



Fritz Kuhn
Fraktionsvorsitzender
Alexander Bonde
Sprecher für Haushaltspolitik
Mitglieder des Deutschen Bundestages
Bündnis 90 / Die Grünen

Fritz Kuhn, Alexander Bonde, MdB · Platz der Republik 1 · 11011 Berlin

An die
Kommission zur Modernisierung der
Bund-Länder-Finanzbeziehungen

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

Arbeitsgruppe 1
AG 1 – 11

Fritz Kuhn
Tel.: 0 30 / 2 27 – 7 18 96
Fax: 0 30 / 2 27 – 7 68 96
e-mail: fritz.kuhn@bundestag.de
www.fritz-kuhn.de

Alexander Bonde
Tel.: (030) 227 – 7 16 91
Fax: (030) 227 – 7 69 91
e-Mail: alexander.bonde@bundestag.de

Berlin, 02.09.2008

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

unter Bezugnahme auf das Schreiben der Kommissionsvorsitzenden vom 11. Juli 2008 übersenden wir Ihnen unsere Eckpunkte für eine dauerhafte Schuldenbegrenzung sowie als Anlage den am 03. Juli 2007 von der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen beschlossenen Gesetzentwurf zum Zukunftshaushalt inklusive des Begleitgesetzes zum Zukunftshaushaltsgesetz.

Diese Eckpunkte und die Gesetzentwürfe bitten wir der Arbeitsgruppe 1 als Diskussionsgrundlage zur Kenntnis zu geben.

Mit freundlichen Grüßen

Eckpunkte für eine dauerhafte Schuldenbegrenzung

Bündnis 90/ Die Grünen

Seit Einsetzung der Föderalismuskommission II sind über 20 Monate vergangen. In derselben Zeit ist allein der Schuldenstand des Bundes um einen zweistelligen Milliardenbetrag angewachsen. Diese Entwicklung fand vor dem Hintergrund kräftig sprudelnder Steuereinnahmen und in einem ausgezeichneten wirtschaftlichen Umfeld statt. Für konjunkturell schwächere Zeiten stehen weder die materiellen noch die formalen Grundlagen bereit. Die öffentlichen Finanzen surfen auf der Welle stark gewachsener Einnahmen, sind aber noch lange nicht krisenfest. Es besteht ein großer politischer Handlungsbedarf, verbindliche Regeln zu schaffen, die ein weiteres stetiges Ansteigen der Staatsverschuldung, insbesondere in Zeiten wirtschaftlicher Schwäche, verhindern. Die bestehenden institutionellen Schranken des Grundgesetzes, besonders die Artikel 109 und 115, sind hierfür ungeeignet und müssen reformiert werden.

Die der AG 1 der Föderalismuskommission II bisher zugeleiteten Beiträge tragen diesem politischen Handlungserfordernis, aufbauend auf dem Eckpunktepapier der Vorsitzenden, nur teilweise Rechnung. Sie werden auch nicht immer dem Anspruch der Kommission gerecht, Maßnahmen mit dem Ziel zu erarbeiten, die Finanzbeziehungen von Bund und Ländern den veränderten Rahmenbedingungen für Wachstum- und Beschäftigungspolitik anzupassen. Dies gilt mit Blick auf die notwendige Einführung verbindlicher „Schuldenbremsen“ in besonderem Maß. Dies gilt aber auch für die Errichtung eines Stabilitätsrates, den wir unterstützen. Jedoch lehnen wir die von Finanzminister Steinbrück vorgelegte Variante ab, da diese auf Sanktionen gegenüber dem Bund verzichtet. Besonders fatal ist, dass es entgegen den politischen Sonntagsreden, keine Vorschläge gibt, welchen Beitrag der Föderalstaat zur Steigerung der Bildungsausgaben leisten kann.

In den nachfolgenden Eckpunkten nennen wir daher die dringend erforderlichen Bestandteile einer effektiven, nachhaltigen Schuldenbremse für Bund und Länder. Außerdem weisen wir einen Weg, wie durch die Einführung eines Bildungssoli, die Anschubfinanzierung zur Steigerung der Qualität und Quantität von Teilhabeinfrastruktur gesichert werden kann.

1. Zinshilfe als föderale Verpflichtung und Chance

Eine verbindliche Schuldenbremse für Bund und Länder kann nicht ohne Lösung der Altschuldenfrage eingeführt werden. Dies haben auch die Ergebnisse der AG Haushaltsanalyse sowie die Stellungnahme des rheinlandpfälzischen Finanzministers Deubel hierzu noch einmal verdeutlicht. Bund und Länder sind daher gefordert, gemeinsam solchen Bundesländern, deren Zinslasten deutlich über dem Durchschnitt der Ländergesamtheit liegen, eine Zinshilfe zu gewähren. Eine Befristung der Zinshilfe ist anzustreben: Dazu bietet sich das Jahr 2019 an, in welchem der Solidarpakt ausläuft.

Zur Finanzierung der Zinshilfe stehen überschüssige Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag bis 2019, d.h. Einnahmen, welche die Ausgaben für den Solidarpakt bis 2019 übersteigen, zur Verfügung. Gegenwärtig fließen die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag dem Bund alleine zu. Der Bund könnte bei

diesen Überschüssen auf einen Teil verzichten und zwar auf den nach klassischer Steuererlegung bei der Einkommensteuer den Ländern (42,5%) und Kommunen (15%) zustehenden Teil, um so die Zinshilfe finanzschwacher Länder zu finanzieren. Damit stünden der Zinshilfe rd. 32 Mrd. Euro bis 2019 zur Verfügung.

Voraussetzung für diese Zinshilfe ist, dass die finanzschwachen Länder durch konsequente Konsolidierungsmaßnahmen ihrer Verpflichtung zum Schuldenabbau nachkommen. Zur Vermeidung von Fehlanreizen ist ein Stichtag in der Vergangenheit (z.B. 31. Dezember 2007) zur Feststellung des Altschuldenbestands zu vereinbaren.

2. Einführung des Bildungssoli zur Steigerung der Bildungsausgaben

Die Anpassung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern mit Blick auf die veränderten Rahmenbedingungen für Wachstum- und Beschäftigungspolitik erfordert auch Antworten auf die Frage nach einer Steigerung der Bildungsausgaben. In Sonntagsreden wird vielfach die Notwendigkeit betont, die Qualität und den Umfang des deutschen Bildungs- und Forschungssystems zu steigern. Es mangelt jedoch an konkreten Vorschlägen, die unterdurchschnittlichen deutschen Bildungsausgaben mindestens an das durchschnittliche Niveau der OECD-Staaten anzupassen.

Als Ergebnis der Föderalismusreform I liegt die Finanzierung der Bildungsaufgaben in erster Linie in der Verantwortung der Länder. Durch eine Reform der Finanzbeziehungen werden diese finanziell ertüchtigt, eigene Schwerpunkte für Bildungsaufgaben zu setzen. Jedoch müssen die Länder beim Aufbau einer adäquaten Teilhabeinfrastruktur in der Anfangsphase durch den Bund unterstützt werden. Den Finanzierungsanteil des Bundes bildet der Bildungssoli. Dieser Bildungssoli finanziert sich aus den ab 2010 überschüssigen Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag, die nach Abzug der Zinshilfe beim Bund verbleiben. Der Bundesanteil zur Anfangsfinanzierung einer verbesserten Teilhabeinfrastruktur beträgt damit bis 2019 über 20 Mrd. Euro.

