

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Kommissionsdrucksache
042

Von: Hans-Peter Friedrich [hans-peter.friedrich@bundestag.de]
Gesendet: Mittwoch, 15. August 2007 10:22
An: menze kom-bundesrat
Betreff: Positionspapier = Kommissionsdrucksache

Sehr geehrte Frau Menze,

anbei übermittele ich Ihnen wie telefonisch besprochen das
Positionspapier von Herrn MdB Dr. Friedrich mit der Bitte, dieses in
eine Kommissionsdrucksache "zu verwandeln".
Beste Grüße und vielen Dank
i.A. Katharina Döring

--

Büro
Dr. Hans-Peter Friedrich MdB
Stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Platz der Republik 1
11011 Berlin

Tel. 030 / 227 77490
Fax.: 030 / 227 76040



Dr. Hans-Peter Friedrich (Hof)

Mitglied des Deutschen Bundestages
Abgeordneter des Wahlkreises Hof / Wunsiedel
Mitglied der Föderalismuskommission II

Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Büro: Dorotheenstr. 100, Zi. 3.122
☎ (030) 227 - 77 490
FAX (030) 227 - 76 040
✉ hans-peter.friedrich@bundestag.de

Wahlkreis

Schützenstraße 1
95028 Hof
☎ (09281) 30 96
FAX (09281) 18 33 0
✉ hans-peter.friedrich@wk.bundestag.de

Mögliche Neufassung einer Schuldengrenze

07. August 2007

Bei der Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist die Begrenzung der Verschuldung sowohl des Bundes als auch der Länder ein zentrales Anliegen. Auf allen Ebenen lässt sich eine steigende Staatsverschuldung feststellen. Insgesamt beträgt der Schuldenberg in Deutschland mittlerweile rund 1.500 Mrd. Euro, wovon mehr als 900 Mrd. Euro zu Lasten des Bundes gehen. Die Schuldenstandsquote betrug 2006 mit 67,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) mehr als das 3,6-fache derjenigen des Jahres 1970. Schuld an dieser fatalen Entwicklung hat auf Bundesebene maßgeblich die bestehende Neuverschuldungsgrenze des Art. 115 Grundgesetz (GG), die sich als wirkungslos erwiesen hat. So wurde nicht nur die Ausnahmeregel des Art. 115 Absatz 1 Satz 2 GG exzessiv in Anspruch genommen. Auch der Begriff der öffentlichen Investitionen als Maßstab für die zulässige Verschuldung ist nach heute mehrheitlicher Auffassung zu weit gefasst. Ergebnis ist, dass hohe Zinsausgaben die Handlungsspielräume der öffentlichen Haushalte immer mehr einengen. Allein die jährlichen Zinszahlungen des Bundes belaufen sich mittlerweile auf rund 39 Milliarden Euro.

Trotz aktuell guter Haushaltszahlen ist die Situation der öffentlichen Haushalte also nach wie vor prekär. Hierüber können auch steigende Mehreinnahmen und die aktuell günstige Konjunktur nicht hinwegtäuschen. Zum gleichen Schluss kamen die Experten anlässlich der Anhörung am 22. Juni 2007. Übereinstimmend wurde dort gefordert, den Weg in den Schuldenstaat mit allen Mitteln zu stoppen. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem jüngsten Urteil zum Bundeshaushalt 2004 eine Revision der Schuldenregeln gefordert und dem Gesetzgeber einen unmissverständlichen Handlungsauftrag erteilt.

Die Regierungszeit der Großen Koalition der 60er Jahre markiert den Beginn des Weges in den Schuldenstaat. Die heutige Große Koalition hat die historische Aufgabe, diese Entwicklung zu stoppen. Wir haben die Verpflichtung, künftigen Generationen solide Staatsfinanzen zu hinterlassen. Diese müssen die erforderlichen

Handlungsspielräume einräumen, den dann aktuellen Herausforderungen gerecht werden zu können. Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik ist ein Ziel, das alle verantwortlichen politischen Kräfte in unserem Lande anstreben sollten.

Leitlinie für die künftige Schuldenpolitik muss dabei das Ziel ausgeglichener Haushalte sein. Hierfür ist die Einführung verschärfter und bindender Verschuldungsgrenzen unerlässlich.

