

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zum Abbau von Subventionen und sonstigen Vergünstigungen, Erhöhungen der Postablieferung sowie zur Klarstellung von Wohnge-
regelungen (Subventionsabbaugesetz – SubvAbG)
– Drucksache 9/92 –**

hier: Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

A.

1. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf und den Vorlagen der Bundesregierung zur Erhöhung von Verbrauchsteuern und zum Bundeshaushalt 1981 unternimmt die Bundesregierung viel zu spät, in einem ungünstigen Zeitpunkt und in unzulänglicher Weise den Versuch, die schwerwiegenden finanzpolitischen Probleme zu lösen. Diese haben ihre Ursache in der verfehlten Finanzpolitik der Bundesregierung. Sie hat in den vergangenen Jahren eine Haushaltskonsolidierung durch rechtzeitige und nachhaltige Beschränkung des Ausgabenwachstums unterlassen.

Der Bundesrat bedauert, daß sich die Bundesregierung den hierzu seit vielen Jahren erhobenen Forderungen des Bundesrats nicht schon früher angeschlossen hat (vgl. z. B. Stellungnahme bzw. EntschlieBungen zu den Bundeshaushalten der Jahre 1979 und 1980, BR-Drucksachen 400/78, 30/79, 431/79, 425/79, 602/79 und 230/80 — jeweils Beschluß).

Der Bundesrat betont die gesamtstaatliche Verantwortung der Bundesregierung und der sie tragenden Koalition im Bundestag für die Überwindung der schwerwiegenden gesamtwirtschaftlichen und finanzpolitischen Probleme. Diese Verantwortung erstreckt sich auch auf die negativen Folgen, die auf Grund der jetzt vorgesehenen Maßnahmen zu erwarten sind.

Gegenäußerung der Bundesregierung

1. Der Gesetzentwurf zum Subventionsabbau ist zusammen mit der vorgesehenen Erhöhung der Mineralöl- und Branntweinsteuer Bestandteil einer im Haushaltsentwurf 1981 sowie im Finanzplan 1980 bis 1984 dargelegten finanzpolitischen Konzeption, die insbesondere zum Ziel hat, den finanziellen Handlungsspielraum des Bundes angesichts steigender Anforderungen und unbefriedigender Finanzausstattung zu wahren sowie den geänderten weltwirtschaftlichen, vor allem energiewirtschaftlichen Herausforderungen unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse zu begegnen. Mit einer Ausgabensteigerung von rd. 4 v. H. gegenüber 1980 und Steigerungsraten in den Folgejahren unterhalb des angenommenen Zuwachses der Bruttosozialprodukte sowie der Beschränkung der Nettokreditaufnahme 1981 auf die Größenordnung von 1980 folgt der Bund dabei den Empfehlungen des Finanzplanungsrates.
2. Das Schwergewicht der Maßnahmen zur Verwirklichung der finanzpolitischen Konzeption der Bundesregierung liegt auf der Ausgabeseite, und zwar im wesentlichen im konsumtiven Bereich. Einsparungen und Umschichtungen von rd. 10 Mrd. DM in 1981 stehen Mehreinnahmen aus der Erhöhung der Verbrauchsteuern von 2 1/2 Mrd. DM gegenüber.

Stellungnahme des Bundesrates

Nach Auffassung des Bundesrates geht es darum, die Neuverschuldung aller öffentlichen Haushalte auf einen vertretbaren Umfang zu begrenzen. Für diese dringliche Aufgabe bieten die Vorlagen keine befriedigende Lösung. Sie verhindern nicht einmal, daß die Neuverschuldung des Bundes 1981 eher höher sein wird als 1980.

Die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Maßnahmen sind nicht nur vom Gesamtumfang her unzureichend, sondern auch unausgewogen: Einerseits liegt das Schwergewicht auf Abgabenerhöhungen (Erhöhung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen). Andererseits führt ein erheblicher Teil der vorgesehenen Regelungen lediglich zur einseitigen Haushaltsverbesserung des Bundes und zu gleichzeitiger Belastung anderer öffentlicher Aufgabenträger (Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger, Bahn und Post).