3. Quantitativ bindende und konjunkturreagible Schuldenregel

Die Anhörung der Föderalismuskommission II zu den Finanzthemen hat ergeben, dass sich die Gutachter zumindest in einer Frage weitgehend einig sind, nämlich dass konjunkturbedingte Schwankungen des Finanzierungssaldos vor allem für den Bund hingenommen werden sollten. Gleichzeitig wurde aber auch betont, dass konjunkturbedingte Defizite innerhalb eines Konjunkturzyklus (z.B. sieben Jahre) verbindlich auszugleichen sind und somit über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichene Haushalte vollzogen werden müssen.

Der Vorschlag aus NRW zur Änderung des Art. 109 Abs. 3 GG kommt diesen Vorgaben sehr nahe. Demnach ist ein Haushaltsdefizit in engen Grenzen zulässig und es besteht gleichzeitig die Verpflichtung, dieses innerhalb eines engen Zeitraums von drei Jahren zurückzuführen. Unbefriedigend ist jedoch, dass im Gesetzestext darauf verzichtet wird, dieses Defizit in einen Konjunkturzusammenhang zu stellen.

Die Vorschläge des BMF zur Änderung der Artikel 109 und 115 GG gestatten in ihrer Kurzversion neben dem konjunkturellen Defizit eine unbestimmte zusätzliche

Kreditaufnahme. Dies ist völlig inakzeptabel und läuft den Zielen der Föderalismuskommission diametral entgegen, die steigende Staatsverschuldung wirksam zu begrenzen. Vielmehr besteht die Gefahr, dass der Artikel 115 GG weiter aufgeweicht wird.

Am Konsequenteften wird das Zukunftshaushaltsgesetz von Bündnis 90/ Die Grünen dem Anspruch zum verbindlichen Ausgleich von Haushaltsdefiziten über einen Konjunkturzyklus hinweg gerecht (Bundestagsdrucksache 16/5955, 16/5954, Kommissionsdrucksache 40). Wir fordern, dass Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft dem Ziel „eines über einen Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalts“ Rechnung tragen müssen. Darüber hinaus werden Bund und Länder aber ebenso verpflichtet, ihr Handeln auf die Schaffung eines ökologischen und gesamtwirtschaftlichen Gleichwichts hin, unter Beachtung der Interessen der künftigen Generation, auszurichten. Hier spiegelt sich die Zielsetzung der Kommission wider, in ihren Reformbestrebungen den geänderten Rahmenbedingungen für Wachstums- und Beschäftigungspolitik Rechnung zu tragen.

4. Qualitative Bindung der strukturellen Neuverschuldung

Die staatlichen Einnahmen reagieren nicht nur auf aktuelle konjunkturelle Entwicklungen, sondern werden langfristig ebenso durch die Qualität der öffentlichen Haushalte bestimmt. In diesem Sinne tragen staatliche Nettoinvestitionen zu steigenden Einnahmen in der Zukunft bei, indem sie das Wirtschafts- und Wachstumspotential vergrößern. Vor diesem Hintergrund kamen unter anderem der Sachverständigenrat sowie Müller und Hartwig in ihren Gutachten für die Föderalismuskommission II zur dem Ergebnis, dass neben den über einen Konjunkturzyklus erlaubten Krediten staatliche Nettoinvestitionen kreditfinanzierungsfähig sein sollen. Hierbei ist zu beachten, dass der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff zwar oft als unzulänglich empfunden wird, aber dennoch von den Gutachtern für eine nettoinvestitionsorientierte Kreditaufnahme empfohlen wurde.

Der Vorschlag des BMF zur Änderung der Grundgesetzartikel 109 und 115 sieht in der Langfassung eine über die konjunkturelle Verschuldung hinausgehende erweiterte ständige Kreditaufnahme für Bund und Länder in Höhe von 0,5% des BIP vor. Wofür diese Kredite aufgenommen werden sollen, bleibt im Gesetzesvorschlag unbeantwortet. Offenbar soll hier eine Hintertür eingebaut werden, durch die allgemeine Finanzierungsdefizite des Bundeshaushalts abgedeckt werden können, die sich z.B. durch steigende Personal- oder Zinsausgaben ergeben. Mit diesem Vorschlag tritt BMF Bestrebungen entgegen, die Kriterien für die Qualität öffentlicher Haushalte zu verbessern. Aus diesen Gründen halten wir die Langfassung des BMF-Vorschlages für falsch und lehnen ihn als zu unspezifisch ab.

Um sicherzustellen, dass Kredite außerhalb der konjunkturellen Finanzierungsschwankungen wachstumswirksam eingesetzt werden, bleibt gegenwärtig nur der Rückgriff auf den haushalterischen Investitionsbegriff. Entscheidend ist jedoch, wie auch der Sachverständigenrat empfohlen hat, dass im Gegensatz zum bestehenden Artikel 115 GG, nur die Nettoinvestitionen kreditfinanzierungsfähig sein dürfen. Nettoinvestitionen stärken den Kapitalstock der Öffentlichen Hand und sichern damit die Zukunftsfähigkeit unserer Volkswirtschaft.

Solche Investitionen mit einer den Kapitalstock stärkenden positiven Rendite erlauben deren Kreditfinanzierung. Privatisierungen und kalkulatorische Abschreibungen, welche nachweislich den Kapitalstock schmälern, müssen daher von den Investitionsausgaben abgezogen werden. Es ist bei der haushaltsrechtlichen Definition wachstumswirksamer Investitionen die derzeit strenge Abgrenzung zwischen Ausgaben in Beton und solchen in Bildung und Forschung aufzuheben. Durch Wegfall zunehmend unsinniger Infrastrukturprojekte können Nettoinvestitionen im Bereich der Bildung finanziert werden, ohne die erlaubte Gesamtkreditlinie ausweiten zu müssen. Für diskutabel halten wir es daher, dass die gesamtstaatliche konjunkturunabhängige strukturelle Nettokreditaufnahme weder 0,5% des BIP noch die Höhe der Nettoinvestitionen übersteigen darf

Im Zukunftshaushaltsgesetz der Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen finden sich konkrete Vorschläge, mit denen eine nettoinvestitionsorientierte Kreditaufnahme verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich abgesichert werden kann.

5. Verlässliche und verbindliche Finanzplanung

Das bisherige Haushaltsaufstellungsverfahren, wonach die Ressorts ihre Finanzierungswünsche anmelden und die Nettokreditaufnahme nach den Etatberatungen als Residualgröße die Finanzierung absichert, ist kontraproduktiv für eine nachhaltige Haushaltspolitik. Nicht die Ausgaben dürfen die Einnahmen und damit schließlich die Kreditaufnahme bestimmen, sondern die verfügbaren Einnahmen bestimmen den Umfang der Ausgaben. Für die Ressorts muss daher eine Ausgabenlinie bei ihren Anmeldungen zum Etatentwurf bindend sein.

