

## **Unterrichtung**

**durch die Bundesregierung**

### **Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2003 (Haushaltsgesetz 2003)**

**und**

### **Bericht über den Stand und die voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft des Bundes – Drucksachen 15/150, 15/151 –**

### **Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung**

#### **Stellungnahme des Bundesrates**

Der Bundesrat hat in seiner 784. Sitzung am 20. Dezember 2002 beschlossen, zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2003 gemäß Artikel 110 Abs. 3 des Grundgesetzes und zu dem Bericht über den Stand und die voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft des Bundes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Der Bundesrat stellt fest, dass sich die konjunkturelle Situation Ende 2002 weiterhin kraftlos darstellt. Das laufende Jahr ist geprägt von der anhaltend schwachen wirtschaftlichen Entwicklung, von der keine positiven Impulse für den Arbeitsmarkt ausgehen. Dies wird durch die aktuellen Daten deutlich: Die Zahl der Arbeitslosen stieg im November auf rd. 4,026 Millionen Personen.

Hoffnung auf eine baldige Besserung besteht nicht, im Gegenteil: Im letzten Quartal 2002 ist mit einer Verlangsamung des Wirtschaftswachstums zu rechnen. Deutschland wird aller Voraussicht nach in diesem Jahr mit 0,2 bis 0,4 Prozent wiederum das niedrigste Wachstum innerhalb der EU aufweisen. Auch für 2003 signalisieren die konjunkturellen Frühindikatoren, die sich seit Monaten weiter abschwächen, nichts Gutes. Der Export wird im kommenden Jahr als Wachstums-

träger weitgehend ausfallen, und die geplanten Steuer- und Abgabenerhöhungen sowie die weiter steigende Arbeitslosigkeit belasten die Inlandsnachfrage. Vor diesem Hintergrund und wegen der zahlreichen strukturellen Probleme müssen die Hoffnungen auf eine konjunkturelle Erholung in Deutschland inzwischen auf das zweite Halbjahr 2003 verschoben werden. Der Sachverständigenrat erwartet für das kommende Jahr nur ein mageres Wachstum des realen Bruttoinlandsproduktes. Die Arbeitslosigkeit wird bis ins nächste Jahr hinein weiter steigen und im Durchschnitt der Jahre 2002/2003 über 4 Millionen Personen betragen. Die Zugrundelegung zu optimistischer gesamtwirtschaftlicher Wachstumsannahmen birgt hohe Risiken. Die im Bundeshaushalt eingeplante Neuverschuldung für 2003 wird nach Auffassung des Bundesrates – wie im Jahr 2002 – nicht ausreichen.

Nach Auffassung des Bundesrates sind die anhaltend schwache konjunkturelle Situation und die weiterhin hohe Arbeitslosigkeit auf Fehler und Versäumnisse in der Wirtschafts-, Steuer- und Finanzpolitik der Bundesregierung zurückzuführen: Zu nennen sind hier vor allem falsche Weichenstellungen in der Arbeitsmarktpolitik mit Richtung auf noch stärkere Regulierungen und eine konzeptlose Steuerpolitik, die zuletzt durch sich widersprechende Ankündigungen gekennzeichnet war. Nicht zuletzt beeinträchtigen handwerklich

schlecht gemachte und in ihren finanziellen Folgen völlig falsch eingeschätzte Steuerrechtsänderungen im Rahmen der Steuerreform der Bundesregierung die öffentlichen Haushalte. Aus der bereits seit längerer Zeit absehbaren drastischen Verschlechterung der Haushaltslage hat die Bundesregierung keine Konsequenzen gezogen. Folge ist, dass nunmehr die Neuverschuldung des Bundes für das Jahr 2002 deutlich ansteigt und die Planung für das Haushaltsjahr 2003 trotz bereits erheblicher Neuverschuldung mit hohen Risiken belastet ist.

