

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2005 (Haushaltsgesetz 2005) – Drucksache 15/3660 –

Finanzplan des Bundes 2004 bis 2008 – Drucksache 15/3661 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 803. Sitzung am 24. September 2004 beschlossen,

- a) zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2005 gemäß Artikel 110 Abs. 3 des Grundgesetzes
und
- b) zu dem Finanzplan des Bundes 2004 bis 2008 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 Haushaltsgrundsätzgesetzes

wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Der Entwurf des Bundeshaushalts 2005 und die Finanzplanung des Bundes bis 2008 weisen schwer wiegende strukturelle Mängel auf und sind Belege für falsche wirtschafts- und finanzpolitische Weichenstellungen der Bundesregierung. Statt einer nachhaltig auf Solidität gerichteten Haushaltsplanung setzt der Bund auf kurzfristige Effekte. Das gilt beispielsweise für die massive Veräußerung von Bundesvermögen, die zu großen Teilen zur Bedienung von Pensionsansprüchen vorgesehen war. Zwangsläufige mittel- und längerfristige negative Folgewirkungen in Form fehlender Einnahmen oder verstärkten Ausgabenbedarfs sowie verschärfter Risiken finden in den vorgelegten Planungen keinen adäquaten Niederschlag.
2. Deutschland hat in den Jahren 2002 und 2003 die EU-Defizitgrenze entgegen wiederholten anders lautenden Einschätzungen der Bundesregierung deutlich verfehlt.

Der Bundesrat sieht mit großer Sorge die Entwicklung in den Jahren 2004 und 2005.

So wird auch im Jahr 2004 sogar nach der aktuellen Einschätzung der Bundesregierung das öffentliche Defizit deutlich über dem Limit von 3 v. H. des Bruttoinlandsprodukts liegen. Ihre Neuverschuldung für das Jahr 2004 sieht die Bundesregierung inzwischen selbst bei einer Größenordnung um oder gar über 40 Mrd. Euro und damit weit höher als die im Haushaltsplan des Bundes ausgewiesenen 29,3 Mrd. Euro. Der Bund überschreitet im Jahr 2004 erneut bei weitem die ihm anteilig nach den bestehenden Vereinbarungen im Finanzplanungsrat innerstaatlich zustehende Defizitgrenze.

Im Jahr 2005 kann der Bund sein nach EU-Kriterien maßgebliches Defizit kaum vermindern. So wirken sich die in bisher nicht gekannter Höhe geplanten Privatisierungserlöse nur auf die Höhe der Neuverschuldung des Bundes aus. Die EU-Defizitquoten vermindern sie jedoch nicht. Die Verantwortung für die schlechte deutsche Defizitsituation im EU-Vergleich bleibt beim Bund; hier sind nicht nur mangelhafte wirtschafts- und finanzpolitische Weichenstellungen, sondern auch Fehlentwicklungen in seinem eigenen Haushalt ursächlich.

3. Der Bundesrat bedauert, dass sich die Struktur des Bundesetats weiterhin in geradezu dramatischer Weise verschlechtert. Die Begrenzung der Neuverschuldung durch die Summe der Investitionen nach Artikel 115 des Grundgesetzes kann im Haushaltsentwurf 2005 und im Finanzplanungszeitraum nur knapp gehalten werden. Im Haushaltsplan 2005 ist dies vom Bund ohnehin nur da-

durch formal dargestellt worden, indem er einerseits bei seinen Einnahmen einen Rekordbetrag für beabsichtigte Privatisierungen des Bundes einplant, andererseits in risikobehafteten Bereichen optimistische Annahmen getroffen wurden. Für die Folgejahre der Finanzplanung bis 2008 bleibt ein äußerst knapper Abstand zwischen geplanter Neuverschuldung und verfassungsrechtlicher Obergrenze. So verharnt die eingeplante Neuverschuldung bei einer Größenordnung um bzw. oberhalb von 20 Mrd. Euro, während die investiven Ausgaben des Bundes weiter in Richtung neuer historischer Tiefpunkte steuern. Zum Ende des Planungszeitraums machen die Investitionen nur noch ganze 8 v. H. der Bundesausgaben aus, während ein Jahrzehnt vorher diese Quote noch um mehr als die Hälfte höher, bei 12,5 v. H., lag. Dagegen gibt es weiterhin enormen Bedarf an notwendigen zukunftswirksamen Investitionen im Zuständigkeitsbereich des Bundes. So bestehen gravierende Lücken beispielsweise bei der Erhaltung und Verbesserung der Infrastruktur von Straße und Schiene. Hier erinnert der Bundesrat im Übrigen an die Verpflichtung des Bundes, die Einnahmen aus der Lkw-Maut als zusätzliche Finanzierungsmittel einzusetzen und nicht als Ersatz für anderweitige Reduzierung von Finanzmitteln im Verkehrsbereich.

