

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1997 (Nachtragshaushaltsgesetz 1997) – Drucksache 13/8199 –

hier: Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 715. Sitzung am 5. September 1997 gemäß Artikel 110 Abs. 3 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Die Arbeitslosigkeit ist in Deutschland in den letzten Jahren erheblich angestiegen und wird 1997 nach der Projektion der Bundesregierung mit 11,2 v.H. einen neuen Höchststand erreichen. Diese Entwicklung beruht in einem erheblichen Umfang auch auf Einschränkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Eine steigende Tendenz zeigt die Arbeitslosigkeit nicht nur in Ostdeutschland, wo die Arbeitslosenquote 1997 17 v.H. erreichen wird, sondern auch in Westdeutschland. Der Arbeitsmarkt in Ost- und in Westdeutschland ist damit in einem dramatischen Zustand. Schon seit mehreren Jahren ist die gesamtwirtschaftliche Lage insoweit besorgniserregend. Der Bundesrat hat bereits in seinen Beschlüssen zum Haushaltsgesetz 1997 – Drucksachen 500/96 (Beschluß) und 900/96 (Beschluß) – darauf hingewiesen, daß auch 1997 mit einer hohen Arbeitslosigkeit zu rechnen ist und daß der Bundeshaushalt der Situation auf dem Arbeitsmarkt nicht Rechnung trägt. Er hat insbesondere festgestellt, daß der im Bundeshaushalt vorgesehene Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit und die Mittel für die Arbeitslosenhilfe zu niedrig veranschlagt sind. Ein Aufstockungsbedarf war frühzeitig erkennbar. Der Bundesrat weist darauf hin, daß bereits beim Bundeshaushalt 1996 die Mittel für den Bereich des Arbeitsmarktes zu niedrig veranschlagt wurden, ohne daß die Bundesregierung und die sie stützende Koalition die Bereitschaft hätten erkennen lassen, hieraus für den Bundeshaushalt 1997 die Konsequenzen zu ziehen.
2. Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines Nachtragshaushalts 1997 sieht im wesentlichen vor, mit der um 17,9 Mrd. DM erhöhten Nettokreditaufnahme die nicht über Privatisierungserlöse gedeckten Steuermindereinnahmen (9 Mrd. DM), den höheren Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit (11 Mrd. DM) und die Mehraufwendungen bei der Arbeitslosenhilfe (10 Mrd. DM) zu finanzieren. Im Ergebnis liegt die Nettokreditaufnahme des Bundes 1997 damit um 12,1 Mrd. DM über den im Bundeshaushalt 1997 veranschlagten Ausgaben für Investitionen.
3. Nach Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 zweiter Halbsatz des Grundgesetzes darf die Kreditaufnahme die Ausgaben für Investitionen nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts überschreiten. Es sind erhebliche Zweifel angebracht, ob die von der Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf eines Nachtragshaushalts 1997 dargelegte Verwendung der Mittel aus der erhöhten Kreditaufnahme den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt.
4. Nach wie vor fehlt der Bundesregierung ein überzeugendes Konzept zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Sie hat offensichtlich ihr Ziel einer Hal-

bierung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahre 2000 aufgegeben. Angesichts des im vierten Quartal drohenden ABM-Stopps bei der Bundesanstalt für Arbeit besteht im Gegenteil sogar die Gefahr, daß sich die Arbeitslosigkeit im Jahresverlauf noch weiter erhöht.

5. Vor dem Hintergrund der bereits bestehenden Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden sind Maßnahmen, die zukünftig zu einem stärkeren Anstieg der Verschuldung führen, nicht zu verantworten. Erneut erinnert der Bundesrat daran, daß durch eine Senkung der Lohnnebenkosten zum frühestmöglichen Zeitpunkt – vorrangig finanziert durch eine ökologische Steuerreform – ein wirksamer Beitrag zu mehr Beschäftigung geleistet werden kann.
6. Die Bundesregierung wird aufgefordert, die von den Ländern nach Artikel 52 Abs. 3 Nr. 2 des Pflegeversicherungsgesetzes (PflegeVG) im Jahre 1997 geleisteten Zahlungen in Höhe von 200 Mio. DM noch in diesem Jahr zurückzuerstatten.

