



<b>Entwurf eines Gesetzes über Finanzierungshilfen aus Mitteln des ERP-Sondervermögens für Investitionen im Bereich der Gemeinden (ERP-Investitionshilfegesetz)</b> (Drucksache 438/67) . . . . .	182 C
Dr. Schedl (Bayern), Berichterstatter . . . . .	182 C
Dr. Schmid, Bundesminister für Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder . . . . .	183 A
<b>Beschluß: Billigung einer Stellungnahme; im übrigen keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG . . . . .</b>	183 A
<b>Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank</b> (Drucksache 437/67) . . . . .	183 A
Dr. Schedl (Bayern), Berichterstatter . . . . .	183 B
Dr. Schiller, Bundesminister für Wirtschaft . . . . .	183 D
<b>Beschluß: Billigung einer Stellungnahme; im übrigen keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG . . . . .</b>	184 C
<b>Nächste Sitzung . . . . .</b>	184 D

## Verzeichnis der Anwesenden

## Vorsitz:

Vizepräsident Dr. Altmeier,  
Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz

## Schriftführer:

Wolters (Rheinland-Pfalz)

## Baden-Württemberg:

Dr. Filbinger, Ministerpräsident  
Krause, Innenminister  
Dr. Schieler, Justizminister  
Dr. Seifriz, Minister für Bundesangelegenheiten

## Bayern:

Dr. Heuß, Staatsminister für  
Bundesangelegenheiten  
Dr. Schedl, Staatsminister für Wirtschaft und  
Verkehr  
Fink, Staatssekretär im Staatsministerium des  
Innern

## Berlin:

Albertz, Regierender Bürgermeister  
Striek, Bürgermeister, Senator für Finanzen

## Bremen:

Dehnkamp, Präsident des Senats, Bürgermeister  
Eggers, Senator für Wirtschaft und Außenhandel  
Speckmann, Senator für die Finanzen

## Hamburg:

Dr. Heinsen, Senator, Bevollmächtigter der  
Freien und Hansestadt Hamburg beim Bund

## Hessen:

Dr. Strelitz, Minister der Justiz  
und für Bundesangelegenheiten  
Hemsath, Minister für Arbeit,  
Volkswohlfahrt und Gesundheitswesen  
Arndt, Minister für Wirtschaft und Verkehr

## Niedersachsen:

Kubel, Minister der Finanzen  
Hellmann, Minister für Bundesangelegenheiten,  
für Vertriebene und Flüchtlinge

## Nordrhein-Westfalen:

Weyer, Stellvertreter des Ministerpräsidenten  
und Innenminister  
Wertz, Finanzminister  
Dr. Kassmann, Minister für  
Bundesangelegenheiten  
Figgen, Arbeits- und Sozialminister

## Rheinland-Pfalz:

Wolters, Minister des Innern  
Dr. Eicher, Minister für Finanzen  
und Wiederaufbau

## Saarland:

von Lautz, Minister der Justiz  
Dr. Koch, Minister für Wirtschaft,  
Verkehr und Landwirtschaft

## Schleswig-Holstein:

Dr. Schlegelberger, Innenminister und  
Stellvertreter des Ministerpräsidenten

## Von der Bundesregierung:

Prof. Dr. Schiller, Bundesminister  
für Wirtschaft  
Prof. Dr. Schmid, Bundesminister für  
Angelegenheiten des Bundesrates  
und der Länder  
Dr. Strauß, Bundesminister der Finanzen  
Dr. Arndt, Parlamentarischer Staatssekretär  
beim Bundesminister für Wirtschaft  
Leicht, Parlamentarischer Staatssekretär  
beim Bundesminister der Finanzen  
Dr. Schäfer, Staatssekretär im  
Bundesministerium für Angelegenheiten des  
Bundesrates und der Länder



(A)

(C)

## Stenographischer Bericht

## 313. Sitzung

Bonn, den 1. September 1967

Beginn: 10.09 Uhr

**Vizepräsident Dr. Altmeier:** Meine sehr verehrten Herren! Ich eröffne die 313. Sitzung des Bundesrates. Es handelt sich, wie Sie wissen, um eine Sondersitzung, die wir während der Sommerpause des Bundesrates einberufen mußten, um die rechtzeitige Verabschiedung der bedeutsamen konjunktur- und finanzpolitischen Vorlagen der Bundesregierung zu ermöglichen.

Der Präsident des Bundesrates, Herr Kollege Dr. Lemke, nimmt, wie Sie wissen, zur Zeit die Befugnisse des Herrn Bundespräsidenten wahr, so daß ich ihn heute an dieser Stelle im Amt des Präsidenten des Bundesrates zu vertreten habe.

(B)

Die Tagesordnung der Sitzung liegt Ihnen vor. Werden Bedenken erhoben? — Das ist nicht der Fall; dann ist die Tagesordnung genehmigt.

Punkt 1 der Tagesordnung:

**Finanzplanung des Bundes 1967 bis 1971**  
(Drucksache 442/67).

Ich erteile Herrn Finanzminister Kubel (Niedersachsen) das Wort.

**Kubel** (Niedersachsen), Berichterstatter: Herr Präsident, meine Herren! Die Bundesregierung hat in erfreulich kurzer Zeit nach der Verkündung des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft die im § 9 dieses Gesetzes vorgesehene **Finanzplanung** vorgelegt. Dafür gebührt der Bundesregierung besonderer Dank. Besonderer Dank deshalb, weil die neue Bundesregierung insoweit die überfällig gewordenen Konsequenzen aus den parlamentarischen Beratungen der vergangenen Jahre gezogen hat. Sie wissen, daß im Bundestag wiederholt und mit der Zunahme wirtschaftlicher Schwierigkeiten verstärkt die Forderung nach einer mittelfristigen Finanzplanung gestellt worden ist. Das Ziel dieser Finanzplanung sollte sein, die notwendigen Zusammenhänge zwischen einer langfristigen politischen Zielsetzung, der öffentlichen Finanzkraft und der erwarteten Leistungsfähigkeit der

Wirtschaft aufzuzeigen und alle drei Faktoren miteinander abzustimmen.

Die frühere Bundesregierung hat sich zwar diesen Forderungen nicht verschlossen — wir erinnern an die Regierungserklärungen vom 18. Oktober 1963 und 10. November 1965 —, und sie hat auch in der Haushaltsdebatte zum Etatentwurf 1966 u. a. noch ausgeführt:

Die haushaltspolitischen Entscheidungen müssen von den Einjahreszufälligkeiten gelöst und auf der Grundlage mehrjähriger und nach Maßgabe sachlicher und politischer Dringlichkeiten geordneter Finanzpläne vollzogen werden.

Zu konkreten Ergebnissen ist es aber leider nicht gekommen.

(D)

Die im November 1966 amtierende Bundesregierung konnte deshalb nur noch folgende künftige Deckungslücken feststellen:

für 1967	rund 6,1 Milliarden DM
für 1968	rund 8,5 Milliarden DM
für 1969	rund 9,0 Milliarden DM
für 1970	rund 10,9 Milliarden DM.

Sie finden das alles im Bulletin der Bundesregierung vom 25. November 1966 wieder.

Die von der neuen Bundesregierung zu bewältigende Aufgabe bestand nun nicht nur darin, diese Deckungslücken — die zudem noch auf einem angenommenen Bundesanteil von 39 v.H. an den gemeinsamen Steuern für den gesamten Zeitraum beruhten — zu schließen. Sie mußte sich dieser Aufgabe zu einer Zeit unterziehen, in der die Wirtschaft der Bundesrepublik ihre viel zitierte Talfahrt begann und niemand zu sagen wagte, wo und wann die Talsohle einmal erreicht sein würde.

Wie Sie alle wissen, ist es schon bei der Aufstellung der jährlichen Haushaltspläne nicht einfach, im voraus die Entwicklung zutreffend zu greifen. Diese Schwierigkeiten sind naturgemäß weitaus größer, wenn ein Zeitraum von 5 Jahren „finanzplanend“ abgedeckt werden muß. Ist das aber schon in Zeiten geordneter wirtschaftlicher Entwicklung so, um wieviel komplizierter, ja fast unmöglich, erscheint eine zutreffende Prognose in einer schwer

(A) voraussehbaren wirtschaftlichen Entwicklung, wie wir sie gerade im 1. Halbjahr 1967 hinter uns haben. Wenn trotzdem die neue Bundesregierung ungeachtet des politischen Zündstoffes, der in jeder Finanzplanung liegt, unter solch schwierigen Umständen den Mut dazu gefunden hat, dann sollte man das zunächst anerkennen. Der Finanzausschuß des Bundesrates hat mich ausdrücklich beauftragt, das in meiner Berichterstattung zu tun.

Weil der Finanzausschuß die Schwierigkeiten des hier zur Rede stehenden Vorhabens sieht, hat er — was bei einer so wichtigen, ich möchte sagen, für die nächsten Jahre entscheidenden finanzpolitischen und finanzwirtschaftlichen Vorlage sicher ungewöhnlich ist — von einer schriftlichen Stellungnahme abgesehen. Er hat aber ebenso einmütig beschlossen, in einer ausführlichen Berichterstattung seine Überlegungen, Bedenken und Anregungen dem Plenum des Bundesrates und damit dem Bundestag, der Bundesregierung und der interessierten Öffentlichkeit vorzutragen.

Die Drucksache 442/67 ist Ihnen bekannt. Eine dankenswerte Ergänzung bringt das Bulletin der Bundesregierung vom 8. Juli 1967. Ich möchte mich daher auf die wesentlichen Punkte der vorgelegten Finanzplanung beschränken.

Die **primäre Aufgabe** der mittelfristigen Finanzplanung der Bundesregierung 1967 bis 1971 ist die **Konsolidierung der Bundesfinanzen**. Die Bundesregierung ist dabei der Auffassung, daß das nur erreicht werden kann, wenn die Zielsetzung von § 1 des Stabilitätsgesetzes, insbesondere das Ziel für ein wirtschaftliches Wachstum, beachtet und gefördert wird. Deshalb hat die Bundesregierung das Schwergewicht ihrer Ausgabenpolitik auf eine Steigerung der investiven Ausgaben gelegt. Sie hat das aber nicht ohne Blickrichtung auf die übrigen Ziele des Stabilitätsgesetzes getan und deshalb das Ausgaben-volumen der künftigen Bundeshaushalte nicht einfach um die erhöhten Investitionsraten steigen lassen, sondern vielmehr versucht, das Ausmaß der Ausgaben in Einklang mit dem erhofften gesamtwirtschaftlichen Wachstum zu bringen. Das zwang die Bundesregierung zu einer nicht unbeträchtlichen Verringerung der konsumtiven Ausgaben in den nächsten Jahren. Die Bundesregierung folgte mit diesen Vorstellungen weitgehend den Forderungen des Bundesrates, die der Bundesrat anläßlich der Beratungen zum Bundeshaushalt 1967 im ersten Durchgang abgegeben hat.

Die Basis für diese Überlegungen der Bundesregierung bildet die vom Herrn Bundeswirtschaftsminister ausgearbeitete **gesamtwirtschaftliche Zielprojektion** für die Jahre **bis 1971**. Sie geht von einem Wachstum des nominalen Bruttosozialprodukts von durchschnittlich 5 bis 5,5 v. H., des realen Bruttosozialprodukts von etwa 4 v. H. aus. Dabei wird praktisch eine Preisstabilität bis 1971 angestrebt. Um diese gesamtwirtschaftliche Zielprojektion zu erreichen, ist nach Ansicht der Bundesregierung eine Zuwachsrates der öffentlichen Gesamtausgaben bei Bund, Ländern und Gemeinden und den Sozialversicherungsträgern von etwa 6 v. H. jährlich bis 1971 erforderlich. Da aber die Ausgaben außerhalb des Bundesbereichs

erfahrungsgemäß höher liegen werden, ist der Anteil des Bundes an der Steigerung des Ausgabenvolumens geringfügig unter 6 v. H. gehalten worden. (C)

In diesen Rahmen hat der Bund folgende **Schwerpunkte** positiv gesetzt:

Förderung von Wissenschaft und Forschung:

durchschnittliche Steigerungsrate rund 16 v. H. bis 1971

Förderung des Verkehrs:

durchschnittliche Steigerungsrate rund 7,7 v. H. im gleichen Zeitraum

Entwicklungshilfe:

unterschiedlicher, wenn auch eingeschränkter Anstieg in den einzelnen Jahren

Bundesbedienstete:

tarifliche und besoldungsmäßige Verbesserung entsprechend der gesamtwirtschaftlichen Zielprojektion.

Die Bundesregierung hat gleichzeitig eine gewisse **Rangfolge** in der Bedienung der **übrigen Schwerpunktaufgaben** beschlossen, die sich in einer unterschiedlichen Kürzung des Ausgabenüberhangs bei diesen Aufgabenbereichen niederschlägt. Ihrem politischen Gewicht nach sind von besonderer Bedeutung die Ausgabenbeschränkungen in den Bereichen der Verteidigung, der sozialen Sicherung und der Wirtschaft im weitesten Sinne. Es ist nicht die Aufgabe des Finanzausschusses, die bisherigen politischen Konzeptionen neu zu überdenken. Weitergehende Kürzungen bei diesen oder den übrigen nicht genannten Ausgabenbereichen erscheinen der Bundesregierung politisch nicht vertretbar. Sie hat daher zum Ausgleich der trotzdem auch nach Vollzug dieser Maßnahmen noch vorhandenen Deckungslücke eine entsprechende Verbesserung der ordentlichen Einnahmen und eine nicht unerhebliche Neuverschuldung eingeplant. Die Gesetzesvorlagen hinsichtlich der Einnahmenseite liegen dem Hohen Haus in dieser Sitzung vor. Die Vorlagen der Bundesregierung wegen der Ausgabenkürzungen sollen nach Mitteilung des Vertreters der Bundesregierung im Finanzausschuß des Bundesrates von der Bundesregierung am 13. September beschlossen und dem Bundesrat am 22. September 1967 zugeleitet werden. (D)

Die Diskussion im Finanzausschuß zu der Finanzplanung des Bundes hat sich an dem Punkt entzündet, den ich als die primäre Aufgabe dieser Vorlage bezeichnet habe: die Konsolidierung der Bundesfinanzen.

Der § 9 des Stabilitätsgesetzes schreibt zwar in Abs. 1 vor, daß der Bund seiner Haushaltswirtschaft eine 5jährige Finanzplanung zu Grunde zu legen habe. Und ebenso trifft es zu, daß die Länder für ihre Haushaltswirtschaft entsprechende Pläne aufstellen müssen; das besagt § 14 des Stabilitätsgesetzes. Der Finanzausschuß des Bundesrates hält es aber für sinnwidrig und nicht mit den Zielen des Stabilitätsgesetzes zu vereinbaren, wenn jeder öffentliche Aufgabenträger isoliert seine Finanzplanung aus seiner Sicht heraus aufstellt. Das Stabi-

(A) litätsgesetz enthält keine gesetzliche Bestimmung über die **notwendige Koordinierung**. Es weist insoweit zweifellos eine Lücke auf, für die vor allem verfassungsrechtliche Bedenken — man muß hier wohl auf Artikel 109 GG verweisen — maßgeblich gewesen sein dürften. Immerhin deutet aber § 17 des Stabilitätsgesetzes hinreichend deutlich an, daß der Gesetzgeber überzeugt ist, der Erfolg nach § 1 des Stabilitätsgesetzes könne nur erreicht werden, wenn Bund und Länder sich miteinander abstimmen. Der Finanzausschuß ist darüber hinaus der Auffassung, daß diese wegen der Verzahnung der öffentlichen Haushalte notwendige Abstimmung nicht nur zwischen Bund und Ländern erfolgen muß, sondern daß in allen Finanzplanungen darüber hinaus die Wechselwirkungen zu der in den einzelnen Ländern unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung sowie zu der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik erkennbar gemacht werden müssen.

In Übereinstimmung mit der Auffassung des Vertreters der Bundesregierung in der Sitzung des Finanzausschusses wird der in § 18 des Stabilitätsgesetzes vorgesehene **Konjunkturrat** nicht als das für die Finanzplanung geeignete Koordinierungsgremium angesehen. Wie in der Finanzausschußsitzung verlautete, folgt offenbar auch die Bundesregierung einer Anregung, hierfür eine besondere Einrichtung, vielleicht einen **Finanzrat** oder eine **Budgetkommission** zu bilden. Nur aus rein zeitlichen Gründen sei die Bundesregierung noch nicht dazu gekommen, diese Überlegung mit den Ländern zu erörtern und zu realisieren. Der Finanzausschuß sieht darin eigene Vorstellungen der Länder bestätigt und wäre für eine ergänzende Erklärung des Herrn Bundesfinanzministers sehr dankbar. Vielleicht könnte Herr Kollege Strauß noch Näheres über die Vorstellungen der Bundesregierung oder zumindest seines Hauses dazu sagen.

(B) Wie zwingend notwendig eine solche Abstimmung der Finanzplanung aller öffentlichen Haushaltsträger ist — die Bundesregierung weist in Nr. 19 der Begründung zur Finanzplanung selbst darauf hin —, ergab die Diskussion des Finanzausschusses in eindrucksvoller Weise. Ich bin beauftragt, einige besonders schwerwiegende Punkte und ihre Problematik hier vorzutragen.

#### Zunächst die **Ausgabenseite**.

In der Anlage 1 sind für den Gesamtplan **Besoldungsverbesserungen** vorgesehen, und zwar entsprechend der gesamtwirtschaftlichen Zielprojektion für 1968 mit 4 v. H. und ab 1969 mit 5 v. H. Dabei soll der strukturellen Besoldungsverbesserung die erste Priorität eingeräumt werden. Sie alle wissen, daß im Gegensatz zum Bund die größten Ausgabenpositionen bei den Ländern und Gemeinden die Personalausgaben sind. Erhöhungen schlagen deshalb bei diesen Körperschaften viel stärker zu Buche als beim Bund. Sie wissen ferner, daß der Bund und die Länder gerade dabei sind, ihr Besoldungsgefüge zu harmonisieren und dem Bund eine rahmenrechtliche Zuständigkeit auf diesem Gebiet zuzugestehen. Das alles setzt aber voraus, daß der Bund nicht ein-

seitig aus seiner finanziellen Sicht heraus vielleicht (C) durchaus vertretbare Besoldungserhöhungen einplant, von denen nur niemand sagen kann, ob und wann sie in gleichem Umfange von den Ländern und Gemeinden verwirklicht werden können. Der Finanzausschuß meint, daß es kein guter Stil wäre, wenn der Bund unseren öffentlichen Bediensteten Hoffnungen macht, die Länder und Gemeinden dagegen in ihre Finanzplanung nichts dafür einsetzen können. Aus der gemeinsamen Verantwortung in der Fürsorge gegenüber allen Bediensteten der öffentlichen Hand darf nicht eine einseitige Akzentverschiebung zugunsten des Bundes, eventuell unter gleichzeitiger Diskriminierung der Länder eintreten. Wollten die Länder das vermeiden, müßten sie die Bundesregelungen unbesehen übernehmen, was wiederum zur Folge haben könnte, daß der Etatausgleich zu Lasten der Investitionsausgaben ginge

Der Finanzausschuß des Bundesrates zeigte sich weiterhin besorgt darüber, daß der Bund für die **Förderung von Wissenschaft und Forschung** bis 1971 durchschnittliche Steigerungsraten von 16 v. H. eingeplant hat, ohne gleichzeitig zu sagen, wie die Länder ihren Finanzierungsanteil aufbringen können. Die sachliche Notwendigkeit für einen solchen Ausbau wird vom Finanzausschuß keineswegs bestritten. Die Öffentlichkeit kennt unsere Initiative, die wir in der Bremer Tagung der Finanzministerkonferenz gerade hier entwickelt haben, um uns Klarheit zu verschaffen über die Kosten des ganzen Vorhabens. Schon jetzt sind aber die Länder kaum noch oder schon nicht mehr in der Lage, den Ausbau der wissenschaftlichen Hochschulen in dem sachlich gebotenen Umfange und in dem vom Bund gewünschten und von ihm auch finanzierbaren Ausmaß mitzuführen zu können. Zudem haben die Länder nicht nur die einmaligen Ausgaben für ihre Investitionen zu leisten. Sie müssen vielmehr nach der gegenwärtigen Ausgaben- und Lastenverteilung allein die bei weitem höheren Folgelasten erbringen. Ferner dürften auch nicht die Kosten übersehen werden, die den Ländern durch eine verstärkte Förderung von Wissenschaft und Forschung im vorwissenschaftlichen, also im gesamten schulischen Bereich zusätzlich erwachsen.