Deutschland wird die EU-Defizitgrenze von 3 Prozent des nominalen Bruttoinlandsproduktes im Jahr 2002 bei weitem nicht einhalten können. Erwartet wird ein gesamtstaatliches Defizit von 3,8 Prozent. Die Überschreitung der Defizitobergrenze hat alleine der Bund zu verantworten. Sein Finanzierungsdefizit einschließlich Sozialversicherungen beträgt, bezogen auf die dem Bundesbereich entsprechend der Vereinbarung im Finanzplanungsrat zuzuordnende Bemessungsgröße von 45 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, rd. 4,6 Prozent. Die Bundesregierung hat es versäumt, in den vergangenen konjunkturell guten Jahren die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen. Nach Berechnungen der EU-Kommission stieg das konjunkturbereinigte Defizit von 1,4 Prozent im Jahr 1999 auf 2,8 Prozent im Jahr 2001 an und wird im laufenden Jahr voraussichtlich 3,3 Prozent betragen. Vor diesem Hintergrund kann das übermäßige Defizit des öffentlichen Gesamthaushalts im Jahr 2002 nicht nur mit konjunkturellen Faktoren erklärt werden. Gleiches gilt auch für die Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen Ausgangslage und der Perspektiven für das Jahr 2003.

Der Bundesrat sieht die dem Bundeshaushaltsentwurf zugrunde gelegten Steuer- und Abgabenerhöhungen gerade in den derzeit wirtschaftlich schwierigen Zeiten als den falschen Weg. Steuer- und Abgabenerhöhungen verteuern den Faktor Arbeit und erschweren Investitionen. In der Folge werden sie zu weiteren Einschränkungen der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsperspektiven führen. Letztlich erreicht die Bundesregierung mit ihren Steuererhöhungen keinen Konsolidierungsbeitrag für ihren Haushalt, sondern schafft zusätzliches Risikopotenzial.

Der Bundesrat bedauert, dass nach wie vor keine Verbesserung der Haushaltsstruktur in Richtung höherer investiver Ausgaben zu verzeichnen ist. Der hohe Anteil an Investitionen aus dem Fluthilfeprogramm kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Investitionsanteil im Übrigen deutlich auf nunmehr weniger als 10 Prozent des Haushaltsvolumens sinkt. Der Bun-

desrat fordert den Bund erneut zu entsprechenden Korrekturen auf. So besteht regional unterschiedlicher Mehrbedarf im Wohnungs- und Städtebau und bei der Verkehrsinfrastruktur. Insbesondere fordert der Bundesrat den Bund auf, die notwendigen zusätzlichen Mittel für den Verkehrssektor bereitzustellen. Hierzu ist der Bund aufgrund seiner zusätzlichen Einnahmen aus der neu eingeführten LKW-Maut auch in der Lage.

2. Der Bundesrat fordert den Bund auf, die einseitigen, den Vereinbarungen mit den Ländern widersprechenden, Kürzungen bei den überregional finanzierten Forschungseinrichtungen zurückzunehmen.
3. Der Bundesrat erwartet, dass die Bundesregierung ihren finanziellen Verpflichtungen auch den Ländern gegenüber nachkommt. Unbeschadet der Bestrebungen zur Entflechtung von Mischfinanzierungen darf sich der Bund nicht einseitig aus Mitfinanzierungen zurückziehen. So nimmt der Bund beispielsweise beim Wohnungsbau und den Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ seine Haushaltsansätze zum Teil deutlich und stetig zurück. Auf diese Weise versucht er, einseitig Fakten zu seinen Gunsten zu schaffen.
4. Nach Ansicht des Bundesrates ist der Bund verpflichtet, für Sicherheit und Krisenvorsorge insbesondere im Hinblick auf eine Gefahrenlage durch bioterroristische Angriffe Vorkehrungen zu treffen. In einem solchen Fall des Zivilschutzes im Sinne des Artikels 73 Nr. 1 GG ist es allein Aufgabe des Bundes, die erforderlichen Vorsorgemaßnahmen zu treffen und dafür die notwendigen finanziellen Mittel bereitzustellen. So hat der Bund in vollem Umfang für die Kosten der Beschaffung und Bevorratung von Impfstoffen und weiterer benötigter Arzneimittel aufzukommen. Im Hinblick auf die zum Zwecke der Terrorbekämpfung beschlossene Erhöhung der Tabak- und Versicherungssteuer stehen dem Bund dafür auch die nötigen Finanzmittel zur Verfügung.
5. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Umsetzung des Programms „Zukunft, Bildung und Betreuung“ im Rahmen eines pädagogisch sinnvollen Gesamtkonzeptes erfolgen muss. Hierzu bedarf es einer gesicherten Gesamtfinanzierung unter Einbeziehung der Folgekosten. Nach Auffassung des Bundesrates ist die von der Bundesregierung gewählte Option, die Mittel allein über Investitionshilfen nach Artikel 104a Abs. 4 GG zur Verfügung zu stellen, nicht der richtige Weg. Der Bundesrat fordert daher die Bundesregierung auf, die im Rahmen ihres Programms „Zukunft, Bildung und Betreuung“ vorgesehenen Mittel den Ländern ohne Zweckbindung zur Verfügung zu stellen.