Im übrigen lassen die vorgesehenen Eingriffe in die Spar- und Bausparförderung die Einordnung in ein langfristiges Konzept zur Vermögensbildung in Verbindung mit einer familiengerechten Wohnungsbauförderung vermissen.

Der Bundesrat hält Steuer- und Abgabenerhöhungen nicht für das richtige Mittel, die Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte zu begrenzen. Hierdurch würde der überhöhte Staatsanteil festgeschrieben. Dies gilt es zu vermeiden, damit die Leistungsbereitschaft gefördert und der für das Wirtschaftswachstum notwendige Spielraum für Investitionen der Wirtschaft geschaffen werden. Durch die vorgesehenen Steuererhöhungen würde zudem ein großer Teil der durch das Steuerentlastungsgesetz 1981 gewährten steuerlichen Entlastungen wieder rückgängig gemacht. Der Bundesrat weist darauf hin, daß die Maßnahmen, die den Bundeshaushalt auf Kosten anderer öffentlicher Aufgabenträger entlasten sollen, insoweit keinen geeigneten Beitrag zur gesamtstaatlichen Konsolidierung leisten, als sie die Defizite lediglich vom Bund auf andere Ebenen verlagern.

Der Bundesrat hält es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht für problematisch, daß die Haushaltskürzungen zum großen Teil die investiven Ausgaben betreffen. Das Schwergewicht der Ausgabenbeschränkungen müßte vielmehr im konsumtiven Bereich liegen.

Insgesamt fehlt ein langfristiges Konzept für eine stabilitätsgerechte und finanzwirtschaftlich vertretbare Entwicklung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden. Der Bundesregierung fällt auf Grund der weitreichenden Kompetenzen des Bundes für ein solches Konzept die Hauptverantwortung zu.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, dieser Verantwortung klarer und umfassender gerecht zu werden. Er bietet seine Unterstützung bei der Durchsetzung weitergehender Konsolidierungsmaßnahmen für alle Ebenen an; er erwartet

Gegenäußerung der Bundesregierung

Auch die in 1981 wirksam werdenden Entlastungen aus dem Steuerpaket 1981 im Umfang von insgesamt 12 Mrd. DM überwiegen bei weitem die Auswirkungen der Verbrauchsteuererhöhung.

3. Der Gesetzentwurf zum Subventionsabbau sowie die vorgesehene Konzentration der Leistungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben werden insgesamt auch die Haushalte der übrigen Gebietskörperschaften entlasten. Auf die Gesetzesbegründung wird verwiesen. Mit den Kürzungen wird in das Netz der Sozialleistungen nicht eingegriffen.
4. Die Bundesregierung begrüßt die in der Stellungnahme des Bundesrates zum Ausdruck kommende Bereitschaft zur Unterstützung bei der Durchsetzung weitergehender Sparmaßnahmen; sie vermißt jedoch konkrete Vorschläge.

Stellungnahme des Bundesrates

Gegenäußerung der Bundesregierung

allerdings, daß die Maßnahmen zuvor mit den Ländern abgestimmt werden.

B.

2. Der Bundesrat nimmt zu einzelnen Maßnahmen wie folgt ergänzend Stellung:
3. Zu Artikel 3 (Verkehrsfinanzgesetz 1971)

Der geplante Abbau der Gasölbetriebsbeihilfen für den öffentlichen Personennahverkehr und für schienengebundene Fahrzeuge entspricht nicht dem Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu schaffen. Er läßt schwerwiegende Nachteile für die Verkehrsbedienung in der Fläche erwarten und widerspricht den energie-, umwelt- und verkehrspolitischen Bestrebungen, die Verkehrsnachfrage vom Individualverkehr auf den öffentlichen Verkehr zu verlagern.

Der öffentliche Personennahverkehr wird — selbst unter Berücksichtigung der geplanten Mineralölsteuererhöhung — gegenüber dem Individualverkehr verteuert.

Der Bund entlastet sich auf Kosten der Länder. Sie müssen im freigestellten Schülerverkehr und bei der Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Lasten nach § 45 a Personenbeförderungsgesetz entsprechend höhere Kosten tragen. Damit werden die Möglichkeiten der Länder weiter eingeengt, die Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs in der Fläche zu unterstützen.