(D) Ich habe ferner den Auftrag, Ihnen von einer weiteren Befürchtung des Finanzausschusses Kenntnis zu geben. Ausgehend von einer in der Anlage 2 enthaltenen Formulierung — das ist die Anlage, die die Ausgabekürzungen zur Beseitigung des strukturellen Ausgabeüberhangs enthält — ist nach Meinung des Finanzausschusses nicht von der Hand zu weisen, daß der Ausgleich im Finanzplan des Bundes 1967 bis 1971 nicht nur auf den von der Bundesregierung in der Finanzplanung ersichtlichen Wegen, sondern mittelbar auch dadurch erreicht worden ist, daß im Planungszeitraum bisher vom Bund allein oder mitgetragenen Ausgaben unter **Wegfall der Bundesleistung** voll zu Lasten der Länder durch die Länder weitergeführt werden sollen. In einem während der Ausschlußberatung besonders angesprochenen Fall ergab das die Diskussion mit den Vertretern der Bundesregierung ganz eindeutig. Über diesen Einzelfall hinaus liegt es aber nahe, daß auch innerhalb des in der Anlage 1 dargestellten voraus-

(A) sichtlichen Ausgabebedarfs des Bundes bis 1971 nach Einzelplänen solche Änderungen eingeplant sind, die nur deshalb nicht erkennbar sind, weil die Globalzahl des Ausgabevolumens eines jeden Einzelplans nicht im einzelnen näher aufgegliedert ist. Der Finanzausschuß würde es außerordentlich begrüßen, wenn der Herr Bundesminister der Finanzen zu dieser Angelegenheit hier Stellung nehmen würde.

Auf der **Einnahmeseite** wurde von allen Mitgliedern des Finanzausschusses mit Besorgnis festgestellt, daß der Bund bei seiner Finanzplanung 1967 bis 1971 für den gesamten Planungszeitraum von dem derzeitigen **Beteiligungsverhältnis** an den gemeinsamen Steuern — das ist 37 : 63 — ausgegangen ist. Es entspricht zwar den allgemein anerkannten Grundsätzen einer Finanzplanung, in der Vorausschätzung der Einnahmen und Ausgaben von dem bestehenden Rechtszustand auszugehen. Das kann aber dann nicht gelten, wenn eine gesetzliche Regelung ausdrücklich befristet ist und innerhalb des Planungszeitraums ausläuft. Nach Ansicht des Finanzausschusses des Bundesrates mußte die Bundesregierung unbeschadet einer etwaigen anderweitigen Neuregelung ab 1969 ein Anteilverhältnis von 35 : 65 einsetzen. Es gilt hier das gleiche wie bei etwaigen Änderungen im Rahmen der Finanzreform. Mit Recht hat die Bundesregierung letztere unberücksichtigt gelassen. Wie unerfreulich ein anderes Vorgehen ist, haben wir gerade bei der Aufstellung der Haushaltspläne von Bund und Ländern für das Rechnungsjahr 1967 feststellen müssen. Mit Recht hat damals die Öffentlichkeit ein solches Verfahren gerügt — wenn auch nicht immer unter gerechter Verteilung der Schwergewichte dieser Rügen. Auf dem Papier waren sowohl beim Bund wie bei den Ländern die Haushalte ausgeglichen, tatsächlich klappte aber im gesamten Bereich aller öffentlichen Haushalte eine nicht unerhebliche Deckungslücke. Einen solchen Zustand sollte man künftig vermeiden.

(B) Ganz allgemein haben die Mitglieder des Finanzausschusses zu der Einnahmeseite festgestellt, daß der Bund in seiner **Finanzplanung** zu einseitig nur auf die Konsolidierung seiner Haushalte abgestellt hat. Diese **Einseitigkeit** ist um so bemerkenswerter, als der Bund gleichzeitig erhebliche Ausgabesteigerungen eingeplant hat, die auf die Länderhaushalte — Beispiele gab ich bereits — mit weit höheren Ausgabeansätzen durchschlagen. Sie wissen, daß für die Länder die Grenzen ihrer Steuerhoheit eng gezogen sind. Die Länder sind aber auch kaum in der Lage, die Kosten der von ihnen zu finanzierenden Zweckausgaben zu kürzen, weil es sich hierbei überwiegend um Leistungen handelt, die auf Beschlüssen des Bundestages beruhen. Würde die Finanzplanung des Bundes, so wie vorgelegt, vollzogen werden, ginge die Finanzierungsschere bei den Ländern noch weiter auseinander, und zwar so, daß eine geordnete Finanzwirtschaft letztlich nicht mehr möglich erscheint. Wir wissen, daß das nicht die Absicht der Bundesregierung ist. Leider kommt dies in der Finanzplanung aber nicht hinreichend zum Ausdruck. Die Finanzplanung läßt vielmehr nach Ansicht des Finanzausschusses in mancher Hinsicht die dem Bund zufallende Verantwortung für

eine ausreichende Finanzausstattung aller Glieder des einheitlichen Bundesstaates vermissen. (C)

Dies gilt auch für die **Inanspruchnahme von Kapitalmarktmitteln**. Auch hier scheinen die Bedürfnisse der Länder und Gemeinden, möglicherweise auch die der Wirtschaft, nach Auffassung des Finanzausschusses nicht hinreichend berücksichtigt zu sein. Ich darf hier nur auf die Übersicht über Tilgung und Streckung kurzfristiger Kredite des Bundes bis 1971 verweisen, die ab 1969 in sehr erheblichem Umfange Umfinanzierungen vorsieht, ohne daß erkennbar ist, ob und inwieweit die anderen Bedarfsträger zu dieser Zeit von demselben Kapitalmarkt bedient werden können.

Herr Präsident, meine sehr verehrten Herren! Die Finanzplanung ist ein Akt der Regierungsgewalt. Im Stabilitätsgesetz ist nur vorgesehen, daß die Bundesregierung den Finanzplan dem Bundestag und dem Bundesrat vorlegt. Es bedarf zu dieser Vorlage weder eines Beschlusses noch ist ein ausdrücklich zustimmungsbedürftiger Akt erforderlich. Parlamentarische Beschlüsse werden erst dann notwendig, wenn die Bundesregierung ihre Finanzplanung in Gesetzesvorlagen konkretisiert, über die wir dann befinden müssen. Das bedeutet natürlich nicht, daß der Bundesrat sich nicht zu der Vorlage äußern dürfe, sollte oder könne. Denn auch wenn es der Bundesregierung überlassen bleibt, welche Folgen sie aus einer solchen Erklärung des Bundesrates zieht, bleibt eine solche förmliche Kundgabe der Auffassung des Bundesrates besonders wegen der engen Verflochtenheit aller öffentlichen Finanzbereiche von Bedeutung. Trotzdem hat der Finanzausschuß als für die Vorlage federführender Ausschuß beschlossen, Ihnen zu empfehlen, von der Vorlage nur Kenntnis zu nehmen. Unter Würdigung aller für und gegen die Vorlage sprechenden Argumente glaubt der Finanzausschuß, damit bei der erstmaligen Vorlage der Finanzplanung des Bundes die der Sache und der Arbeit der Bundesregierung am meisten gerecht werdende Ausdrucksform gefunden zu haben. Er verbindet damit allerdings die Hoffnung, daß die in seiner Sitzung ausgesprochenen Erwägungen für die Bundesregierung Anlaß zu entsprechender Berücksichtigung schon in der nächsten Finanzplanung sein werden. (D)

**Vizepräsident Dr. Altmeier:** Ich danke dem Berichterstatter, Herrn Minister Kubel. Ich eröffne die Aussprache und erteile Herrn Ministerpräsident Dr. Filbinger (Baden-Württemberg) das Wort.

**Dr. Filbinger** (Baden-Württemberg): Herr Präsident, meine Herren! Ich möchte dem Hohen Hause vorschlagen, daß wir die Bedenken und Anregungen, die der Bundesrat zu der Finanzplanung des Bundes zu äußern hat, in einer **Entschliebung** zusammenfassen und gestatte mir, dafür die folgende Formulierung vorzuschlagen:

Der Bundesrat begrüßt die von der Bundesregierung vorgelegte Finanzplanung grundsätzlich als weiteren Schritt auf dem Wege zur Konsolidierung der Bundesfinanzen. Er sieht sich je-

(A) doch veranlaßt, schon jetzt vor allem und unbeschadet weiterer Bedenken einzelner Länder auf folgendes hinzuweisen.

1. Schon vor der Erstellung mittelfristiger Finanzpläne in allen Ländern läßt sich feststellen, daß die Finanzlage der Länder gegenwärtig und in den bevorstehenden Jahren mindestens ebenso ernst beurteilt werden muß wie diejenige des Bundes.
2. Eine Gesundung der Länderfinanzen durch eine nachhaltige strukturelle Verbesserung ist ohne entsprechende bundesgesetzliche Maßnahmen nicht erreichbar. Dies gilt sowohl für die Einnahmeseite der Länderhaushalte, die fast ausschließlich von der Steuer- und Finanzausgleichsgesetzgebung des Bundes abhängig ist, als auch für die Länderausgaben, die zu einem sehr erheblichen Teil durch Bundesgesetze und Dotationsauflagen festgelegt werden.
3. Der Bundesrat weist darauf hin, daß die Beschlüsse der Bundesregierung im Rahmen der Finanzplanung vorwiegend darauf ausgerichtet sind, die Haushaltslage des Bundes zu verbessern, ohne daß dabei die finanzielle Situation der Länder entsprechend berücksichtigt wird. Im Hinblick auf die nahezu allumfassende Steuergesetzgebungszuständigkeit des Bundes und die Belastung der Länder durch ausgabewirksame Bundesgesetze ist der Bund gehalten, bei seiner Gesetzgebung auch den Interessen der Länder Rechnung zu tragen. Dem steht entgegen, daß früher angekündigte Verbesserungen von Ländereinnahmen fast vollkommen unterbleiben sollen und nennenswerte Entlastungen der Länder durch Änderung ausgabewirksamer Bundesgesetze nicht vorgesehen sind. Das wird für die Länder um so schwerer, als sie im Rahmen des Zweiten Konjunkturprogramms weitere Ausgaben von rund 2 Milliarden DM finanzieren müssen.
4. Die notwendige Verbesserung der Finanzlage der Länder erfordert auch eine Änderung des vertikalen Finanzausgleichs zu ihren Gunsten. Es kann deshalb im Rahmen der Finanzplanung für die Jahre ab 1969 nicht ein Bundesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer von 37 v. H. zugrunde gelegt werden. Abgesehen davon, daß ein Bundesanteil in dieser Höhe mit den finanzpolitischen Notwendigkeiten der Länder nicht zu vereinbaren wäre, ist auch festzustellen, daß für die Zeit ab 1969 keine Rechtsgrundlage für einen Bundesanteil von 37 v. H. gegeben ist, da das derzeitige Anteilsverhältnis nur bis zum Jahresende 1968 gilt.

Der Bundesrat erwartet, daß die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag diesen Gesichtspunkten bei den bevorstehenden weiteren Entscheidungen Rechnung tragen.

**Vizepräsident Dr. Altmeier:** Bitte, Herr Bundesfinanzminister Dr. Strauß! (C)

**Dr. Strauß,** Bundesminister der Finanzen: Herr Präsident, meine Herren! Neben der Finanzplanung hat sich der Bundesrat heute noch mit zwei Maßnahmen zu befassen, die bereits der Durchführung dieser Finanzplanung dienen, und zwar mit dem Zweiten Programm der Bundesregierung für besondere konjunktur- und strukturpolitische Maßnahmen 1967/68, die Herr Kollege Dr. Schiller noch eingehend erläutern wird, sowie mit den auf der Einnahmeseite in der Finanzplanung vorgesehenen Gesetzesänderungen.

Der eigentliche Grund für die heutige Sonder-sitzung des Bundesrates ist die Notwendigkeit, das Konjunkturprogramm schnell zu verwirklichen und zugleich der Wirtschaft alsbald durch die parlamentarische Behandlung der Steueränderungsgesetze eine sichere Grundlage für ihre unternehmerischen Dispositionen zu schaffen.

Ich darf deshalb — auch im Wissen, daß Ihnen dieser Termin sicherlich nicht leicht gefallen ist — im Namen der Bundesregierung besonders dafür danken, daß sich dieses Hohe Haus zu der **Sondersitzung in den Parlamentsferien** bereitgefunden und damit auch vor aller Öffentlichkeit die Notwendigkeit einer beschleunigten parlamentarischen Verabschiedung des Konjunkturprogramms und der Steueränderungsgesetze betont hat. Beide Maßnahmen müssen im Zusammenhang mit der von der Bundesregierung vorgelegten ersten mehrjährigen Finanzplanung gesehen werden, für die das Konjunkturprogramm eine notwendige wirtschaftspolitische Ergänzung und für deren Verwirklichung die Entscheidung über die vorgelegten Steueränderungsgesetze eine wesentliche und unabweisbare Voraussetzung ist. (D)

Mit dem **Dank an dieses Hohe Haus** darf ich auch den Dank an den Herrn Berichterstatter verbinden, der in seinen Ausführungen den wesentlichen Inhalt der Ihnen vorgelegten Finanzplanung des Bundes für die Jahre 1967 bis 1971 umrissen und auf die tragenden Grundgedanken hingewiesen hat. Diese Finanzplanung des Bundes für die Jahre bis 1971 ist ein Finanzprogramm, in dem erstmals der Grundsatz des Jährlichkeitsdenkens im Haushaltsplan überwunden wird. Die alsbaldige Aufstellung dieses Programms entspricht nicht nur dem Auftrag des Mitte dieses Jahres in Kraft gesetzten Stabilitätsgesetzes, sondern war zugleich die bittere Notwendigkeit oder Konsequenz aus der finanziellen Lage, die diese Bundesregierung bei Beginn ihrer Arbeit vorfand.

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, daß eine **Konsolidierung der Bundesfinanzen** im Rahmen der überkommenen jährlichen Haushaltsüberlegungen mit unter Umständen wieder jährlichen Haushaltssicherungsgesetzen allein nicht mehr möglich ist, weil Ausgaben- und Einnahmebeschlüsse sich in ihrer Auswirkung durchweg nicht auf ein Jahr beschränken. Die Bundesregierung hat sich deshalb bemüht, unter Verzicht auf Perfektionismus

(A) in der zur Verfügung stehenden Zeit einen möglichst umfassenden Rahmen für das Finanzgebaren des Bundes in den nächsten Jahren festzulegen.

Es ergibt sich bereits aus dem Stabilitätsgesetz, daß die Finanzplanung jährlich erneuert und fortgeschrieben und damit der tatsächlichen Entwicklung angepaßt wird und bleibt. Im Rahmen dieser jährlichen Überprüfung der Finanzplanung wird auch den Gesichtspunkten Rechnung getragen werden können, die bei dieser ersten Finanzplanung, die zeitlich nicht mehr verschoben werden konnte, noch nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt werden konnten.

Trotz des Zeitdrucks, der bedrängten finanziellen und konjunkturellen Lage und trotz der sich daraus ergebende besonderen Schwierigkeiten hat sich die Finanzplanung nicht damit begnügt, allein unter fiskalischen Gesichtspunkten die Haushaltsentwicklung der künftigen Jahre zu steuern. Grundlage der Finanzplanung ist, worauf der Herr Berichterstatter bereits hingewiesen hat, eine **gesamtwirtschaftliche Projektion**. Durch eine hiermit im Einklang stehende Ausgabengebarung soll das Verhalten der öffentlichen Hand mit den voraussichtlichen gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen in Einklang gebracht werden.

In einer engen Wechselbeziehung zu der Finanzplanung steht das Konjunktur- und Strukturprogramm der Bundesregierung, das in dieser Tagesordnung noch gesondert behandelt wird. Das Konjunkturprogramm fügt sich auf der einen Seite voll in die Finanzplanung ein. Die aus den damit verbundenen Kreditaufnahmen entstehenden Mehrbelastungen im Schuldenhaushalt sind im Finanzplan berücksichtigt. Auf der anderen Seite ist die alsbaldige Verwirklichung dieses Programms unabwendbar, wenn die der Finanzplanung zugrunde gelegte gesamtwirtschaftliche Projektion Wirklichkeit werden soll.

Eine Finanzplanung in die Zukunft hinein würde ohne die Überwindung der gegenwärtig noch anhaltenden, wenn auch voraussichtlich auslaufenden Wirtschaftsschwäche durch das Zweite Programm der Bundesregierung für besondere konjunktur- und strukturpolitische Maßnahmen ohne feste Grundlage bleiben. Darüber hinaus ist aber auch die Konsolidierung der Staatsfinanzen durch eine **mehrjährige Finanzplanung** unabwendbar. Sie ist Voraussetzung für das Vertrauen unserer Wirtschaft in die künftige Entwicklung. Ohne diese Vertrauensbasis würden die zeitlich begrenzten Maßnahmen des Konjunktur- und Strukturprogramms der Bundesregierung Stückwerk bleiben und nicht zu einem wirklich dauerhaften Wiederaufschwung der Wirtschaft führen. Schließlich müssen deshalb die Finanzplanung und das ebenfalls heute zur Beratung anstehende Konjunktur- und Strukturprogramm der Bundesregierung als eine Einheit angesehen werden.

Wie schon erwähnt, enthält auch nach meiner Überzeugung diese erste Finanzplanung noch gewisse Unvollkommenheiten und läßt noch manche Wünsche offen. Diese „Wünsche“ aus seiner Sicht hat der Herr Berichterstatter in manchen Punkten

bereits sehr konkret und deutlich zum Ausdruck gebracht. Gerade die vom Herrn Berichterstatter angeführten Punkte machen deutlich, wie notwendig eine abgestimmte Finanzplanung von Bund und Ländern ist. Ich bin erfreut darüber, daß diese Meinung vom Finanzausschuß dieses Hohen Hauses voll geteilt wird. Die Bestrebungen zur Verwirklichung des Ziels einer kooperativ zu erarbeitenden **Gesamtfinanzenplanung** für die verschiedenen Ebenen unseres Staates — Bund, Länder und Gemeinden — sollten beschleunigt in Angriff genommen werden. Die Aussagen und Annahmen der gesamtwirtschaftlichen Projektion, die der Finanzplanung des Bundes zugrunde gelegt ist, können sich nur auf den öffentlichen Gesamthaushalt — Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger — beziehen. Sie sind volkswirtschaftlich ein Ganzes; der Bund stellt davon nur einen Sektor, einen Teilbereich dar. Die erstrebenswerte **Homogenität von Wirtschaftsprojektion und Finanzplanung** macht es erforderlich, die Finanzplanung über den Bereich des Bundeshaushalts hinaus auszudehnen. Nur durch eine umfassende, in sich abgestimmte Finanzplanung für den Gesamthaushalt lassen sich Schwerpunkts- und Prioritätsentscheidungen in der vergleichenden Gegenüberstellung aller Aufgaben und Ausgaben befriedigend ermöglichen.

Angesichts der hier noch bestehenden Schwierigkeiten und Probleme mußte sich die erste Finanzplanung auf den Bereich des Bundes beschränken. Es fehlt einmal noch an einer **einheitlichen Haushaltssystematik**, die zur Herstellung der Transparenz und Komparabilität unabdingbar ist. Auf diesem Gebiet ist in den Verhandlungen mit den Ländern bereits weitgehend Einigung erzielt worden. Die hier noch bestehenden technischen Schwierigkeiten dürften in absehbarer Zeit überwunden werden. Die Bundesregierung hofft, noch in dieser Legislaturperiode das Gesetzgebungswerk zur **Reform des Haushaltsrechts** vorlegen zu können und damit solide, zuverlässige, saubere technische Grundlagen für Vergleichbarkeit und Durchsichtigkeit aller Haushalte — Bund, Länder und Gemeinden — im Gesetzgebungsverfahren zu schaffen.

In organisatorischer Hinsicht muß, wie der Herr Berichterstatter bereits erwähnt hat, ein politisches Gremium geschaffen werden, dem die erforderliche Abstimmung und Koordinierung obliegt. Die Bundesregierung hat sich mit diesem Problem noch nicht in allen Einzelheiten befassen können. In Übereinstimmung mit der Auffassung Ihres Finanzausschusses können die notwendigen Abstimmungs- und Koordinierungsarbeiten im Sinne eines modernen kooperativen Föderalismus nur durch ein gemeinsam von Bund und Ländern einzusetzendes Gremium erfolgen, dem, ähnlich wie in dem Konjunkturrat nach § 18 des Stabilitätsgesetzes, der Bund, die Länder und schließlich — bei Einbeziehung der Gemeinden — auch Vertreter der Gemeinden angehören. Ich habe deshalb auch vor einigen Wochen die Vorschläge eines Kollegen aus Ihrem Kreise begrüßt, einen **Finanzrat** zu schaffen, der ähnlich dem Konjunkturrat der öffentlichen Hand für Vervollkommnung und Fortschreibung der mittelfristigen Finanz-

(A) planung unter Einbeziehung der Länder und Gemeinden dienlich sein soll. Für die notwendigen Vorarbeiten bietet sich der bestehende Arbeitskreis der Haushaltsabteilungsleiter von Bund und Ländern an. Er ist im Jahre 1964 von der Länderfinanzministerkonferenz im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzministerium eingesetzt worden und hat bereits in der Vergangenheit gut, vertrauensvoll und mit konkreten Ergebnissen zusammengearbeitet.

Ich muß leider davon absehen, an dieser Stelle zu all den vielfältigen Fragen Stellung zu nehmen, die sich im Zusammenhang mit der ersten Finanzplanung des Bundes aufdrängen, die sich nach Durchsicht der zahlreichen kritischen Äußerungen quer durch politische, wirtschaftliche und andere Gremien hindurch ergeben haben und die Anlaß zu einer Vielzahl von Veröffentlichungen geworden sind. Ich möchte mich vor diesem Hohen Hause, das als Vertretung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes teilnimmt, im wesentlichen auf die Behandlung der Probleme beschränken, die sich aus den **Verknüpfungen** zwischen dem **Haushalt des Bundes** und den **Haushalten der Länder** ergeben. Der Herr Berichterstatter hat sie hier besonders angesprochen und damit die zu verfolgende Linie aufgezeigt.