4. Der Bundesrat stellt fest, dass die Haushalts- und Finanzplanung des Bundes auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite mit hohen Risiken behaftet ist. So ist die für 2005 geplante größte Privatisierungsaktion des Bundes in der Geschichte der Bundesrepublik höchst fragwürdig. Zum einen werden aufgrund einer überhasteten Vorgehensweise schwerlich optimale Erlöse zu erzielen sein. Zum anderen verschärft die weit reichende Verwertung von Bundesvermögen die Ausgangslage für spätere Jahre. Neben fehlendem Einnahmepotenzial in der Zukunft für den allgemeinen Haushalt wird überdies der finanziellen Absicherung der Pensionsverpflichtungen des Bundes für ehemalige Postbeamte die Grundlage genommen. Erhebliche Unsicherheiten gibt es daneben hinsichtlich der eingeplanten Mehreinnahmen aus der steuerlichen Amnestieregelung und der Bekämpfung von Schwarzarbeit sowie auch der Lkw-Maut. Bei etlichen Ausgabenansätzen ist bereits heute erkennbar, dass sie nicht ausreichen. Das gilt vor allem für die arbeitsmarktbedingten Ausgaben des Bundes. So ergeben sich aus den Regelungen zur Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bei weitem höhere Bundesleistungen als im Haushaltsplan ausgewiesen.
5. Der Bundesrat erinnert daran, dass eine konsequente und nachhaltige Sanierung der Bundesfinanzen nur durch eine qualitative Konsolidierung erreicht werden kann, die vor allem bei den konsumtiven Ausgaben ansetzt. Der Bundesrat weist die in diesem Zusammenhang geäußerte Kritik des Bundes, der von einer Verweigerungshaltung der Mehrheit im Bundesrat spricht, mit Nachdruck zurück. Der Bundesrat stellt klar, dass er stets zu konstruktiver Mitwirkung bereit war und ist, um die zur Entlastung der öffentlichen Haushalte notwendigen Entscheidungen zu treffen und in Gesetzesform umzusetzen. Auch der Abbau von Steuersubventionen ist mit Recht

zu prüfen, allerdings nicht zum Stopfen von Haushaltslücken, sondern zur Milderung der Steuerbelastung im Rahmen eines steuerlichen Gesamtkonzepts. Alle Überlegungen zu Einschnitten in Haushaltsansätze und Leistungen müssen stets auf Ausgewogenheit der Wirkung bei allen gesellschaftlichen Gruppen Rücksicht nehmen.

6. Bei allen Sparerfordernissen kann es nicht angehen, dass der Bund bei gemeinschaftlichen Finanzierungen seine Verpflichtungen vernachlässigt. Unbeschadet von Bestrebungen zur Entflechtung gemeinsamer Finanzierungen nimmt es der Bundesrat nicht hin, dass der Bund vor allem bei den Gemeinschaftsaufgaben und anderen bestehenden Mischfinanzierungen Mittelansätze ohne sachliche Rechtfertigung kürzt und auf diese Weise versucht, Fakten hinsichtlich des finanziellen Ausgleichs zu schaffen. So sind die Mittelansätze des Bundes für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Haushaltsentwurf 2005 und in der Finanzplanung gegenüber dem Vorjahr erneut drastisch zurückgenommen worden. Gleiches gilt für die bereits zuvor vorgenommenen Kürzungen bei der Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau der Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ sowie der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ und der Fortschreibung der Mittelansätze auf abgesenktem Niveau im Finanzplanungszeitraum.
7. Der Bundesrat weist auf das widersprüchliche Verhalten des Bundes hin, einerseits Mittelansätze bei bestehenden gemeinsamen Finanzierungen zurückzunehmen, andererseits aber in verfassungsrechtlich fragwürdiger Weise neue Mischfinanzierungsbereiche im Bereich der Länderkompetenzen, wie etwa der Förderung von Ganztageschulen, zu eröffnen. Für eine Verbesserung der Finanzierungsspielräume der Länder zur effektiven Wahrnehmung ihrer von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben ist vielmehr in erster Linie dafür zu sorgen, dass die Länder über eine angemessene Finanzausstattung hierzu in die Lage versetzt werden.
8. Der Bundesrat bedauert, dass der Bund mit dem Bundeshaushalt 2005 seine Kürzungspolitik bei den für den Korb II des Solidarpakts II relevanten Bestandteilen fortsetzt. Dadurch verfestigt sich weiter der Eindruck, dass die Bundesregierung dem Aufbau Ost keine Priorität mehr zumisst. Insbesondere die Absenkung der Verpflichtungsermächtigungen bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ist kontraproduktiv. Der hierdurch entstehende Bruch in der Förderung steht nicht im Einklang mit den Zielen einer stetigen und verlässlichen Wirtschaftspolitik, die für die Ansiedlung von Unternehmen, die Schaffung neuer, produktiver Arbeitsplätze und damit letztlich für den Erfolg des Aufbaus Ost insgesamt unverzichtbar ist.