## Gegenäußerung der Bundesregierung

### Zu Nummer 1

Die Finanz- und Haushaltspolitik der Bundesregierung berücksichtigt die gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten und schafft durch strukturelle Reformen die Voraussetzungen für mehr Wachstum und Beschäftigung.

Dem Entwurf des Haushaltsgesetzes liegt die Herbstprojektion der Bundesregierung über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2003 zugrunde. Darin ging die Bundesregierung für 2003 von einem Wirtschaftswachstum in Deutschland von real rd. 1 ½ Prozent aus. Diese Einschätzung wurde damals von den meisten nationalen und internationalen Institutionen (z. B. Institute, IMF, OECD) geteilt.

Die Bundesregierung hat auf diese gegenüber früheren Schätzungen bereits verschlechterten Wachstumsaussichten reagiert und die finanzpolitisch notwendigen Konsequenzen gezogen, um bereits im Jahre 2003 wieder einen spürbaren Abbau der Nettokreditaufnahme des Bundes zu erreichen. Mit dem neuen Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2003 wurde ein Sparpaket vorgelegt, das nachhaltige Konsolidierungsmaßnahmen auf der Ausgabenseite enthält. Begrenzte Einnahmenerhöhungen durch den Abbau von Steuervergünstigungen und Steuerschlupflöchern tragen zur Haushaltskonsolidierung auf allen staatlichen Ebenen bei und bewirken eine sozial gerechte und ökologisch wie ökonomisch vernünftige Weiterentwicklung des Steuersystems.

Aus der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung folgt ein erneuter Anpassungsbedarf der Wachstumsannahmen. Nach den ersten vorläufigen Ergebnissen des Statistischen Bundesamtes lag das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahresdurchschnitt 2002 real um 0,2 Prozent über dem Vorjahr. Die Aufwärtsentwicklung war damit insgesamt verhalten, sie verlief in etwa parallel zur Konjunktorentwicklung in der Europäischen Union insgesamt; Deutschland ist nicht Schlusslicht innerhalb der EU. So war beispielsweise die BIP-Entwicklung in den Niederlanden in den ersten drei Quartalen des abgelaufenen Jahres merklich ungünstiger als in Deutschland.

Der BIP-Zuwachs blieb 2002 unterhalb des in der Herbstschätzung der Bundesregierung projizierten Werts von rd. ½ Prozent, nicht zuletzt, weil das Statistische Bundesamt die Inlandsproduktresultate für das 1. Halbjahr nach unten korrigiert hat. Zudem ist die noch im Spätsommer erwartete konjunkturelle Belebung bisher nicht eingetreten. Hierfür gibt es mehrere Gründe, u. a. der schwelende Irak-Konflikt, die Eintrübung der Perspektiven in den USA sowie die Vertrauensverluste bei Investoren und Konsumenten.

Es besteht kein Grund zu Konjunkturpessimismus. Zum einen gibt es Konjunkturindikatoren mit positiven Signalen: Bei Auftragseingängen, Produktion und Geschäftsklima sind inzwischen deutliche Stabilisierungstendenzen sichtbar. Zum anderen sind die Rahmenbedingungen für eine Fortsetzung und allmähliche Verstärkung der wirt-

schaftlichen Erholung in Deutschland positiv: Die wirtschaftliche Entwicklung wird nach Einschätzung aller internationalen Prognostiker wieder an Dynamik zunehmen. Die kurz- und langfristigen Nominalzinsen bleiben niedrig. Die Lohnstückkosten nehmen sehr moderat zu. Die Gewinnaussichten der Unternehmen verbessern sich sowohl von der Absatz- als auch von der Kostenseite her.

