

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1998 (Haushaltsgesetz 1998) und Finanzplan des Bundes 1997 bis 2001 – Drucksachen 13/8200, 13/8201 –

hier: Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 716. Sitzung am 26. September 1997

- a) zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1998 gemäß Artikel 110 Abs. 3 des Grundgesetzes und
- b) zu dem Finanzplan des Bundes 1997 bis 2001 gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft und gemäß § 50 Abs. 3 Satz 1 des Haushaltsgrundsatzgesetzes

beschlossen, wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Bundeshaushaltsentwurf und zum Finanzplan allgemein

- 1. a) Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach der Prognose der Bundesregierung bis zum Jahre 2000 ist das Eingeständnis einer gescheiterten Wirtschafts- und Finanzpolitik. Nach den Ankündigungen der Bundesregierung aus dem Jahre 1996 sollte die Arbeitslosigkeit bis zum Jahre 2000 halbiert werden. Nunmehr geht die Bundesregierung davon aus, daß im Jahre 2000 lediglich wieder der Stand von 1996 erreicht wird. Die Bundesregierung hat ihr selbstgestecktes Ziel damit aufgegeben und nimmt hin, daß die

Arbeitslosigkeit auch in den kommenden Jahren auf einem unverantwortlich hohen Niveau bleibt.

Der Bundesrat hat in den Beratungen zu den Bundeshaushaltsplänen 1996 und 1997 (BR-Beschlußdrucksachen 450/95, 790/95, 500/96, 900/96 und 599/97) bereits darauf hingewiesen, daß der dramatischen Situation auf dem Arbeitsmarkt nicht in ausreichendem Maße Rechnung getragen wird. Obwohl der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit höchste Priorität einzuräumen ist, werden auch im Entwurf des Bundeshaushalts 1998 keine ausreichenden Mittel zum Abbau der Arbeitslosigkeit bereitgestellt. Der Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit wird wegen des angenommenen geringeren Bedarfs der Anstalt gegenüber dem Vorjahr um 1 Mrd. DM auf 14,1 Mrd. DM gekürzt; für 1999 sind lediglich noch 7 Mrd. DM vorgesehen, ab 2000 werden keine Mittel mehr veranschlagt. Unabhängig davon, ob sich die Prognose der Bundesregierung zu den Arbeitslosenzahlen erfüllt, sind damit zwangsläufig Einschränkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verbunden, die zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit führen werden.

- b) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung erneut auf, eine Haushaltskonsolidierung nicht auf Kosten der Länder und Kommunen zu be-

treiben. Wie insbesondere die Reduzierung der Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für die „Länder-West“ um mehr als 40 v.H. zeigt, wird den Ländern die Grundlage für eine wirksame Regionalpolitik zugunsten strukturschwacher Regionen entzogen.

Der Einsatz der Mittel der Europäischen Strukturfonds zur Finanzierung neuer Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ändert hieran im wesentlichen nichts, da die Länder hierüber keinen angemessenen Ausgleich erhalten.

- c) Der Aufbau Ost ist ins Stocken geraten. Die Kluft zwischen West und Ost wird nicht kleiner, sondern größer. In dieser Situation ist es unverantwortlich, wenn die Bundesregierung
- die Mittel für die Förderung von Forschung und Entwicklung in den neuen Ländern für 1998 kürzt,
 - bei der Finanzausstattung der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) die Mittel für die Nachsorge mißlungener Privatisierungsfälle drastisch reduziert und
 - im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung die Barmittelansätze für die Gemeinschaftsaufgabe Ost „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ mehr als halbiert.

Damit die unterschiedlichen Lebensverhältnisse in Ost und West schnellstmöglich überwunden werden, muß der Aufbau Ost kontinuierlich fortgesetzt werden.

- d) Die größte Lehrstellenkrise der Nachkriegszeit, die längst eine Krise des bewährten dualen Ausbildungssystems darstellt, beantwortet die Bundesregierung mit einer Kürzung der Ausgaben für berufliche Bildung um 12 v.H. Der Rückzug des Bundes wird angesichts des Problemdrucks zu Mehrbelastungen von Ländern und Gemeinden führen.
- e) Der Bundesrat vermißt im Einzelplan des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie die dringend notwendigen Impulse für technische Innovationen, Bildung und Ausbildung.