Die Bundesregierung wird vor diesem Hintergrund aufgefordert, einen konkreten Vorschlag zur Umsetzung des Korbes II des Solidarpakts II und zur Ausgestaltung seiner jährlichen Korb II-Beiträge über die Laufzeit des Solidarpakts II bis 2019 im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zum Bundeshaushalt 2005 vorzulegen.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Zu den Nummern 1 bis 5

Seit Mitte letzten Jahres befindet sich die deutsche Wirtschaft wieder auf Erholungskurs. Der bisherige Verlauf der Konjunktorentwicklung bestätigt die Wachstumsprognose der Bundesregierung für die Jahre 2004 und 2005. Allerdings wird die Konjunkturerholung bislang fast ausschließlich von der dynamischen Auslandsnachfrage getragen, während die Inlandsnachfrage hinter den Erwartungen zurückbleibt.

Die langanhaltende Stagnationsphase hat tiefe Spuren im Haushalt hinterlassen. Steuereinnahmen und Arbeitsmarktausgaben laufen der Konjunktur hinterher. Die konjunkturelle Erholung wird erst mit zeitlicher Verzögerung zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte führen. Weitere Ausfälle bei den Steuereinnahmen sind darauf zurückzuführen, dass sich die Opposition in den Vermittlungsverfahren des letzten Jahres einem beherzteren Subventionsabbau verweigert hat.

Dennoch ist es mit dem Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2005 gelungen, die Nettokreditaufnahme mit 22 Mrd. Euro deutlich unter die Nettokreditaufnahme des Jahres 2004 abzusenken. Auch in den Jahren bis 2008 liegt die Nettokreditaufnahme durchgehend unter der Summe der investiven Ausgaben. Entsprechend liegt auch die Kreditfinanzierungsquote im Jahr 2005 mit 8,5 v. H. weitaus niedriger als im Jahr 1998 mit 12,1 v. H.

Der Regierungsentwurf des Haushalts 2005 berücksichtigt alle bei Kabinettsbeschluss am 23. Juni 2004 etatreifen Einnahmen und Ausgaben. Zwischenzeitlich haben sich weitere Belastungen für den Bund aus dem Vermittlungsergebnis zum kommunalen Optionsgesetz (erhöhte Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft) und beim Arbeitslosengeld II (erhöhter Vermögensfreibetrag von 4 100 Euro für jedes Kind und Nichtanrechnung der Januarzahlung an bisherige Empfänger von Arbeitslosenhilfe auf das Arbeitslosengeld II) ergeben. Dies wird in den parlamentarischen Beratungen nachvollzogen. Die Mehrbelastungen von insgesamt rd. 2,2 Mrd. Euro werden aufgefangen, so dass die Grenze des Artikels 115 Grundgesetz eingehalten wird.