Der Herr Berichterstatter hat mit Recht auf die Besorgnisse des Finanzausschusses im Hinblick auf die künftige Entwicklung des Personalaufwandes hingewiesen. Er umfaßt bei den Ländern bereits jetzt ein Drittel des Haushaltsvolumens. Die Bundesregierung ist sich bewußt, daß sich jede **Besoldungsverbesserung im öffentlichen Dienst** auf die Struktur der Länderhaushalte in einem noch stärkeren Maße als auf die Struktur des Bundeshaushalts auswirkt. Die Bundesregierung wird Ihnen in absehbarer Zeit ihren Gesetzgebungsvorschlag zur Änderung des Art. 75 GG und Ergänzung des Grundgesetzes vorlegen, in der nunmehr wohl von allen Seiten begrüßten Absicht, eine Harmonisierung des Besoldungsrechts zu erreichen.

Die finanzwirtschaftliche Erwägung im Zusammenhang mit den Besoldungsausgaben kann aber nicht dazu führen, in der Finanzplanung unvermeidbare, aber in engen Grenzen zu haltende Entwicklungen — ich betone ausdrücklich: in engen Grenzen zu haltende Entwicklungen — zu ignorieren. Eine realistische Finanzplanung — und nur eine solche kann solide Grundlage für unsere Überlegungen sein — muß davon ausgehen, daß der öffentliche Dienst von einem allgemeinen Ansteigen der Einkommen aus unselbständiger Arbeit nicht ausgenommen werden kann. Das ist ein Gebot der Gerechtigkeit ebenso wie der staatspolitischen Vorsorge. Die Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung, die Voraussetzung für eine sinnvolle Verwendung der öffentlichen Mittel ist, erfordert die Erhaltung einer qualifizierten Beamtenschaft, in der die natürlichen Abgänge jeweils durch ebenso qualifizierte Nachwuchskräfte zu ersetzen sind. Der öffentliche Dienst muß daher auch finanziell attraktiv bleiben. Das erfordert eine Besoldungsentwicklung im öffentlichen Dienst, die sich an der Lohnentwicklung in der Privatwirtschaft orientiert, wobei allerdings bei einem Vergleich der Vergütungen im privaten und im öf-

fentlichen Dienst die hohe Sicherheit des Arbeitsplatzes gerade im öffentlichen Dienst Berücksichtigung finden muß. Sie ist in der gegenwärtigen Wirtschaftssituation besonders augenfällig geworden. Die Meldungen an Nachwuchskräften haben gerade im Laufe der letzten Monate auf allen Gebieten, bei den Länderverwaltungen sicherlich ebenso wie bei der Bundesverwaltung, in einem außergewöhnlichen und erfreulichen Maße zugenommen. Ich möchte in diesem Zusammenhang auch nicht auf die Disparitäten zu sprechen kommen, die sich bei der Bezahlung in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst ergeben. Sie sind ähnlich wie die Disparitäten im Grünen Plan noch Gegenstand einer besonderen Überprüfung.

Diesen Gesichtspunkten trägt die Einstellung von Mitteln für Besoldungsverbesserungen in der Finanzplanung Rechnung. Sie richtet sich auch insoweit an der allgemeinen Einkommensentwicklung entsprechend den Annahmen der gesamtwirtschaftlichen Projektion aus. Die Höhe dieser Mittel stellt indessen noch keine Präjudizierung künftiger Entscheidungen dar. Diese können nur im Rahmen der Jahreshaushalte und können nur im Einvernehmen zwischen Bund und Ländern entsprechend der finanziellen Leistungsfähigkeit beider Ebenen getroffen werden. Selbstverständlich kann die konkrete Beschlüßfassung über künftige Besoldungsverbesserungen — zunächst struktureller und dann in bescheidenem Rahmen auch linearer Art — nur unter Berücksichtigung der jeweiligen Entwicklung am Arbeitsmarkt, der gesamtwirtschaftlichen Lage und der sich auf der privatwirtschaftlichen Seite ergebenden Konsequenzen, andererseits aber auch nicht losgelöst von der sich ständig wandelnden tatsächlichen Entwicklung der Haushaltslage, und zwar von Bund und Ländern, erfolgen. Die Abstimmung der Finanzplanung von Bund und Ländern wird in der Zukunft zu einem laufenden Kontakt auch über diese Fragen führen müssen.

Der Herr Berichterstatter hat des weiteren auch auf die hohen Steigerungsraten für **Wissenschaft und Forschung** hingewiesen. In diesem Bereich hat die Finanzplanung des Bundes im Hinblick auf die Zukunftssicherung einen besonderen Schwerpunkt gesetzt. Das war nur dadurch möglich, daß in anderen Bereichen ein Ausgleich geschaffen wurde.

Ein wesentlicher Anteil an den in der Finanzplanung vorgesehenen Bundesausgaben für Wissenschaft und Forschung entfällt auf den **Ausbau der Hochschulen**. Er muß von Bund und Ländern gemeinschaftlich finanziert werden. Die Verwirklichung der Überlegungen der Bundesregierung gerade auf diesem Gebiet ist daher ohne die Mitarbeit der Länder im einzelnen und insgesamt nicht möglich; denn sie müssen neben ihrem Finanzierungsanteil allein die Folgekosten tragen. Die sich hieraus für die Länder ergebenden Finanzierungsprobleme sind dem Bund nicht unbekannt. Auch ich glaube nicht, daß es auf diesem speziellen Gebiet der Förderung von Wissenschaft und Forschung erzwungen werden kann, die Steigerungsraten auf die Dauer anwachsen zu lassen — selbstverständlich die abso-

(A) luten Beträge. Die Bundesregierung geht deshalb davon aus, daß die von Bund und Ländern bereitzustellenden Mittel für den Hochschulausbau und -neubau noch in dem Zeitraum, auf den sich diese erste Finanzplanung erstreckt, ein Niveau erreichen, das weitere Steigerungen in dem vom Berichtstatter angenommenen Umfange entbehrlich macht und damit zugleich im Rahmen der vorgesehenen Gesamtausgaben für Wissenschaft und Forschung dem Bund eine noch weiter verstärkte Förderung der von ihm allein oder überwiegend finanzierten Aufgaben in diesem Bereich ermöglicht.

Der Herr Berichtstatter hat ferner die Frage gestellt, ob der Bund in der Finanzplanung mittelbar eine Entlastung seines Haushalts dadurch angestrebt hat, daß im Planungszeitraum bisher vom Bund allein oder mitgetragene Aufgaben unter **Wegfall der Bundesleistungen** voll zu Lasten der Länder weitergeführt werden sollen. Ich glaube, auch in diesem Punkt Ihre Befürchtungen zerstreuen zu können. Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, den Ländern einseitig neue Lasten aufzubürden. Aus der Finanzplanung soll sich im Planungszeitraum im Ergebnis keine Mehrbelastung der Länder mit dem Ziel einer Entlastung des Bundeshaushalts ergeben. Namentlich — das möchte ich sehr deutlich betonen — soll damit nicht der Finanzreform in irgendeiner Weise vorgegriffen oder sollen Ihre noch zu treffenden Entscheidungen präjudiziert werden.

(B) Dieser Gesichtspunkt gilt auch auf der Einnahmenseite für die Frage des künftigen **Bundesanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer**. Die Finanzplanung legt für die Jahre bis 1971 ein Beteiligungsverhältnis des Bundes an der Einkommen- und Körperschaftsteuer von unverändert 37 v. H. zugrunde. Die Bundesregierung hat sich auch außerstande gesehen, eine andere Grundlage als die nur für zwei Jahre seinerzeit vereinbarte Regelung, d. h. die heutige Rechtslage, zugrunde zu legen. Mit jedem Abweichen von dieser Grundlage hätte sie sich präjudizierend geäußert.

Der Herr Berichtstatter hat hierzu unter Hinweis auf die zeitliche Begrenzung des jetzt geltenden Beteiligungsgesetzes einige kritische Anmerkungen gemacht. Ebenso wie der Herr Berichtstatter möchte auch ich die Finanzplanung nicht zum Anlaß nehmen, die mit dem Beteiligungsverhältnis zusammenhängenden Rechtsfragen, die bei dem im Dezember vergangenen Jahres erreichten Kompromiß zwischen Bund und Ländern bewußt ausgeklammert worden sind — wobei die Rechtsinterpretation nicht ganz von dem Standpunkt getrennt werden kann, den die jeweilige Ebene vertritt —, erneut zur Diskussion zu stellen.

Die durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Beteiligungsverhältnisses an der Einkommen- und Körperschaftsteuer vom 9. März 1967 für 1967 und 1968 festgesetzten Anteile von 37 v. H. für den Bund und 63 v. H. für die Länder entsprechen dem von den gesetzgebenden Körperschaften beschlossenen Ergebnis der Abwägung der Haushaltsentwicklung im Sinne des Art. 106 Abs. 4 GG. Von dieser

sachlichen Entscheidung muß bei der Finanzplanung vorerst ausgegangen werden. (C)

Im übrigen ist zu erwarten, daß im Zuge der **Finanzreform** mit Wirkung ab 1. Januar 1969 ohnehin eine **Neufestsetzung der Steuerverteilung** zwischen Bund und Ländern unter Einbeziehung der Umsatzsteuer und mit unter Umständen wesentlich anderen Steuerverteilungsquoten vorgenommen werden muß. Dabei muß die dann gegebene Haushaltslage von Bund, Ländern und Gemeinden unter den in den Finanzreform-Verhandlungen zu gewinnenden Gesichtspunkten und zu treffenden Entscheidungen berücksichtigt werden. Diesen Entscheidungen konnte nicht vorgegriffen werden. Eine einseitige Vorwegnahme der Finanzreform durch den Bund mußte ausscheiden, so daß die Finanzreform in der Finanzplanung naturgemäß noch keine Berücksichtigung finden konnte.

Auf die mit besonderem Nachdruck vorgetragene Bemerkung des Herrn Berichtstatters, daß die vorgesehenen Steuerrechtsänderungen zu einseitig auf die Bedürfnisse des Bundeshaushalts abgestellt seien, möchte ich folgendes erwidern.

Der Bund ist sich seiner Verantwortung für eine richtige Verteilung der öffentlichen Finanzmittel sehr wohl bewußt. Schließlich bilden ja die Finanzmittel des Bundes, der Länder und der Gemeinden ein in sich zusammenhängendes Volumen. Wenn aber hier Maßnahmen zur Erörterung stehen, die auf der Grundlage der Finanzplanung des Bundes zur Deckung seines Ausgabenbedarfs erforderlich sind, so folgt daraus, daß Einnahmeverbesserungen zugunsten des Bundes gesucht werden mußten. Über die Gesamtfinanzen kann erst auf der Grundlage einer gemeinsamen Finanzplanung von Bund und Ländern entschieden werden. Ich möchte dabei auf die Vorschläge des Bundesrates hinsichtlich der Besteuerung der Sparkassen und der Kreditgenossenschaften hier noch nicht zu sprechen kommen. (D)

Im übrigen trifft es zwar zu, daß die **Steuermehreinnahmen** aus den neuen Steuerrechtsänderungen zu mehr als 90 v. H. in den Bundeshaushalt und zu weniger als 10 v. H. in die Länderhaushalte fließen. Dem steht aber einmal die Tatsache gegenüber, daß bereits Anfang dieses Jahres die Ländereinnahmen durch die Erhöhung des Länderanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer um jährlich eine Milliarde D-Mark — mit progressiv wachsender Tendenz — verbessert worden sind. Darüber hinaus erhalten die Länder auf Grund ihrer höheren Beteiligung an der Einkommen- und Körperschaftsteuer einen höheren jährlichen Einnahmezuwachs als der Bund, dessen Haupteinnahmequellen die Umsatz- und Verbrauchsteuern sind. Anders als das Aufkommen aus Umsatz- und Verbrauchsteuern steigt das Aufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer infolge der Progression durchweg überproportional zum Sozialprodukt an. Der höhere Anteil des Bundes an den Einnahmen aus den Steuerrechtsänderungen wird daher durch den höheren Anteil der Länder am Einkommen- und Körperschaftsteuerzuwachs kompensiert. Auch nach Verwirklichung der jetzt vorgesehenen Einnahme-

(A) verbesserungen zugunsten des Bundes wird der Anstieg der Steuereinnahmen von Bund und Ländern im Verhältnis von 1967 zu 1971 fast gleich hoch sein. Nach der Finanzplanung wird mit einer Erhöhung der Steuereinnahmen des Bundes von 64,5 Milliarden DM in 1967 auf 82,9 Milliarden DM im Jahre 1971, also um 28,5 v. H. gerechnet. Die Steuereinnahmen der Länder werden sich in diesem Zeitraum bei Zugrundelegung gleicher Annahmen und bei einem Länderanteil von 63 v. H. an der Einkommen- und Körperschaftsteuer von 36,5 auf 46,85 Milliarden DM, also um 28,4 v. H., erhöhen. Deshalb sollte keine Rede davon sein, daß durch die Finanzplanung in der jetzt vorliegenden Form hinsichtlich der künftigen Finanzausstattung von Bund und Ländern eine Scherenbewegung zuungunsten der Länder ausgelöst würde, wie der Herr Berichterstatter offensichtlich meint.

Ein letztes Wort zu den vom Berichterstatter angesprochenen **Kreditaufnahmen des Bundes**, wie sie für Zwecke der Neuverschuldung und von Umfinanzierungen in der Finanzplanung vorgesehen sind. Diese Kreditaufnahmen brauchen keine Sorgen der Länder zu begründen, daß diese durch die verstärkten Kapitalwünsche des Bundes vom Kapitalmarkt verdrängt werden. Die vom Bund in der Finanzplanung zugrunde gelegten Kreditaufnahmen sind im Grundsatz und im allgemeinen Plafond auch von der Deutschen Bundesbank gebilligt worden; sie hat die notwendige Finanzierung bei Verwirklichung der sonst in der Finanzplanung zur Konsolidierung der Bundesfinanzen vorgesehenen Maßnahmen liquiditätspolitisch zu unterstützen sich bereit erklärt. Aus diesem Grunde erscheint das von der Bundesregierung vorgesehene Verfahren unbedenklich, weil die Bundesbank unparteiischer Mittler zwischen den Kreditwünschen der verschiedenen öffentlichen Hände und der übrigen Kapitalnachfrage ist. Auf jeden Fall wird die Bundesregierung verfügbar werdende Steuermehreinnahmen aus dem zu erwartenden Wirtschaftsaufschwung konjunkturgerecht zum zusätzlichen Schuldenabbau verwenden. Dann beginnt in der Durchführung der mehrjährigen Finanzplanung die eigentliche Bewährungsprobe. Kasse macht begierig! Auch durch die Beratungen im Konjunkturrat wird sichergestellt, daß die verschiedenen öffentlichen Hände bei der Deckung ihres Kreditbedarfs sachgerecht berücksichtigt werden.

Zusammenfassend darf ich betonen, daß die vorliegende Finanzplanung des Bundes einen ersten Schritt zu einer längerfristigen Finanzpolitik darstellt. Da sie auf Bestehendem aufbauen mußte, verbieten sich radikale Änderungen, die nichtvertretbare soziale Härten oder unlösbare politische Schwierigkeiten nach sich gezogen hätten, von selbst. Sicherlich ist es notwendig, das politisch Mögliche und das sachlich Richtige so eng wie möglich zu kombinieren. Aber die Gesetze der politischen Entscheidungen entsprechen nicht immer dem letzten mathematisch ergründbaren Grundsatz der Ratio.

Die Finanzplanung des Bundes bleibt Stückwerk, soweit sie nicht durch eine entsprechende Planung

der Länder und später auch der übrigen öffentlichen Hände ergänzt wird. Die Bundesregierung hofft, daß es den Länderregierungen möglich sein wird, bereits für die Rechnungsjahre 1969 bis 1972 entsprechende Planungen aufzustellen, die dann mit der fortschreitenden Planung des Bundes abgestimmt werden müssen. (C)

Ich hoffe, Herr Berichterstatter, daß damit die Besorgnisse, daß der Bund ohne Rücksicht und womöglich auf Kosten der Länder seine Finanzplanung durchführen und weiterverfolgen werde, wenigstens zum Teil ausgeräumt sind, und ich bitte den Bundesrat, der Finanzplanung des Bundes ohne Einschränkung zuzustimmen.

**Vizepräsident Dr. Altmeier:** Das Wort hat Herr Minister Hemsath (Hessen).

**Hemsath (Hessen):** Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Nachdem der Finanzminister des Bundes ein Zeichen von der fast vollkommenen technischen Harmonisierung zwischen Bund und Ländern gegeben hat — nämlich auf eine uns allen noch nicht bekannte Rede des Berichterstatters des Finanzausschusses des Bundesrates in einer ebenso ausgefeilten Rede zu antworten —, möchte ich Nichtvorhergesehenes zur Diskussion stellen. Auch in dieser Sondersitzung meine ich, wäre es nicht ganz überflüssig, auf Dinge aufmerksam zu machen, die immerhin, wenn nicht von uns bedacht, von Millionen draußen im Lande zur Kenntnis genommen, durchdacht und in politische, wenn auch sehr individuelle Entscheidungen umgeformt werden. (D)

Wir haben eine Entschliebung vor uns liegen, die ich an anderer Stelle als eine sehr elegante bezeichnet habe. Ich hoffe, daß das ein Lob ist, auch wenn ich es in öffentlicher Sitzung so sage. Würde ich hinzufügen, sie ist für mich zu elegant, dann entspräche das zwar meiner persönlichen Überzeugung und soll nicht polemisch gemeint sein, aber es verböten sich trotzdem die Ergänzungen, die ich gern aussprechen würde.

Was in der Präambel zu dieser Entschliebung gesagt ist, ist allerdings meine und die Meinung des Landes Hessen, daß nämlich nicht alle Vorbehalte, nicht alle **Bedenken** in dieser Entschliebung Heimstatt gefunden haben, die an sich **gegen die Vorlage der Bundesregierung**, und zwar sehr massiv, meine ich, vorzubringen wären. Ich gebe zu, meine Damen und Herren, daß sogar der Zeitpunkt strittig sein kann, ob das hier geschehen muß oder im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens als Konsequenz der dann vom Bundestag angenommenen Grundsätze der in Rede stehenden mittelfristigen Finanzplanung. Ich glaube aber, der Bundesrat tut gut daran, auch detaillierte Meinungsverschiedenheiten hier sichtbar zu machen, um nachher nicht in den Verdacht genommen zu werden, er habe sich ja mit dem Zurkenntnisnehmen — Herr Kollege Kubel — vorbehaltslos mit allen weiteren Folgerungen identifiziert.

Es ist wahrscheinlich dem persönlichen Geschick des Bundesfinanzministers zuzuschreiben, daß er

(A) im letzten Atemzuge auch noch auf die **Sozialpolitik** zu sprechen gekommen ist. Ich habe das bisher in der Plenarsitzung völlig vermißt. Ich möchte ein wenig nachhelfen, um anzudeuten, und zwar sowohl im Namen des Landes Hessen als auch in meiner Funktion als Vorsitzender des Ausschusses für Arbeit und Sozialpolitik, daß hier einige ganz wesentliche Entscheidungen auf die gesetzgebenden Organe — und dazu gehört auch der Bundesrat — warten und daß es gut ist, früh genug von ihnen zu reden. Wenn der Bundesfinanzminister vorhin meinte, die Bundesregierung sei sich der Schwierigkeiten der Aufgabe bewußt gewesen und jede radikale Entscheidung habe sich aus Gründen der bestehenden Rechtsordnung, also auch der in den sozialen Bereichen geltenden Rechtsordnung, verboten, so ist das zwar eine beruhigende Erklärung. Aber es ist eine Frage des Maßstabes, ob man zum Beispiel den geplanten vierprozentigen linearen Abzug aller **Renten** ohne Rücksicht auf ihre Höhe noch als eine ausgewogene und vertretbare Entscheidung ansprechen kann. Wir möchten jedenfalls diesen Punkt noch einmal gut überdacht sehen. Wir melden für diese angekündigte vierprozentige lineare Senkung aller Renten unsere schweren Vorbehalte an.

Hinzu kommt — das muß zur Sache gesagt werden —, daß die Zweckbindung, die Widmung für diesen Abzug gar nicht diese Höhe des Abzuges verlangt. Wer in den Dingen steht, weiß, daß das Defizit etwa eine halbe Milliarde beträgt, daß aber 917 Millionen DM an zusätzlichen Einnahmen bei den Rentenanstalten erwartet werden und daß der Bund offensichtlich der Meinung ist, das, was darüber ist, könne er dann von seinen gesetzlichen Verpflichtungen kürzen.