Im Bereich der Hochschulen, wo der Bund im Rahmen von Gemeinschaftsaufgaben mit den Ländern gemeinsam Verantwortung trägt, wird die Lastenverlagerung auf die Länder weiter fortgesetzt. So werden die Länder angesichts der unveränderten Finanzausstattung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, für die auch im Finanzplanungszeitraum keine Steigerung vorgesehen ist, seit Jahren zunehmend zu einseitigen Mehrleistungen gezwungen. Zusätzlich müssen sie die langfristigen Planungs- und Finanzierungslasten von Leasingvorhaben in einem Umfang von 2,5 Mrd. DM tragen.

- f) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, durch Umschichtung im Haushalt darauf hinzuwirken, daß die Finanzhilfen des Bundes für den sozialen Wohnungsbau nicht weiter gekürzt, sondern zumindest auf dem Stand des Jahres 1997, d.h. in Höhe von ca. 2 Mrd. DM, verstetigt werden.

Bemühungen um eine Belebung des Wohnungsbaus hatten in den letzten Jahren Erfolg. Sie sind an den Zahlen der baugenehmigten, der fertiggestellten und der geförderten Wohnungen ablesbar. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Nachfrage, bei regionalen und lokalen Unterschieden, auch in Zukunft hoch sein wird. Auch ist das Wohnungsdefizit zumindest in vielen Ballungsgebieten bei weitem noch nicht abgebaut. Unter diesem Wohnungsdefizit leiden besonders einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen.

Der fortschreitende Ausstieg des Bundes aus der Förderung des sozialen Wohnungsbaus gefährdet die Erfolge der zurückliegenden Jahre.

- g) Die Ausgabenkürzung 1998 bei den Investitionen für Schienenwege um 500 Mio. DM verkennet die Bedeutung der Schienenwege als umweltfreundlichen und effizienten Verkehrsträger. Der Bundesrat spricht sich daher für eine angemessene Aufstockung der Mittel aus.
- h) Der Bundesrat sieht mit Sorge die Defizitentwicklung des Bundeshaushalts. Eine dauerhafte Entspannung der Finanzlage, die auch im Hinblick auf die Regelungen des EG-Vertrages zu Defizit- und Schuldenstand erforderlich ist, ist durch Privatisierungsmaßnahmen nicht zu erreichen. In erster Linie ist zur Verbesserung der Finanzlage aller Gebietskörperschaften neben der notwendigen Haushaltskonsolidierung vor allem ein höherer Beschäftigungsstand erforderlich. Der Bundesrat verweist auf seinen Beschluß zum Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 1997 – BR-Drucksache 599/97 (Beschluß) –, in dem er bereits ausgeführt hat, daß durch eine Senkung der Lohnnebenkosten – vorrangig finanziert durch einen Einstieg in eine ökologische Steuerreform – ein wirksamer Beitrag zu mehr Beschäftigung geleistet werden kann.
2. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf sicherzustellen, daß die vom Bund und den Ländern zu leistenden Zahlungen der Finanzhilfen nach Artikel 52 Abs. 1 Pflege-Versicherungsgesetz in gleichem Verhältnis dem Mittelabfluß angepaßt werden. Mit Blick auf die bisherige Finanzierungsabwicklung sind die Zahlungen der Länder soweit auszusetzen bzw. zu reduzieren, bis das ursprüngliche Finanzierungsverhältnis wieder hergestellt ist.
3. Der Bundesrat lehnt die im Steuerreformgesetz 1998 vorgesehene und im Entwurf des Bundeshaushalts 1998 veranschlagte Erhöhung des Umsatzsteueranteils des Bundes zu Lasten der Länder ab. Er verweist insoweit auf seine Beschlüsse vom 4. Juli 1997 – BR-Drucksache 479/97 (Beschluß) – und 16. Mai 1997 – BR-Drucksache 207/97 (Beschluß).