Unabhängig davon, welcher Weg hierfür eingeschlagen wird: Er muss gewährleisten, dass die Regeln des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts sichergestellt werden, die einen strukturell ausgeglichenen Haushalt verlangen. Gleichzeitig müssen künftige Regeln, so die Erfahrungen der Vergangenheit, einfach, klar, glaubwürdig, für die Öffentlichkeit nachvollziehbar und nicht manipulierbar sein.

Sich bei der Begrenzung der Neuverschuldung an den „Investitionen“ zu orientieren hat sich als nicht sinnvoll erwiesen. Die Manipulationsanfälligkeit des Investitionsbegriffs ist offensichtlich. Dies könnte verstärkt werden durch eine Erweiterung des Investitionsbegriffs, wie er mancherorts gefordert wird. Auch die diskutierte Unterscheidung zwischen Brutto- und Nettoinvestitionen führt zu erheblichen Abgrenzungsproblemen und Manipulationsgefahren.

Um einfache und klare Regeln zu gewährleisten, muss eine Begrenzung der Nettoneuverschuldung also nicht mehr mit Hilfe eines irgendwie definierten Investitionsbegriffs versucht werden. Art 115 GG sollte gestrichen und durch eine Neuregelung ersetzt werden.

Als Leitsatz hierfür gilt: Der Bund legt unter Berücksichtigung der konjunkturellen Lage und der staatlichen Vermögenstransaktionen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vor. Der Ausgleich sollte dabei über einen Konjunkturzyklus hinweg sichergestellt sein, da auf diese Weise ein weiterer Anstieg des Schuldenstandes vermieden wird. Dabei kommt es in konjunkturell schlechten Zeiten zu antizyklisch wirkenden Haushaltsdefiziten. Andererseits entstehen aber in konjunkturell guten Zeiten auch entsprechende Haushaltsüberschüsse.

Die Berechnung erfolgt mit Verfahren, die von der Europäischen Kommission zur Ermittlung der konjunkturunabhängigen und damit auszugleichenden Einnahme- und Ausgabenanteile des Haushalts verwendet werden. Bei der hierbei gebrauchten Produktionsfunktion wird das Bruttoinlandsprodukt aus den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital berechnet („Cobb-Douglas-Produktionsfunktion“). Die Produktionsfunktion enthält darüber hinaus noch eine weitere Variable, mit der die Effizienz und der Nutzungsgrad der beiden Produktionsfaktoren berücksichtigt wird.

In Übereinstimmung mit diesen Methoden sollten auch bei den Einnahmen die Privatisierungserlöse als Einmaleffekte außer Betracht bleiben.

In Anlehnung an das Gutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (März 2007) und mit Blick auf die positiven Erfahrungen in der Schweiz bietet es sich an, ergänzend ein Ausgleichskonto zu führen. Hierauf werden Fehlbeträge gebucht, die sich aus Schätzabweichungen bei

der Ermittlung der konjunkturbereinigten Haushaltssalden oder aus unvorhergesehenen Haushaltsfehlbeträgen ergeben. Im Ergebnis würde es damit zu kurzfristigen Haushaltsdefiziten kommen, die aber in den Folgejahren auszugleichen sind. Die für die einzelnen Haushaltsjahre verbuchten Fehlbeträge sind auf dem Ausgleichskonto gesondert auszuweisen.

Sie müssen innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren jeweils vollständig zurückgeführt werden. Dadurch bleiben die Schulden der Vergangenheit nicht nur wegen der jährlichen Zinsbelastungen, sondern auch mit ihren Tilgungen im Haushaltsgedächtnis. Gleichzeitig lässt eine solche Schuldenbremse den politisch Verantwortlichen in gesonderten Fällen einen hinreichenden Spielraum, um auf ungünstige Entwicklungen zu reagieren.

Um die notwendige Haushaltsdisziplin sicherzustellen, darf der Saldo des Ausgleichskontos 1% des durchschnittlichen nominalen BIP der dem Haushaltsjahr vorangegangenen 5 Jahre nicht übersteigen.