In der derzeit noch fragilen Phase der Konjunktorentwicklung ist der Einsatz umfänglicher Privatisierungserlöse im Haushalt 2005 zur Vermeidung kontraktiver Effekte ohne Alternative. Es ist unmöglich, die konjunkturellen Belastungen und Mindereinsparungen aus dem Vermittlungsverfahren durch weitere Ausgabenkürzungen auch nur annähernd auszugleichen, ohne den einsetzenden Konjunkturaufschwung schwer zu schädigen. Auch unter ordnungspolitischen Aspekten sind Privatisierungen zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland geboten: Sie führen zu einer besseren Kapitalausstattung, zukunftsorientierten Investitionen und einer stärkeren Marktorientierung der Unternehmen und verbessern damit die Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven.

Die Konsolidierungspolitik der Bundesregierung ist darauf ausgerichtet, das Wachstum konsumtiver Ausgaben zu bremsen, Subventionen abzubauen und das Steueraufkommen durch entschlossene Missbrauchsbekämpfung zu stabilisieren. Im Regierungsentwurf 2005 sind die globalen

Ausgabenbegrenzungen des Vorjahres durch konkrete Einsparungen unterlegt; der Abbau von Subventionen und Sonderleistungen auf Basis der Vorschläge der Ministerpräsidenten Roland Koch und Peer Steinbrück wird mit steigendem Einsparvolumen fortgesetzt; die Ende letzten Jahres durch die Opposition im Vermittlungsverfahren verhinderten Einsparungen im Bereich der Landwirtschaft werden insbesondere in Form von Kürzungen beim Agrardiesel und der Verringerung des Bundeszuschusses an die Krankenversicherung der Landwirte umgesetzt.

Der Erfolg dieser Maßnahmen zeigt sich in der Ausgabenentwicklung. Im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2008 steigen die Ausgaben des Bundes lediglich um $\frac{1}{4}$ v. H. p. a. Die durchschnittliche Steigerungsrate liegt damit deutlich unterhalb der erwarteten Preissteigerung und unterhalb des im Finanzplanungsrat von Bund und Ländern verabredeten durchschnittlichen Ausgabenwachstums bis 2006 von bis zu 1 v. H. Der Anteil der Ausgaben des Bundes am Bruttoinlandsprodukt beträgt im Jahr 2005 lediglich 11,5 v. H. gegenüber 12,1 v. H. im Jahr 1998.

Von den notwendigen Ausgabenkürzungen konnten die Investitionsausgaben nicht vollständig ausgenommen werden. Dennoch ist es gelungen, die Investitionen im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2008 bei rd. 22 Mrd. Euro zu stabilisieren. Ein Vergleich mit früheren Jahren ist nur eingeschränkt aussagefähig. So werden die bis 2001 als Investitionen ausgewiesenen Leistungen nach dem Investitionsförderungsgesetz (rd. 3,4 Mrd. Euro) seit der Systemumstellung 2002 den Ländern als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Verfügung gestellt.

Die Verkehrsinvestitionen belaufen sich im Jahr 2005 auf rd. 10,8 Mrd. Euro. Der Bund kommt der gesetzlichen Verpflichtung des Autobahnmautgesetzes für schwere Nutzfahrzeuge nach und stellt die Mauteinnahmen nach Abzug der Ausgaben für Betrieb, Überwachung und Kontrolle des Mautsystems zusätzlich für Verkehrsinvestitionen zur Verfügung. Auch im laufenden Jahr stehen die für mautfinanzierte Investitionen vorgesehenen Mittel trotz des Einnahmeausfalls ungeschmälert bereit.

Die Konsolidierungsstrategie wird ergänzt durch eine wachstumsfördernde Strategie, die einen Abbau der Defizite erleichtert. Die Steuersätze der Einkommensteuer werden zum 1. Januar 2005 weiter gesenkt. Die Entlastung von Bürgern und Unternehmen um weitere 6,8 Mrd. Euro wird dem privaten Konsum die erforderlichen Impulse geben und die Investitionsbereitschaft der Unternehmen erhöhen. Die Steuerpolitik der Bundesregierung ist damit ein wesentlicher Beitrag zur Ankurbelung der Binnenkonjunktur.