In der Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Jahreswirtschaftsbericht 2003 der Bundesregierung werden die jüngsten Entwicklungstendenzen sowie die (am 16. Januar 2003 veröffentlichten) ersten vorläufigen Inlandsproduktzahlen des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2002 berücksichtigt. Wegen der veränderten Datenlagen dürfte das Wachstum in diesem Jahr geringer ausfallen als in der Herbstprojektion der Bundesregierung angenommen. In der Jahresprojektion wird nunmehr ein jahresdurchschnittlicher Anstieg des Bruttoinlandsprodukts in 2003 von real rd. 1 Prozent erwartet. Auch die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute haben ihre Wachstumserwartungen deutlich nach unten genommen. Das Prognosespektrum liegt jetzt zwischen 0,6 (DIW) und 1,1 Prozent (RWI, IWH, ifo). Die Vorausschätzung der Bundesregierung im Jahreswirtschaftsbericht liegt innerhalb dieser Spanne. Die moderaten Wachstumsprognosen für den Jahresdurchschnitt täuschen allerdings darüber hinweg, dass allgemein eine konjunkturelle Beschleunigung im Verlaufe dieses Jahres erwartet wird.

Die sich aus der geringeren Wachstumsdynamik ergebenden Zusatzbelastungen bei den Steuereinnahmen und Arbeitsmarktausgaben sind beherrschbar.

Die Bundesregierung setzt ihren Kurs einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung fort: Alle Einsparpotenziale, aber auch alle Möglichkeiten zu weiterer Strukturverbesserung werden konsequent genutzt. Auf dieser Grundlage bleibt es klares Ziel, die im Bundeshaushalt 2003 vorgesehene Nettokreditaufnahme von 18,9 Mrd. Euro entgegen der Bewertung des Bundesrates einzuhalten. Damit leistet der Bund seinen Beitrag zur Einhaltung des gesamtstaatlichen Defizitziels.

Der Konsolidierungskurs der Bundesregierung ist eingebettet in eine breit angelegte wirtschaftspolitische Strategie: Mit der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission werden die finanziellen Ressourcen der Arbeitsmarktpolitik effizienter genutzt, das Entstehen weiterer Arbeitslosigkeit begrenzt und der Abbau vorhandener Arbeitslosigkeit nachhaltig unterstützt. Gleichzeitig wird im Bereich des Steuersystems mit Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wieder stärker betont. Zugleich wird so der Spielraum geschaffen, die Politik der abgestuften Steuersatzsenkungen auch in der derzeitigen Phase einer schwierigen konjunkturellen Entwicklung fortzuführen.

Es bedarf weiterer struktureller Reformen, um die Einhaltung der 3-Prozent-Grenze in 2003 und das Ziel eines ausgeglichenen Staatshaushalts in 2006 abzusichern. Die Bundesregierung bereitet weitere Strukturreformen, insbesondere im Sozialversicherungsbereich, aber auch zum

Bürokratieabbau und zur weiteren Liberalisierung auf den Güter- und Finanzmärkten vor. Wichtige Reformen auf dem Arbeitsmarkt wurden bereits beschlossen, ergänzende Reformen werden folgen. Der Bundesrat ist angesichts der gemeinsamen Verpflichtung aus dem nationalen Stabilitätspakt gefordert, Gesetzgebungsmaßnahmen, die Deutschland wirtschaftlich und finanzpolitisch voranbringen, nicht zu verhindern.

Die Bundesregierung verbindet Konsolidierung und Strukturverbesserung des Haushalts. Dies zeigt sich in der positiven Entwicklung der Investitionsausgaben. Die Investitionsausgaben im Jahr 2003 übertreffen mit rd. 26,8 Mrd. Euro den – um die Ausgaben für das Investitionsförderungsgesetz (rd. 3,4 Mrd. Euro) bereinigten – Finanzplanansatz um rd. 2,6 Mrd. Euro. Auch der Vorjahresansatz 2002 wird um knapp 1,8 Mrd. Euro überschritten. Die notwendigen Mittel für Verkehrsinvestitionen werden bereitgestellt. Im Regierungsentwurf 2003 sind insgesamt rd. 11,5 Mrd. Euro für Verkehrsinvestitionen vorgesehen. Die Bundesregierung hat trotz der angespannten Haushaltslage die Verkehrsinvestitionen auf dem erreichten hohen Niveau des Vorjahres fortgeschrieben. Zusätzlich dient fast 1 Mrd. Euro aus dem Fonds „Aufbauhilfe“ der Wiederherstellung der Verkehrsinfrastruktur des Bundes. Der Bundesrat berücksichtigt nicht, dass die Einnahmeerwartungen aus der LKW-Maut im Jahr 2003 durch deren späteren Einführungsstermin erheblich reduziert werden mussten.