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung setzt mit dem Entwurf des Bundeshaushalts 1998 und dem Finanzplan 1997 bis 2001 ihre Politik strikter Ausgabenbegrenzung fort. Die Gesamtausgaben 1998 steigen mit 461,0 Mrd. DM nur um 0,5 v.H. gegenüber dem Entwurf des Nachtragshaushalts 1997. Die flache Ausgabenentwicklung hält auch in den Finanzplanungsjahren an. Die durchschnittliche Steigerungsrate der Bundesausgaben bis 2001 von nur 1,1 v.H. liegt deutlich unter den zu erwartenden Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes.

Trotz der Einsparungen und Ausgabenbegrenzungen setzt der Entwurf des Bundeshaushalts 1998 beachtliche Akzente in wichtigen standort- und zukunftsrelevanten Bereichen.

- Die Investitionen liegen mit einem Anteil von 12,6 v.H. trotz steigender Zinslasten und des hohen Sozialleistungsaufwands über der Investitionsquote vor der Wiedervereinigung im Jahre 1989.
- Die Ausgabentransfers für die neuen Länder erreichen mit rd. 94 Mrd. DM das hohe Niveau der Vorjahre.
- Für Bildung und Forschung stehen 1998 fast 15 Mrd. DM bereit. Die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung steigen immerhin um 130 Mio. DM oder 1,2 v.H.

Der Entwurf des Bundeshaushalts 1998 und der Finanzplan bis 2001 zeigen deutlich: Trotz extremer Herausforderungen bleiben die Finanzen des Bundes unter Kontrolle, die Konsolidierungspolitik wird fortgesetzt.

Auf dieser Grundlage wird das im Jahre 1995 formulierte Ziel, die Staatsquote bis zum Jahre 2000 auf den Stand vor der Wiedervereinigung (rd. 46 v.H.) zu senken, erreicht. Dieser Kurs ist zugleich die finanzpolitische Basis, um mittelfristig das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu stärken.

Zu Nummer 1 a

Die Bundesregierung verfolgt – entgegen der Annahme des Bundesrates – weiterhin das Ziel einer spürbaren Verringerung der Arbeitslosigkeit. 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 gut. Gleichwohl sind weitere Anstrengungen, insbesondere zur strukturellen Reform und Verringerung der Steuern und Abgaben, notwendig, bei denen der Bundesrat zur Mitwirkung aufgefordert bleibt.

Die Mittel für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die im Entwurf des Bundeshaushalts 1998 veranschlagt und für den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit vorgesehen sind, bleiben auf hohem Niveau.

Zu Nummer 1 b

Die Bundesregierung vermag die Forderung des Bundesrates, der Bund solle eine Haushaltskonsolidierung nicht auf Kosten der Länder und Kommunen betreiben, nicht nachzuvollziehen. Sie weist den hierin enthaltenen Vorwurf einer unsachgemäßen Konsolidierungspolitik zurück. Der Bund trägt nach wie vor die Hauptlast des Aufbaus Ost mit der Folge einer deutlichen Schieflage in der öffentlichen Mittelverteilung zu Lasten des Bundes.

Der Baransatz für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in den alten Ländern wird von 350 Mio. DM auf 205 Mio. DM in 1998 zurückgeführt. Dem steht eine Erhöhung der Verpflichtungsermächtigung auf 350 Mio. DM gegenüber, so daß der Bewilligungsrahmen unverändert bleibt. Die Kürzung des Baransatzes ist im Interesse der Haushaltskonsolidierung notwendig.

Zu Nummer 1 c

Die Bundesregierung teilt nicht die Einschätzung des Bundesrates, der Aufbau Ost sei ins Stocken geraten. Der schwierige gesellschaftliche und ökonomische Strukturwandel in Ostdeutschland ist beachtlich vorangeschritten. Dies ist in entscheidendem Maße dem erheblichen Einsatz von Bundesmitteln zu verdanken.

