

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2004 (Haushaltsgesetz 2004)

und

Finanzplan des Bundes 2003 bis 2007 – Drucksachen 15/1500, 15/1501 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 791. Sitzung am 26. September 2003 beschlossen,

a) zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2004 gemäß Artikel 110 Abs. 3 des Grundgesetzes

und

b) zu dem Finanzplan des Bundes 2003 bis 2007 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 Haushaltsgrundsätzegesetzes

wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Der Bundesrat stellt fest, dass der Entwurf des Bundeshaushalts für 2004 und die Finanzplanung des Bundes bis 2007 an den realen Gegebenheiten vorbeigehen, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ignorieren und auf unrealistische Wachstumserwartungen setzen. Vor dem Hintergrund einer gesamtwirtschaftlichen Stagnation im laufenden Jahr kann für das Jahr 2004 ein realer Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts von allenfalls 1 1/2 Prozent angenommen werden. Führende Wirtschaftsforschungsinstitute, Bundesbank und Internationaler Währungsfonds stimmen in dieser Einschätzung überein. Eine umfassende Überarbeitung des Haushaltsentwurfs auf der Grundlage realistischer Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist unerlässlich.

Der Bundesrat sieht auch mit Sorge, dass Deutschland im Jahr 2004 zum dritten Mal in Folge die europäischen Stabilitätskriterien erheblich zu verletzen droht. Der Bund trägt dafür die zentrale Verantwortung.

2. Die Bundesregierung nimmt wiederum die Ausnahmeregelung nach Artikel 115 des Grundgesetzes in Anspruch, nachdem die im Entwurf geplante Neuverschuldung die Summe der Investitionen deutlich übersteigt. Einerseits stellt sie sich damit in Widerspruch zu ihrem Haushaltsentwurf, der ein hohes gesamtwirtschaftliches Wachstum unterstellt. Andererseits bestehen gravierende Haushaltsrisiken, die im Haushaltsentwurf noch keinen Niederschlag gefunden haben. Auf der Einnahmenseite sind neben konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen in hohem Umfang Einnahmeansätze ohne konkrete Grundlage vorhanden. So ist zum Beispiel offen, ob die aus der Initiative des Bundes zur Förderung der Steuerehrlichkeit eingeschätzten Mehreinnahmen tatsächlich erzielt werden können. Darüber hinaus ist der Ansatz von Mehreinnahmen durch Abbau von Steuervergünstigungen nur zahlenmäßig dargestellt, jedoch noch nicht durch konkrete Maßnahmen gestützt. Bei den Ausgaben ist wegen der zu optimistischen gesamtwirtschaftlichen Grundannahmen vor allem bei den Kosten für den Arbeitsmarkt eine erhebliche Finanzierungslücke zu befürchten. Hinzu kommen nicht gesicherte Kürzungen insbesondere beim Bundeszuschuss für die gesetzliche Rentenversicherung und weitere Risiken im innenpolitischen Bereich und in der Außenpolitik, beispielsweise

hinsichtlich des militärischen Einsatzes der Bundeswehr in Afghanistan. Insgesamt sieht der Bundesrat für den Bundeshaushalt 2004 ungedeckte Risiken in bis zu zweistelliger Milliardenhöhe.

3. Konsequente und nachhaltige Sanierung der Bundesfinanzen ist nach Auffassung des Bundesrates nur durch eine qualitative Konsolidierung erreichbar, die vor allem bei den konsumtiven Ausgaben ansetzt. Einschnitte bei Investitionen, die bedauerlicherweise inzwischen zu einem Tiefstand des Anteils der Investitionen beim Bundeshaushalt unterhalb der 10 %-Grenze geführt haben, tragen nicht zur Lösung bei, sondern verstärken die Problematik struktureller Ungleichgewichte. Sowohl im Bundeshaushalt 2004 als auch in der Finanzplanung des Bundes bis 2007 sind strukturelle Veränderungen hin zu mehr zukunftswirksamen Investitionen dringend geboten.

4. a) Die Mittelausstattung im Finanzplanungszeitraum 2005 bis 2007 für die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ist unzureichend.

Die Kürzung der Mittel gegenüber der Haushaltsaufstellung 2003 würde zu erheblichen Einschnitten bei der regionalen Wirtschaftsförderung führen.