(B) Ich weiß, daß solche Dinge im Streit stehen, und ich weiß vor allem, daß durch eine großzügig redigierte öffentliche Meinung eine solche Stellungnahme erst recht mit vielen Vorbehalten angenommen wird — und ich vertrete sie dennoch! Denn übersehen Sie bitte eines nicht: daß etwa 40 v. H. aller an Männer zu zahlenden Renten unter 300 Mark liegen. Wenn Sie jetzt 4 v. H. einfach abziehen lassen, dann sind das 12 DM von irgendeiner Rente, die unter 300 Mark liegt. Ich betrachte das unter Berücksichtigung aller Umstände, auch der Respektierung eines menschenwürdigen Lebens, als einen radikalen Eingriff.

Ich darf noch kurz auf die etwas komische Formulierung der Vorlage der Bundesregierung zu VI, zum Problem der **Kriegsopferversorgung**, eingehen. Dabei will ich nicht auf Vereinbarungen kommen, die längst getroffen waren, bevor diese mittelfristige Finanzplanung als Aufgabe vor der Bundesregierung stand.

Ich möchte um der Klarheit willen hier feststellen, daß man nicht darauf verzichten kann und nicht darauf verzichtet hat, weil eine Verzichtserklärung etwa seitens der Kriegsopferverbände vorliegt, sondern weil man eine Entscheidung fällen will, die Leistungen für Kriegsopfer nach dem Bundesversorgungsgesetz einfrieren zu lassen. Ich würde vielleicht dazu schweigen — vielleicht —, wenn nicht in

dieser mittelfristigen Finanzplanung jene Frage zementiert ist, die auch der Berichterstatter angesprochen hat und über die der Bundesfinanzminister mit dem ganzen Volumen seiner persönlichen Beredsamkeit gesprochen hat. Ich meine die Erhöhung der Gehälter der öffentlichen Bediensteten. Das ist ein so grausames Mißverhältnis, mit meinem Maßstab gemessen, daß ich darüber gern noch eine zusätzliche Auskunft erfahren möchte. (C)

Ich möchte als Letztes — das waren nur Beispiele, meine Herren! — die Frage der Reduzierung des **Zuschusses des Bundes an die Rententräger** in allem Freimut ansprechen. Es ist nicht nur — weil es der beschlossenen Ordnung widerspricht — ein milliarden schweres Problem, sondern es ist auch — so meine ich — eine Frage der Gesundung oder Nichtgesundung der Finanzen oder der Finanzwirtschaft der Rentenversicherungsträger. Es scheint hier nach dem sehr einfachen Rezept gehandelt worden zu sein, daß man besser andere als sein eigenes Haus anstecken kann. Man will mit der äußersten Möglichkeit der Belastung der Rentenversicherungsträger und ihrer Mitglieder — Erhöhung der Beiträge — die Bundesfinanzen gesund machen.

Ich möchte hier als Sozialpolitiker und im Auftrag des Landes Hessen sehr nachdrücklich sagen, daß auf diese Leistungen ein Rechtsanspruch besteht, daß man nicht von systemwidrigen Leistungen sprechen kann, wenn man auch nur eine blasse Vorstellung von der Geschichte der deutschen Sozialpolitik hat; denn diese staatlichen Zuschüsse sind jetzt über 75 Jahre selbstverständliche Leistungen des ehemaligen Reiches und der Bundesrepublik gewesen. (D)

So fügt sich eines zum andern. Wir werden bei den Nachfolgegesetzen — dessen bin ich gewiß — sehr hart darüber reden müssen, und ich hoffe geradezu, daß die Harmonie dieser Sitzung dann nicht mehr bestehen wird!

**Vizepräsident Dr. Altmeier:** Ich erteile das Wort Herrn Minister Kubel (Niedersachsen).

**Kubel (Niedersachsen):** Herr Präsident, meine Herren! Herr Bundesminister, der Finanzausschuß hat natürlich keine rhetorischen Fragen gestellt, zumal dieses Haus eine gewisse Allergie gegen Rhetorik nur schwer überwindet!

(Heiterkeit.)

Ich bin Ihnen für eine Reihe Ihrer Antworten, sicher auch namens meiner Kollegen des Finanzausschusses, durchaus dankbar. Dazu gehört zum Beispiel die volle Übereinstimmung, daß eine solche mittelfristige Finanzplanung ihren Zweck nur erfüllen kann, wenn sie eine Zusammenfassung der öffentlichen Haushaltsebenen darstellt. Dazu gehört vor allem auch die gewichtige Erklärung, daß der Bund nicht daran denkt, seine eigenen Haushalte zu Lasten der Länder zu konsolidieren, und einiges andere, was ich nicht wiederhole.

Bitte, wollen Sie erkennen — ich möchte das hier auch für die Öffentlichkeit noch einmal sagen —,

(A) daß, wenn der Finanzausschuß hier das Problem der Besoldungserhöhung angesprochen hat, er das getan hat, weil dies ein besonders einleuchtendes Beispiel für unsere nun gemeinsame Forderung ist, hier gemeinsam zu verabreden, was wir planen und veröffentlichen. Ich glaube, Herr Bundesfinanzminister, an Ihre besondere Begabung für psychologische Effekte appellieren und damit rechnen zu dürfen, daß Sie Verständnis für diese Meinung der Länderfinanzminister haben. Damit, Herr Kollege Hemsath, haben wir in keinem Moment zu dem Problem an sich Stellung genommen, sondern dies nur beispielhaft aufgezählt. Das gleiche gilt — um Mißverständnisse zu verhüten möchte ich auch das wiederholen — für unser Erwähnen des begrüßenswert hohen Ansatzes zur Förderung von Wissenschaft und Forschung.

Nun kommt ein Punkt, in dem wir nicht übereinstimmen können. Sie haben gesagt, Sie wollten, indem Sie das **Beteiligungsverhältnis** an der gemeinsamen Steuer nach Erreichen des im Gesetz vorgeschriebenen Termins von sich aus nicht anders festsetzen, als es zur Zeit gilt, nicht präjudizieren. Sie müssen Verständnis dafür haben, daß die Finanzminister — und gewiß nicht nur sie allein, sondern auch die Länderkabinette — nun ihrerseits verhüten möchten, daß dieses Ihr Beibehalten des Prozentsatzes eine Präjudizierung darstellt. Deshalb die deutliche Aussprache, und deshalb auch jetzt — darf ich für Niedersachsen sagen — unsere Erklärung, daß wir dem baden-württembergischen Entschließungsentwurf in seiner so wohlhabgewogenen Art zustimmen werden.

(B) Sie müssen auch Verständnis für unsere Sorge haben, daß der Bund, der als erster diese mittelfristige Finanzplanung vorbringt, der nun als erster — so haben Sie es auch begründet — seine Möglichkeiten, zusätzliche Deckung zu schaffen, ausnützt, immer nur an dieselbe Masse herangehen kann, an die auch wir herangehen müssen: an die Steuerkraft unserer Bürger — es gibt keine Bundes-, Landes- und Gemeindebürger, es ist immer derselbe — und auch an die Leistungsfähigkeit des Kapitalmarktes. Zu letzterem haben Sie Erklärungen abgegeben, die mich persönlich befriedigen werden. Ich glaube, daß das auch für meine Kollegen zutrifft. Aber unsere Sorge, daß der Bund durch bevorzugte Deckungsbeschaffung für seine Aufgaben die Masse zu unseren Lasten schmälert, basiert auf der gemeinsamen Forderung, Herr Bundesfinanzminister, alle diese Finanzplanungen mit Hilfe eines politischen Gremiums eben gemeinsam durchzuführen.

**Vizepräsident Dr. Altmeier:** Das Wort hat der Herr Bundesfinanzminister.

**Dr. Strauß,** Bundesminister der Finanzen: Herr Präsident, meine Herren! Herr Kollege Kubel, es ist nicht meine Absicht, rhetorische Fragen zu beantworten, weil keine rhetorischen Fragen gestellt worden sind. Ich weiß auch nicht, wen Sie mit „rhetorischen Effekten“ gemeint haben; ich billige mir solche nicht zu.

(C) Aber ich möchte, ohne in eine Einzelauseinandersetzung eintreten zu wollen, doch in einer Klarheit, aber auch Deutlichkeit, darauf hinweisen, daß der Ausdruck „Senkung der Renten um 4 %“ geeignet ist, in der Öffentlichkeit eine irreführende Vorstellung hervorzurufen. Die **Renten** werden ab 1. Januar nächsten Jahres um 8,1 % angehoben, so daß sich ein Gesamtstand von 108,1 ergibt, und von diesen 108,1 — als 100 % genommen — sollten nach den Vorschlägen der Bundesregierung 4 % Krankenversicherungsbeiträge abgeführt werden. Das wären gegenüber dem bisherigen Stand dann 4,3 %. Ich glaube, daß diese Frage sicherlich im Zusammenhang mit der Gesamtreform der Rentenversicherung, im Zusammenhang mit der Problematik der Sanierung der Krankenversicherung eingehend geprüft werden muß. Aber die Bundesregierung hat von vornherein erklärt, daß sie — entgegen in der Öffentlichkeit diskutierten Vorschlägen — nicht daran denkt, Renten, auch nicht höhere Renten, der Steuerpflicht zu unterwerfen. Wenn angesichts der starken Inanspruchnahme der Krankenversicherung durch die Rentner in Höhe von mehreren Milliarden dieser Beitrag vorgesehen wird, so in der klaren Vorausschau, daß die Renten dann statt auf 108 % auf etwa 104 % anwachsen. Man sollte also nicht von einer Senkung, von einer Kürzung der Renten sprechen, weil das geeignet ist, in der Öffentlichkeit Unruhe hervorzurufen, sondern von einer Verminderung des Zuwachses der Renten statt um 8 % um 4 %. Das ist die Problematik.

(D) Noch ein letztes Wort zur Frage der **Besoldungsverbesserung**. Der Herr Bundesminister des Innern hat den Herrn Bundesminister der Finanzen mit der nicht gerade erfreulichen Tatsache konfrontiert, daß die Durchführung einer Besoldungsharmonisierung — das heißt die Durchführung struktureller Besoldungsmaßnahmen — auf seiten des Bundes für das Jahr 1968 ein finanzielles Volumen ausmacht, das einer linearen Erhöhung von etwa 3 %, von der dann auch Arbeiter und Angestellte selbstverständlich nicht ausgenommen werden können, entsprechen würde. Er hat sich außerstande erklärt, diese Besoldungsharmonisierung zu erreichen, wenn nicht Mittel in diesem Umfang zur Verfügung gestellt werden. Sein Argument war, daß die Besoldungslage in den Ländern ein Nachziehen des Bundes in diesem Umfang erforderlich macht, um dann die Dinge gemeinsam in den Griff zu bekommen. Ich habe in meinen Ausführungen sehr deutlich darauf hingewiesen, daß ich gerade dieser Frage auch im Hinblick auf eine fällige Verfassungsänderung sehr große Bedeutung beimesse, weil das jahrelang gepflogene System — wobei ich nicht sagen will, daß der eine oder andere die Schuld hat — des Vorprellens, sei es des Bundes, sei es der Länder, meistens dieses oder jenes Landes, und damit in einem bestimmten Bereich — das ist die besoldungspolitische „escalation“, um diesen neuen deutschen Ausdruck zu gebrauchen —, einmal ein Ende finden muß. Ich habe auch sehr deutlich darauf hingewiesen, Herr Kollege Kubel, daß ich großen Wert darauf lege, die Frage der strukturellen und linearen Besoldungsmaßnahmen im engsten Einvernehmen mit den Ländern zu lösen. Ich

(A) hoffe, daß die demnächst wieder anstehenden Tarifverhandlungen uns auf derselben Seite finden, weil wir gemeinsam verpflichtet sind, dem öffentlichen Dienst zu geben, was des öffentlichen Dienstes ist, aber diese Linie weder allgemein noch punktuell irgendwo zu überschreiten.

**Vizepräsident Dr. Altmeier:** Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor. Wir kommen zur Abstimmung.

Der federführende Finanzausschuß empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage Kenntnis zu nehmen. In dem Länderantrag, den Herr Ministerpräsident Dr. Filbinger soeben hier zur Kenntnis des Hauses brachte, wird vorgeschlagen, einer Entschließung zuzustimmen, die Ihnen in der Drucksache 442/1/67 vorgelegt wurde.

Wir kommen zur Abstimmung über diese Drucksache. Wer der Entschließung nach der Drucksache 442/1/67 zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist einstimmige Annahme. Der Bundesrat hat damit der Entschließung einstimmig zugestimmt.

Punkt 2 der Tagesordnung:

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes (Mehrwertsteuer)**  
(Drucksache 439/67).

(B) Der Berichterstatter, Herr Minister Kubel (Niedersachsen), hat hierzu das Wort.

**Kubel** (Niedersachsen), Berichterstatter: Herr Präsident, meine Herren! Noch vor dem Inkrafttreten des neuen Umsatzsteuergesetzes vom 29. Mai 1967, mit dem zum 1. Januar 1968 anstelle der bisherigen Bruttoumsatzsteuer ein Mehrwertsteuersystem eingeführt werden soll, legt die Bundesregierung ein Änderungsgesetz dazu vor. Es soll zwei wichtige Änderungen bringen:

1. eine Erhöhung des Umsatzsteuersatzes um 1 v. H. auf 11 v. H. bzw. bei den ermäßig besteuerten Umsätzen um 0,5 v. H. auf 5,5 v. H. vom 1. Juli 1968 an;

2. eine zusätzliche Entlastung der sog. Altvorräte von der auf ihnen lastenden Bruttoumsatzsteuer unter bestimmten Voraussetzungen.

Diese Änderungen kennzeichnen die zunehmende Verzahnung deckungs- und konjunkturpolitischer Motive bei der Steuergesetzgebung. Bei der Beratung des Gesetzentwurfs in den beteiligten Ausschüssen des Bundesrates wurde deutlich, wie außerordentlich schwierig zuweilen die Grätwanderung zwischen den einander — zumindest oft — widerstreitenden Gesichtspunkten ist.

Lassen Sie mich mit der zusätzlichen Entlastung der Altvorräte beginnen, mit der sich Art. 1 Ziff. 4 und 5 des Regierungsentwurfs befaßt. Ihre Vorabbehandlung ist deshalb angebracht, weil die Erhöhung der Steuersätze u. a. damit zusammenhängt.

Schon bei den parlamentarischen Beratungen des neuen Umsatzsteuergesetzes selbst und den vielen Diskussionen, die in der Öffentlichkeit und in zahlreichen Gremien vorher und gleichzeitig stattfanden, ist über die steuerliche Entlastung der Altvorräte eingehend gesprochen und viel gestritten worden. Ich brauche deshalb auf die Problematik im einzelnen nicht näher einzugehen und hier nur zu erwähnen, daß es für die Beurteilung der Gesetzesvorlage auf den konjunkturpolitischen Effekt der Lagerhaltung und Lagerauffüllung ankommt.

Mit der differenzierten Entlastung der nicht bearbeiteten oder verarbeiteten Altvorräte strébt die Bundesregierung diesen besonderen konjunkturpolitischen Effekt an. Sie hofft, der Unternehmerschaft damit einen besonderen Anreiz zu geben, ihre Lagerbestände zum Jahresende mindestens auf die Höhe des Vorjahres aufzufüllen, und damit einen kräftigen wirtschaftlichen Impuls zu setzen. Von einer gleichmäßigen, aber geringeren zusätzlichen Entlastung der Altvorräte erwartet die Bundesregierung keine vergleichbaren konjunkturpolitischen Auswirkungen, obwohl — wie man wohl zugeben muß — die verwaltungsmäßige Handhabung eines solchen Besteuerungsverfahrens einfacher wäre.

Die Mehrheit der Mitglieder des Wirtschafts- und des Finanzausschusses glaubt der Bundesregierung in dieser Konzeption unter den obwaltenden Umständen nicht folgen zu können. Man befürchtet, die Regelung könne zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichmäßigkeit in der steuerlichen Behandlung einzelner Unternehmergruppen und damit zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Es sei nicht auszuschließen, daß manche Unternehmer ohne Schwierigkeiten und wirtschaftliche Umdispositionen die vergünstigende Bedingung erfüllen könnten, während andere Unternehmer aus vernünftigen und anzuerkennenden Gründen gar nicht mehr in der Lage seien, ihre Lager bis zum Ende des Jahres entsprechend aufzufüllen. Möglicherweise hätte man den Vorstellungen der Bundesregierung näherzutreten können — so meint die Mehrheit —, wenn die Regelung früher gekommen wäre und der Wirtschaft ein entsprechend längerer Zeitraum für ihre Dispositionen hätte eingeräumt werden können.

Der Wirtschaftsausschuß und der Finanzausschuß schlagen deshalb dem Bundesrat mit Mehrheit vor, anstelle der von der Bundesregierung vorgesehenen differenzierten Regelung für alle Unternehmer eine einheitliche zusätzliche Entlastung der nicht bearbeiteten und verarbeiteten Altvorräte zu beschließen. Hiernach soll der Ausgangswert für die Berechnung des Vorsteuerabzugs nicht — wie bisher nach § 28 Abs. 2 S. 3 des neuen Umsatzsteuergesetzes — nur um 50 v. H., sondern um 100 v. H. erhöht werden. Für den Bundeshaushalt 1968 ergeben sich durch eine solche Änderung im wesentlichen die gleichen Auswirkungen wie aus der Regelung der Regierungsvorlage.

Eine Minderheit der Mitglieder beider Ausschüsse sieht in dem Mehrheitsvorschlag einen Anwendungsfall des sog. „Gießkannenprinzips“, das geeignet sei, den mit der Verbesserung der Entlastungsregelung

(A) angestrebten konjunkturpolitischen Effekt zu beeinträchtigen oder ganz zu vereiteln. Für die Vertreter dieser Auffassung ist der konjunkturpolitischen Zielsetzung der Verbesserung absoluter Vorrang einzuräumen. Sie sprachen sich deshalb für die Regierungsvorlage aus.

Es gab Diskussionen über Kompromißvorschläge, die auf eine Modifizierung der Lagerbestandsgrenze hinausliefen. Wir haben sie wegen der damit verbundenen kaum lösbaren verwaltungsmäßigen Erschwernisse nicht weiter verfolgt.

Die im Regierungsentwurf vorgesehene **Erhöhung der Umsatzsteuersätze** soll erst zum 1. Juli 1968 in Kraft treten. Mit der Beibehaltung der einfacher zu handhabenden Steuersätze von 10 bzw. 5 v. H. im ersten Halbjahr 1968 soll der Wirtschaft die Anpassung an das neue Mehrwertsteuersystem erleichtert werden. Die Bundesregierung erhofft sich aus der Änderung der Steuersätze im Jahre 1968 zusätzliche Umsatzsteuereinnahmen von 1,1 Milliarden DM, von denen also 700 Millionen DM für die zusätzliche Entlastung der Altvorräte in Anspruch genommen werden müssen. Im übrigen sind die Steuermehreinnahmen aus der Erhöhung der Umsatzsteuersätze zusammen mit Mehreinnahmen auf Grund anderer Steuerrechtsänderungen, die nicht in diesen Zusammenhang gehören, im Rahmen der am 6. Juli 1967 von der Bundesregierung beschlossenen Finanzplanung als zusätzliche ordentliche Deckungsmittel erforderlich, um das gesamtwirtschaftlich anzustrebende Ausgabevolumen ohne übermäßige Verschuldung zu decken. Die in den Ausschußberatungen erörterten Bedenken gegen die Anhebung der Umsatzsteuersätze sind zurückgestellt worden.

(B)

Der Finanzausschuß schlägt dem Bundesrat übereinstimmend mit dem Wirtschaftsausschuß vor, zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung gemäß Art. 76 Abs. 2 GG, wie aus der Ihnen vorliegenden Drucksache 439/1/67 ersichtlich ist, Stellung zu nehmen und im übrigen keine Einwendungen zu erheben.

**Vizepräsident Dr. Altmeier:** Ich gebe das Wort Herrn Minister Dr. Koch (Saarland) zur Begründung des Antrages der Länder Saarland und Nordrhein-Westfalen auf Drucksache 439/2/67.

**Dr. Koch (Saarland):** Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Die Länder Nordrhein-Westfalen und Saarland legen Ihnen einen Antrag vor, der darauf abzielt, eine erhebliche **Benachteiligung von Kohle und Koks** im Rahmen der Übergangsbestimmungen des Mehrwertsteuergesetzes auszugleichen. Legt man für die Zechenvorräte an Kohle und Koks eine Umsatzsteuervorbelastung von 3,02 v. H. bzw. 3,67 v. H. zugrunde und berücksichtigt man ferner, daß die bei den Ruhrkohlenverkaufsgesellschaften und der Notgemeinschaft Deutscher Kohlenbergbau GmbH lagernden Mengen darüber hinaus mit weiteren 4 v. H. belastet sind, so beträgt für beide Brennstoffarten die Entlastung nur rund 25 v. H. der auf ihnen tatsächlich ruhenden kumulativen Umsatzsteuer. Einer Gesamtbelastung von rund 59 Mil-

lionen DM stehen Entlastungen in Höhe von 14,9 Millionen DM gegenüber. Nach dem Vorschlag, den die Länder Nordrhein-Westfalen und Saarland machen, würde maximal eine Entlastung von ca. 35 Millionen DM erreicht. Den genauen Betrag der Entlastung können wir nicht angeben, da sich die Entlastung nach den Bilanzwerten zum 31. Dezember dieses Jahres richtet und diese Bilanzwerte mit Sicherheit unter den Listenpreisen liegen, aber zur Zeit für die einzelnen Zechen nicht bekannt sind.