Begründung (zu Ziffer 6)

Nach Artikel 52 Abs. 1 PflegeVG gewährt der Bund den neuen Ländern von 1995 bis 2002 Finanzhilfen

zur Förderung von Investitionen in Pflegeeinrichtungen in Höhe von 6,4 Mrd. DM (Anschubfinanzierung Ost). Hiervon trägt der Bund gemäß Artikel 52 Abs. 3 PflegeVG 5,12 Mrd. DM, die Länder 1,28 Mrd. DM. In 1997 hätte der Bund somit 800 Mio. DM an die neuen Länder weiterzuleiten. Die Länder haben ihren Anteil in Höhe von 200 Mio. DM dem Bund zum 30. Juni 1997 gutgeschrieben.

Im Bundeshaushalt 1997 (einschl. Nachtrag) sind diese 800 Mio. DM Bundes- und Länderleistung nicht veranschlagt. Der Strichansatz im Bundeshaushalt wird von der Bundesregierung damit erläutert, daß aus den vergangenen Jahren noch genügend Finanzmittel bereitstünden, um das Programm zu bedienen. Die Jahrest tranche 1997 soll auf die Jahre 2002ff. verschoben werden.

Angesichts dieses Sachverhaltes ist es nicht gerechtfertigt, daß die Länderleistung für 1997 im Bundeshaushalt vereinnahmt bleibt. Der Bund erhielte damit einen zinslosen Finanzierungsbetrag der Länder für den Bundeshaushalt bis zu den Jahren 2002ff. in Höhe von 200 Mio. DM. Dies wäre mit der Zweckbestimmung gemäß Artikel 52 Abs. 3 PflegeVG sowie der angespannten Situation der Länderhaushalte nicht vereinbar.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Entwicklung der Steuereinnahmen und die unvorhersehbaren Zusatzausgaben für den Arbeitsmarkt in 1997 machen Änderungen des Haushaltsplans erforderlich. Die Bundesregierung hat daher den Entwurf eines Nachtragshaushalts 1997 beschlossen, der darauf abzielt,

- die noch ungünstige Situation am Arbeitsmarkt nicht durch Steuererhöhungen oder scharfe Einschnitte insbesondere bei den disponiblen, investiven Ausgaben zusätzlich zu verschärfen;
- die Erhöhung der Nettokreditaufnahme zu begrenzen und so den bereits eingeschlagenen Weg der Konsolidierung und der Verbesserung der Standortbedingungen in Deutschland zu sichern und die positive wirtschaftliche Entwicklung weiter zu unterstützen.

Die deutsche Wirtschaft befindet sich in einer nachhaltigen Aufwärtsentwicklung. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung hat im zweiten Quartal deutlich an Fahrt gewonnen. Gegenüber dem Vorquartal ist das reale Bruttoinlandsprodukt um 1 v.H. gestiegen und liegt damit um 2,9 v.H. über dem Vorjahresstand.

Die Konjunkturindikatoren verweisen am aktuellen Rand auf eine Fortsetzung der positiven Entwicklung. Damit zeichnet sich deutlich ab, daß die von der Bundesregierung prognostizierte Wachstumsrate von 2½ v.H. im Jahresdurchschnitt erreicht werden kann.

Im nächsten Jahr wird sich das Wachstum beschleunigen und bei 2½ bis 3 v.H. liegen. Damit verbessern sich die Aussichten für den Arbeitsmarkt. Im Verlauf des Jahres 1998 wird die Beschäftigung zunehmen und die Arbeitslosigkeit spiegelbildlich zurückgehen.

Das gesamtstaatliche Maastricht-Defizitkriterium wird in 1997 voraussichtlich erfüllt. Ifo und OECD attestieren Deutschland, daß dieses Ziel erreicht werden kann.

Vor diesem Hintergrund schafft der Nachtragshaushalt 1997 mit einer begrenzten Erhöhung der Nettokreditaufnahme zusammen mit den von der Bundesregierung getroffenen Entscheidungen zum Bundeshaushalt 1998 und Finanzplan bis 2001 die Voraussetzungen für ein nachhaltiges Wachstum und eine Erhöhung der Beschäftigung.