Eine kontinuierlich verlässliche Haushaltsplanung erfordert einen hohen Grad der Verbindlichkeit bei der Finanzplanung. Derzeit können die Eckdaten der Finanzplanung jährlich durch den Finanzminister ohne nähere Begründung für Abweichungen gegenüber den Vorjahren angepasst werden. Um den Verbindlichkeitsgrad zu erhöhen, muss die Finanzplanung Gegenstand der parlamentarischen Beratungen und als Gesetz vom Parlament beschlossen werden.

Sowohl das Haushaltsstabilisierungsgesetz der Finanzbehörde Hamburg als auch im Zukunftshaushalt finden sich Formulierungsvorschläge zur gesetzlichen Verankerung einer solchen verbindlichen Finanzplanung. Diese Überlegungen müssen bei der Formulierung eines Gesetzespakts berücksichtigt werden.

6. Einbindung der kommunalen Ebene erforderlich

Die Gutachter haben in ihren Stellungnahmen für die Anhörung der Föderalismuskommission II zu den Finanzthemen betont, dass eine Schuldenregel Bund, Länder und Gemeinden sowie deren Sonderhaushalte umfassen sollte. Insofern ist es nicht nachvollziehbar, dass in den vorliegenden Vorschlägen die kommunale Ebene ausgeklammert wird. Während BMF die Sozialversicherungssysteme u.a. mit Verweis auf die Finanzierungssystematik sinnvollerweise aus dem Schuldenregime ausnimmt, erscheinen die Argumente für den Ausschluss der kommunalen Ebene nicht schlüssig.

Abgesehen von einigen Ausnahmen zeigt sich immer wieder, dass die Bundesländer Haushaltspolitik zu Lasten ihrer Kommunen betreiben. Die kommunale

Finanzausstattung erfolgt nicht immer systematisch nach Maßgabe der Bedarfe der jeweiligen Gebietskörperschaft, sondern oft nur nach Kassenlage der Länder. Diese Entwicklung spiegelt sich in dem durch Not geborenen Trend wider, kommunale Aufgaben außerhalb des Kommunalhaushalts oder Defizite über Kassenkredite zu finanzieren.

Die Einbeziehung der Kommunen in das vorgeschlagene Sanktionszahlungsaufteilungsgesetz (SZAG) bietet unseres Erachtens keinen wirksamen Schutz. Während Schuldenregeln durch Bund und Länder jährlich zu beachten sind, greift das SZAG erst, wenn Sanktionszahlungen verhängt werden. Daher ist es notwendig, die Kommunen in die gemeinsamen Schuldenregeln von Bund und Ländern einzubeziehen.

Für eine langfristige Stabilisierung der kommunalen Einnahmen ist es zudem erforderlich, dass die Länder den Kommunen für die Erfüllung ihrer Aufgaben und auch für die Übernahme neuer Aufgaben oder neuer Aufgabenstandards ausreichende Finanzmittel zur Verfügung stellen. Die Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 GG muss daher ergänzt werden durch eine verfassungskonforme Garantie der Mindestfinanzausstattung sowie durch eine duale Finanzgarantie, also eine allgemeine Finanzgarantie als Mindestausstattung für den Kernbereich der Selbstverwaltungsaufgaben sowie ein finanzkraftunabhängiger Mehrbelastungsausgleich bei Übertragung oder Ausweitung von Aufgaben.

7. Zusammenfassung

Aus den voran stehenden Überlegungen lassen sich folgende zentrale Eckpunkte zusammenfassen, für welche sich vor allem im Zukunftshaushaltsgesetz konkrete gesetzestechnische Formulierungsvorschläge finden:

- a) Zwingende Voraussetzung für die Einführung einer Schuldenbremse ist die Gewährleistung einer Zinshilfe für stark verschuldete Länder, z.B. aus einem Teil der überschüssigen Einnahmen des Solidaritätszuschlags.
- b) Zur Anschubfinanzierung für notwendige Teilhabeinfrastrukturinvestitionen sind die Bund-Länder Finanzbeziehungen auch durch die Einführung eines Bildungssoli zu modernisieren.
- c) Bund und Länder führen eine quantitativ bindende und konjunkturereagible Schuldenbremse ein. Konjunkturelle Defizite sind über einen Konjunkturzyklus hinweg auszugleichen.
- d) Die Qualität öffentlicher Haushalte ist durch eine nettoinvestitionsorientierte Kreditaufnahme und den Verzicht auf unspezifische, strukturelle Kreditermächtigungen zu verbessern. Die gesamtstaatliche strukturelle Neuverschuldung darf also 0,5% des BIP und die Ausgaben für Nettoinvestitionen nicht übersteigen.
- e) Für die Haushaltsaufstellung ist eine gesetzliche Verankerung des Top-Down-Ansatzes sowie die parlamentarische Befassung mit der Finanzplanung in Form eines Finanzplanungsgesetzes erforderlich.
- f) Die Kommunen sind in die gemeinsame Schuldenbremse von Bund und Länder einzubinden und die duale Finanzgarantie verfassungsrechtlich zu verankern.

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Anja Hajduk, Alexander Bonde, Anna Lührmann, Kerstin Andreae, Grietje Bettin, Katrin Göring-Eckardt, Priska Hinz (Herborn), Dr. Uschi Eid, Omid Nouripour, Christine Scheel, Irmingard Schewe-Gerigk, Rainer Steenblock, Wolfgang Wieland und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Handlungsfähigkeit von Haushaltspolitik in der Zukunft

A. Problem

Die derzeit vorhandenen gesetzlichen Regelungen zur Haushalts- und Finanzplanung stoßen an Grenzen, wenn es um die Bewältigung der drängenden Aufgabe der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte geht. Gesetzliche Regelungen aus den 1940er, 1950er und 1960er Jahren sind veraltet, wenn es darum geht, die Zukunftsfähigkeit der öffentlichen Haushalte aufrechtzuerhalten.

Die aktuell steigenden Mehreinnahmen des Staates und die aktuell günstig verlaufende Konjunktur dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die finanzielle Situation der öffentlichen Hand nach wie vor prekär ist. Grundsätzlich nutzt die Bundesregierung die gute Konjunktur nicht konsequent, um den Haushalt zu konsolidieren. So weisen der Bundeshaushalt 2007 und die vorgelegte Finanzplanung erhebliche Deckungslücken auf. Neue Kredite im zweistelligen Milliardenbereich bleiben so notwendig, um die Ausgaben finanzieren zu können. Zahlreiche andere EU-Länder hingegen können in der derzeitigen Situation bereits Überschüsse erwirtschaften und so für schlechtere Zeiten Vorsorge leisten.

Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland nimmt stetig zu. Die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote hat sich in den vergangenen zehn Jahren auf weit über 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erhöht. Der gesamtstaatliche explizite Schuldenstand von 1,5 Billionen Euro bindet in Bund, Ländern und Kommunen zunehmend öffentliche Mittel. Allein die jährlichen Zinszahlungen des Bundes belaufen sich mittlerweile auf 39 Mrd. Euro. Diese hohe Staatsverschuldung geht zulasten von Zukunftsinvestitionen. Die Schulden zur Finanzierung konsumtiver Ausgaben in der Gegenwart müssen unsere Kinder mit Zinseszins zurückzahlen, wodurch ihre Chancen und Gestaltungsmöglichkeiten in unverantwortlicher Weise eingeschränkt werden.

Die vorhandenen institutionellen Schranken im Grundgesetz (GG), besonders die einschlägigen Artikel 109 und 115, haben diese Entwicklung nicht verhindern können; sie sind nicht nur wirkungslos, sondern gar schädlich. Die ursprüngliche Fassung des Artikels 115 GG erlaubte Kredite „nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben für werbende Zwecke“. Gegen die Empfehlungen der Troeger-Kommission beschloss die erste große Koalition 1969 die derzeit in Kraft befindliche niedrige Hürde zur Aufnahme von Krediten in Artikel 115 GG. Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des

Wachstums der Wirtschaft hat sich nicht als wirksam erwiesen. Das mit diesem Gesetz verbundene Ziel, Haushaltspolitik antizyklisch und damit über den Zeitraum eines Konjunkturzyklus ausgeglichen zu gestalten, wird nicht erreicht.

B. Lösung

Wir brauchen eine Neuausrichtung der institutionellen Rahmenbedingungen, besonders eine Ausgabenregel, welche die erlaubten Ausgaben an die Entwicklung der Einnahmen bindet. Eine solche Regel begrenzt wirksam die Verschuldung. So sollen in konjunkturell guten Zeiten Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet werden. In konjunkturell schlechten Zeiten sind antizyklisch wirkende Haushaltsdefizite zulässig. Über einen Konjunkturzyklus betrachtet ergeben sich so ausgeglichene Haushalte. Dieses Modell orientiert sich an der 2003 eingeführten Schweizer Schuldenbremse.

Über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichene Haushalte gewährleisten eine Verstetigung der Schuldenstandsquote. Durch jährliches Wachstum der Volkswirtschaft wird gar auf diesem Wege der schrittweise Abbau der Schuldenstandsquote erreicht.

Von den im Laufe eines Konjunkturzyklus aufzunehmenden und schließlich auch wieder abzubauenen Krediten abgesehen werden zwei weitere Möglichkeiten der Kreditfinanzierung ermöglicht. Die Nettoinvestitionen des Bundes dürfen kreditfinanziert werden. Da Nettoinvestitionen nachweislich den Kapitalstock des Bundes steigern helfen und dadurch den nachfolgenden Generationen Mehrwert erbringen, ist eine Kreditfinanzierung gerechtfertigt. Der derzeitige schwammige und aufgeweichte Investitionsbegriff allerdings ist enorm modernisierungsbedürftig. Nachweislich den Kapitalstock des Bundes schmälern Transaktionen müssen als Desinvestition von den Investitionen abgezogen werden. Zu den Desinvestitionen gehören sämtliche Privatisierungserlöse und die Abschreibungen auf das bestehende Vermögen. Auch Zuweisungen an das Ausland dürften nicht kreditfinanziert werden.

Über die Kreditierung von Nettoinvestitionen hinaus kann mit den Stimmen von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages eine weitere Kreditaufnahme beschlossen werden.

Deckungslücken im Haushaltsvollzug, welche durch Schätzfehler im Aufstellungsverfahren begründet sind und durch Kredite finanziert werden müssen, werden in einem Ausgleichskonto verrechnet. Wird dieses Ausgleichskonto nachhaltig übermäßig belastet, so sind hinzutretende weitere Defizite in den Folgejahren abzubauen. Der Schwellenwert, ab welchem Schätzfehler abzubauen sind, sollte bei 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, also rund 50 Mrd. Euro liegen.

Zur Umsetzung konjunkturgerechter Haushaltspolitik und einer Neuformulierung des Investitionsbegriffs muss die Haushaltspolitik auf einer verlässlicheren und verbindlicheren Datenbasis aufbauen. Daher ist es erforderlich, die Eckdaten der jährlich durch den Bundesminister der Finanzen vorzulegenden Finanzplanung vom Bundestag beschließen zu lassen.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Bund, Länder und Kommunen werden durch vorliegendes Gesetz nicht mit Kosten belastet. Durch dieses Gesetz werden im Gegenteil die zunehmende Verschuldung gestoppt und damit die langfristige finanzielle Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand erhalten.

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Handlungsfähigkeit von Haushaltspolitik in der Zukunft

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates folgendes Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 109 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft dem Ziel der Schaffung eines ökologischen und gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, eines über einen Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalts dem Prinzip der Nachhaltigkeit sowie den Interessen der künftigen Generationen Rechnung zu tragen.“

b) Absatz 4 wird aufgehoben.

c) Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 4.

d) Absatz 5 wird aufgehoben.

2. Artikel 115 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden die Sätze 2 und 3 aufgehoben.

b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Kredite zur Finanzierung von Nettoinvestitionen sind zulässig.“

c) Nach Absatz 2 werden die folgenden Absätze 3 bis 5 eingefügt:

„(3) Die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben dürfen die konjunkturbereinigten Einnahmen nicht übersteigen. Ausgaben für Nettoinvestitionen und Einnahmen aus Krediten werden hierbei nicht berücksichtigt.

(4) In besonderen Ausnahmefällen, die einen außergewöhnlichen Finanzbedarf begründen, kann mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages von den Regelungen der Absätze 2 und 3 abgewichen werden. Solche Ausnahmefälle können insbesondere schwere Naturkatastrophen und Unglücksfälle sein.

(5) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 4. Juli 2007

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Die durch das vorliegende Gesetz vorgenommenen gesetzlichen Grundgesetzänderungen geben dem Haushaltsgesetzgeber ein verbindliches und belastbares Instrumentarium an die Hand, die öffentlichen Haushalte wieder zurück ins Lot zu führen. Die Einführung einer Schuldenbremse, die stärkere Ausrichtung der Ausgaben an zukunftsfähigen und nachhaltigen Investitionen sowie eine verbindlichere Finanzplanung bilden einen harmonischen Dreiklang auf dem Weg zur Gesundung der öffentlichen Finanzen. Die dringliche Reform der gesetzlichen Rahmenbedingungen im Haushaltswesen wird durch das vorliegende Zukunftshaushaltsgesetz maßgeblich und grundlegend vorangetrieben.

Ein parallel zu verabschiedendes Zukunftshaushaltsgesetz-Begleitgesetz (ZukHGBeglG) regelt die notwendigen Anpassungen und Veränderungen im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, der Bundeshaushaltsordnung und im Haushaltsgrundsätze-gesetz.

Bei der konkreten Umsetzung der Regelungen des Zukunftshaushaltsgesetzes bedarf es eines zeitlich angemessenen und strukturierten Übergangs von der derzeitigen Haushaltsgesetzgebung hin zur Umstellung auf die neuen Maßgaben. Diese Umstellung muss unter der Maßgabe erfolgen, dass keinerlei ungesunde und abrupte Auswirkungen auf den Verlauf der Konjunktur und das volkswirtschaftliche Gesamtwohl zu beklagen sind. Besonders in zwei Bereichen müssen die Auswirkungen des Übergangs abgefedert werden.