Das bereits bestehende Stadt/Land-Gefälle in der Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs wird verstärkt, weil Mittel der Flächenbedienung entzogen und den Verdichtungsräumen zugeführt werden. Wenn die Beihilfen wegfallen, fließt Mineralölaufkommen zusätzlich der Finanzmasse des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes zu. Sie wird im öffentlichen Personennahverkehr überwiegend in den Verdichtungsräumen eingesetzt.

Der Wegfall der Gasölbetriebsbeihilfe für schienengebundene Fahrzeuge verteuert die Betriebskosten der Bahnen gerade auf dem flachen Land, das bisher nur über wenige elektrifizierte Strecken verfügt. Entsprechend höhere Fahrpreise oder Einschränkungen in der Verkehrsbedienung vermindern die Attraktivität des Schienenverkehrs.

Die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) ist grundsätzlich Aufgabe der Länder und Gemeinden. Das gilt sowohl für die Infrastruktur, für die der Bund allerdings Finanzhilfen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz leistet, als auch für den Betrieb. Als Eigentümer seiner Sondervermögen Bundesbahn und Bundespost muß auch der Bund Betriebsverluste aus dem öffentlichen Personennahverkehr in erheblichem Umfang tragen. Dies gilt ganz besonders für den Schienenpersonennahverkehr in der Fläche, dessen Defizit im Jahre 1978 mehr als 3 Mrd. DM betrug.

Die Bundesregierung erwartet nicht, daß durch den Wegfall der Gasölbetriebsbeihilfe der öffentliche Personennahverkehr in der Fläche schwerwiegend benachteiligt wird. Die aus energiepolitischen Gründen unvermeidbare höhere Kostenbelastung wird bewirken, daß Gasöl sparsamer eingesetzt wird, und zwar ohne Einschränkung notwendigen Nahverkehrs.

Die Streichung der Gasölbetriebsbeihilfe wirkt sich nicht nur auf die Ausgleichszahlungen der Länder nach § 45 a des Personenbeförderungsgesetzes (Schülerverkehr, Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Lasten) aus, sondern in gleicher Weise auch auf die Bundesunternehmen, für die der Bund die Ausgleichszahlungen zu leisten hat.

Es trifft zu, daß der Wegfall der Gasölbetriebsbeihilfe die Kostenrechnungen der Unternehmen im öffentlichen Personennahverkehr zusätzlich belastet. Der Abbau soll jedoch stufenweise erfolgen, um seine Folgen erträglich zu gestalten. Überdies ist der Anteil der Treibstoffkosten und darin wiederum der Mineralölsteuer an den Gesamtkosten des öffentlichen Personennahverkehrs so gering, daß die Bundesregierung es weiterhin für vertretbar hält, am Abbau von Subventionen für den Ölverbrauch auch in diesem Bereich festzuhalten.

Selbst bei einer vollen Überwälzung der höheren Kosten bleibt für den Verkehrsteilnehmer der öffentliche Personennahverkehr in aller Regel kostengünstiger als der Individualverkehr, dies auch deshalb, weil Benzin höher belastet werden wird als Diesel.

Es trifft zu, daß die ÖPNV-Mittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz überwiegend in den Verdichtungsräumen eingesetzt werden. Durch den Wegfall der Betriebsbeihilfe fließen jedoch entsprechende Beträge wieder den Mitteln des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes zu. Sie kommen je zur Hälfte dem ÖPNV und dem kommunalen Stra-

Stellungnahme des Bundesrates

Gegenäußerung der Bundesregierung

ßenbau zugute. Die Programme für die Verteilung der Mittel stellen entweder die Länder allein oder gemeinsam mit dem Bundesministerium für Verkehr auf. Somit haben die Länder auch weiterhin die Möglichkeit, eine etwaige Benachteiligung der Flächenbedienung durch Schlüsseländerung abzumildern.

Mit dem wesentlichen Ziel der Maßnahme, den Mineralölverbrauch einzuschränken, läßt sich die Subventionierung des Mineralölverbrauchs nicht vereinbaren.