Zu Nummer 1

Die Arbeitsmarktentwicklung in Westdeutschland hat sich stabilisiert. Der sich verringernde Abstand der monatlichen Arbeitslosenzahl zum Vorjahr deutet auf eine Verbesserung der weiteren Aussichten hin. Insgesamt orientiert sich der Arbeitsmarkt in West-

wie in Ostdeutschland an der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung.

Der Situation auf dem Arbeitsmarkt ist bei der Aufstellung und Beratung des Bundeshaushalts 1997 Rechnung getragen worden. Den Haushaltsansätzen lagen die gesamtwirtschaftlichen Eckwerte des Interministeriellen Arbeitskreises der Bundesregierung vom 29. Oktober 1996 zugrunde. Die Wirtschaftsforschungsinstitute mit ihrem Gemeinschaftsgutachten vom 24. Oktober 1996, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit seinem Gutachten vom 14. November 1996 sowie die übrigen Institute kamen für 1997 im wesentlichen zu vergleichbaren Ergebnissen. Die Eckwerte der Bundesregierung lagen im Bereich der Prognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute.

Zu den Nummern 2 und 3

Die mit dem Nachtragshaushalt 1997 veranschlagte Nettokreditaufnahme überschreitet die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen um 12,1 Mrd. DM.

Nach Artikel 115 GG darf die Nettokreditaufnahme die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen nur bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts überschreiten. Daß diese Ausnahmesituation 1997 gegeben ist, zeigt sich vor allem in dem Rückgang der Beschäftigung und der Erhöhung der Arbeitslosenzahl, die beide deutlicher ausfallen werden, als bei der Planaufstellung erwartet werden konnte. Die in der unerwarteten Entwicklung des Arbeitsmarktes liegende Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wurde erst zu Beginn des zweiten Quartals deutlich erkennbar. Während nunmehr nach der letzten Schätzung der gesamtwirtschaftlichen Eckwerte mit einer Arbeitslosenzahl von rd. 4,4 Millionen im Jahresdurchschnitt 1997 gerechnet werden muß, konnte noch bei der dritten Lesung des Bundeshaushalts 1997 im November 1996 von rd. 400 000 Arbeitslosen weniger ausgegangen werden. Gleichzeitig wird die Zahl der Erwerbstätigen im Jahresdurchschnitt 1997 um ca. 0,6 Millionen geringer sein.

Ein höheres gesamtwirtschaftliches Wachstum sowie mehr Beschäftigung sind vor dem Hintergrund der noch anhaltenden Investitionsschwäche vor allem durch weitere Verbesserungen der Angebotsbedingungen zu erreichen. Dazu gehören die Senkung der Staatsquote und der Steuer- und Abgabenlast, die mittelfristige Rückführung der öffentlichen Defizite sowie strukturelle Reformen der sozialen Sicherungssysteme, des Arbeitsmarktes und des Steuersystems. Nach Einschätzung der meisten in- und ausländischen Wirtschaftsexperten werden die eingeleiteten Maßnahmen zu einer Verstärkung des Wirtschafts-

wachstums beitragen und mit einer zeitlichen Verzögerung zu einer Belebung am Arbeitsmarkt führen.

Bereits im Vorfeld der Aufstellung des Haushalts 1997 wurden durch das Spar- und Wachstumsprogramm umfangreiche wirtschafts- und finanzpolitische Reform- und Konsolidierungsschritte umgesetzt, die insgesamt ein Entlastungsvolumen von über 20 Mrd. DM für den Bundeshaushalt 1997 ausmachen. Neben Einsparungen von 7 Mrd. DM im Regierungsentwurf und weiteren Haushaltskürzungen von 3 Mrd. DM im Rahmen der parlamentarischen Beratungen sind tiefgreifende Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich der sozialen Sicherungssysteme durchgesetzt worden.