Die Regelungen des Zukunftshaushaltsgesetzes bringen einerseits für die Neufassung des Investitionsbegriffs und die dann erlaubte Kreditierung der Nettoinvestitionen erhebliche Veränderungen im Vergleich zur bestehenden Ausgangslage. Mit Blick auf alle berechnete Kritik an der derzeit völlig schwammigen und ausgeferten Begrifflichkeit der Investition und deren Finanzierung nach Artikel 115 GG führt die beabsichtigte Neubetrachtung des Investitionsbegriffs (Bruttoinvestitionen zu Nettoinvestitionen) zu einem neuen Umgang mit Investitionen und deren Finanzvolumen. Dabei ist neben der Berücksichtigung von Privatisierungserlösen und kalkulatorischen Abschreibungen auch die Neufassung der Definition von Investitionen für diese Bereinigung der tatsächlich geleisteten Investitionsausgaben verantwortlich. Der derzeitige (verfälschte) Investitionsbegriff führt im Durchschnitt der letzten Haushaltsjahre zu Investitionsausgaben von rund 25 Mrd. Euro. Nach der Neufassung des Investitionsbegriffs nach den Maßgaben des Zukunftshaushaltsgesetzes beträgt die Nettoinvestition des Bundes im Durchschnitt der letzten Haushaltsjahre rund 5 Mrd. Euro. In Jahren mit geringer Investitionstätigkeit war sogar eine Desinvestition, also eine negative Investitionsrate zu verzeichnen.

Um also den Übergang zwischen alter und neuer Regelung abzufedern und machbar umzusetzen, wird vorgeschlagen, einen Zeitraum von vier Haushaltsjahren zuzulassen, in welchem die Transformation zwischen bestehender und modernisierter Regelung vollzogen werden sollte. Am Ende dieses Vierjahreszeitraums ist sodann die Regelung des

Zukunftshaushaltsgesetzes vollständig und umfassend in Kraft. Die Ausgestaltung des Übergangszeitraums und die konkrete Fassung der Übergangsregelungen sind in einem noch zu beschließenden Zukunftshaushaltsgesetz-Ausführungsgesetz (ZukHGAusG) zu beschließen (vgl. Artikel 115 Absatz 6 – neu).

Dieses noch zu beschließende Zukunftshaushaltsgesetz-Ausführungsgesetz regelt neben der Überleitung zwischen altem und neuem Investitionsbegriff einerseits ebenso andererseits den Übergang zwischen alter bestehender gesetzlicher Regelung und deren Modernisierung für den Umgang mit dem derzeit vorhandenen erheblichen strukturellen Defizit.

Das strukturelle Defizit stellt die Finanzierungslücke im laufenden Haushaltsvollzug zwischen steten und regelmäßig zu verzeichnenden Einnahmen auf der einen Seite und den laufenden Ausgaben auf der anderen Seite dar. Ohne Einmal löse aus Privatisierungen und natürlich ohne die erheblichen Nettoneuverschuldungen gelingt es der Bundesregierung derzeit nicht, die Deckungslücke zwischen laufenden regelmäßigen Einnahmen und Ausgaben zu schließen. Das strukturelle Defizit des Bundeshaushalts beläuft sich im Durchschnitt der vorangegangenen Haushaltsjahre auf rund 30 Mrd. Euro. Mit den derzeit sprudelnden Steuereinnahmen ist dieses strukturelle Defizit auf rund 10 bis 15 Mrd. Euro pro Haushaltsjahr geschrumpft.

Um den Mechanismus der konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft in einer Situation beginnen zu lassen, in welcher ein gesunder Normalzustand die Basis bildet, also sowohl der Konjunkturverlauf auf durchschnittlichem Niveau steht als auch das strukturelle Defizit getilgt wurde, wird hier ein Zeitraum von zwei Haushaltsjahren vorgeschlagen. Schon für das Jahr 2009 ist ein ausgeglichener Haushalt möglich. Im Haushaltsjahr 2009 wäre also das strukturelle Defizit gleich Null. Für das Haushaltsjahr 2010 bedeutet dies, dass bei dessen Aufstellung die Regelungen des Zukunftshaushaltsgesetzes in Bezug auf das strukturelle Defizit ohne Ausnahmen vollumfänglich wirken.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a

Die bestehende Regelung des Artikels 109 GG, in welcher die Ausrichtung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern an den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gefordert wird, greift inzwischen zu kurz. Ebenso wichtig wie das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht sind die Ziele des über einen Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalts und eines ökologischen Gleichgewichts das Prinzip der Nachhaltigkeit sowie die Interessen der künftigen Generationen. Mit diesen Ergänzungen der Werte und Anforderungen an die Haushaltswirtschaft wird die Haus-

haltspolitik ihrer zentralen Herausforderung der Sicherung der Zukunftsfähigkeit gerecht.

Zu den Buchstaben b bis d

Die konjunkturgerechte Steuerung des Bundeshaushalts erfolgt zukünftig durch die Regelungen des Artikels 115 GG. Deshalb wird Absatz 4 an dieser Stelle formal überflüssig und inhaltlich in Artikel 115 GG – neu – ersetzt.

Zu Nummer 2

Zu Buchstabe a

Die Regelung der Höhe der Einnahmen und deren Bindung an die Höhe der Investitionsausgaben wird in den Absätzen 2 bis 5 grundlegend neu geregelt. Deshalb wird an dieser Stelle entsprechend gestrichen.

Zu Buchstabe b

Zu Absatz 2

Die Nettoinvestitionen stärken den Kapitalstock des Bundes. Investitionen sichern die Zukunftsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Investitionen mit einer zukünftigen positiven Rendite erlauben deren Kreditfinanzierung. Aus diesem Grund macht Artikel 115 Abs. 2 die Finanzierung der Nettoinvestitionen über Kredite möglich. Der derzeitige Investitionsbegriff allerdings ist hierfür nicht zu gebrauchen, da er nicht die angeführten Kriterien einer positiven Rendite der getätigten Ausgaben garantiert. Privatisierungserlöse und kalkulatorische Abschreibungen, welche nachweislich den Kapitalstock schmälern, müssen von den getätigten Ausgaben für Investitionen abgezogen werden. Ein solcher derart bereinigter Nettoinvestitionsbegriff kann schließlich herangezogen werden, wenn die Kreditfinanzierung in Anspruch genommen wird. Eine vorzunehmende Neufassung des § 13 der Bundeshaushaltsordnung (Zukunftshaushaltsgesetz-Begleitgesetz) normiert den Begriff der Nettoinvestition.

Zu Buchstabe c

Artikel 115 Abs. 3 ist die grundlegende Verankerung des Mechanismus konjunkturgerechter Haushaltswirtschaft. Diese beinhaltet zwei zentrale Vorgaben:

Erstens: Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht. Damit setzt Artikel 115 Abs. 3 die Maßgabe des Artikels 109 um, bei der Haushaltswirtschaft des Bundes dem Ziel der Schaffung eines ökologischen und gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, eines über einen Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalts, dem Prinzip der Nachhaltigkeit sowie den Interessen der künftigen Generationen Rechnung zu tragen.

