitzenverdiener verzichten wird.

7. Der Bundesrat bittet den Deutschen Bundestag, im weiteren Gesetzgebungsverfahren

   — die Umwidmung von Haushaltsansätzen zu prüfen und

   — den Verteidigungshaushalt nachhaltig zu kürzen.

8. Der Bundesrat sieht mit großer Besorgnis die vorgeschlagenen Personalbestandsvermehrungen bei den Bundesbehörden. Zu den obersten Bundesbehörden weist er insbesondere darauf hin, daß der Personalbedarf von mit zentralen Aufgaben befaßten Stellen nicht proportional mit der Zunahme der Bevölkerung wachsen darf.

   Der Bundesrat bittet daher nachdrücklich darum, im weiteren Gesetzgebungsverfahren

   — die Zahl der neuen Stellen deutlich zu reduzieren und

   — für die verbleibenden neuen Stellen eine zeitliche Befristung zu schaffen.

9. Der Bundesrat stellt fest, daß die Länder erhebliche Anstrengungen für die Vollendung der Deutschen Einheit unternommen haben und künftig auf sich nehmen. Er erinnert daran, daß sich die Länder einerseitss durch direkte Unterstützung der beigetretenen Länder insbesondere beim Aufbau ihrer Verwaltungen und andererseits sowohl durch die hälftige Mitfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit" als auch durch die im Einigungsvertrag verankerte Stufenlösung zur Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer langfristig in erheblichem Umfang an den Lasten der deutschen Einheit beteiligen.

10. Die kontinuierliche Fortsetzung der städtebaulichen Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen erfordert eine stetige Förderung und Finanzierung der begonnenen Maßnahmen. Im 3. Nachtragshaushalt des Bundes muß deshalb die sofortige Anschlußförderung für das Städtebauförderungsprogramm 1991 in Höhe von insgesamt 660 Millionen DM abgesichert werden. Das Volumen für eine endgültige Entflechtung der Städtebauförderung ist damit nicht präjudiziert.

11. Der Bundesrat hält die im Einzelplan 25 ausgewiesenen Verpflichtungsermächtigungen für den sozialen Wohnungsbau angesichts der zugespitzten Lage auf dem Wohnungsmarkt für unzureichend.

    Er bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren dafür Sorge zu tragen, daß die Verpflichtungsermächtigungen bedarfsgerecht erhöht werden.

12. Der Bundesrat erwartet, daß die Bundesregierung ihre Zusagen und Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Einigungsvertrag sowohl gegenüber den bisherigen Ländern als auch gegenüber den beigetretenen Ländern in vollem Umfang erfüllt. Er verweist insoweit auf seine Beschlüsse vom 7. September 1990 (Drucksache 600/90 — Beschluß —) und vom 21. September 1990 (Drucksache 635/90 — Beschluß —).

13. Der Bundesrat erinnert an die Zusage des Bundes, im Bundeshaushalt für die Länder nachprüfbar darzustellen, welche Teile der Einnahmen und Ausgaben auf das Gebiet der bisherigen DDR entfallen.

Zu den Einzelplänen

14. **Einzelplan 01** — Abschnitt A — Bundespräsident und Bundespräsidialamt

    Kapitel 01 01 — Geschäftsstelle der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung

    Titel 422 01 (Seite 9) — Bezüge der planmäßigen Beamten

    Titel 425 01 und 426 01 (Seite 10) — Vergütungen der Angestellten Löhne der Arbeiter

    Die Stellenmehrung der Geschäftsstelle der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Epl. 01 Abschnitt A —, Kap. 01 04) wird auf zwei zusätzliche Stellen begrenzt.

    Begründung

    In den Bereichen „Bildungsplanung" und „Modellversuche" lassen sich keine plausiblen Gründe für die Notwendigkeit einer ins Gewicht fallenden Personalverstärkung erkennen. Der Personalbedarf einer mit zentralen Aufgaben befaßten Stelle kann nicht proportional mit der Zunahme der Bevölkerung wachsen. Die Aufgaben bleiben vielmehr gleich.