Parallel zu der mittelfristig angelegten Konsolidierungspolitik der Bundesregierung sowie zur Politik struktureller Reformen zur Verbesserung der Angebotsbedingungen sind alle Vorkehrungen zu treffen, um kurzfristig die Störung am Arbeitsmarkt nicht zu verschärfen und eine Trendwende bei der Beschäftigung zu ermöglichen.

Das für 1997 zu erwartende gesamtwirtschaftliche Wachstum von 2½ v. H. wird in erheblichem Umfang vom Export getragen sein, während das Wachstum der Inlandsfrage zunächst noch dahinter zurückbleiben wird. Steuererhöhungen oder weitere drastische Ausgabenkürzungen würden in dieser Situation die Inlandsnachfrage zu sehr dämpfen und damit die Wachstumsdynamik beeinträchtigen und eine positive Beschäftigungsentwicklung in Frage stellen.

Gesetzliche Sparmaßnahmen hätten – selbst ohne Übergangsvorschriften und bei einem beschleunigten Nachtragshaushaltsverfahren – frühestens Ende September 1997 in Kraft treten können. Um Einsparungen von 12 Mrd. DM in den verbleibenden drei Monaten des Jahres zu erwirtschaften, hätte es eines Konsolidierungsvolumens von 50 Mrd. DM bedurft.

Um zu vermeiden, daß die vorliegende Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch Steuererhöhungen oder weitere drastische Ausgabenkürzungen verstärkt wird, müssen die unvorhersehbaren Zusatzausgaben für den Arbeitsmarkt sowie steuerliche Mindereinnahmen neben einer verstärkten Privatisierung auch durch eine begrenzte Erhöhung der Kreditaufnahme getragen werden. Die mittelfristig angelegte Wachstums- und Beschäftigungsstrategie wird dadurch unterstützt. Wichtig für die nachhaltige Wirkung der Maßnahmen ist es, daß durch die vorgesehene temporäre Ausweitung der Kreditaufnahme die längerfristige Begrenzung des Ausgabenwachstums durch strukturelle Reformen nicht beeinträchtigt wird.

Zu Nummer 4

Entgegen der Annahme des Bundesrates hat die Bundesregierung das Ziel einer spürbaren Verringerung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahre 2000 nicht aufgegeben. Bei systematischen Reformen in einer Vielzahl von beschäftigungspolitisch bedeutsamen Bereichen stand und steht dieses Ziel im Mittelpunkt. Die Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung in Deutschland sind daher gut. Das wird – auch von

Vertretern der Wirtschaft – national und international anerkannt. Gleichwohl sind weitere Anstrengungen, insbesondere zur strukturellen Reform und Verringerung der Steuern und Sozialabgaben, notwendig, bei denen der Bundesrat zur Mitwirkung aufgefordert bleibt.

Auch das im März 1997 verabschiedete Arbeitsförderungs-Reformgesetz wird zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit beitragen. Neue Eingliederungsinstrumente, Veränderungen bei den vorhandenen Leistungen und die Verbesserung der Effektivität und Effizienz der Bundesanstalt für Arbeit – etwa durch Einräumung größerer Handlungsspielräume für die örtlichen Arbeitsämter – werden die Ausgleichsvorgänge am Arbeitsmarkt beschleunigen.

Das Ziel einer spürbaren Verringerung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahre 2000 ist ehrgeizig und unverändert Leitmotiv für die notwendigen gemeinsamen Anstrengungen aller, die Verantwortung für mehr Wachstum und Beschäftigung tragen. Bundesregierung, Wirtschaft und Gewerkschaften haben sich in einer gemeinsamen Erklärung am 23. Januar 1996 dahin geäußert, daß alle Verantwortlichen ihr Handeln an diesem Ziel ausrichten müssen.