(C)

Wenn Sie berücksichtigen, daß die Entlastung der übrigen Wirtschaftsgüter nach dem verabschiedeten Mehrwertsteuergesetz im Durchschnitt bei 70 v. H. und nach dem vorliegenden Gesetzentwurf sogar bei knapp 85 v. H. liegt, ersehen Sie die außerordentliche Benachteiligung von Kohle und Koks. Dieses Problem war Gegenstand eingehender Beratungen in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages. Der Bundestag hat sich jedoch zu keiner Ausnahmeregelung entschließen können. Es bestand Einvernehmen zwischen dem Bundestag und der Bundesregierung darüber, daß der besonderen Situation der Kohle durch eine Billigkeitsregelung seitens der Bundesregierung Rechnung getragen werden sollte.

Nach Überprüfung der Rechtslage sieht sich die Bundesregierung jedoch nicht in der Lage, die anerkannte Benachteiligung von Kohle und Koks im Verwaltungswege auszuräumen. Deshalb ist die von den Ländern Nordrhein-Westfalen und Saarland beantragte Änderung des Umsatzsteuergesetzes erforderlich. Durch diese Änderung soll eine **Erhöhung des Ausführvergütungssatzes für Kohle und Koks** von 1 auf 3 v. H. herbeigeführt werden. Damit würden Kohle und Koks etwa die gleiche umsatzsteuerliche Entlastung erfahren, wie sie den übrigen Wirtschaftsgütern durch den Gesetzentwurf zugestanden wird.

(D)

Ihnen allen, meine Herren, sind die außerordentlich schwierige Situation des Steinkohlenbergbaus und die daraus resultierenden Probleme bekannt. Das Hohe Haus hat häufig seine Bereitschaft bekundet, dieser besonderen Lage gerecht zu werden. Daher bitte ich Sie, auch diesem Antrag der Länder Nordrhein-Westfalen und Saarland zustimmen zu wollen.

**Vizepräsident Dr. Altmeier:** Ich eröffne nunmehr die Aussprache und erteile das Wort dem Herrn Bundesfinanzminister.

**Dr. Strauß, Bundesminister der Finanzen:** Herr Präsident, meine Herren! Aus konjunkturpolitischen Gründen ist im Regierungsentwurf eine weitere Verbesserung der **Entlastung** bei den erworbenen und nicht bearbeiteten Vorräten, den sogenannten **Input-Vorräten**, um weitere 700 Millionen DM vorgesehen. Die Bundesregierung hatte bereits vor der Verabschiedung des Mehrwertsteuergesetzes gegenüber den ursprünglich erarbeiteten Ergebnissen eine Entlastung um weitere 750 Millionen DM zu Lasten des Aufkommens 1968 vorgesehen und schlägt jetzt vor, eine Entlastung um weitere 700 Millionen DM

(A) vorzunehmen. Das sind gegenüber den ursprünglichen Vorschlägen 1,45 Milliarden DM mehr. Durch diese Regelung erhöht sich die durchschnittliche Entlastung aller Vorräte von knapp 70 v. H. auf rund 85 v. H. Nach der Regierungsvorlage sollen jedoch nur diejenigen Unternehmer eine höhere Entlastung der Input-Vorräte erhalten, und zwar auf der Grundlage von 230 v. H. des Bilanzwertes, deren Lager zum Schluß des Jahres 1967 mindestens den Wert des Lagers zum Schluß des Vorjahres erreicht.

Der Wirtschafts- und der Finanzausschuß des Bundesrates haben grundsätzlich der Verbesserung der Entlastung bei den Input-Vorräten zugestimmt, haben aber vorgeschlagen, nicht auf die Lagervorräte des Vorjahres abzustellen, sondern eine Verbesserung der Entlastung generell auf der Grundlage von 200 v. H. des Bilanzwertes vorzunehmen. So war auch der ursprüngliche Vorschlag und die ursprüngliche Absicht der Bundesregierung. Aus spezifisch konjunkturpolitischen Gründen ist dieser Vorschlag dann im Sinne des Ihnen hier vorliegenden Vorschlages geändert worden. Es trifft ohne Zweifel zu, daß der Vorschlag der beiden Ausschüsse des Bundesrates zu einer geringeren arbeitsmäßigen Belastung von Wirtschaft und Verwaltung führen würde als der Regierungsvorschlag. Außerdem dürfte dieser Vorschlag eine gleichmäßigere Entlastung der Altvorräte bewirken.

(B) Ich möchte diese gegenteiligen Argumente nicht unterdrücken oder schlechthin übergehen. Ich möchte auch konzedieren, daß es in manchen Branchen, z. B. im Automobilhandel, schlechthin nicht möglich ist, in diesem Jahre auf höhere Vorräte zu gehen, als sie im Jahre 1966 unter ganz anderen Erwartungen damals vorhanden gewesen sind.

Ich darf aber doch die Auffassung der Bundesregierung betonen, daß durch die in der Regierungsvorlage vorgesehene Entlastung auf der Grundlage von 230 v. H. des Bilanzwertes in Verbindung mit dem Mindestlagerbestand ein höherer Anreiz zur zügigen Auffüllung der Vorräte geschaffen wird als durch die von den Ausschüssen des Bundesrates vorgeschlagene allgemeine Anhebung der Bemessungsgrundlage für die Input-Vorräte auf 200 v. H. der Bilanzwerte.

Der Vorschlag der Ausschüsse des Bundesrates birgt bei den immer noch gedämpften Absatzerwartungen der Unternehmen die Gefahr, daß die Neigung zu einer verringerten Lagerhaltung doch noch verstärkt wird. Die in der Regierungsvorlage enthaltene differenzierte Regelung stellt eine Art Prämierungssystem dar und muß im Durchschnitt jedenfalls als konjunkturell wirksamer angesehen werden. Denn es kommt — gerade auch angesichts der nur kurzfristigen Ordertätigkeit, die sich bei der Frankfurter Herbstmesse noch zeigte — darauf an, für die Lagerdispositionen der Unternehmen wirksame Anreize zu schaffen, die bis Jahresende eine entsprechende konjunkturbelebende Bestelltätigkeit auszulösen vermögen.

Zur Frage der Gleichmäßigkeit der Entlastung ist zu bemerken, daß wegen der vorrangigen konjunkturpolitischen Ziele gewisse Ungleichmäßigkeiten in

(C) Kauf genommen werden sollten. Zudem ist eine völlig gleichmäßige Entlastung der Altvorräte ohnehin nicht durchführbar. Dies gilt auch für den Vorschlag der Ausschüsse des Bundesrates.

Zu dem Antrag der Länder Saarland und Nordrhein-Westfalen darf ich bemerken, daß sich die Bundesregierung der Bedeutung dieses Problems bewußt ist, daß die Bundesregierung allerdings nicht in der Lage ist, und zwar aus Gründen der Fristeneinhaltung, sich noch im zweiten Durchgang im Bundeskabinett im positiven Sinne mit diesen Vorschlägen zu befassen. Sie steht aber diesen Vorschlägen positiv gegenüber, und sie wird bei den Verhandlungen in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages eingehend auf diesen Antrag zu sprechen kommen.

Die Bundesregierung wäre Ihnen dankbar, wenn Sie im Hinblick auf diese von mir abgegebene Erklärung von einer formellen Beschlußfassung absehen. Denn die Bundesregierung vermag sich nicht noch diesem Beschluß anzupassen, weil sie einfach aus zeitlich zwingenden Termingründen der rechtzeitigen Zuleitung an den Bundestag nicht mehr in der Lage ist, sich in einer Kabinettsitzung damit zu befassen.

**Vizepräsident Dr. Altmeier:** Das Wort hat der Herr Bundeswirtschaftsminister.

(D) **Dr. Schiller,** Bundesminister für Wirtschaft: Herr Präsident! Meine sehr verehrten Herren! Herr Kollege Strauß hat schon gesagt, daß die mittelfristige Finanzplanung und das Zweite Konjunktur- und Strukturprogramm der Bundesregierung ein Ganzes bilden. In einem besonderen Maße sind aber mittelfristige Finanzplanung und Konjunkturprogramm durch die Änderung des Mehrwertsteuergesetzes und die von der Bundesregierung vorgeschlagene Entlastung der Altvorräte miteinander verzahnt. Wie schon gesagt, soll es sich bei dieser Entlastung der Altvorräte nur um Einkaufsvorräte handeln — um das neue deutsche Wort „input“ zurückzuübersetzen. Diese Entlastung soll nur in Anspruch genommen werden können, wenn der Lagerwert mindestens dem Vorjahresstand entspricht.

Wie bereits durch meinen Kollegen angedeutet, ist diese zielgerichtete Entlastung bewußt als Prämie für konjunkturgerechtes Wohlverhalten konstruiert — nichts weiter. Das Wohlverhalten soll durch Geld begünstigt werden. Damit soll gleichzeitig der Beseitigung des konjunkturell negativen Lagereffekts gedient werden, den wir in diesem Jahr bisher gehabt haben. Seit Anfang des Jahres war ein Lagerabbau um 3 Milliarden DM zu verzeichnen.

In diesem Punkte sind wir in diesem Hohen Hause alle einig. Aber wir differieren, wie gesagt, in der einen entscheidenden Frage. Man nehme es mir nicht übel, wenn ich sage: die Vorschläge der beiden Ausschüsse des Bundesrates, durch die global entlastet werden soll, ähneln mehr dem gärtnerisch ja sehr nützlichen, aber finanzpolitisch dubiosen Instrument der Gießkanne, während die Regierungs-

(A) vorlage mit einer zielgerichteten Entlastung denjenigen eine Prämie zu geben versucht, die ihr Lager auf den Vorjahresstand bringen.

Das Argument, daß aus zeitlichen Gründen eine große Zahl von Unternehmen nicht mehr in der Lage sei, den Vorjahresstand zu erreichen, kann eigentlich nicht tragen. Einmal haben wir eine Lieferfähigkeit der deutschen Industrie wie nie zuvor. Denn wir haben eine Minderauslastung unserer Produktionskapazität, die allen bekannt ist; die Auslastung beträgt jetzt etwa 78 Prozent. Zweitens haben wir in Anbetracht unserer Außenhandelsposition eine Eintuhrmöglichkeit, die auch jedem Unternehmer die Gelegenheit gibt, seine Einkaufsvorräte aufzufüllen.

Ich bin selbstverständlich wie Herr Kollege Strauß der Meinung, daß wir die **Frage der Kohle und des Kokes** noch einmal im Deutschen Bundestag behandeln müssen. Ich kann aber sozusagen als freiwilliger „Helfer in Steuersachen“ nur den einen Rat geben. Die Kohlen können leicht zum „Stimmen“ gebracht werden, denn die Vorräte als solche sind in diesem Bereich — wie in keinem anderen — an diesem Jahresende wesentlich höher als am vorigen, und sie müssen nur in die Form von Input-Vorräten gebracht, d. h. sie müssen auf Handelsgesellschaften übertragen werden; dann funktioniert es. Es ist mir hoffentlich erlaubt, und der Finanzminister ist mir nicht böse, daß ich hier auf Grund des Regierungsvorschlags einen Hinweis auf Steuerentlastung besonderer Art im Bereich der Kohle gebe.

(B) Im übrigen haben wir mit großer Freude feststellen können, daß die deutschen Unternehmer sich jetzt in einem schöpferischen Wettbewerb befinden, mit der Mehrwertsteuer fertig zu werden. Einer der großen Produzenten hat mir gerade gestern eine an seine Kunden gerichtete Aufklärungsbroschüre über die Mehrwertsteuer geschickt, — eine Aufklärung für Altersklassen jeder Art —. Sie beginnt mit dem bemerkenswerten Satz, und deswegen zitiere ich sie: „Sie müssen unbedingt darauf achten, daß Ihr Lagerwert am 31. 12. 1967 ebenso hoch ist wie am 31. 12. 1966.“

Meine herzliche und dringliche Bitte ist daher an Sie, meine sehr verehrten Herren: Enttäuschen Sie solche Unternehmer, die wirkliche Unternehmer sind, nicht; folgen Sie der Regierungsvorlage! Meines Erachtens brauchen wir die zielgerichtete Entlastung, um den größtmöglichen konjunkturpolitischen Effekt zu erreichen.

**Vizepräsident Dr. Altmeier:** Das Wort hat Herr Staatsminister Arndt (Hessen).

**Arndt** (Hessen): Herr Präsident, meine Herren! Ich möchte zu der Frage Stellung nehmen, ob die Form der Entlastung der Altvorräte, so wie sie von der Bundesregierung vorgeschlagen wurde, ein konjunkturgerechtes Verhalten initiiert oder nicht. Ich kann das mit sehr gutem Gewissen deshalb, weil ich im Wirtschaftsausschuß und mein hessischer

Kollege im Finanzausschuß damals auf dem Standpunkt der Bundesregierung standen. (C)

Aber ich habe inzwischen eine große Anzahl von Gesprächen mit den **Ausstellern** auf der **Frankfurter Messe** geführt; und ich mußte mich dabei eines Besseren belehren lassen. Ich bin der Auffassung, daß das, was hier vom Finanzausschuß und vom Wirtschaftsausschuß vorgeschlagen wird, in Wirklichkeit konjunkturgerechter ist. Ich habe es auch erst nicht begreifen wollen. Aber mir wurde von einer großen Anzahl von Ausstellern dargelegt, daß aus der bestimmten im vorigen Jahr im Weihnachtsgeschäft gegebenen Situation ihre Lager sehr groß waren, so groß, wie sie eigentlich in einem normalen Ablauf nicht verantwortet werden können, und daß sie sich nunmehr ihre Lagerhaltung reiflich überlegen müßten. Um aber die Lagerbestände von 1966 zu erreichen, wären die Anstrengungen viel zu groß, so daß sie es deshalb gar nicht erst versuchten. Wenn man ihnen dagegen diese Möglichkeit hier gibt, daß man ihnen — obwohl sie nicht den Stand von 1966 erreichen können — trotzdem den Anreiz gäbe, die Altlagervorräte aufzufüllen, dann wären sie bereit, zusätzliche Order herauszugeben.

Ich habe nach diesen Gesprächen mit einer Anzahl von Ausstellern — nachdem ich ihnen die Möglichkeit angedeutet habe, daß der Bundesrat hier einen solchen Vorschlag machen würde — feststellen können, daß das dazu geführt hat, mehr einzukaufen. Ich betone noch einmal, daß ich ursprünglich der Auffassung war, daß der Vorschlag der Bundesregierung konjunkturgerechter sei. Ich bin auf der Frankfurter Messe von den Ausstellern eines anderen belehrt worden; und ich meine, man sollte auf diese Darstellung, die aus der Praxis der Aussteller kommt, Rücksicht nehmen. Ich glaube, wir würden uns konjunkturgerechter verhalten, wenn wir tatsächlich den Vorschlag des Finanz- und des Wirtschaftsausschusses akzeptierten. (D)

**Vizepräsident Dr. Altmeier:** Bitte, Herr Staatsminister Dr. Schedl (Bayern)!

**Dr. Schedl** (Bayern): Herr Präsident, meine Herren! Lassen Sie mich die Ausführungen des Herrn Kollegen Arndt, dem ich sehr dankbar bin, daß er sich doch noch zur richtigen Auffassung, Herr Kollege Schiller, durchgerungen hat, mit ein paar Anmerkungen ergänzen.

Der **Lagerabbau** in der deutschen Wirtschaft ist bekanntlich nach überhöhten Lagern im Konjunkturtief erfolgt und ist unter dem Eindruck der Belastung der Altvorräte bei der Umstellung der Umsatzsteuer verstärkt worden. Dies hatte zur Folge, daß die Lager zum Teil auf 30 oder 20 v. H. des normalen Lagerbestandes zurückgeführt wurden.

Nun ist es gar kein Zweifel, daß die fehlenden 70, in extremen Fällen 80 v. H. und darüber, in diesen Lagern unmöglich bis zum 31. Dezember aufgefüllt werden können. Das wird zur Folge haben, daß sich die Unternehmer antizyklisch verhalten, weil sie bestrebt sein müssen — da sie nicht in die neue Vergünstigung der Bewertung der Altvorräte mehr

(A) kommen können —, die Vorräte noch weiter abzubauen. Genau das, Herr Kollege Schiller, ist es, was wir gemeinsam nicht wollen, sondern verhindern wollen.

Ich kann also insofern Ihren „gärtnerischen“ Versuchen nicht beitreten. Das ist eine Gießkanne, die keine Öffnung hat; das Sieb ist verschlossen, möchte ich sagen.

Ich darf noch auf einen Trugschluß hinweisen. Über Importe können zwar die Lager aufgefüllt werden; die Anregung der Importe wird aber erst sehr spät, nämlich im Rücklauf durch die Erhöhung der Exporte konjunkturell wirksam. Eine rasche konjunkturelle Belebung ist durch Importe und damit auch durch Lagerauffüllungen über Importe nicht gegeben. Ich bitte Sie daher, meine Herren, den gemeinsamen Empfehlungen des Finanz- und des Wirtschaftsausschusses zu folgen.

**Vizepräsident Dr. Altmeier:** Es liegen keine weiteren Wortmeldungen mehr vor. Wir kommen zur Abstimmung.

In der Drucksache 439/1/67 liegen die Vorschläge des Finanz- und des Wirtschaftsausschusses vor, in der Drucksache 439/2/67 ein Antrag der Länder Saarland und Nordrhein-Westfalen. Ich lasse zunächst über die Drucksache 439/1/67 — Vorschläge der beiden Ausschüsse — abstimmen.

Wer diesen Empfehlungen zustimmt, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist einstimmig angenommen.

(B) Dann kommen wir zum Vorschlag der Länder Saarland und Nordrhein-Westfalen in Drucksachen 439/2/67. Ich bitte um Ihr Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Demnach hat der Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zu dem Gesetzentwurf die soeben angenommenen **Änderungen beschlossen** und **erhebt im übrigen gegen die Vorlage keine Einwendungen**.

(Dr. Heinsen: Herr Präsident, Hamburg hat sich beim zweiten Antrag der Stimme enthalten, weil wir die Konsequenzen im Moment nicht übersehen können!)

— Bei Stimmenthaltung von Hamburg.

Punkt 3 der Tagesordnung:

**Entwurf eines Gesetzes zur Verwirklichung der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes, I. Teil — Zweites Steueränderungsgesetz 1967** (Drucksache 440/67).

Berichtersteller ist Herr Senator Speckmann (Bremen). Ich erteile ihm das Wort.

**Speckmann** (Bremen), Berichtersteller: Herr Präsident, meine Herren! Der Entwurf des Gesetzes zur Verwirklichung der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes I. Teil — seinem Inhalt entsprechend Zweites Steueränderungsgesetz 1967 genannt — ent-

hält neben einigen unwesentlichen Änderungen des Steuerrechts vornehmlich die Einführung einer Ergänzungsteuer zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer, die in voller Höhe dem Bund zufließen wird, und die Beseitigung der sog. Steuerprivilegien im Kreditgewerbe. (C)

Hinsichtlich der **Ergänzungsteuer**, deren Erhebung nach Art. 106 GG dem Bund ausdrücklich zugestanden wird, empfiehlt der Finanzausschuß trotz einiger Bedenken, Einwendungen gegen den Gesetzesentwurf nicht zu erheben. Der Finanzausschuß hat sich bei dieser Empfehlung davon leiten lassen, daß nach Erklärung der Bundesregierung die Ergänzungsteuer nicht auf Dauer, sondern nur während des von der Finanzplanung bis 1971 erfaßten Zeitraums erhoben werden soll.

Ein weiterer Schwerpunkt des Zweiten Steueränderungsgesetzes 1967 liegt in dem **Abbau der Steuervergünstigungen im Kreditgewerbe**. Der Finanzausschuß hat sich mit den diesbezüglichen Gesetzesbestimmungen besonders eingehend befaßt. Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung sieht hierzu vor, daß der Körperschaftsteuersatz für die Sparkassen, die Kreditgenossenschaften und für die Einkünfte aus dem langfristigen Realkreditgeschäft künftig 40 v. H. des Einkommens betragen soll. Daneben sind weitere Einschränkungen der Steuervergünstigung im Bereich der Gewerbesteuer und bei der Vermögensbesteuerung vorgesehen.