Zweitens: Der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben richtet sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen.

Artikel 115 verankert so also einen institutionellen Mechanismus, der strukturelle Ungleichgewichte im Bundeshaushalt verhindert und damit zur Stabilisierung der nominellen Bundesschuld und damit schließlich zum Abbau der Schuldenquote beiträgt. Über einen Konjunkturzyklus hinweg soll der Saldo der Haushaltswirtschaft ausgeglichen sein, gleichzeitig soll die Wirkung der Konjunktur auf den Staatshaushalt berücksichtigt werden, indem konjunkturelle Schwankungen im Sinne automatischer Stabilisatoren zu vorübergehenden Überschüssen bzw. Defiziten führen dürfen. Die konkrete Ausgestaltung orientiert sich daran, dass in Haushaltsjahren, in denen die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts die des Produktionspotentials übersteigt, die Ausgaben (ohne kreditfinanzierte Nettoinvestitionen) prozentual geringer steigen als die Einnahmen. In Haushaltsjahren, in denen die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts hinter der des Produktionspotentials zurückbleibt, können die Ausgaben höher als die Einnahmen sein. Ausgestaltet wird dieser Mechanismus durch Neufassung des § 11 der Bundeshaushaltsordnung durch ein noch zu beschließendes Zukunftshaushaltsgesetz-Begleitgesetz.

Die rechnerische Ausgestaltung (Konjunkturschätzung, Konjunkturfaktor und Skalierungen) regelt ein Zukunftshaushaltsgesetz-Ausführungsgesetz, welches nach Artikel 115 Abs. 6 vom Bundestag zu beschließen ist.

Zu Buchstabe c

Zu Absatz 4

Mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages kann von den Regelungen der Absätze 2 und 3 abgewichen werden. In Fällen wie Naturkatastrophen, schwerer wirtschaftlicher Depression oder ähnlicher außergewöhnlicher Ereignisse ist ein solcher Beschluss denkbar. Um die Schwelle hierfür allerdings nicht zu niedrig zu legen und damit die Regelungen der Absätze 2 und 3 nicht schon durch eine einfache parlamentarische Mehrheit ad absurdum führen zu können, wird das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit vorgeschrieben.

Zu Absatz 5

Die rechnerische Ausgestaltung (Konjunkturschätzung, Konjunkturfaktor und Skalierungen) regelt ein Zukunftshaushaltsgesetz-Ausführungsgesetz, welches vom Bundestag zu beschließen ist.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Anja Hajduk, Alexander Bonde, Anna Lührmann, Kerstin Andreae, Grietje Bettin, Katrin Göring-Eckardt, Priska Hinz (Herborn), Dr. Uschi Eid, Omid Nouripour, Christine Scheel, Irmingard Schewe-Gerigk, Rainer Steenblock, Wolfgang Wieland und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

Entwurf eines Begleitgesetzes zum Gesetz zur Sicherung der Handlungsfähigkeit von Haushaltspolitik in der Zukunft (Zukunftshaushaltsgesetz-Begleitgesetz)

A. Problem

Die derzeit vorhandenen gesetzlichen Regelungen zur Haushalts- und Finanzplanung stoßen an Grenzen, wenn es um die Bewältigung der drängenden Aufgabe der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte geht. Gesetzliche Regelungen aus den 1940er, 1950er und 1960er Jahren sind veraltet, wenn es darum geht, die Zukunftsfähigkeit der öffentlichen Haushalte aufrechtzuerhalten.

Die aktuell steigenden Mehreinnahmen des Staates und die aktuell günstig verlaufende Konjunktur dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die finanzielle Situation der öffentlichen Hand nach wie vor prekär ist. Grundsätzlich nutzt die Bundesregierung die gute Konjunktur nicht konsequent, um den Haushalt zu konsolidieren. So weisen der Bundeshaushalt 2007 und die vorgelegte Finanzplanung erhebliche Deckungslücken auf. Neue Kredite im zweistelligen Milliardenbereich bleiben so notwendig, um die Ausgaben finanzieren zu können. Zahlreiche andere EU-Länder hingegen können in der derzeitigen Situation bereits Überschüsse erwirtschaften und so für schlechtere Zeiten Vorsorge leisten.

Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland nimmt stetig zu. Die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote hat sich in den vergangenen zehn Jahren auf weit über 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erhöht. Der gesamtstaatliche explizite Schuldenstand von 1,5 Billionen Euro bindet in Bund, Ländern und Kommunen zunehmend öffentliche Mittel. Allein die jährlichen Zinszahlungen des Bundes belaufen sich mittlerweile auf 39 Mrd. Euro. Diese hohe Staatsverschuldung geht zulasten von Zukunftsinvestitionen. Die Schulden zur Finanzierung konsumtiver Ausgaben in der Gegenwart müssen unsere Kinder mit Zinseszins zurückzahlen, wodurch ihre Chancen und Gestaltungsmöglichkeiten in unverantwortlicher Weise eingeschränkt werden.

Die vorhandenen gesetzlichen Schranken, besonders die Regelungen im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, die Bundeshaushaltsordnung und das Haushaltsgrundsätzegesetz haben diese Entwicklung nicht verhindern können; sie sind nicht nur wirkungslos, sondern gar schädlich. Das mit diesen Gesetzen verbundene Ziel, Haushaltspolitik antizyklisch und damit über den Zeitraum eines Konjunkturzyklus ausgeglichen zu gestalten, wird nicht erreicht.

B. Lösung

Wir brauchen eine Neuausrichtung der institutionellen Rahmenbedingungen, besonders eine Ausgabenregel, welche die erlaubten Ausgaben an die Entwicklung der Einnahmen bindet. Eine solche Regel begrenzt wirksam die Verschuldung. So sollen in konjunkturell guten Zeiten Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet werden. In konjunkturell schlechten Zeiten sind antizyklisch wirkende Haushaltsdefizite zulässig. Über einen Konjunkturzyklus betrachtet ergeben sich so ausgeglichene Haushalte. Dieses Modell orientiert sich an der 2003 eingeführten Schweizer Schuldenbremse.

Über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichene Haushalte gewährleisten eine Verstetigung der Schuldenstandsquote. Durch jährliches Wachstum der Volkswirtschaft wird gar auf diesem Wege der schrittweise Abbau der Schuldenstandsquote erreicht.

Von den im Laufe eines Konjunkturzyklus aufzunehmenden und schließlich auch wieder abzubauenen Krediten abgesehen werden zwei weitere Möglichkeiten der Kreditfinanzierung ermöglicht. Die Nettoinvestitionen des Bundes dürfen kreditfinanziert werden. Da Nettoinvestitionen nachweislich den Kapitalstock des Bundes steigern helfen und dadurch den nachfolgenden Generationen Mehrwert erbringen, ist eine Kreditfinanzierung gerechtfertigt. Der derzeitige schwammige und aufgeweichte Investitionsbegriff allerdings ist enorm modernisierungsbedürftig. Nachweislich den Kapitalstock des Bundes schmälern Transaktionen müssen als Desinvestition von den Investitionen abgezogen werden. Zu den Desinvestitionen gehören sämtliche Privatisierungserlöse und die Abschreibungen auf das bestehende Vermögen. Auch Zuweisungen an das Ausland dürften nicht kreditfinanziert werden.