4. Zu Artikel 4 (Mineralölsteuergesetz)

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren sollte geprüft werden, ob die erwarteten Mehreinnahmen von 15 Millionen DM angesichts der zu befürchteten Erschwernisse im Vollzug die vorgesehene Regelung rechtfertigen.

Die Bundesregierung hat in Artikel 4 Nr. 2 Buchstabe a des Gesetzentwurfs mehrere Ermächtigungen vorgeschlagen, die es ermöglichen, die vorgeschlagene Besteuerung von Luftfahrtbetriebsstoffen in einfacher Weise durchzuführen.

5. Zu Artikel 9 (Einkommensteuergesetz)

Der Bundesrat befürchtet, daß die völlige Beseitigung der Steuerermäßigung für Nebeneinkünfte aus wissenschaftlicher, künstlerischer und schriftstellerischer Tätigkeit Probleme in weiten Bereichen des Bildungswesens aufwirft und leistungs- und innovationshemmende Auswirkungen haben wird.

In diesem Zusammenhang sollte auch berücksichtigt werden, daß die Steuerermäßigung im Jahre 1949 in einer Zeit wirtschaftlicher Schwäche ganz gezielt als Anreiz zu zusätzlicher Leistung geschaffen wurde.

Diese Maßnahme führt bei einer haushaltsmäßigen Gesamtbetrachtung voraussichtlich nicht zu einer nennenswerten Entlastung, weil der betroffene Personenkreis teilweise auf Ausgleich drängen wird; dieser müßte überwiegend von den Ländern sowie Gemeinden getragen werden.

Bei der Entscheidung über die Beseitigung dieser Steuervergünstigung wird auch zu bedenken sein, ob damit nicht eine Ungleichbehandlung im Vergleich zu den steuerbefreiten Zuschlägen für Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit gegeben ist.

Die Bundesregierung teilt die Befürchtung des Bundesrates nicht. Sie ist nicht der Auffassung, daß eine Streichung des § 34 Abs. 4 EStG auch zur Aufhebung des § 3 b EStG (Steuerfreiheit der Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit) zwingt. Die Steuerbefreiung nach § 3 b EStG betrifft keine Nebeneinkünfte.

6. Zu Artikel 10 (Körperschaftsteuergesetz)

Zu Artikel 11 (Bewertungsgesetz)

Zu Artikel 12 (Gewerbesteuer-gesetz)

Der Bundesrat weist darauf hin, daß durch die Abschaffung der Steuervergünstigungen für die Kreditwirtschaft für die betroffenen Institute die wirtschaftlich notwendige Bildung von Eigenkapital erheblich erschwert und damit die Chancengleichheit im Wettbewerb berührt würde.

Auf diese Gesichtspunkte hat der Bundesrat schon bei früheren Gesetzesberatungen (Haushaltsstrukturgesetz, Körperschaftsteuer-Reform-

Die Bundesregierung hält daran fest, daß Steuervergünstigungen der Sparkassen, Kreditgenossenschaften und Zentralkassen sowie für bestimmte langfristige Kreditgeschäfte beseitigt werden. Wirtschaftspolitische Gründe für eine Subventionierung der betreffenden Kreditinstitute liegen nicht vor.

Die Bundesregierung teilt nicht die Besorgnis des Bundesrates, die Abschaffung der Steuervergünstigungen werde sich auf die Eigenkapitalbildung der

Stellungnahme des Bundesrates

gesetz) hingewiesen. Sie sind von der Bundesregierung und der sie tragenden Mehrheit im Deutschen Bundestag seinerzeit berücksichtigt worden. Die Verhältnisse haben sich nach Auffassung des Bundesrates seither nicht wesentlich geändert.

Der Gesetzentwurf verfehlt sein Ziel, Einnahmeverbesserungen auf Seiten der öffentlichen Hände zu erreichen. Die erhöhte Besteuerung der Sparkassen würde nämlich nur zu einer Umschichtung führen. Mehreinnahmen des Bundes würden in kurzer Zeit Mehrausgaben der Kommunen und mittelbar der Länder gegenüberstehen.