Die Bundesregierung rechtfertigt den Abbau der Steuervergünstigungen im Kreditgewerbe vornehmlich damit, daß die betroffenen Kreditinstitute seit langem keine Sonderstellung mehr einnahmen und in ihrem Geschäftsgebaren durchaus mit den übrigen Kreditinstituten, insbesondere den Privatbanken, vergleichbar seien. Unter dem die Einkommensbesteuerung beherrschenden Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit könne ein genereller Anspruch auf privilegierte Besteuerung bestimmter Kreditinstitute nicht mehr anerkannt werden. (D)

Demgegenüber ist der **Finanzausschuß der Auffassung**, daß die Sparkassen, Kreditgenossenschaften und Realkreditinstitute den Privatbanken auch heute noch nicht ohne weiteres gleichgestellt werden können, daß ihnen vielmehr auf Grund der verschiedenartigen Struktur und Aufgaben weiterhin eine **steuerliche Sonderbehandlung** grundsätzlich zugestanden werden müßte. Zwar sieht auch der Gesetzesentwurf der Bundesregierung nicht die völlige Beseitigung der bisher bestehenden Steuerprivilegien vor. Der vorgesehene Körperschaftsteuersatz von 40 v. H. für Sparkassen und Kreditgenossenschaften und von 41,5 v. H. für die Einkünfte aus dem langfristigen Realkreditgeschäft würde aber nicht etwa zu einer Gleichbehandlung aller Kreditinstitute führen, sondern im Gegenteil eine Benachteiligung für die betroffenen Institute mit sich bringen. Der Steuersatz würde zu einer ganz erheblichen Belastung der betroffenen Institute führen, die z. B. bei den Sparkassen eine nahezu 300%ige Steigerung der Körperschaftsteuerbelastung bedeutet. Eine so erhebliche Anhebung der Steuersätze ist finanzwirtschaftlich und wirtschaftspolitisch nicht vertret-

(A) bar. Die betroffenen Kreditinstitute, deren Kapitalausstattung nicht unerheblich unter der der Privatbanken liegt, sind fast ausschließlich darauf angewiesen, im Gegensatz zu den Privatbanken das erforderliche Eigenkapital aus den erwirtschafteten Gewinnen zu bilden. Die von der Bundesregierung vorgesehene Einkommensbesteuerung würde eine ausreichende Kapitalbildung verhindern und dazu führen, daß die volkswirtschaftlich erwünschte Fortentwicklung dieser Institute gehemmt wird. Der vorgesehene Steuersatz überschreitet darüber hinaus nach Auffassung des Finanzausschusses die Grenze, bis zu der eine Rücklagenbildung überhaupt möglich ist. Die vorgesehene hohe Besteuerung würde somit das von der Bundesregierung selbst angestrebte Wirtschaftswachstum behindern.

Die Sparkassen, Kreditgenossenschaften und ein Teil der Realkreditinstitute müßten, um das erforderliche Eigenkapital weiterhin bilden zu können, die hierfür erforderlichen Mittel auf andere Weise als bisher beschaffen. Dies würde sich z. B. im Darlehensgeschäft durch eine Erhöhung der Zinsen auswirken. Da bei Hypothekenbanken die Änderung der Darlehensbedingungen laufender Verträge gesetzlich untersagt ist, würde sich die Zinserhöhung zwangsläufig nur im Neugeschäft niederschlagen. Hierdurch würden sich bedenkliche Auswirkungen auf alle Bereiche der Wirtschaft ergeben.

(B) Die Besteuerung der Sparkassen und Kreditgenossenschaften sowie der Einkünfte aus dem langfristigen Realkreditgeschäft darf nicht nur unter fiskalischen Gesichtspunkten gesehen werden. Es müssen hierbei auch die Auswirkungen auf die Institute selbst und die hinter ihnen stehenden Gewährträger beachtet werden. Die Sparkassen werden z. B. heute im Schnitt mit 15 v. H. ihres Einkommens besteuert. Der von der Bundesregierung vorgesehene Steuersatz würde eine Körperschaftsteuerbelastung mit sich bringen, die etwa bei 45 % liegt. Damit würde die steuerliche Belastung dieser Institute höher werden als die derzeitige der Privatbanken. Die bereits erwähnte Unmöglichkeit, bei dem vorgesehenen Steuersatz das erforderliche Eigenkapital aus den erzielten Gewinnen zu bilden, würde dazu führen, daß die Gewährträger der Sparkassen und bei der heutigen Lage der Gemeinden damit letztlich die Länder die erforderlichen Mittel aufbringen müßten.

Schließlich ist zu beachten, daß insbesondere die Sparkassen unter Verzicht auf lohnendere Geschäfte auch heute noch bedeutende volkswirtschaftliche Aufgaben im öffentlichen Interesse wahrnehmen. Dies wird auch in Zukunft notwendig sein, insbesondere bei der Finanzierung von Investitionen im kommunalen Bereich, im Wohnungsbau und für die mittelständische Wirtschaft.

Unter Berücksichtigung all dieser Gesichtspunkte ist der Finanzausschuß einstimmig zu der Auffassung gelangt, daß die von der Bundesregierung vorgesehenen Körperschaftsteuersätze von 40 v. H. und 41,5 v. H. nicht tragbar sind. Der Finanzausschuß schlägt deshalb nach eingehenden Untersuchungen vor, den Körperschaftsteuersatz für Sparkassen, Kreditgenossenschaften und für die Einkünfte aus dem

(C) langfristigen Realkreditgeschäft auf 35 v. H. und für reine Realkreditinstitute, die als Kapitalgesellschaften organisiert sind und deshalb das Ausschüttungsprivileg genießen, auf 36,5 v. H. des Einkommens festzusetzen. Einsprechend diesen Sätzen sieht der Vorschlag des Finanzausschusses die Anpassung des sogenannten Staffeltarifs und der übrigen in Betracht kommenden Körperschaftsteuersätze vor.

In Übereinstimmung mit dem Entwurf der Bundesregierung hält der Finanzausschuß für alle betroffenen Kreditinstitute einen **einheitlichen ermäßigten Körperschaftsteuersatz** für gerechtfertigt. Die gewachsene Struktur dieser Institute und ihre volkswirtschaftliche Aufgabenstellung stimmen weitgehend überein, so daß sie auch einheitlich besteuert werden sollten. Dieser Ansicht sind auch die Spitzenverbände des Kreditgewerbes. Die im Interesse des gesamten Kreditgewerbes liegende Forderung nach einem einheitlichen Steuersatz für Sparkassen, Kreditgenossenschaften und für Einkünfte aus dem langfristigen Realkreditgeschäft ist nach Ansicht des Finanzausschusses vom Wirtschaftsausschuß in seiner Empfehlung nicht ausreichend berücksichtigt worden. Der Finanzausschuß hat deshalb die vom Wirtschaftsausschuß vorgeschlagenen unterschiedlichen Steuersätze — für Sparkassen und Kreditgenossenschaften 30 v. H., für Einkünfte aus dem langfristigen Realkreditgeschäft 35 v. H. des Einkommens — nicht billigen können.

Bei den vom Finanzausschuß vorgeschlagenen Steuersätzen erübrigt es sich, über einen längeren Zeitraum hinweg den Körperschaftsteuersatz stufenweise zu erhöhen, wie es in Stellungnahmen von Verbänden zum Regierungsentwurf vorgeschlagen wird. Die **Ablehnung des Stufenplans** hat vor allem die Wirkung, daß in der Diskussion über die Besteuerung der Kreditinstitute, wie es auch Vertreter dieses Wirtschaftszweigs selbst wünschen, „endlich Ruhe einkehrt“.

(D) Die vom Finanzausschuß vorgeschlagenen Steuersätze halten die damit verbundene Steuermehrbelastung der betroffenen Kreditinstitute in einer zumutbaren Grenze. Sie ermöglichen es vor allem den Sparkassen, das erforderliche Eigenkapital noch selbst aus den von ihnen erwirtschafteten und versteuerten Überschüssen zu bilden. Die durch den vom Finanzausschuß vorgeschlagenen Körperschaftsteuersatz von 35 v. H. des Einkommens eintretende Minderung an Steuermehreinnahmen gegenüber dem Regierungsentwurf ist durchaus vertretbar. Sie ist insbesondere nicht so groß, daß an dem Regierungsentwurf festgehalten werden muß und dadurch eine Gefährdung des Weiterbestehens bewährter Strukturen im Kreditgewerbe in Kauf genommen werden müßte.

Zu dem im Gesetzesentwurf der Bundesregierung weiter vorgesehenen Abbau der Steuervergünstigungen der Sparkassen und Kreditgenossenschaften bei der **Gewerbsteuer** und bei der **Vermögensteuer** schlägt der Finanzausschuß vor, Einwendungen nicht zu erheben. Der bei einer Anpassung der Steuermaßzahl der Gewerbesteuer an den vom Finanzausschuß vorgeschlagenen Körperschaftsteuersatz eintretende

(A) Steuerausfall gegenüber dem Regierungsentwurf ist nicht so erheblich, als daß die betroffenen Kreditinstitute damit wesentlich entlastet werden. Das bisherige Vermögensteuerprivileg der Sparkassen und Kreditgenossenschaften läßt sich, wie die Bundesregierung zutreffend dargelegt hat, bei den heutigen Verhältnissen im Kreditgewerbe nicht mehr rechtfertigen.

Gegen die übrigen im Zweiten Steueränderungsgesetz 1967 vorgesehenen Gesetzesänderungen — Rechnungszinsfuß für Sparprämien und Beibehaltung des Mineralölsteuerprivilegs der Herstellerbetriebe — empfiehlt der Finanzausschuß, Einwendungen nicht zu erheben.

Zusammenfassend möchte ich daher namens des Finanzausschusses vorschlagen, daß der Bundesrat zu dem Entwurf des Zweiten Steueränderungsgesetzes 1967 die vom Finanzausschuß einstimmig empfohlene Stellungnahme abgibt.

**Vizepräsident Dr. Altmeier:** Ich danke dem Herrn Berichterstatter und eröffne die Aussprache. Wird das Wort gewünscht? — Bitte, Herr Bundesfinanzminister!

**Dr. Strauß,** Bundesminister der Finanzen: Herr Präsident! Meine Herren! Nur wenige Ausführungen zu dem Entwurf des Zweiten Steueränderungsgesetzes 1967! Ich beschränke mich auf den Punkt, der auch in den Ausschußberatungen dieses Hohen Hauses im Vordergrund stand, nämlich die beabsichtigte Neuregelung der **Besteuerung der Sparkassen, Kreditgenossenschaften und Zentralkassen** sowie der Kreditinstitute des langfristigen Kreditgeschäfts.

(B)

Bei den Überlegungen zur Verbesserung der Einnahmenseite im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung hat natürlich auch die Frage des **Abbaus von Steuerbegünstigungen**, alias Subventionen, im Vordergrund gestanden. Wenn die Bundesregierung in ihrer Gesetzesvorlage empfiehlt, mit dem Abbau von Steuerbegünstigungen bei den Privilegien der genannten Gruppen zu beginnen, so deshalb, weil nach ihrer Auffassung hier bereits die Verhältnisse am klarsten liegen. Gerade im Bereich der Kreditwirtschaft hat sich in den letzten Jahren eine Entwicklung vollzogen, derzufolge sich die ursprünglichen unbestreitbaren Unterschiede in der Aufgabenstellung und der Geschäftsstruktur der einzelnen Institutsgruppen ziemlich verwischt haben. Es ist für jeden unübersehbar, daß in diesem Wirtschaftsbereich eine weitgehende Angleichung stattgefunden hat. Soweit ich die vorparlamentarische Diskussion zu diesen Fragen verfolgen konnte, glaube ich sagen zu können, daß dies auch, generell jedenfalls, von niemandem mehr ernsthaft bestritten wird.

Wenn die Bundesregierung von einem völligen Abbau der Steuerbegünstigungen Abstand genommen und sich nur für eine wesentliche Einschränkung entschieden hat, so aus der Überlegung heraus, daß mit diesem Schritt immerhin eine nicht unwesentliche Veränderung der bisherigen Situation ver-

knüpft ist. Nach Auffassung der Bundesregierung (C) empfiehlt es sich deshalb, an den Abbau mit einer gewissen Behutsamkeit heranzugehen, damit die Funktionsfähigkeit der betreffenden Kreditinstitute nicht gestört wird und ihr weiterer Aufbau sowie ihre kapitalmäßige Sicherung gewährleistet bleiben.

Die Bundesregierung hat alle gegen die vorgesehenen Steuersätze erhobenen Einwände sehr ernst genommen. Eine Beeinträchtigung der notwendigen Eigenkapitalbildung ließe sich im Interesse der Geldanleger in der Tat nicht verantworten. Es bedarf auch keiner besonderen Erwähnung, daß eine allgemeine nennenswerte Kreditverteuerung schon aus konjunkturpolitischen Gründen völlig unerwünscht wäre. Selbstverständlich soll das von der Bundesregierung angestrebte Wirtschaftswachstum nicht dadurch behindert oder gar unmöglich gemacht werden. Es ist auch nicht der Sinn einer gesetzlichen Neuregelung, neue Wettbewerbsverzerrungen nunmehr nach der anderen Seite hin, zuungunsten dieser Institute, zuschaffen.

Die Bundesregierung ist aber auf Grund von eingehenden Untersuchungen zu der Überzeugung gelangt, daß diese befürchteten Auswirkungen nicht eintreten werden. Bei Verwirklichung der vorgeschlagenen Steuersätze sind die Kreditinstitute nicht gezwungen, die zusätzliche Steuerbelastung auf die Kreditnehmer zu überwälzen, um so genügend Mittel aus dem laufenden Gewinn für die Eigenkapitalausstattung zu erhalten. Ganz abgesehen davon ist es sehr zweifelhaft, ob die Marktsituation eine solche Überwälzung überhaupt zulassen würde. Nach Auffassung der Bundesregierung haben die Kreditinstitute auch andere ausreichende Möglichkeiten, die künftige höhere Steuerlast auf anderem Wege als durch Zinserhöhungen aufzufangen. (D)

Von besonderer Bedeutung ist aber auch folgendes. Bei den **Untersuchungen zur Frage der Eigenkapitalbildung** hat die Bundesregierung nicht nur berücksichtigt, daß auch künftig eine weitere Expansion zu erwarten ist, sondern auch, daß bei verschiedenen Kreditinstituten in diesem Punkt zum Teil noch ein Nachholbedarf besteht. Gleichwohl haben die Berechnungen eindeutig ergeben, daß den von der Regierungsvorlage betroffenen Instituten bei den vorgeschlagenen Steuersätzen eine angemessene Eigenkapitalbildung ohne strukturelle Veränderungen und ohne entscheidende Änderung ihrer Geschäftspolitik, also auch ohne Verschlechterung der Kreditkonditionen, durchaus möglich ist.

Lassen Sie mich noch ein Wort dazu sagen, daß der Entwurf des Zweiten Steueränderungsgesetzes 1967 nicht auch für die Gruppe der **Kreditinstitute mit Sonderaufgaben**, insbesondere die Organe der staatlichen Wohnungspolitik, entsprechende Neuregelungen enthält, wie verschiedentlich kritisch vermerkt worden ist. Hier muß ich allerdings sagen: Aufgeschoben ist nicht aufgehoben. Die darüber laufende Enquete ist noch nicht abgeschlossen; sie wird in absehbarer Zeit abgeschlossen werden, und die Bundesregierung wird dann auf der Grundlage dieser Enquete ihre Entscheidung treffen und ihre Vorschläge den gesetzgebenden Körperschaften zuleiten.

(A) Bei diesen Instituten sind allerdings die Verhältnisse schwieriger; sowohl hinsichtlich ihrer Aufgabe als auch hinsichtlich der Wettbewerbssituation liegen dort die Verhältnisse viel unklarer und differenzierter als bei dem Problembereich, der hier geregelt werden soll. Die zur Feststellung der hier gegebenen Besonderheiten notwendigen Untersuchungen laufen bereits geraume Zeit. Sie konnten aber für dieses Gesetzgebungsverfahren nicht mehr termingerecht abgeschlossen werden. Sobald die Ergebnisse vorliegen, wird die Bundesregierung auch die geltenden Bestimmungen über die Besteuerung dieser Kreditinstitutsgruppen überprüfen. Für die mittelfristige Finanzplanung hat diese Frage auch deshalb keine so wesentliche Bedeutung, weil die dort in Frage stehenden Steuermehreinnahmen auch nicht annähernd den Umfang erreichen werden wie die hier in Betracht kommenden Mehreinnahmen.

Über die Bedeutung der Vorschläge der Bundesregierung für die Realisierung der mittelfristigen Finanzplanung brauche ich nicht viel zu sagen. Wir sind auf die mit ihnen verbundenen Mehreinnahmen angewiesen. Die Empfehlungen, die der Wirtschaftsausschuß und der Finanzausschuß dem Hohen Hause unterbreiten, bringen jedoch erhebliche Mindereinnahmen mit sich. Gegen die mittelfristige Finanzplanung ist ja gerade der Vorwurf erhoben worden, daß derjenige sich segne, der das Kreuz hat, daß also der Bund in diesem Falle nur an sich gedacht habe. Wenn der Bund aber Steuerverbesserungen vorschlägt, deren Ertrag zu zwei Dritteln den Ländern zukommt, war er sicherlich auch von der Überzeugung geleitet, daß die Länder diesen Segen nicht ausschlagen würden.

(Heiterkeit.)

Hier sind aber erhebliche Mindereinnahmen die unvermeidliche Folge, und die Überlegungen und Befürchtungen, die zu diesen Empfehlungen geführt haben, können nicht als begründet angesehen werden.

Die Bundesregierung würde es sehr begrüßen, wenn Sie dem Entwurf des Zweiten Steueränderungsgesetzes 1967 so, wie er vorliegt, zustimmen würden.

**Vizepräsident Dr. Altmeier:** Ich gebe das Wort Herrn Ministerpräsident Dr. Filbinger (Baden-Württemberg).

**Dr. Filbinger** (Baden-Württemberg): Herr Präsident, meine Herren! Ich gestatte mir, den Antrag des Landes Baden-Württemberg — Drucksache 440/3/67 — kurz zu begründen. Auch das Land Baden-Württemberg begrüßt die Absicht der Bundesregierung, Steuervergünstigungen im Kreditgewerbe abzubauen. Die Landesregierung von Baden-Württemberg ist jedoch nach sorgfältiger Prüfung zu der Überzeugung gelangt, daß die Bundesregierung mit ihrem Entwurf das vertretbare Maß überschritten habe. Unsere Rechnungsergebnisse stimmen nicht mit den Ergebnissen überein, die der Herr Bundesfinanzminister vorgetragen hat.

Herr Kollege Speckmann hat soeben die Empfehlung des Finanzausschusses bekannt gemacht, daß man den Körperschaftsteuersatz für die Einkünfte bestimmter Kreditinstitute aus dem langfristigen Geschäft sowie für die Sparkassen und ähnliche Institute einheitlich auf 35 v. H. festsetzen solle. Wir stimmen mit dem Votum des Wirtschaftsausschusses überein, daß dieser Steuersatz zwar für die Einkünfte aus dem langfristigen Kreditgeschäft durchaus sachgemäß ist, daß dagegen der Steuersatz für die Sparkassen und entsprechende Institute auf 30 v. H. festgesetzt werden sollte. Man darf nämlich die Funktion der Sparkassen und der Kreditgenossenschaften als öffentlich-rechtliche Kreditinstitute nicht übersehen, bei der zugegebenen Konkurrenzsituation, in der sie sich gegenüber den Geschäftsbanken befinden. Ein Steuersatz, der für diese Institute über 30 v. H. läge, würde nach unseren Berechnungen, die sehr sorgfältig unter Hinzuziehung der Ergebnisse dieser Institute und ihrer Verbände angestellt wurden, dazu führen, daß die Zinssätze ansteigen, und das ist ganz bestimmt das Letzte, was wir uns konjunkturell und strukturell wünschen können. Die Zinserhöhung würde insbesondere die Investitionen, die in den kommunalen Bereich fließen, für den Wohnungsbau und die mittelständische Wirtschaft gefährden.

Ich verweise noch darauf, daß im Rahmen des zweiten Konjunktur- und Strukturprogramms der Bundesregierung, das wir im Laufe der Sitzung noch beraten werden, Maßnahmen zur Verbilligung der Zinsen für Investitionskredite vorgesehen sind. Damit würde es nicht im Einklang stehen, mit dem vorliegenden Gesetzentwurf eine Maßnahme zu treffen, die zu einer Verteuerung der Zinsen führen muß. Deshalb bittet die Landesregierung von Baden-Württemberg das Hohe Haus, ihrem Antrage zuzustimmen.

**Vizepräsident Dr. Altmeier:** Keine Wortmeldungen mehr? — Ich schließe die Aussprache. Wir kommen zur Abstimmung.

Ihnen liegen vor die Drucksachen 440/1/67, 440/2/67 und 440/3/67. Ich lasse zunächst über den Antrag des Landes Baden-Württemberg in Drucksache 440/3/67 abstimmen, der im übrigen dahin zu ergänzen ist — ich darf darauf aufmerksam machen —, daß in Art. 3 Nr. 3 Buchst. d und e die entsprechenden Folgeänderungen für den Fall der Annahme vorzunehmen sind. Wird dieser Antrag angenommen, entfällt eine Abstimmung über die Empfehlungen des Finanzausschusses in Drucksache 440/1/67 und über den Antrag des Landes Schleswig-Holstein in Drucksache 440/2/67. Wer dem Antrag des Landes Baden-Württemberg zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Der Bundesrat hat damit gemäß Art. 76 Abs. 2 GG beschlossen, die soeben angenommenen Änderungen vorzuschlagen und im übrigen keine Einwendungen zu erheben. Der Bundesrat ist der Ansicht, daß das Gesetz, wie in den Eingangsworten bereits vorgesehen, seiner Zustimmung bedarf.

## (A) Punkt 4 der Tagesordnung:

**Zweites Programm der Bundesregierung für besondere konjunktur- und strukturpolitische Maßnahmen 1967/68** (Drucksache 441/67).