Der Bundesrat verweist auf den Beschluss der Ministerpräsidenten vom 26. Juni 2003, wonach ein solidarischer Ausgleich von gesamtstaatlich nicht hinnehmbaren strukturellen Unterschieden gewährleistet bleiben muss. Gerade die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ spielt hierfür eine gewichtige Rolle.

Der Bundesrat erwartet, dass der Bund die bisher in der mittelfristigen Finanzplanung im Rahmen der GA-West vorgesehenen Mittel bereitstellt, bis im Rahmen der Verhandlungen über die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung eine Folgeregelung für alle Länder getroffen worden ist.

- b) Auch die Kürzungen der Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ im Haushaltsjahr 2004 und im Finanzplanungszeitraum sind verfehlt. Sie hätten zur Konsequenz, dass auch unter Ausnutzung aller Gestaltungsspielräume im Wesentlichen nur die bereits laufenden Vorhaben sowie auf einem abgesenkten Niveau die Großgerätebeschaffung weitergeführt werden könnten. Neue Projekte könnten nicht begonnen werden. Vorhaben, die die Länder auf der Grundlage von Unbedenklichkeitsklärungen des Bundes bereits begonnen haben und die sie zurzeit bereits vorfinanzieren, könnten nicht in die Mitfinanzierung durch den Bund einbezogen werden. Mit der geplanten Reduzierung der Mittel würde der Bund sich seiner verfassungsrechtlichen Pflicht im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau entziehen.
- c) Ein Rückzug des Bundes aus den Gemeinschaftsaufgaben kommt nur in Betracht gegen eine vollständige, dauerhafte und dynamische Kompensation der wegfallenden Bundesmittel für die Länder.

5. Der Bundesrat stellt fest, dass die Bundesregierung im Rahmen ihrer Haushalts- und Finanzplanung auch anderen Absprachen und Zusagen nicht oder nur unzureichend nachkommt. So bleibt im Bundeshaushaltsplanentwurf 2004 und in der Finanzplanung per Saldo eine Verstärkung der Ausgaben für die Verkehrsinfrastruktur aus. Obwohl der Bund mit der Einführung der LKW-Maut über erhebliche zusätzliche Mittel verfügt, setzt er diese absprachewidrig nicht als zusätzliche Finanzierungsmittel für die Verkehrsinfrastruktur ein. Beim Zivildienst nimmt der Bund seine Zuständigkeit – abgesehen von der zwischenzeitlich geregelten Bevorratung von Pockenimpfstoff – nicht ausreichend wahr. Angesichts der auch für die Bundesrepublik Deutschland anzunehmenden gesteigerten Gefährdung durch den internationalen Terrorismus muss eine angemessene Verfügbarkeit von Arzneimitteln und damit die Notfallversorgung der Bevölkerung im Krisenfall gewährleistet werden. Hinsichtlich der Erstattung von Zweckausgaben an die Länder im Rahmen der atomrechtlichen Bundesauftragsverwaltung reichen die Ansätze im Haushalt nicht aus, um die Länderansprüche zeitgerecht auszugleichen. Der Bundesrat erwartet, dass der Bund die einschlägigen Ansätze im Haushalt und in der Finanzplanung den Erfordernissen anpasst.

Gegenüberung der Bundesregierung

Zu den Nummern 1 bis 3

Dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 2004 liegt – wie üblich – die Frühjahrsprojektion über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Folgejahr zugrunde. Darin ging die Bundesregierung für 2004 von einem Wirtschaftswachstum in Deutschland von real 2 % aus. Diese Einschätzung wurde im Frühjahr auch von vielen nationalen und internationalen Instituten und Banken geteilt. Die Wachstumserwartung der Bundesregierung bewegte sich seinerzeit im Mittelfeld der Prognosen, die eine Bandbreite von +1,7 % bis +2,3 % aufwiesen. Gegenwärtig liegt der seinerzeit angenommene BIP-Anstieg am oberen Rand des Prognosespektrums (+1,3 % bis +2,0 %).

Mit ihrem finanzpolitischen Konzept leistet die Bundesregierung ihren Beitrag dazu, dass die gegenwärtige Wachstumsschwäche möglichst rasch überwunden wird. Mit dem Vorziehen der Steuerreformstufe 2005 auf den 1. Januar 2004 setzt die Bundesregierung positive Impulse für den privaten Konsum und die Investitionsbereitschaft und schafft damit zugleich die wirtschaftliche Grundlage zur weiteren Konsolidierung.