Es liegt nahe, über Artikel 10 bis 12 des Subv-AbG nur im Zusammenhang mit einer vorgesehenen Änderung des Kreditwesengesetzes zu entscheiden (angemessener Haftungszuschlag für Anstaltslast und Gewährträgerhaftung als Eigenkapitalergänzung).

7. Zu Artikel 13 (Gesetz über das Branntweinmonopol)

Der Bundesrat weist darauf hin, daß die vorgesehenen Maßnahmen eine Existenzgefährdung zahlreicher mittelständisch strukturierter Brennereien und landwirtschaftlicher Betriebe zur Folge hätten.

Der Bundesrat bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, wie die damit verbundenen erheblichen negativen regional- und strukturpolitischen Auswirkungen sowie einzelbetrieblichen Härten auf ein vertretbares Maß gemildert werden können.

8. Zu Artikel 16 (Änderung des Postverwaltungsgesetzes)

Die Erhöhung der Postablieferung an den Bundeshaushalt erscheint zunächst aus kreditmarktpolitischer Sicht als neutraler Vorgang: Die Deutsche Bundespost wird nämlich entweder selbst weniger tilgen oder ggf. höhere Kredite zur Investitionsfinanzierung aufnehmen.

Die Erhöhung der Ablieferung ist darüber hinaus im Hinblick auf die exorbitante Kostenüberdeckung im Fernmeldewesen nicht unbedenklich.

Die die Kostendeckung übersteigenden Fernmeldegebühren drohen sich zu einer verkappten Steuer zu entwickeln, die jedoch dem Prinzip einer gleichmäßigen Besteuerung der Bürger widerspricht, da sie nicht von allen Postbenutzern, sondern nur von den Fernmeldekunden aufgebracht werden muß.

Gegenäußerung der Bundesregierung

betroffenen Kreditinstitute in wettbewerbsverzerrender Weise auswirken. Die bisherigen Erfahrungen rechtfertigen diese Sorge nicht. Die Eigenkapitalbildung ist auch durch den teilweisen Abbau des Steuerprivilegs in der Vergangenheit nicht beeinträchtigt worden. So hat sich die Eigenkapitalquote der Sparkassen trotz des erheblichen Anstiegs der Steuerbelastung durch das Haushaltsstrukturgesetz ab 1976 noch erhöht (1975: 3,1; 30. September 1980: 3,5).

Die Bundesregierung sieht deshalb kein Junktim zwischen der Beseitigung der Steuervergünstigungen bestimmter Kreditinstitute und der vorgesehenen Änderung des Kreditwesengesetzes, deren genauer Zeitpunkt im übrigen noch nicht feststeht. Die Beseitigung der Steuervergünstigungen im Kreditgewerbe bildet vielmehr einen Teil des mit dem vorliegenden Gesetzentwurf beabsichtigten Abbaus von Subventionen. Die daraus 1981 fließenden Mehreinnahmen sind als Deckungsmittel für den Bundeshaushalt 1981 vorgesehen. Die Bundesregierung ist jedoch bereit, im Rahmen der Novellierung des Kreditwesengesetzes zu prüfen, ob durch andere Maßnahmen die Probleme der Eigenkapitalbildung in der Kreditwirtschaft erleichtert werden können.

Die Bundesregierung hält es für geboten, daß die Haushaltsmittel zur Stützung der Erzeuger von Agraralkohol, die jährlich weit über 200 Millionen DM betragen, begrenzt werden; das Branntweinmonopol zahlt unseren Brennereien den weitaus höchsten Preis für Rohalkohol in der EG.

Die Bundesregierung erwartet nicht, daß die vorgeschlagenen Änderungen des BranntwMonG die Existenz zahlreicher Brennereien und landwirtschaftlicher Betriebe gefährden. Sie teilt allerdings die Auffassung, daß mögliche Härten ein vertretbares Maß nicht übersteigen dürfen.

Die Ertragslage der Bundespost rechtfertigt die Aufstockung des seit 1931 unveränderten Ablieferungssatzes; damit entspricht der Bund im übrigen einer wiederholten Aufforderung der Länder.