Zur Berichterstattung erteile ich das Wort Herrn Staatsminister Dr. Schedl (Bayern).

**Dr. Schedl** (Bayern), Berichterstatter: Herr Präsident, meine Herren! Die Bundesregierung hat gemäß dem Auftrag des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft dem Bundesrat ein „Paket“ von Vorlagen zugestellt, die der Realisierung gleichgewichtiger finanz- und konjunkturpolitischer Zielsetzungen dienen sollen. Schwerpunkte der beiden Teile dieses Pakets sind die mittelfristige Finanzplanung für den Zeitraum von 1967 bis 1971 und ein zweites Programm für besondere konjunktur- und strukturpolitische Maßnahmen 1967/1968. Über die Finanzplanung und die ersten Gesetzentwürfe zu deren Verwirklichung sind Sie bereits durch die Behandlung der ersten drei Punkte unserer Tagesordnung unterrichtet.

Der Wirtschaftsausschuß hat sich bei seinen Beratungen von der Überlegung leiten lassen, daß sämtliche Vorlagen insofern in einem engen sachlichen Zusammenhang stehen, als die fiskalpolitischen Maßnahmen konjunkturelle und die konjunkturpolitischen finanzielle Auswirkungen haben. Die Auffassung des Wirtschaftsausschusses kann dahin gehend interpretiert werden, daß er seine nicht unerheblichen Bedenken gegen die kontraktiv wirkenden etatpolitischen Maßnahmen aus folgenden Erwägungen glaubte zurückstellen zu können.

1. Die Sanierung der öffentlichen Finanzen, deren krisenhafte Entwicklung im vergangenen Jahr mitverantwortlich für die Rezession gemacht werden muß, ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Wiederverbesserung der Wachstumskonstellation.

2. Die Durchführung eines gezielten konjunkturpolitischen Programms zur Belegung der wirtschaftlichen Aktivität wird kurzfristig die kontraktiven Auswirkungen der Steuererhöhungen und der Kürzung der konsumtiven Ausgaben durch expansive Maßnahmen ausgleichen.

Um die bereits erkennbaren Ansätze zur konjunkturellen Besserung zu festigen und zu verstärken, hat die Bundesregierung gemäß § 6 Abs. 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft das bereits erwähnte **zweite konjunkturwirksame Programm** beschlossen.

Dieses Programm hat ein Ausgabevolumen von insgesamt 5,3 Milliarden DM. Mit dem ersten und zweiten Teil des Programms sollen Investitionen, insbesondere in den bedeutsamen Bereichen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Infrastruktur gefördert werden. Hierfür ist ein finanzielles Volumen von rund 2,3 Milliarden DM vorgesehen; davon sollen der Bund rund 1,7 Milliarden DM und die Länder rund 0,6 Milliarden DM leisten. Die Förderung des Baues von ca. 60 000 neuen Wohnungen sowie

die Förderung der Modernisierung von älteren Wohnungen und des Wohnungsbaues für Bundesbedienstete ist in dem dritten Teilprogramm vorgesehen. Für diese Maßnahmen sollen insgesamt 660 Millionen DM bereitgestellt werden. Hiervon sollen der Bund 300 Millionen DM und die Länder 360 Millionen DM tragen. Mit dem vierten Teilprogramm werden Infrastrukturmaßnahmen im Bereich der Gemeinden gefördert. Für diese Vorhaben sind 2 Milliarden DM bestimmt. Hiervon sollen der Bund 500 Millionen DM und die Länder und Gemeinden 1,5 Milliarden DM leisten. Im fünften Programmteil ist schließlich vorgesehen, daß Bundesunternehmen in Strukturgebieten zur Umstellung und Rationalisierung Kredite in Höhe von 300 Millionen DM durch den Bund gewährt werden.

Die Vertreter der Länder und Gemeinden im **Konjunkturrat** haben am 13. Juli 1967 ihre grundsätzliche Bereitschaft erklärt, das Programm zu unterstützen und durch eigene Maßnahmen zu ergänzen. In der Sitzung des Konjunkturrates am 3. August 1967 wurde das Programm in seinen Einzelheiten gebilligt. Mit diesem Programm wird neben den konjunkturpolitischen Gesichtspunkten im Interesse der Erweiterung des Angebotsspielraums auch strukturpolitischen Notwendigkeiten Rechnung getragen.

Der Wirtschaftsausschuß begrüßt die Initiative der Bundesregierung. Obwohl die Gefahr eines kumulativ abwärtsgerichteten Prozesses gebannt scheint, ist er in Übereinstimmung mit der Bundesregierung, der Bundesbank und mehreren wirtschaftswissenschaftlichen Instituten der Auffassung, daß es zur Wiederbelebung eines gesamtwirtschaftlichen Wachstums, das einen hohen Beschäftigungsstand sichert, zusätzlicher konjunkturpolitischer Maßnahmen bedarf.

Aus vergabetechnischen, aber auch aus konjunkturpolitischen Gründen empfiehlt der Wirtschaftsausschuß jedoch, die **Vergabetermine** über Ende Oktober 1967 hinaus zu **verlängern**. Er ist der Auffassung, daß dies in einzelnen Fällen im Interesse einer ausreichenden Prüfung und Vorbereitung der Maßnahmen erforderlich sein kann und daß bei einer Verlängerung der Vergabetermine das Programm, sofern sich die in Ansätzen bereits erkennbare Belegung der Wirtschaftstätigkeit als nachhaltig erweisen sollte, in seinem zeitlichen Ablauf konjunkturgerecht modifizierbar wird.

Im übrigen finden Sie die EntschlieÙung, die Ihnen der Wirtschaftsausschuß empfiehlt, in der Drucksache 441/1/67. Ich darf Sie bitten, dieser EntschlieÙung zuzustimmen.

**Vizepräsident Dr. Altmeier:** Ich erteile dem Herrn Bundeswirtschaftsminister das Wort.

**Dr. Schiller,** Bundesminister für Wirtschaft: Herr Präsident, meine sehr verehrten Herren! Ich darf zu Anfang dem Herrn Berichterstatter, Herrn Kollegen Schedl, sehr herzlich danken für die Darlegung des zweiten Konjunktur- und Strukturprogramms der Bundesregierung und für die positive Würdigung dieser Initiative.

(C)

(D)

(A) Am 2. Juni ds. Js. hat dieses Hohe Haus das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft verabschiedet. Wir waren uns damals alle darüber klar, daß eine schnelle Verabschiedung notwendig sei, weil die aktuelle Konjunkturlage es erforderte. Mit diesem zweiten Konjunktur- und Strukturprogramm macht die Bundesregierung nun erstmalig Gebrauch vom Stabilitäts- und Wachstumsgesetz. Wenn ich nochmals um die **Unterstützung der Länder** bitte, weil nur so dieses neue Programm gelingen kann, so bin ich mir der Bereitschaft der Länder jetzt völlig sicher, sowohl nach dem Bericht von Herrn Kollegen Schedl als auch nach den zweimaligen sehr ausführlichen, sehr detaillierten und sehr ergebnisreichen Verhandlungen im Konjunkturrat für die öffentliche Hand.

Das Konjunktur- und Strukturprogramm oder, wie es auch heißt, das zweite Programm der Bundesregierung für besondere konjunktur- und strukturpolitische Maßnahmen — ist in der Öffentlichkeit diskutiert worden. Wir begrüßen selbstverständlich diese Diskussion; gerade die Ergebnisse der Beratungen im Konjunkturrat und in der konzertierten Aktion, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und die kritisch beleuchtet wurden, sind ja ihrerseits — wie diese Kritiken und Anmerkungen — nicht ohne Einfluß auf die endgültige Gestaltung des Programms gewesen. Die Kundigen in dieser Angelegenheit sollten sehen, daß die Bundesregierung an diesem Dialog nicht nur teilgenommen, sondern aus diesem Dialog sogar ständig Lehren gezogen und bei ihren endgültigen Beschlüssen berücksichtigt hat. Mit guten Gründen verlangt das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz in § 2 Abs. 2 von der Bundesregierung eine besondere Begründung der Notwendigkeit der Maßnahmen.

(B) Der Text, der dem Bundesrat und dem Deutschen Bundestag entsprechend § 2 Abs. 2 übergeben wurde, ist sicherlich konjunkturell nicht völlig à jour, weil inzwischen wieder einige Wochen vergangen sind; deswegen ist der Vertreter der Bundesregierung verpflichtet, jetzt noch einige Worte im Sinne der konjunkturellen Analyse und der konjunkturpolitischen Begründung des Programms hinzuzufügen.

Die öffentliche Meinung ist im allgemeinen einheitlich für dieses zweite Programm, aber — wie ich schon sagte — unter Hinweis auf die Kritik. Es gibt auch einige abweichende Meinungen. Das ist durchaus nicht verwunderlich. Denn das Konjunkturbild ist zur Zeit tatsächlich sehr differenziert. Wir haben eine gespaltene Konjunktur mit unterschiedlichen Tendenzen. Einerseits deuten in den letzten Wochen und Monaten manche Indikatoren auf das **Ende der konjunkturellen Talfahrt** und auf den Beginn einer leichten Besserung hin.

Insbesondere sehen wir eine gewisse Stabilisierung einiger Erwartungs- und Beurteilungsgrößen. Der Ifo-Test zeigt im Juni und Juli eine weniger pessimistische Beurteilung der Geschäftslage durch die Unternehmer als in den vorhergehenden Monaten. Der Druck auf die Fertigwarenläger hat zwar nachgelassen. Während noch im Juni 48 v. H. der

(C) Unternehmer im Verbrauchsgüterbereich ihren Lagerbestand als zu hoch bezeichneten, waren es im Juli immerhin noch 33 v. H., was zeigt, daß die Konjunkturlage hier nicht ganz so unproblematisch ist; das wirft nachträglich wieder ein Licht auf das Thema, das vorhin hier behandelt worden ist, nämlich die Mehrwertsteuer und die Entlastung der Altvorräte. Wir haben sicherlich eine leichte Besserung der Auftragsentwicklung in der Industrie festzustellen. Aber die Inlandsbestellungen sind nach dem letzten Stand der Zahlen weiterhin erheblich unter dem entsprechenden Vorjahresstand. Die Industrieproduktion liegt mit minus 2,4 v. H. im Juli unter dem Vorjahresstand. Aber zugleich müssen wir anerkennen, daß diese Abnahme auch gegenüber dem Vormonat geringer ist als im Vorjahr. Wer befinden uns also in einer Besserung, damit sicherlich in einer Beendigung des weiteren konjunkturellen Rückgangs. Ich möchte es so sagen: Wir befinden uns zur Zeit in der Phase des Abbaues von Minuszahlen. Wir sind noch nicht in der Phase des Aufbaues von Pluszahlen. Das ist die konjunkturelle Lage.

Das Niveau der Zahlen, das Niveau der Indikatoren habe ich schon angedeutet mit der Industrieproduktion: minus 2,4 % im Juli, die Auftragseingänge in der Industrie im Juni noch immer minus 4,5 v. H. und arbeitstäglich minus 11,3 v. H. Die Unternehmererwartungen selber habe ich schon gekennzeichnet.

(D) Die Besserung der Erwartungen, die begrüßenswerte Besserung der Beurteilungsgrößen seitens der Unternehmer und seitens der überhaupt an der Wirtschaft Beteiligten ist sicherlich zu einem erheblichen Teil die **Konsequenz des ersten Investitionshaushalts** der Bundesregierung und der mit ihm damals verbundenen und bis zum 31. Oktober dieses Jahres laufenden Sonderabschreibungen. Aber die Besserung in der Psychologie, die Besserung in den Erwartungen ist auch eine Auswirkung der Ankündigung dieses zweiten Programms von Bund, Ländern und Gemeinden. Jede Veränderung, jede Kürzung, jede Abschwächung dieses zweiten Programms würde deswegen eine Enttäuschung für diejenigen bedeuten, die im Hinblick auf die Ankündigung dieses zweiten Programms ihre Dispositionen getroffen und ihre Erwartungen entsprechend positiv eingestellt haben. Wir sehen erste Keime spontaner Regungen der Konjunktur. Aber wir müssen mit diesem zweiten Programm die Ansätze für eine Konjunkturbesserung festigen und stärken. Wir können auch sagen, um wieder im gärtnerischen Bild zu bleiben: nach dem Harken und Jäten der anderen Aktionen und dem Säen müssen wir nun hüten und pflegen, damit diese Ansätze der Konjunkturbesserung von den spontanen Kräften des Marktes im Winter aufgenommen und weitergetragen werden.

Noch immer müssen wir feststellen, daß die Kapazitätsauslastung der deutschen Industrie mit 78 v. H. auf dem gleichen Stand wie im April liegt, in der Bauwirtschaft sogar nur bei 60 v. H. Noch immer müssen wir feststellen, daß der private Verbrauch in

(A) etwa stagniert; eine Folge der Flaute in der Einkommensbewegung seit Mitte vorigen Jahres. Die Lohn- und Gehaltssumme in der Industrie ist sogar in toto unter Vorjahresniveau, und der Anstieg der Auslandsnachfrage, welcher eine ganze Zeitlang die wesentliche Stütze unserer inneren Konjunktur war, ist stark abgeflacht.

Um es zusammenzufassen: Die Talfahrt ist zwar beendet, aber es ist noch nicht der Wiederanstieg eingetreten, und diesen Wiederanstieg aus den Ansätzen, die wir bemerken, zu fördern, ist unser gemeinsames Geschäft in diesem Hohen Hause im gemeinsamen Programm von Bund, Ländern und Gemeinden. Die Wirtschaft ist noch nicht aus allem heraus. Uns steht ein Winter bevor, der im Ausland zum Teil konjunkturell sehr ernst angesehen wird, ernster als bei uns, das darf ich freimütig sagen; aber auch diese Auswirkungen müssen wir einbeziehen. Wir wollen die Gefahr eines neuen Schwächeanfalls im Winter bannen. Es ist notwendig, da mit einem neuen Programm Vorsorge zu treiben, weil im kommenden Winter das erste Konjunkturprogramm auch monetär völlig abgewickelt sein wird und, wie gesagt, die Sonderabschreibungen für Investitionen ebenfalls beendet sein werden.

Die Zielsetzung des § 1 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes ist also nach wie vor gefährdet. Dort sind vier Ziele aufgestellt.

Erstens **hoher Beschäftigungsstand**. Nun, wir alle wissen: wir haben zwar einen gewissen saisonalen Rückgang der Arbeitslosigkeit. Aber wir haben immer noch jetzt im Hochsommer 377 000 Arbeitslose.

(B) Zweitens das Ziel: **außenwirtschaftliches Gleichgewicht**. Die ersten sieben Monate dieses Jahres haben uns einen Ausfuhrüberschuß von 10,1 Milliarden DM gebracht. Wir alle wissen, daß die deutsche Ausfuhr notwendig ist und daß auch die Ausfuhr-expansion für die Blüte unserer Wirtschaft und für die Steigerung unseres Lebensstandards notwendig ist. Aber wir alle wissen auch, daß ein Ausfuhr-überschuß, der sich etwa in diesen Größenordnungen weiterentwickeln würde und damit am Ende des Jahres Größenordnungen erreichen würde, die in bestimmten Gutachten, die im Frühjahr sehr beschimpft wurden, vorausgesagt wurden, kaum noch mit dem Terminus „außenwirtschaftlichen Gleichgewicht“ gleichzusetzen wäre; im Gegenteil. Ich weiß aus eigener Erfahrung, daß dieser Überschuß uns in bestimmten internationalen Verhandlungen eine gewisse Stärke gibt — und zu Recht —, eine Stärke, die der Arbeit von uns allen in dieser deutschen Wirtschaft zu verdanken ist. Aber zugleich kann uns dieser wachsende Ausfuhr- und Zahlungsbilanzüberschuß auch in die Lage bringen — er hat uns hin und wieder schon in die Lage gebracht —, daß wir international auf die Anklagebank rücken. Das wollen wir nicht gern, zumal wir entschlossen sind, außenwirtschaftliche Maßnahmen im Sinne der außenwirtschaftlichen Absicherung nicht zu treffen.

Drittens: **Stetiges und angemessenes Wachstum**. Wir alle sind uns wohl darüber im klaren, daß von einem stetigen und angemessenen Wachstum für das

erste Halbjahr 1967 keine Rede sein konnte. Die Schätzungen der Institute für die Entwicklung des realen Bruttosozialprodukts gehen auf ein Minus von 1,5 bis 2% für das erste Halbjahr 1967. Daß dieses Ziel also im Sinne des § 1 des Stabilitätsgesetzes gefährdet war und ist, darüber herrscht, glaube ich, in diesem Hause kein Zweifel. (C)

Das einzige Ziel, dem wir nahe gekommen sind — und wir sind froh darüber, daß wir so nahe an dem Ziel sind —, ist das vierte und nicht das unwichtigste: Die **Stabilität des Preisniveaus**. Ich wage noch einmal zu behaupten: Wenn sich dieses zweite Konjunktur- und Strukturprogramm auswirkt und wenn die Konjunktur auch aus autonomen Kräften weitergetragen wird und sich entfaltet, dann wird für die kommende Phase das Ziel der Preisniveaustabilität noch besser zu erreichen sein, weil nämlich in der dann kommenden Phase die Mehrauslastung der vorhandenen Industriekapazitäten auf jeden Fall Kostensenkungen mit sich bringen und damit keinen preissteigernden Effekt auslösen wird, sondern im Gegenteil.

Diesem zweiten Konjunktur- und Strukturprogramm der Bundesregierung haben die Länder und Gemeinden im Konjunkturrat — in jenem vorbereitenden Gremium — vorweg durch ihre aktive Mitarbeit zugestimmt. Weiterhin haben die Unternehmerverbände und die Gewerkschaften einmütig dieses Programm gebilligt. Erst heute hat der Präsident des Bundesverbandes der deutschen Industrie, Fritz Berg, in einem angesehenen „Handelsblatt“ wörtlich gesagt: „Unter diesen Umständen würde ich es daher für falsch halten, irgendwelche Abstriche an dem zweiten Konjunkturprogramm vorzunehmen.“ In einer nicht weniger angesehenen Wochenzeitung hat sich der Vorsitzende der IG-Metall, Otto Brenner, nicht minder deutlich für die konsequente Durchführung des zweiten Konjunktur- und Strukturprogramms der Bundesregierung ausgesprochen. Notabene ist diese Übereinstimmung auch ein Resultat der langen und fruchtbaren Diskussion in der konzertierten Aktion. Diese Übereinstimmung von Unternehmensseite und der gewerkschaftlichen Seite ist konjunkturpolitisch von Bedeutung, weil beide Seiten mitmachen wollen, die wesentlich und entscheidend sind für den weiteren Fortgang. Ich darf wohl bescheiden hinzufügen, daß diese Übereinstimmung auch für die Weiterentwicklung unseres Gemeinwesens gesellschaftspolitisch von Bedeutung ist. (D)

Das Zweite Konjunktur- und Strukturprogramm bedeutet, wie ich schon vorhin erwähnte, keine Gefahr für die Stabilität. Im Gegenteil, wir haben ausreichende Reserven in der Produktionssphäre; wir haben auch eine ausreichende Geldkapitalbildung; und die **Deutsche Bundesbank** hat sich, wie schon Herr Kollege Strauß erwähnte, zur Unterstützung dieses Zweiten Konjunktur- und Strukturprogramms bereit erklärt.

Sie hat zweierlei gesagt. Erstens, es dürfe nicht übersehen werden, daß eine verstärkte Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte gegenwärtig schon deshalb erforderlich ist, weil Unternehmen

(A) und Private im bisherigen Verlauf des Jahres wesentlich weniger Bankkredite in Anspruch genommen hätten — das alles ist dort auch zahlenmäßig nachzulesen —, und es sei festzustellen, daß die Scherenbewegung, die positive Bewegung im Sinne der Netto-Neuverschuldung des Staates, die an die Stelle der Verschuldung der Privaten getreten ist, keineswegs die Lücke kompensiert habe, die durch das Zurückweichen der privaten Verschuldung entstanden sei.

Die Deutsche Bundesbank hat noch eine zweite Voraussetzung formuliert. Ich erwähne sie hier im Hinblick auf eine Debatte, die vorhin stattfand und die sich auf wichtige Elemente der mittelfristigen Finanzplanung bezog. Die Deutsche Bundesbank hat nämlich klar und deutlich gesagt, daß sie unter der Voraussetzung an diesem Programm mitwirke und eine Unterstützung von 5,3 Milliarden DM gebe, daß die mittelfristige Finanzplanung in ihren wesentlichen, grundsätzlichen Zielen durch die öffentlichen Körperschaften und durch die gesetzgebenden Körperschaften verwirklicht wird. Ich muß auf diese Bedingung der Bundesbank hinweisen, eine Bedingung eines autonomen Gremiums. Sollten also im weiteren Verlauf des Verfahrens an der einen oder anderen Stelle Fragen auftauchen, die wesentliche Größenordnungen der mittelfristigen Finanzplanung berühren würden — Herr Kollege Strauß hat sich schon ähnlich mahrend geäußert —, dann müßte ich hinzufügen, daß für mich die Äußerung der Bundesbank entscheidend ist, für sie sei es eine wesentliche Voraussetzung, daß diese mittelfristige Finanzplanung in ihren Grundsätzen, in ihren Eckwerten, in ihren Größenordnungen realisiert wird. Das, meine sehr verehrten Herren, mußte, glaube ich, an dieser Stelle noch angeführt werden.