    Es ist nicht angängig, daß der Bund Aufgaben finanziert, die Länderangelegenheit sind und für die nach der Finanzverfassung des Grundgesetzes die Länder die notwendigen Mittel aufzubringen haben.

15. **Einzelplan 12** — Abschnitt A — Geschäftsbereich des Bundesministers für Verkehr

    Kapitel 12 02 (Seite 4) — Allgemeine Bewilligungen

    Der Bundesrat ist der Auffassung, daß nach dem Auslaufen des Demonstrationsvorhabens MARPOL im Einzelplan 16 die weitere Finanzierung der kostenlosen Schiffsentsorgung für ölhaltige Rückstände gesichert sein muß. Daher sollte im Einzelplan 12 ein neuer Titel mit der Zweckbestimmung „Schiffsentsorgung nach MARPOL" mit einer Verpflichtungsermächtigung für 1991 ausgebracht werden.

16. **Einzelplan 12** — Abschnitt A — Geschäftsbereich des Bundesministers für Verkehr

Kapitel 12 20 — Sondervermögen Deutsche Bundesbahn

Titelgruppe 02 — Investitionshilfen und Kapitalzuführungen

Titel 891 22 (Seite 315 BHpl. 90) — Investitionszuschüsse für den Streckenausbau zur Verstärkung der eigenen Mittel

Der Bundesrat bittet, für die Elektrifizierung der Strecke Hamburg–Flensburg mit der Abzweigung nach Kiel eine Verpflichtungsermächtigung auszubringen und die Erläuterungen entsprechend zu erweitern, um die Finanzierung bis zum Inkrafttreten des Bundeshaushaltsgesetzes 1991 sicherzustellen.

Begründung

Schleswig-Holstein ist bisher an das überregionale Schnellverkehrsnetz der Deutschen Bundesbahn nicht angeschlossen. Das Schließen der Lücke zwischen dem Bundesgebiet und den nordeuropäischen Ländern ist die wichtigste wirtschafts- und verkehrspolitische Maßnahme des Landes Schleswig-Holstein. Die Deutsche Bundesbahn hat erklärt, daß die Elektrifizierung dieser Strecke in ihren Wirtschaftsplan 1991 aufgenommen wird. Zur Sicherstellung der Finanzierung bis zum Inkrafttreten des Bundeshaushaltsgesetzes 1991 sollte eine Verpflichtungsermächtigung zu diesem Titel ausgebracht und die Erläuterungen entsprechend erweitert werden.

17. **Einzelplan 60** — Abschnitt B — Allgemeine Finanzverwaltung

Kapitel 60 05 — Leistungen der Republik an die Bezirke

Titel 642 01 (Seite 22) — Zuweisungen an Landkreise, kreisfreie Städte und andere öffentlich-rechtliche Einrichtungen in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet zur Gewinnung von erfahrenem Personal von außerhalb des in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiets für ihre Verwaltungen in der Aufbauphase

Der Bundesrat hält den Aufbau der Länder- und Gemeindeverwaltungen in der ehemaligen DDR für eine vordringliche Aufgabe. Er verweist darauf, daß Länder und Gemeinden auf dem Gebiet der bisherigen Bundesrepublik Deutschland durch die Entsendung von Personal erhebliche Leistungen zum Verwaltungsaufbau erbringen.

Der Bundesrat begrüßt daher die Initiative des Bundes, seinereits zusätzliche Leistungen für die Gewinnung von qualifiziertem Personal für die ehemalige DDR vorzusehen. Er bittet ergänzend darum, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Zweckbestimmung auf die Tätigkeit in den Landesverwaltungen in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet auszudehnen.

Eine Notwendigkeit für die Errichtung eines weiteren Fonds mit Länderbeteiligung sieht der Bundesrat nicht. Er verweist dazu auf seine Beschlüsse vom 7. September 1990 (Drucksache 600/90 — Beschluß —) und vom 21. September 1990 (Drucksache 635/90 — Beschluß —).