Über die Kreditierung von Nettoinvestitionen hinaus kann mit den Stimmen von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages eine weitere Kreditaufnahme beschlossen werden.

Deckungslücken im Haushaltsvollzug, welche durch Schätzfehler im Aufstellungsverfahren begründet sind und durch Kredite finanziert werden müssen, werden in einem Ausgleichskonto verrechnet. Wird dieses Ausgleichskonto nachhaltig übermäßig belastet, so sind hinzutretende weitere Defizite in den Folgejahren abzubauen. Der Schwellenwert, ab welchem Schätzfehler abzubauen sind, sollte bei 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, also rund 50 Mrd. Euro liegen.

Zur Umsetzung konjunkturgerechter Haushaltspolitik und einer Neuformulierung des Investitionsbegriffs muss die Haushaltspolitik auf einer verlässlicheren und verbindlicheren Datenbasis aufbauen. Daher ist es erforderlich, die Eckdaten der jährlich durch den Bundesminister der Finanzen vorzulegenden Finanzplanung vom Bundestag beschließen zu lassen.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Bund, Länder und Kommunen werden durch vorliegendes Gesetz nicht mit Kosten belastet. Durch dieses Gesetz werden im Gegenteil die zunehmende Verschuldung gestoppt und damit die langfristige finanzielle Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand erhalten.

Entwurf eines Begleitgesetzes zum Gesetz zur Sicherung der Handlungsfähigkeit von Haushaltspolitik in der Zukunft (Zukunftshaushaltsgesetz-Begleitgesetz)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates folgendes Gesetz beschlossen:

Inhaltsübersicht

- Artikel 1 Änderung des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
 Artikel 2 Änderung der Bundeshaushaltsordnung
 Artikel 3 Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes
 Artikel 4 Inkrafttreten

Artikel 1

Änderung des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft

Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), zuletzt geändert durch Artikel 135 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt gefasst:

„§ 1

Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen dem Ziel der Schaffung eines ökologischen und gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, eines über einen Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalts, dem Prinzip der Nachhaltigkeit sowie den Interessen der künftigen Generationen Rechnung zu tragen. Die Maßnahmen sind so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Nachhaltigkeit der Öffentlichen Finanzen, zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichen Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum und kontinuierlicher Reduzierung der Umweltbelastung beitragen.“

2. § 5 Abs. 2 wird aufgehoben.
 3. Die §§ 6, 7, 8 werden aufgehoben.
 4. § 9 wird wie folgt geändert:
 a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:
 „(1) Die Eckdaten eines fünfjährigen Finanzplans sind vom Bundesministerium der Finanzen aufzustellen und zu begründen. Sie werden auf Vorlage der Bundesregierung vom Bundestag beschlossen.“
 b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:
 „(2) Aus den Eckdaten des Finanzplans nach Absatz 1 ist vom Bundesministerium der Finanzen eine detaillierte fünfjährige Finanzplanung zu entwickeln und zu begründen. Diese wird von der Bundesregierung beschlossen und Bundestag und Bundesrat vorgelegt.“
 c) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:
 „(3) Der Haushaltswirtschaft des Bundes sind die Eckdaten des fünfjährigen Finanzplans nach Absatz 1

und die aus diesen entwickelte detaillierte fünfjährige Finanzplanung nach Absatz 2 zugrunde zu legen. In ihr sind Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten in ihren Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens darzustellen, gegebenenfalls durch Alternativrechnungen.“

- d) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:

„(4) Die Finanzpläne nach den Absätzen 1 und 2 sind jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen.“

5. § 15 wird aufgehoben.

Artikel 2

Änderung der Bundeshaushaltsordnung

Die Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1911) wird wie folgt geändert:

1. § 2 BHO wird wie folgt gefasst:

„§ 2

Der Haushaltsplan dient der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist. Der Haushaltsplan ist Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung. Bei seiner Aufstellung und Ausführung ist dem Ziel eines über einen Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalts, den Erfordernissen des ökologischen und gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, dem Prinzip der Nachhaltigkeit sowie den Interessen der künftigen Generationen Rechnung zu tragen.“

2. § 7 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) In geeigneten Bereichen sind eine Kosten- und Leistungsrechnung und die doppelte Buchführung in Konten einzuführen.“

3. § 11 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 2 wird nach Nummer 3 folgende Nummer 4 eingefügt:
 „4. die Investitionen, die Investitionseinnahmen und die kalkulatorischen Abschreibungen sowie die sich aus diesen Beträgen ergebenden Nettoinvestitionen gemäß Artikel 115 Abs. 2 des Grundgesetzes und § 13 Abs. 3 Satz 3.“
 b) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 eingefügt:
 „(3) Die Ausgaben in dem nach Artikel 110 des Grundgesetzes vorzulegenden Haushaltsplan sind an die Entwicklung der Einnahmen gebunden. Der Höchstbetrag der zu bewilligenden Gesamtausgaben

ohne die Nettoausgaben für Investitionen gemäß Artikel 115 Abs. 2 des Grundgesetzes und ohne die Ausgaben im Ausnahmefall gemäß Artikel 115 Abs. 4 des Grundgesetzes richtet sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen. Aus den abzüglich der Nettokreditaufnahme verfügbaren Einnahmen, korrigiert um einen Konjunkturfaktor, welcher das Verhältnis zwischen dem langfristigen konjunkturellen Trend des Bruttoinlandsprodukts und der aktuellen Prognose für das Bruttoinlandsprodukt darstellt, werden die erlaubten Ausgaben festgestellt. In Haushaltsjahren, in denen die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts die des Produktionspotentials übersteigt, sollen die Ausgaben (ohne kreditfinanzierte Nettoinvestitionen) geringer als die Einnahmen sein. In Haushaltsjahren, in denen die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts hinter der des Produktionspotentials zurückbleibt, können die Ausgaben höher als die Einnahmen sein. Das nähere Verfahren wird in einem nach Artikel 115 Abs. 6 des Grundgesetzes erlassenden Bundesgesetz geregelt.“

4. § 13 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) In dem Gruppierungsplan sind mindestens gesondert darzustellen