(B)

Nun ist von mancher Seite trotz dieser Übereinstimmung der Gewerkschaften, der Unternehmer, der Bundesbank, der Länder, der Gemeinden, der Bundesregierung hin und wieder gesagt worden, dieses Programm sei möglicherweise zu groß und könne zu einem Raketenstart, zu einer neuen Überhitzung in diesem Winter oder irgendwann führen.

Ich darf dazu folgendes sagen. Erstens, man sehe sich die Proportionen dieses Programms an. Es umfaßt mit 5,3 Milliarden DM nur wenig wehr als 1 Prozent des Sozialprodukt. Zweitens haben wir — Bund, Länder und Gemeinden — im kommenden Jahr oder in diesem Jahre ein öffentliches Haushaltsvolumen von jeweils etwa 150 Milliarden DM. Ich sage nun hierzu ganz deutlich: dieses Haushaltsvolumen, das sich also im nächsten Jahre in den Kernhaushalten des Bundes, der Länder und der Gemeinden niederschlägt, unterliegt dem Gebot des Stabilitätsgesetzes. Darüber darf kein Zweifel sein. Wenn es sich also an der einen oder anderen Stelle oder zu einem gewissen Zeitpunkt zeigen sollte, daß sich die öffentliche Nachfrage zu stark ausgedehnt hat, dann — so kann ich für meinen Kollegen von den Finanzen und für mich sagen — sind wir fest entschlossen, die **Instrumente**, die uns das Stabilitätsgesetz zur **Dämpfung** auferlegt, anzuwenden. Ich brauche die Instrumente im einzelnen gar nicht auf-

zuzählen. Mir ist im übrigen völlig klar, daß eine im Eventualfall dann notwendige Gegensteuerung auch bei den Ländern jetzt Gefallen und Unterstützung finden würde. (C)

Nach dem guten Beginn im Konjunkturrat zur Bekämpfung einer Rezession bin ich völlig zuversichtlich, daß sich dieser Geist eines **kooperativen und konstruktiven Föderalismus** auch in dem Falle bewähren wird, wenn es darum geht, etwa durch gemeinsame Beschlüsse nach den Paragraphen des Stabilitätsgesetzes bestimmte Maßnahmen zur Bekämpfung einer Überhitzung zu treffen. Deswegen: die Kompensation liegt nicht in der großen Variation dieses neuen Konjunkturprogramms. Natürlich, wir werden im Konjunkturrat für die öffentliche Hand im Oktober wieder zusammenkommen und auch die Auftragsgestaltung technisch besprechen und feststellen, ob das eine oder andere verlängert werden muß, ob der eine oder andere Termin verschoben werden muß. Aber das Konjunkturprogramm als solches muß laufen. Die Kompensationsmöglichkeit, wenn sie notwendig wäre, müßte in den Kernhaushalten des Jahres 1968 gegeben sein — wenn überhaupt notwendig! Die Relationen sind ja bekannt; ich habe sie genannt. 5 Milliarden DM sind gegenüber 150 Milliarden DM öffentlicher Finanzmasse etwa 3 Prozent. Wenn wir die öffentlichen Investitionsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden insgesamt nehmen, sind das normalerweise annähernd 40 Milliarden DM, d. h. dieses Programm hat einen Anteil von ca. 13 Prozent. Sollte es also in dem einen oder anderen Quantum — es ist ja dann nur ein Teilquantum dieses Programms — wirklich entgegen meiner festen Überzeugung zu groß sein, ist die Kompensations- und die Dämpfungsmöglichkeit im größeren Bereich gegeben, nicht im Programm selber. Ich glaube, in diesen Proportionen muß man es sehen, um dann zu dem Urteil zu kommen: dies ist ein Programm des Maßes und der Mitte. (D)

Im übrigen, meine sehr verehrten Herren, darf ich mich sehr herzlich **bedanken**, nicht nur für die gute begonnene und schon entwickelte **Zusammenarbeit im Konjunkturrat für die öffentliche Hand**, die ja so gut gewesen ist und sich so gut entwickelt hat, daß zu meiner Freude nun auch der Appetit auf einen Finanzrat gekommen ist, sondern auch dafür, daß alle Unkereien, die Länder würden nicht mitmachen oder nur „lip service“ leisten oder ähnliches, sich nicht bestätigt haben.

Mehrere Länder haben ihren Landtagen schon Konjunkturhaushalte unterbreitet; in mehreren Ländern stehen jetzt Konjunkturhaushalte in den Kabinetten zur Debatte; einige Länder sind noch in der Vorbereitung. Jeden Tag erfahren wir in der Bundesregierung neue Meldungen dieser Art. Wir freuen uns über diese Meldungen, weil sie von einem praktischen kooperativen Föderalismus zeugen und weil diese Meldungen im Widerspruch zu manchen Pauschalurteilen stehen, die man heute aus anderem Anlaß, etwa zum Thema Finanzverfassungsreform und ähnlichem, liest und vernimmt.

(A) Hier sieht man doch: in der Praxis der modernen Fiskal- und Konjunkturpolitik schweigen die Dogmatiker und die dogmatischen Gesichtspunkte, und man findet sich zur praktischen Kooperation zusammen, wie es jetzt jeden Tag zu bemerken ist. Dafür kann ich nur noch einmal Dank sagen.

Herr Kollege Schedl hat mit Recht darauf hingewiesen, daß mit diesem Programm auch der Akzent auf die strukturelle Seite unserer Wirtschaft gelegt wird. Wie Sie alle wissen, haben wir den Versuch unternommen, den Steinkohlenrevieren, dem Zonenrandgebiet und den Bundesausbau- und -fördergebieten ein doppeltes Gewicht im Verteilungsschlüssel zu geben. Über diesen Schlüssel haben sich Bund, Länder und Gemeinden im Konjunkturrat verständigt. Dabei geht es in diesen Regionen gerade darum, daß neue, fortschrittsträchtige, expansive Industrien angesiedelt werden, damit in diesen Gebieten die Umschaltung von zurückweichenden zu neuen Industrien reibungslos erfolgt. Das nenne ich Verbindung von Konjunkturpolitik und Strukturpolitik.

Aber ein Drittes muß ich noch hinzufügen. Wir haben in diesem Programm auch versucht, im Ausbau unserer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Infrastruktur einen Schritt nach vorne zu machen in dem Sinne, daß wir sagen — da befinden wir uns mit vielen in einer Meinung und in einer Überzeugung —: die Stunde der Rezession oder die Stunde der Flaute ist zugleich die Stunde der öffentlichen Investitionen. Das ist die Chance, einen Sprung nach vorn zu machen durch Ausbau unserer Einrichtungen in Wissenschaft und Forschung, im Gesundheitswesen, im Verkehrs- und Nachrichtenwesen, kurz und gut, unsere kommunale infrastrukturelle, unsere industrielle Umgebung moderner, effizienter und in manchen Fällen auch schöner zu gestalten. Auch das soll mit diesem Programm erreicht werden. Wir können es nur mit den Ländern und Gemeinden erreichen. Denn, wie die Zahlen es beweisen, entfallen 80 Prozent aller öffentlichen Investitionen auf die Länder und Gemeinden, der größere Teil davon auf die letztgenannte Gruppe. Deswegen ist die Kooperation hier entscheidend, und deswegen bitte ich Sie noch einmal, diesem Programm heute entsprechend dem Stabilitätsgesetz Ihre Zustimmung zu geben.

**Vizepräsident Dr. Altmeier:** Wird weiter das Wort gewünscht? — Das ist nicht der Fall. Ich darf Sie zur Abstimmung einladen. Ich lasse über die 3 Absätze der Empfehlung des Wirtschaftsausschusses in Drucksache 441/1/67 getrennt abstimmen.

Wer dem Abs. 1 zustimmt, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Abs. 2! — Das ist die Mehrheit.

Abs. 3! — Das ist ebenfalls die Mehrheit.

Ich stelle fest, daß der Bundesrat zu der Vorlage gemäß § 8 Abs. 1 Satz 4 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft die soeben angenommenen Entschließung gefaßt hat.

Ich rufe nun Punkt 5 der Tagesordnung auf:

(C) **Entwurf eines Gesetzes über Finanzierungshilfen aus Mitteln des ERP-Sondervermögens für Investitionen im Bereich der Gemeinden (ERP-Investitionshilfegesetz) (Drucksache 438/67).**

Ich gebe Herrn Staatsminister Dr. Schedl zur Berichterstattung das Wort.

**Dr. Schedl** (Bayern), Berichterstatter: Herr Präsident, meine Herren! Das Zweite Programm für besondere konjunktur- und strukturpolitische Maßnahmen sieht, wie bereits zu Punkt 4 der Tagesordnung in der Berichterstattung erwähnt, in seinem vierten Teilprogramm zusätzliche Investitionen für die Verbesserung der kommunalen Infrastruktur vor. Der Bund gewährt für diese Maßnahmen eine Finanzierungshilfe in Höhe von 500 Millionen DM. Sie wird durch ein besonderes ERP-Investitionshilfegesetz ermöglicht.

§ 1 des Entwurfs ermächtigt den Bundesschatzminister als Verwalter des ERP-Sondervermögens, Geldmittel bis zur Höhe von 500 Millionen DM zu beschaffen und sich zur Gewährung von Darlehen bis zu diesem Betrag zu verpflichten. Die Ermächtigung muß durch Bundesgesetz geschaffen werden, weil das ERP-Verwaltungsgesetz keine Möglichkeit bietet, für diese Aufgaben Mittel im Wege des Kredits zu beschaffen und Verpflichtungen zur Gewährung von Darlehen in entsprechender Höhe für mehrere Jahre einzugehen.

Zu den Bedenken des Wirtschaftsausschusses, daß das ERP-Sondervermögen zur Finanzierung von Vorhaben eingesetzt wird, die seiner ursprünglichen Zweckbestimmung nicht entsprechen, erklärte der Vertreter der Bundesregierung, daß das ERP-Sondervermögen durch die Vergabe dieser Kredite nicht belastet werde. Es handele sich hier vielmehr — ähnlich wie im Falle des Leistungsförderungsgesetzes — um ein Sondervermögen, das mit dem ERP-Sondervermögen nichts zu tun habe.

In der Begründung zu dem Entwurf wird zwar einleitend in Absatz 2 ausgeführt, der Bundeshaushalt werde das ERP-Sondervermögen insoweit freistellen, als die Zinseinnahmen aus den auf Grund des Gesetzesentwurfs gewährten Darlehen nicht ausreichen, um die vom Sondervermögen aufgenommenen Kapitalmarktmittel zu verzinsen. Diese Verpflichtung sollte jedoch nach Auffassung des Wirtschaftsausschusses — ähnlich wie in § 2 des Leistungsförderungsgesetzes vom 22. April 1965 — auch im Gesetz selbst ihren Niederschlag finden.

Der Wirtschaftsausschuß hat daher den Ihnen in der Drucksache 438/1/67 vorliegenden Beschluß gefaßt und im übrigen einstimmig beschlossen, dem Bundesrat zu empfehlen, gegen den Gesetzesentwurf keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zu erheben.

Ich bitte Sie, dem Votum des Wirtschaftsausschusses beizutreten.

(C)

(D)

(A) **Vizepräsident Dr. Altmeier:** Wird das Wort gewünscht? — Bitte, Herr Bundesminister Professor Schmid!

**Dr. Schmid,** Bundesminister für Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder: Herr Präsident, meine Herren! Ich möchte nur einen Satz sagen. Ich bin ermächtigt, diesem Hohen Hause mitzuteilen, daß das Bundeskabinett beschlossen hat, diese Anregung Ihres Ausschusses zu übernehmen.

**Vizepräsident Dr. Altmeier:** Wir kommen dann zur Abstimmung über die Drucksache 438/1/67, und zwar lasse ich unter Ziff. 1 über die Empfehlung des federführenden Wirtschaftsausschusses zu § 1 abstimmen. Wer zustimmt, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

Ziff. 2 entfällt dadurch.

Demnach hat der Bundesrat **beschlossen**, zu dem Gesetzentwurf die soeben angenommene **Änderung vorzuschlagen** und **im übrigen keine Einwendungen** gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zu erheben.

Punkt 6 der Tagesordnung:

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank** (Drucksache 437/67).

(B) Ich bitte zur Berichterstattung Herrn Staatsminister Dr. Schedl (Bayern).

**Dr. Schedl** (Bayern) Berichtersteller: Herr Präsident, meine Herren! Die hier und dort in der Öffentlichkeit vertretene Auffassung, daß der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank einen inflationistischen Trend in der Schuldenpolitik der öffentlichen Hand erkennen lasse, wird vom Wirtschaftsausschuß nicht geteilt.

Der Entwurf sieht bekanntlich eine **Verdoppelung** der bei der Verabschiedung des Bundesbankgesetzes im Jahre 1957 festgelegten **Plafonds für Kassenkredite an Bund und Länder** vor. Die Plafonds für die Bundesbahn und Bundespost sollen von 400 auf 600 bzw. 200 auf 400 Millionen DM erhöht werden. Mit der Verdoppelung der Plafondshöchstgrenze für den Bund auf 6 Milliarden DM und für die Länder auf 40 DM je Einwohner bzw. für die Stadtstaaten auf 80 DM je Einwohner nach der letzten amtlichen Volkszählung wird für das zu erwartende weitere Anwachsen der Haushalte und damit im Zusammenhang stehender zeitweiliger Kassenkredite ein auf längere Sicht ausreichender Spielraum gewonnen.

Die Bundesregierung folgt mit dieser Vorlage der Entschließung des Bundesrates anlässlich der Verabschiedung des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft in der Sitzung vom 2. Juni dieses Jahres. Eine die Stabilität gefährdende Ausweitung der monetären Gesamtnach-

frage ist mit der vorgesehenen Verdoppelung der Plafonds nicht zu befürchten. (C)

Laut ausdrücklicher Bundesvorschrift darf die Bundesbank den öffentlichen Haushalten Kassenkredite nur kurzfristig zur Verfügung stellen, d. h. die Kredite müssen regelmäßig in verhältnismäßig kurzen Fristen gelilgt werden. Die Kassenkredite dienen somit lediglich dem **Ausgleich von Schwankungen in den öffentlichen Kassenmitteln**. Im übrigen ist eine den konjunkturellen Erfordernissen widersprechende Ausnutzung der Plafonds schon deshalb nicht zu befürchten, weil die Bundesbank bei der Entscheidung über die Gewährung solcher Kredite selbstverantwortlich und von politischen Weisungen unabhängig ist.

Der Wirtschaftsausschuß empfiehlt aus diesen Erwägungen dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zu erheben.

Der Finanzausschuß ist der Auffassung, daß die bisherige Regelung über die Höhe des Kassenkreditplafonds der **Zunahme der Bevölkerung** nicht Rechnung trägt, weil amtliche Volkszählungen, wie die Erfahrung zeigt, nur alle acht bis zehn Jahre durchgeführt werden. Er empfiehlt daher, wie in der vorliegenden Drucksache angegeben, bei der Festsetzung der Plafonds von der **fortgeschriebenen Bevölkerungszahl** auszugehen.

**Vizepräsident Dr. Altmeier:** Ich danke dem Herrn Berichtersteller. Wird das Wort gewünscht? — Bitte, Herr Bundesminister Dr. Schiller. (D)

**Dr. Schiller,** Bundesminister für Wirtschaft: Herr Präsident, meine Herren! Wie Herr Kollege Dr. Schedl schon sagte, geht dieser Gesetzentwurf der Bundesregierung auf einen Wunsch des Bundesrates anlässlich der Verabschiedung des Stabilitätsgesetzes zurück. Wir sind uns auch in der Beurteilung der Notwendigkeit der Vergrößerung der Kassenkreditplafonds völlig einig. Nur schlägt die Bundesregierung nach wie vor hier vor, es bei **festen Plafonds** zu belassen.

Der Vorschlag, der hier wiedergegeben wurde, würde zweierlei bedeuten. Einmal würde er ein dynamisches Element in die Berechnung der Kassenkreditplafonds hineinbringen. Die ganze Angelegenheit ist natürlich unter einem psychologischen Gesichtspunkt zu beurteilen. Ich habe jetzt schon mehrfach gelesen: Länder fordern Dynamisierung der Kassenkreditplafonds.

Natürlich handelt es sich hier in dem einen oder anderen Fall gar nicht einmal um eine positive Dynamisierung; es kann sich sogar um eine negative Dynamisierung handeln, wenn in einem Land die Bevölkerung zurückgeht. Das wird dabei allerdings nicht gesehen. In der Optik sieht es so aus, als ob hier irgendwie eine Dynamik durch variable Kassenkreditplafonds — die proportional zur fortgeschriebenen Bevölkerung sich verändern — eingebaut würde.

(A) Zweitens — dies ist vielleicht auch ein äußerlicher Grund — würde der Vorschlag, den Herr Kollege Dr. Schedl vorgetragen hat, bedeuten, daß wir den Text des Bundesbankgesetzes verändern müßten. Wir haben uns bisher — weil wir wissen, daß das Bundesbankgesetz ein *noli me tangere* ist und sein muß — darauf beschränkt, in Übereinstimmung übrigens mit den Herren der Bundesbank, nur die Ziffern und kein Wort in dem bisherigen Gesetz zu verändern, um nicht einmal den Schatten der Andeutung einer Änderung der Befugnisse der Bundesbank in diesem Bereich zu erzeugen. Daher sind im Regierungsvorschlag nur Zahlen verdoppelt bzw. verändert worden.

Aus diesen beiden Gründen schlägt die Bundesregierung vor, es beim Grundsatz fester Plafonds zu belassen. Angesichts der ohnehin vorgesehenen Verdoppelung der Kassenkreditplafonds durch diesen Entwurf teilen wir nicht die Auffassung des Bundesrates, daß darüber hinaus noch nach der fortgeschriebenen Bevölkerung kontinuierlich variiert werden müßte.

Im übrigen haben Kundige ausgerechnet, daß der „Gewinn“ für einige Länder bei dieser Dynamisierung sich in der Größenordnung von 0 bis maximal 2 v. H. halten würde; „Gewinn“ heißt hier Anhebung des Kassenkreditplafonds.

Ich gebe deshalb im Namen der Bundesregierung zu bedenken, ob Sie, meine Herren, diesen Gedanken der „Dynamisierung“ nicht lieber fallen lassen und die Vorlage der Bundesregierung übernehmen sollten, weil wir damit optischen und psychologischen Schwierigkeiten in der Öffentlichkeit aus dem Wege gehen würden.

(B)

**Vizepräsident Dr. Altmeier:** Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor. Wir haben über die Drucksache 437/1/67 abzustimmen, die gerade dieses Problem behandelt, von dem soeben gesprochen wurde.

Wer dem Vorschlag des Finanzausschusses unter Ziff. 1 zustimmt, den bitte ich um das Handzeichen. — Das ist die Mehrheit.

(C) Ich darf darauf aufmerksam machen, daß der Bundesrat seinerzeit bei der Verabschiedung des Bundesbankgesetzes die **Auffassung** vertreten hat, daß **das Gesetz seiner Zustimmung bedarf**. Ich möchte Ihr Einverständnis voraussetzen, daß wir an dieser Auffassung festhalten und daß die Eingangsworte des vorliegenden Gesetzentwurfs entsprechend zu ändern sind.

Ich stelle fest, daß dagegen keine Einwendungen erhoben werden.

Dann stelle ich weiter fest, daß der Bundesrat **beschlossen** hat, zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank die soeben angenommenen **Änderungen vorzuschlagen** und **im übrigen keine Einwendungen gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zu erheben**.

Meine Herren, wir sind damit am Ende der heutigen sehr bedeutsamen Tagesordnung. Ich glaube, wir dürfen uns gegenseitig dazu beglückwünschen, daß es uns gelungen ist, in diesen Stunden in wirksamer Weise zu den hochbedeutsamen Vorlagen Stellung zu nehmen und entsprechende Beschlüsse zu fassen.

Ich möchte allen Herren danken, die trotz der Ferien gekommen sind. Ich möchte ein besonderes Wort des Dankes den beiden Ausschüssen — Wirtschaftsausschuß und Finanzausschuß — aussprechen; denn sie mußten ja schon vorher in mehreren Sitzungen das erarbeiten, was wir heute zum Abschluß gebracht haben.

(D) Die nächste offizielle Sitzung des Bundesrates wäre am 13. Oktober. Es hängt aber von der Arbeitslage und von dem Arbeitsergebnis des Bundestages zu den verschiedenen Gesetzen ab, ob sich unter Umständen noch vorher eine weitere Sondersitzung als notwendig erweist. In diesem Fall werden Sie im Laufe der nächsten Tage unterrichtet werden.

Ich danke Ihnen und schließe die Sitzung.

(Ende der Sitzung 13.15 Uhr.)

#### Feststellung gemäß § 34 der Geschäftsordnung

Einsprüche gegen den Bericht über die 312. Sitzung sind nicht eingelegt worden; damit gilt der Bericht gemäß § 34 der Geschäftsordnung als genehmigt.