Gegenäußerung der Bundesregierung

Zu Nummern 1 bis 7:

Die Bundesregierung wird noch vor der Bundestagswahl am 2. Dezember 1990 Eckwerte zum gesamtdeutschen Haushalt 1991 und zum Finanzplan bis 1994 festlegen. Damit wird die notwendige Klarheit über die finanzpolitische Linie 1991 und im Finanzplanungszeitraum geschaffen.

Rechtzeitig vor den Entscheidungen zum Bundeshaushalt 1991 und zum Finanzplan bis 1994 wird eine Steuerschätzung auf möglichst aktueller Basis stattfinden.

Der Entwurf des Dritten Nachtragshaushalts 1990 umfaßt alle aus heutiger Sicht notwendigen Ansätze für das Jahr 1990.

Der Entwurf des Dritten Nachtragshaushalts 1990 ist auch verfassungsgemäß. Ohne die erhöhte Nettokreditaufnahme stünde im Zusammenhang mit der Umstellung der Wirtschaft im beigetretenen Gebiet eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im gesamten Bundesgebiet unmittelbar bevor. Die erhöhte Kreditaufnahme ist dazu bestimmt und geeignet, eine derartige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.

Haushaltssperren bei konsumtiven Ausgaben kommen angesichts des fortgeschrittenen Bewirtschaftungsstandes zum Jahresende nicht in Betracht. Über die weitere Entwicklung des Verteidigungshaushalts wird bei der Aufstellung des Haushalts 1991 und des Finanzplans bis 1994 entschieden.

Der Entwurf des Dritten Nachtragshaushalts 1990 enthält wichtige Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, die insbesondere die kommunale Investitionskraft stärken. So sind das Gemeindeinvestitionsprogramm zur Förderung kommunaler Sachinvestitionen und das Wohnungsmodernisierungsprogramm zur Modernisierung und Instandsetzung von vermieteten und selbstgenutzten Wohnungen mit einem Programmvolumen von jeweils 10 Mrd. DM ausgestattet. Zusätzlich kommt ein erheblicher Anteil der Zuweisungen an die Bezirke den Gemeinden für kommunale Investitionen zugute.

Die Bundesregierung hält an ihrer Absicht fest, zur Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft insbesondere im künftigen europäischen Binnenmarkt unter Berücksichtigung der Haushaltslage eine Reform der Unternehmensbesteuerung vorzunehmen. Angesichts der deutschlandpolitischen Herausforderung kann über dieses Vorhaben jedoch erst in der nächsten Legislaturperiode entschieden werden.

Zu Nummer 8:

Der im Entwurf des Dritten Nachtragshaushalts 1990 berücksichtigte personelle Mehrbedarf ist nach den Maßstäben festgelegt, wie sie in der bisherigen Bundesverwaltung gelten. Der überwiegende Teil des Personalmehrbedarfs ist auf die Ausdehnung flächendeckend tätiger Verwaltungen zurückzuführen, wie des Zolls, des Bundesgrenzschutzes, der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung, der Bundeswehrverwaltung und der Flugsicherung. Diese Stellen werden im wesentlichen mit übernommenem ehemaligem DDR-Personal besetzt.

Zu der Forderung, der Personalbedarf bei den obersten Bundesbehörden dürfe nicht proportional zu der Zunahme der Bevölkerung wachsen, weist die Bundesregierung darauf hin, daß der im Regierungsentwurf vorgesehene Personalzuwachs bei den obersten Bundesbehörden mit 12 v. H. weit hinter dem Bevölkerungszuwachs von 25 v. H. zurückbleibt.

Zu Nummer 9:

Die Bundesregierung erkennt die Leistungen der bisherigen Bundesländer zur Vollendung der deutschen Einheit an. Dennoch beteiligen sich die bisherigen Bundesländer nach Auffassung der Bundesregierung — gemessen an der jeweiligen Finanzkraft — im Vergleich zum Bund weit unterproportional an den finanziellen Belastungen aus der deutschen Einheit. Die Hauptfinanzierungslast wird eindeutig vom Bund getragen.