Sollte im laufenden Haushaltsjahr der maximal zulässige Fehlbetrag des Ausgleichskontos erreicht oder überschritten werden, ist die Bundesregierung verpflichtet, umgehend ein Haushaltssanierungsprogramm vorzulegen. Aus diesem muss hervorgehen, auf welche Weise der Fehlbetrag ausgeglichen werden soll. Zu denken ist hierbei an eine Kürzung der Ausgaben oder eine Verbesserung der Einnahmesituation. Ergänzt werden muss dieses durch einen genauen Zeitplan zur vollständigen Rückführung der auf dem Ausgleichskonto verbuchten Bundesschuld.

In Ausnahmefällen kann es selbstverständlich immer zu besonders schwerwiegenden, unvorhersehbaren Situationen kommen, die ein Abweichen von der Regel erforderlich machen, um den Staat handlungsfähig zu halten. Zu denken ist etwa an Naturkatastrophen o. ä. In solchen Ausnahmesituationen muss es dem Staat möglich sein, zusätzliche Ausgaben zu beschließen. Voraussetzung ist jedoch eine 2/3-Mehrheit im Parlament. Nur so kann Missbräuchen vorgebeugt und die Verantwortung des gesamten Parlaments eingefordert werden.

Anlage: Formulierungsvorschläge für Änderungen im Grundgesetz und Haushaltsgrundsätzegesetz



Neufassung einer Schuldengrenze: Formulierungsvorschläge

I. Änderung des Grundgesetzes

Art. 115 GG wird wie folgt geändert:

a) Die Absatz 1 und 2 werden aufgehoben

b) Folgende Absätze werden eingefügt:

„(1) Der Bund legt einen ausgeglichenen Haushalt ohne strukturelle Neuverschuldung vor.“

„(2) Schwankungen, die sich aufgrund der konjunkturellen Entwicklung ergeben, sind zu berücksichtigen. Dabei ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) bei Normalauslastung im Verhältnis zum tatsächlichen BIP heranzuziehen.“

„(3) In besonderen Ausnahmefällen, die einen außergewöhnlichen Finanzbedarf begründen, kann mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages von den Regelungen des Absatzes 1 abgewichen werden. Solche Ausnahmefälle können insbesondere schwere Naturkatastrophen und Unglücksfälle sein.“

„(4) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

II. Änderungen im Haushaltsgrundsätzegesetz

- Für den Bundeshaushalt gibt es ein Ausgleichskonto. Auf dem Ausgleichskonto sind Fehlbeträge für die jeweiligen Haushaltsjahre zu buchen, die aufgrund von Schätzabweichungen bei der Berechnung des strukturellen Haushaltssaldos und aufgrund der Ausgabe- bzw. Einnahmefekte von unvorhersehbaren Haushaltsfehlbeträgen im Vollzug entstehen.
- Der durch jährliche Fehlbeträge aufgrund von Schätzabweichungen und sonstigen Haushaltsmaßnahmen für alle Haushaltsjahre zusammen entstehende negative Saldo des Ausgleichskontos darf einen Betrag von 1 % des durchschnittlichen nominalen Bruttoinlandsproduktes der dem Haushaltsjahr vorangegangenen fünf Jahre nicht überschreiten.
- Die für die einzelnen Haushaltsjahre verbuchten Fehlbeträge sind auf dem Ausgleichskonto jeweils gesondert auszuweisen. Die jährlichen Fehlbeträge sind innerhalb eines Zeitraumes von jeweils fünf Jahren vollständig zurückzuführen.
- Sollte im laufenden Haushaltsjahr der höchstens zulässige Fehlbetrag des Ausgleichskontos erreicht oder überschritten werden, ist die Bundesregierung verpflichtet, umgehend ein Haushaltssanierungsprogramm vorzulegen. Aus diesem muss hervorgehen, auf welche Weise, d. h. ob durch Einnahmeverbesserungen oder durch Ausgabenkürzungen, der Fehlbetrag ausgeglichen werden soll.
- Ein genauer Zeitplan zur vollständigen Rückführung der auf dem Ausgleichskonto verbuchten Bundesschuld ist vorzulegen.