Für die Förderung der Forschung und Entwicklung von Unternehmen in den neuen Ländern werden in 1998 über 640 Mio. DM bereitgestellt. Die bestehenden Programme werden damit auf bisherigem Niveau fortgeführt. Nachdem in Abstimmung mit den Ländern das Innovationsförderprogramm des Bundesministeriums für Wirtschaft bereits Ende 1995 ausgelaufen ist, geht der Bedarf für die Ausfinanzierung dieses Programms in 1998 planmäßig zurück, so daß sich insgesamt ein leichter Rückgang der Mittel im Einzelplan 09 ergibt. Die gesamten Ausgaben des Bundes für Forschung und Entwicklung in den neuen Ländern werden 1998 über 2,6 Mrd. DM betragen und damit das Niveau von 1997 erreichen.

Wie bereits in den Vorjahren können aus der Finanzplanung des Bundes für die Gemeinschaftsaufgabe Ost keine Rückschlüsse auf die zukünftigen Fördermöglichkeiten gezogen werden. Die weitere Mittelausstattung der Gemeinschaftsaufgabe Ost wird unter Berücksichtigung der erreichten Aufbaufort-

schritte in den neuen Ländern und den haushaltsmäßigen Möglichkeiten des Bundes im Rahmen der Haushaltsaufstellung 1999 konkret festgelegt. Die Bundesregierung hält dabei an ihrem Ziel fest, die Gemeinschaftsaufgabe Ost auf hohem Niveau fortzuführen.

Für das Vertragsmanagement der BvS sind die Mittel bedarfsgerecht veranschlagt, so daß die BvS auch künftig bei Nachverhandlungen wirtschaftlich vertretbare Ergebnisse erzielen kann.

Zu Nummer 1 d

Die Verantwortung für die berufliche Bildung liegt in erster Linie bei der Wirtschaft und den Ländern. Unbeschadet dieser Zuständigkeitsverteilung unterstützt der Bund die berufliche Bildung mit einem erheblichen Mitteleinsatz und durch die Verbesserung der Rahmenbedingungen.

Der Entwurf des Bundeshaushalts 1998 sieht keine Kürzung der Ausgaben für die berufliche Bildung vor. Bei der vom Bundesrat vorgenommenen Berechnung der Ausgaben für die berufliche Bildung wurden die ab 1998 im Kapitel 30 02 etatisierten Ausgaben für die Modellversuche in der beruflichen Bildung nicht berücksichtigt. Darüber hinaus wurde übersehen, daß die Kosten für das Aktionsprogramm Lehrstellen Ost 1997 zum Teil (in Höhe von 44,1 Mio. DM) im Einzelplan 09 etatisiert wurden.

Zu Nummer 1 e

Von der „Fortsetzung einer Lastenverlagerung auf die Länder“ im Hochschulbereich kann keine Rede sein. Der Entwurf des Bundeshaushalts 1998 und der Finanzplan sehen für die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau trotz schwieriger Haushaltslage – wie in den Vorjahren – einen Mittelansatz in Höhe von 1,8 Mrd. DM p.a. vor. Gegenüber 1990 entspricht dies einer Steigerung um 700 Mio. DM.

Für eine Erprobungsphase wurde die Möglichkeit geschaffen, drittvorfinanzierte Vorhaben im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau mitzufinanzieren, wenn sie wirtschaftlicher sind als eigenfinanzierte Vorhaben. Insgesamt wurde ein Volumen bis zu 2,5 Mrd. DM konventioneller Baukosten in Aussicht genommen; für den 27. Rahmenplan wurde ein Korridor bis zur Hälfte dieses Volumens vereinbart. Die mitfinanzierungsfähigen Kosten werden – wie bei herkömmlichen Vorhaben – im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel von Bund und Ländern je zur Hälfte mitfinanziert.

Die Länder sind nunmehr aufgerufen, die Situation an den Hochschulen durch die seit langem notwendige Studienstrukturreform zu verbessern. Die geplante Novellierung des Hochschulrahmengesetzes schafft die notwendigen Rahmenbedingungen für eine grundlegende Hochschulreform. Ziel der Reform ist es u. a., durch die Einführung einer leistungsorientierten Hochschulfinanzierung zu einem effizienteren Mitteleinsatz zu gelangen.