Zu Nummern 10 und 11:

Die Bundesregierung kann der Bitte des Bundesrates nicht folgen.

Der Bund gewährt den für den Wohnungs- und Städtebau zuständigen Ländern aufgrund seines jeweiligen Haushaltsgesetzes Finanzhilfen nach Artikel 104a Abs. 4 GG nach Maßgabe seiner Finanzkraft. Die Entscheidung über die Höhe der Bundesfinanzhilfen für 1991 ist daher im Haushalt 1991 zu treffen. Dennoch hat der Bund ausnahmsweise bereits im Entwurf des Dritten Nachtragshaushalts 1990 zur Sicherung der Anschlußfinanzierung der Städte- und Wohnungsbauförderprogramme 1991 bis zum Inkrafttreten des Haushalts 1991 die hierfür notwendigen Teilbeträge in Höhe von 50 v. H. des nach dem Kabinettbeschluß vom 3. Juli 1990 für 1991 vorgesehenen Programmrahmens veranschlagt. Die Entscheidung über diese Finanzhilfen insgesamt für das Jahr 1991 muß auch im Hinblick auf die Kosten der Deutschen Einheit dem Haushaltsverfahren für den Haushalt 1991 vorbehalten bleiben.

Zu Nummern 12 und 13:

Die Bundesregierung wird ihre Zusagen und Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Einigungsvertrag erfüllen.

Zu Nummer 14:

An der Regierungsvorlage wird festgehalten.

Der Arbeitsanfall bei der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) wird durch den Beitritt der neuen Länder erheblich steigen. Der Anstieg ist dabei weniger bedingt durch die Zunahme der Bevölkerungszahl als vielmehr durch die Zahl der neuen Länder mit ihren spezifischen Problemen in den Bereichen Bildungsplanung und Forschungsförderung.

Die zusätzlichen Stellen sind knapp bemessen. Die Bundesregierung geht davon aus, daß nur mit diesen zusätzlichen Stellen die Arbeitsfähigkeit der BLK-Geschäftsstelle erhalten bleibt.

Zu Nummer 15:

Die Bundesregierung ist nach wie vor der Auffassung, daß eine Mitfinanzierungskompetenz des Bundes für „Schiffsentsorgung nach Marpol" nicht gegeben ist. Die Bereitschaft des Bundes, ein Pilotprojekt finanziell zu unterstützen, begründet keine weitergehenden Verpflichtungen.

Der Beschluß der 2. Internationalen Nordseeschutz-Konferenz im November 1987, der allenfalls die Umlegung der Entsorgungskosten in die Hafengebühren vorsieht, geht ebenfalls davon aus, daß die Schiffsentsorgung auf Dauer nicht mit öffentlichen Mitteln subventioniert werden soll.

Zu Nummer 16:

Voraussetzung für die Durchführung von derartigen Maßnahmen ist deren Wirtschaftlichkeit und die Aufnahme in den Wirtschaftsplan der Deutschen Bundesbahn. Das angesprochene Vorhaben ist im Wirtschaftsplan 1991 der Deutschen Bundesbahn nicht enthalten.

Zu Nummer 17:

An der Regierungsvorlage wird festgehalten.

Die Bundesregierung begrüßt es, daß Länder und Gemeinden auf dem Gebiet der bisherigen Bundesrepublik Deutschland durch Entsendung von Personal zum Aufbau der Länder- und Gemeindeverwaltungen in der ehemaligen DDR beitragen. Sofern darüber hinaus zusätzliche Leistungen für die Gewinnung von qualifiziertem Personal für die neuen Bundesländer erforderlich werden sollten, sieht die Bundesregierung dies als Aufgabe der bisherigen Bundesländer an, nachdem sie Vorsorge für den kommunalen Bereich getroffen hat.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon 02 28/36 35 51, Telefax 02 28/36 12 75
ISSN 0722-8333