Im Jahreswirtschaftsbericht 1997 hat die Bundesregierung ihre wirtschaftspolitische Konzeption in 10 Punkten dargelegt. Sie hat insbesondere auf die Bedeutung der großen Einkommen- und Körperschaftsteuerreform hingewiesen, die nach dem Beschluß des Deutschen Bundestages zum 1. Januar 1999 in Kraft treten soll. Sie hat des weiteren darauf hingewiesen, daß die Kostensenkung im Bereich der Sozialpolitik Weichen für mehr Beschäftigung stellt. Der Gesetzentwurf zur Anpassung des Rentensystems liegt vor. Es ist nicht die Verantwortung der Bundesregierung, wenn diese für Wachstum und Beschäftigung essentiell wichtigen Gesetzgebungsvorhaben nicht zum Tragen kommen.

Die Bundesregierung tritt im übrigen der Befürchtung eines Bewilligungsstopps bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen entgegen. Im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit stehen 1997 für die Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen rd. 8,7 Mrd. DM zur Verfügung. Auch nach Einschätzung der Bundesanstalt für Arbeit bestehen nach der bisherigen Ausgabenentwicklung – auch bei Deckung von Mehrausgaben im Bereich der beruflichen Eingliederung Behinderter – Möglichkeiten für Neubewilligungen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im vierten Quartal dieses Jahres.

Zu Nummer 5

Die vom Deutschen Bundestag beschlossene Steuerreform und auch die am 10. Oktober 1997 verabschiedete Rentenreform zielen darauf ab, mittel- und langfristig Wachstum und Beschäftigung zu verbessern und damit Steuer- und Beitragseinnahmen wieder zu erhöhen sowie die Nettokreditaufnahme zu verringern. Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, daß durch eine Senkung der Lohnnebenkosten ein Beitrag zu mehr Beschäftigung geleistet werden kann. Um so unverständlicher ist da-

her bisher die ablehnende Haltung des Bundesrates zu einer Beitragssatzsenkung in der Rentenversicherung über einen zusätzlichen Bundeszuschuß im Rahmen der Rentenreform 1999, der durch eine Erhöhung der Umsatzsteuer finanziert werden soll. Zur Finanzierung einer Senkung der Lohnnebenkosten schlägt der Bundesrat vorrangig eine ökologische Steuerreform vor. Eine umfassende Umstrukturierung des bestehenden Steuersystems unter ökologischen Gesichtspunkten wird von der Bundesregierung nicht zuletzt im Hinblick auf die damit verbundenen finanz- und wettbewerbspolitischen Probleme abgelehnt. Mit der bei Ökosteuern im Vordergrund stehenden Lenkungsfunktion läßt sich mit ihnen keine vorausschauende und verlässliche Haushalts- und Finanzpolitik betreiben.

Zu Nummer 6

Die Bundesregierung wird der Forderung nicht entsprechen, da diese Zahlungen der Länder durch Artikel 52 Pflege-Versicherungsgesetz vorgeschrieben sind.

Der Bund kommt seiner gesetzlichen Verpflichtung zur Zahlung von Finanzhilfen von 6,4 Mrd. DM

zur Förderung von Investitionen in Pflegeeinrichtungen in den neuen Ländern in vollem Umfang nach. Die Ausbringung eines Leertitels im Haushalt 1997 war eine rein haushaltstechnische Maßnahme, weil bei Haushaltsverabschiedung davon ausgegangen werden konnte, daß aus den beiden Vorjahren ausreichend „Reste“ auf den Verwahrkonten der Länder sein würden. Die sich aus dem Pflege-Versicherungsgesetz für Bund und Länder ergebenden Verpflichtungen werden dadurch nicht berührt. Das Bundesministerium der Finanzen hat deshalb einer überplanmäßigen Ausgabe für das Land Brandenburg in Höhe von rd. 110 Mio. DM zugestimmt.

Der Liquiditätsvorteil für den Bund ist nicht auf den Leertitel im Bundeshaushalt 1997 zurückzuführen. Er ist vielmehr dadurch bedingt, daß der Mittelabfluß für die Investitionen in Pflegeeinrichtungen in den neuen Ländern noch nicht den in Artikel 52 Pflege-Versicherungsgesetz angenommenen Umfang erreicht hat. Auch bei voller Dotierung werden nach Artikel 52a Pflege-Versicherungsgesetz Mittel erst dann zur Verfügung gestellt, wenn das jeweilige Land sie zur Begleichung fälliger Zahlungen benötigt.