Die Strukturreformen der Agenda 2010 auf dem Arbeitsmarkt und bei den sozialen Sicherungssystemen schließlich tragen maßgeblich dazu bei, auch die mittel- und langfristigen Wachstums- und Beschäftigungsaussichten in Deutschland deutlich zu verbessern. Mit der Verwendung der durch Abschaffung der Eigenheimzulage frei werdenden Mittel im Rahmen der Innovationsoffensive für Forschung und Bildung setzt die Bundesregierung Maßstäbe bei der Umwidmung überkommener Subventionen zugunsten von Zukunftsausgaben. Zugleich gewinnen die Länder und Gemeinden so Spielräume für mehr Investitionen in Bildung und Kinderbetreuung. Bei voller Wirksamkeit können auf diese Weise 6 Mrd. Euro p. a. mobilisiert werden. Der Bun-

desrat wird aufgefordert, sich seiner staatspolitischen Verantwortung nicht zu entziehen, sondern den Weg hierfür freizumachen.

Die Bundesregierung wird alles dafür tun, dass Deutschland auf der Basis eines nachhaltigen Aufschwungs im nächsten Jahr die Maastricht-Grenze für das gesamtstaatliche Defizit wieder einhält. Erforderlichenfalls wird der Bund zusätzliche Maßnahmen ergreifen, um das Ziel zu erreichen. Aber auch Länder und Gemeinden dürfen sich dieser Verantwortung nicht entziehen. Im Finanzplanungsrat haben sich Bund, Länder und Gemeinden zu ihrer gemeinsamen Verantwortung bekannt, den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt einzuhalten. Wir brauchen Konsens zwischen Bund und Ländern über gemeinsame, nachhaltige Einsparungen, um das Ziel eines ausgeglichenen Staatshaushaltes zu erreichen.

Mit der konsequenten Fortführung notwendiger Struktur-reformen, angemessener Konsolidierung und wachstumsfördernder Impulse wird es gelingen, die strukturellen Defizite in den öffentlichen Haushalten nachhaltig zurückzuführen, das Wirtschaftswachstum zu steigern und die europäischen Stabilitätsvorgaben zu erfüllen.

Zu Nummer 6

Die kritische Überprüfung aller Subventionen ist eine ordnungspolitische Daueraufgabe. Mit dem Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2005 werden die Finanzhilfen gegenüber dem Vorjahr um rd. 1 Mrd. Euro (15 v. H.) weiter zurückgeführt. Hierzu tragen auch die Einsparungen auf Grundlage der Vorschläge der Ministerpräsidenten Roland Koch und Peer Steinbrück bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ bei. Zu berücksichtigen ist, dass die Ausgaben über einen Rückeinnahmevermerk um bis zu 35 Mio. Euro verstärkt werden können. Dies und die Zusammenfassung der Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe in einem Titel erhöht die Flexibilität

beim Einsatz der Bundesmittel. Die Ausgaben für die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ werden mit dem Soll-Ansatz des Jahres 2004 fortgeschrieben.

Zu Nummer 7

Die in der Verfassung vorgesehenen Mitfinanzierungstatbestände des Bundes betreffen Aufgabenbereiche der Länder, an deren Erfüllung auch der Bund aufgrund seiner gesamtstaatlichen bzw. gesamtwirtschaftlichen Verantwortung ein besonderes Interesse hat. Die Entscheidung über Art und Umfang der Nutzung von Mitfinanzierungsmöglichkeiten obliegt dem Bund im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel. Dabei ist eine Konzentration der Haushaltsmittel auf gesamtstaatlich prioritäre Handlungsfelder erforderlich. Hierzu gehören auch wichtige Maßnahmen der Bildungspolitik.

Zu Nummer 8

Der Solidarpakt II stellt den Aufbau Ost auf eine langfristige und verlässliche finanzielle Grundlage. Ihm liegt das gemeinsame Ziel von Bund und allen Ländern zugrunde, gleichwertige wirtschaftliche und soziale Lebensverhältnisse in Ost und West zu schaffen und die innere Einheit Deutschlands zu vollenden. Die Bundesregierung steht zu ihrer Verpflichtung im Rahmen von Korb II, für die neuen Länder weiterhin überproportionale Leistungen zu erbringen (Zielgröße 51 Mrd. Euro für den Zeitraum 2005 bis 2019).

Die überproportionalen Leistungen des Bundes für das erste Solidarpakt-II-Jahr (2005) werden auf Basis gesicherter Ist-Zahlen in der Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten der Länder für das Jahr 2005 dargestellt, in denen auch die neuen Länder über die Verwendung ihrer Korb-I-Mittel im Jahre 2005 berichten. Beides wird im Finanzplanungsrat im November 2006 gemeinsam erörtert werden.