Die Bundesregierung hat nicht nur die klassischen öffentlichen Investitionen im Blick. Vielmehr steht im Zentrum ihrer Bemühungen die verstärkte Ausrichtung der staatlichen Ausgaben auf zukunftsorientierte Bereiche, insbesondere auf Bildung, Forschung, Technologie und Umweltschutz.

#### **Zu Nummer 2**

Auf eine Überrollung der Ausgaben der institutionellen Forschungsförderung kann angesichts der Einsparnotwendigkeit nicht verzichtet werden. Die Maßnahme ist gerechtfertigt, da die Ausgaben der institutionellen Forschungsförderung von 1998 bis zum Jahr 2002 von gut 2,52 Mrd. Euro um 13,6 Prozent auf über 2,86 Mrd. Euro angewachsen sind und ein hohes Niveau erreicht haben. Eine unzumutbare Belastung für die deutsche Forschung stellt die Maßnahme nicht dar.

#### **Zu Nummer 3**

Die so genannten Mischfinanzierungen wurden bedarfsgerecht veranschlagt. Die jährlichen Förderprogramme für neue Maßnahmen der sozialen Wohnraumförderung wurden aufgrund der durchweg entspannten Wohnungsmarktsituation abgesenkt. Deshalb gehen die Ausgabenansätze für die Wohnraumförderung entsprechend zurück, weil diese zum überwiegenden Teil aus der Abwicklung bereits eingegangener Altverpflichtungen bestehen. Der

Bund hat hingegen seine Programmmittel im Rahmen des Städtebaus, insbesondere durch das neue Programm „Stadtumbau Ost“, deutlich erhöht.

Die Mittelausstattung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ bleibt auf hohem Niveau. So ergibt sich im Jahr 2003 aus den Fördermitteln des Bundes, den Kofinanzierungsmitteln der alten und neuen Länder und den Zuflüssen aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung ein Bewilligungsvolumen von insgesamt über 2 Mrd. Euro.

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) ist unter Berücksichtigung fachlicher Überlegungen sowie unter dem Gesichtspunkt der erforderlichen Konsolidierung der Haushalte von Bund und Ländern dotiert. Die GAK konnte im Rahmen der Konsolidierungsbemühungen nicht völlig außer Acht gelassen werden.

#### **Zu Nummer 4**

Die Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2003 berücksichtigt nicht den aktuellen Stand der Diskussion. Der Bundeskanzler und die Regierungschefs der Länder waren sich einig, dass sich Bund und Länder gemeinsam der Terrorbekämpfung stellen müssen und dass eine weitere Verzögerung der Beschaffungsmaßnahmen wegen Kompetenzstreitigkeiten (Zivilschutz/Katastrophenschutz) nicht mehr hingenommen werden kann. Deshalb haben sich der Bundeskanzler und die Regierungschefs der Länder am 19. Dezember 2002 darauf geeinigt, dass sich Bund und Länder unter Vorbehalt der jeweiligen Standpunkte zunächst jeweils zur Hälfte an dem für eine Vollversorgung zusätzlich anzuschaffenden Pockenimpfstoff beteiligen.

#### **Zu Nummer 5**

Die Bundesregierung begrüßt die Auffassung des Bundesrates, dass die Mittel, die der Bund den Ländern für die Einrichtung von Ganztagschulen zur Verfügung stellen wird, im Rahmen eines pädagogischen Gesamtkonzepts verwendet werden sollen. Dies sicherzustellen wird Aufgabe der Länder sein. Die Bundesregierung beabsichtigt, den Ländern in den nächsten fünf Jahren Mittel für Investitionen in einem Gesamtvolumen von 4 Mrd. Euro zur Verfügung zu stellen; damit können die Länder die erforderliche Infrastruktur im Ganztagschulbereich aufbauen. In Absprache mit den Ländern beabsichtigt die Bundesregierung, Investitionen zum Aufbau neuer Ganztagschulen, zur Weiterentwicklung bestehender Schulen zu Ganztagschulen sowie zur Schaffung zusätzlicher Ganztagsplätze an bestehenden Ganztagschulen umfassend zu fördern (insbesondere erforderliche Renovierungs-, Umbau-, Ausbau- oder Neubaumaßnahmen sowie Ausstattungsinvestitionen). Der Betrieb der Ganztagschulen obliegt den Ländern im Rahmen ihrer Zuständigkeit. Der Bund kann diese Aufgabe nicht übernehmen.