Zu Nummer 1 f

Der Bund unterstützt die Länder seit vielen Jahren mit erheblichen Finanzhilfen bei der Förderung des sozialen Wohnungsbaus. Die Baransätze im Entwurf des Bundeshaushalts 1998 liegen auf dem Niveau des Jahres 1997. Die Finanzierungsbeiträge der originär zuständigen Bundesländer sind rückläufig. Bei der Entscheidung über die einzusetzenden Fördermittel ist jedoch der Entwicklung auf den Wohnungsmärkten und den erreichten hohen Förderleistungen Rechnung zu tragen. Zudem müssen die verschiedenen öffentlichen Förderinstrumente überprüft und aufeinander abgestimmt werden; von Bedeutung ist nicht nur der Umfang, sondern auch die Wirksamkeit der Förderung. Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohnungsbaurechts hat die Bundesregierung die Grundlagen für eine Neuorientierung der sozialen Wohnraumförderung unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen geschaffen und damit zugleich den Grundstein für eine erhebliche Verbesserung der Fördereffektivität gelegt.

Zu Nummer 1 g

Die teilweise Substitution zinsloser Darlehen durch nicht rückzahlbare Baukostenzuschüsse des Bundes für Investitionen in die Schieneninfrastruktur wird die DB AG in die Lage versetzen, hierfür zusätzliche Eigenmittel bereitzustellen. Diese Umstellung des Finanzierungsverfahrens verhält sich sowohl für die DB AG als auch für den Bund belastungsneutral. Das Investitionsvolumen von Bund und DB AG wird 1998 rd. 9 Mrd. DM betragen. Die geplanten Investitionen in die Schieneninfrastruktur in den alten und den neuen Bundesländern können damit in dem vorgesehenen Umfang fortgeführt werden.

Zu Nummer 1 h

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, daß zur Verbesserung der Finanzlage aller Gebietskörperschaften die Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung und ein höherer Beschäftigungsstand erforderlich sind und daß eine Senkung der Lohnnebenkosten ein Beitrag zu mehr Beschäftigung wäre. Um so unverständlicher ist daher die Haltung des Bundesrates zur Beitragssatzsenkung in der Rentenversicherung über einen zusätzlichen Bundeszuschuß im Rahmen der Rentenreform 1999 und zur Finanzierung durch eine Erhöhung der Umsatzsteuer. Im übrigen verweist die Bundesregierung auf die Nummer 5 ihrer Stellungnahme vom 14. Oktober 1997 zum Beschluß des Bundesrates zum Nachtragshaushalt 1997.

Zu Nummer 2

Abweichend von der grundsätzlichen Finanzierungsregelung bei Leistungen der Pflegeversicherung und der pflegerischen Versorgungsstruktur, insbesondere bei Investitionen in Pflegeeinrichtungen, gewährt der Bund nach Artikel 52 Pflege-Versicherungsgesetz Finanzhilfen für Investitionen in Pflegeeinrichtungen der neuen Länder, um das dortige Versorgungsniveau dem im übrigen Bundesgebiet anzu-

passen. Dieses Ziel muß weiterhin im Mittelpunkt stehen. Der Bund wird daher seine Verpflichtungen nach dem Pflege-Versicherungsgesetz in vollem Umfang einhalten und erwartet gleiches von den Ländern. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung des 20 %igen Finanzierungsbeitrags der Länder an den schwankenden Mittelabfluß, die ohne Gesetzesänderung nicht möglich wäre, würde zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand führen. Im übrigen weist die Bundesregierung auf Nummer 6 ihrer Stel-

lungnahme vom 14. Oktober 1997 zum Beschluß des Bundesrates zum Nachtragshaushaltsgesetz 1997 hin.

Zu Nummer 3

Unbeschadet des Scheiterns des Steuerreformgesetzes 1998 ist die Umsatzsteuerverteilung für die Jahre ab 1998 neu zu regeln. Im Rahmen der vorgesehenen Umsatzsteuerverteilung ist auch die finanzielle Schieflage zu Lasten des Bundes zu berücksichtigen.