Die Bundesregierung hat einen Haushaltsentwurf vorgelegt, der allein wegen des dringend erforderlichen Wachstumsimpulses durch das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform eine Nettokreditaufnahme vorsieht, die die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen übersteigt. Gerade diese Ausnahmesituation, in der die Überschreitung zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erfolgt, hat unsere Verfassung ausdrücklich vorgesehen. Gleichzeitig leisten wir umfassende Konsolidierungen. Für alle staatlichen Ebenen ergibt sich aus dem Haushaltsstabilisierungskonzept ein Konsolidierungsvolu-

men von rund 23 Mrd. Euro im kommenden Haushaltsjahr. Zu diesem sozial ausgewogenen Konsolidierungskonzept gibt es keine Alternative. Und wenn die Länder sich nicht verweigern, kann es auch umgesetzt werden.

In diesem Zusammenhang ist die Bundesregierung für weitere Vorschläge der Länder zum Subventionsabbau offen. Die Bundesregierung hat den Ländern hierzu bereits eine weitergehende Zusammenarbeit beim Abbau von Subventionen – Steuervergünstigungen und Finanzhilfen – angeboten.

Zu Nummer 4

Die Bundesregierung sieht in den vorgesehenen Kürzungen der Mittelansätze bei den Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Hochschulbau“ keinen einseitigen Vorgriff im Hinblick auf die laufenden Beratungen zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Die Kürzungen erfolgen vielmehr aus haushaltswirtschaftlichen Gründen. Die angespannte gesamtwirtschaftliche Situation erfordert eine generelle Überprüfung der Subventionen und eine Konzentration der verfügbaren Haushaltsmittel. Eine Grundentscheidung über die Rolle der Gemeinschaftsaufgaben im bundesstaatlichen Gefüge ist mit den Kürzungen nicht verbunden. Sie stellen keinen Rückzug des Bundes aus den Gemeinschaftsaufgaben dar und erfordern keine Kompensation der wegfallenden Bundesmittel.

Auch wenn die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA West) in den alten Ländern ausläuft, können innerhalb der beihilferechtlichen Spielräume für die GA-Fördergebiete der alten Länder weiterhin Landes- und ggf. EU-Strukturfondsmittel eingesetzt werden.

Die Kürzung der Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe „Aus- und Neubau von Hochschulen“ war aufgrund der finanziellen Rahmenbedingungen in Verbindung mit politischen Entscheidungen notwendig. Die Bundesregierung hält an den Ansätzen fest. Da mit den reduzierten Ansätzen sowohl laufende Vorhaben weitergeführt als auch Großgeräte beschafft werden können, entzieht sich der Bund nicht seiner verfassungsrechtlichen Pflicht.

Zu Nummer 5

Der Regierungsentwurf 2004 trägt der Zweckbestimmung der LKW-Mauteinnahmen, geregelt in § 11 Satz 2 und 3 des LKW-Mautgesetzes, uneingeschränkt Rechnung. Aus dem dem Bund zustehenden Aufkommen (2,8 Mrd. Euro) werden ausschließlich Verkehrsinvestitionen (knapp 2,1 Mrd. Euro) sowie die Ausgaben für den Betrieb, die Überwachung und Kontrolle des Mautsystems geleistet. Die Veranschlagung des Mauteinnahmen- und Ausgabenkreislaufs folgt streng der Maxime der Haushaltsneutralität – es werden keine Haushaltsentlastungen aus diesem Kreislauf bezweckt, aber auch keine Haushaltsbelastungen akzeptiert.

Die Bundesregierung nimmt ihre Verantwortung gemäß verfassungsrechtlicher Kompetenzverteilung im Bereich des Zivilschutzes ausreichend wahr. Beim Katastrophenschutz stehen die Länder entsprechend in der Pflicht, ihren Aufgaben nachzukommen.

Die für die Erstattung von Zweckausgaben der Länder beim Vollzug des Atomgesetzes und des Strahlenschutzvorsorgegesetzes veranschlagten Ausgaben sind auf der Grundlage der Erfahrungen der vergangenen Jahre bedarfsgerecht veranschlagt. Erstattungsanträge der Länder werden zeitgerecht und nach einheitlichen Kriterien geprüft und beschieden.