1. bei den Einnahmen: Steuern, Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Vermögensveräußerungen, Darlehensrückflüsse, Zuweisungen und Zuschüsse, Einnahmen aus Krediten, wozu nicht Kredite zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite) zählen, Entnahmen aus Rücklagen, Münzeinnahmen;
2. bei den Ausgaben: Personalausgaben, sächliche Verwaltungsausgaben, Zinsausgaben, Zuweisungen an Gebietskörperschaften, Zuschüsse an Unternehmen, Tilgungsausgaben, Schuldendiensthilfen, Zuführungen an Rücklagen, Ausgaben für Investitionen. Ausgaben für Investitionen sind die Ausgaben für
 - a) Baumaßnahmen, soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen,
 - b) den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder soweit es sich nicht um Ausgaben für militärische Beschaffungen handelt,
 - c) den Erwerb von unbeweglichen Sachen,
 - d) den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen,
 - e) Zuweisungen und Zuschüsse an inländische Körperschaften der öffentlichen Hand zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis d genannten Zwecke.
3. Nettoinvestitionen nach Artikel 115 Abs. 2 des Grundgesetzes. Nettoinvestitionen stellen die Summe der Investitionsausgaben abzüglich der Investitionseinnahmen und der kalkulatorischen Abschreibungen dar. Minderungen des Bundesvermögens infolge des

demographischen Wandels können gesondert berücksichtigt werden.“

5. § 14 Abs. 1 BHO wird wie folgt gefasst:

„(1) Der Haushaltsplan hat folgende Anlagen:

1. Darstellungen der Einnahmen und Ausgaben
 - a) in einer Gruppierung nach bestimmten Arten (Gruppierungsübersicht),
 - b) in einer Gliederung nach bestimmten Aufgabengebieten (Funktionenübersicht),
 - c) in einer Zusammenfassung nach den Buchstaben a und b (Haushaltsquerschnitt),
 - d) in einer Übersicht über sämtliche Subventionen, Finanzierungshilfen und Steuervergünstigungen;
2. eine Übersicht über die den Haushalt in Einnahmen und Ausgaben durchlaufenden Posten;
3. eine Übersicht über die Planstellen der Beamten und die Stellen der Angestellten und Arbeiter.

Die Anlagen sind dem Entwurf des Haushaltsplans beizufügen.“

6. § 18 BHO wird wie folgt gefasst:

„§ 18

(1) Kredite zur Finanzierung von Nettoinvestitionen sind zulässig.

(2) Die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben dürfen die konjunkturbereinigten Einnahmen nicht übersteigen. Ausgaben für Nettoinvestitionen und Einnahmen aus Krediten werden hierbei nicht berücksichtigt.

(3) In besonderen Ausnahmefällen, die einen außergewöhnlichen Finanzbedarf begründen, kann mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages von den Regelungen der Absätze 2 und 3 abgewichen werden. Solche Ausnahmefälle können insbesondere schwere Naturkatastrophen und Unglücksfälle sein.

(4) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Bundesministerium der Finanzen Kredite nach den Absätzen 1, 2 und 3 sowie zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite) aufnehmen darf. Soweit die Kassenverstärkungskredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.

(5) Die Ermächtigungen nach Absatz 4 gelten bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.“

7. § 25 wird aufgehoben.

8. § 27 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Die Voranschläge sind von der für den Einzelplan zuständigen Stelle dem Bundesministerium der Finanzen zu dem von ihm zu bestimmenden Zeitpunkt zu übersenden. Das Bundesministerium der Finanzen kann verlangen, dass den Voranschlägen Organisations- und Stellen-

pläne beigefügt werden sowie dass die Summe aller Voranschläge abzüglich der Nettoinvestitionen die Höhe der zulässigen Ausgaben nach § 11 Abs. 3 nicht übersteigen darf.“

9. In § 81 wird nach Absatz 4 folgender Absatz 5 eingefügt:

„(5) Mit Abschluss eines Haushaltsplans ist darzulegen, ob die der Anwendung des Artikels 115 Abs. 3 des Grundgesetzes zugrunde gelegten Annahmen zugetroffen haben. Wäre danach eine veränderte Kreditaufnahme erforderlich gewesen, so ist der Saldo dieser Abweichung fortlaufend zu erfassen. Weist dieser Saldo ein Defizit von mehr als 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus (Schwellenwert), so reduziert sich in den Folgejahren der zulässige Umfang der Kreditaufnahme, bis dieser Schwellenwert wieder unterschritten wird.“

Artikel 3

Änderung des Haushaltsgrundsatzgesetzes

Das Haushaltsgrundsatzgesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Artikel 123 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407), wird wie folgt geändert:

1. § 2 Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Bei seiner Aufstellung und Ausführung ist dem Ziel eines über einen Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalts, den Erfordernissen des ökologischen und gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, dem Prinzip der Nachhaltigkeit sowie den Interessen der künftigen Generationen Rechnung zu tragen.“

2. § 6 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) In geeigneten Bereichen sind eine Kosten- und Leistungsrechnung und die doppelte Buchführung in Konten einzuführen.“

3. § 10 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) In dem Gruppierungsplan sind mindestens gesondert darzustellen

1. bei den Einnahmen: Steuern, Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Vermögensveräußerungen, Darlehensrückflüsse, Zuweisungen und Zuschüsse, Einnahmen aus Krediten, wozu nicht Kredite zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite) zählen, Entnahmen aus Rücklagen, Münzeinnahmen;
2. bei den Ausgaben: Personalausgaben, sächliche Verwaltungsausgaben, Zinsausgaben, Zuweisungen an Gebietskörperschaften, Zuschüsse an Unternehmen, Tilgungsausgaben, Schuldendiensthilfen, Zuführungen an Rücklagen, Ausgaben für Investitionen. Ausgaben für Investitionen sind die Ausgaben für
 - a) Baumaßnahmen, soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen,
 - b) den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder soweit es sich nicht um Ausgaben für militärische Beschaffungen handelt,
 - c) den Erwerb von unbeweglichen Sachen,

d) den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen,

e) Zuweisungen und Zuschüsse an inländische Körperschaften der öffentlichen Hand zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis d genannten Zwecke;

3. Nettoinvestitionen nach Artikel 115 Abs. 2 des Grundgesetzes. Nettoinvestitionen stellen die Summe der Investitionsausgaben abzüglich der Investitionseinnahmen und der kalkulatorischen Abschreibungen dar. Minderungen des Bundesvermögens infolge des demographischen Wandels können gesondert berücksichtigt werden.“

4. § 11 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

(1) Der Haushaltsplan hat folgende Anlagen:

1. Darstellungen der Einnahmen und Ausgaben

- a) in einer Gruppierung nach bestimmten Arten (Gruppierungsübersicht),
- b) in einer Gliederung nach bestimmten Aufgabengebieten (Funktionenübersicht),
- c) in einer Zusammenfassung nach den Buchstaben a und b (Haushaltsquerschnitt),
- d) in einer Übersicht über sämtliche Subventionen, Finanzierungshilfen und Steuervergünstigungen;

2. eine Übersicht über die den Haushalt in Einnahmen und Ausgaben durchlaufenden Posten;

3. eine Übersicht über die Planstellen der Beamten und die Stellen der Angestellten und Arbeiter.

Die Anlagen sind dem Entwurf des Haushaltsplans beizufügen.

5. § 13 wird wie folgt gefasst:

„(1) Kredite zur Finanzierung von Nettoinvestitionen sind zulässig.

(2) Die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben dürfen die konjunkturbereinigten Einnahmen nicht übersteigen. Ausgaben für Nettoinvestitionen und Einnahmen aus Krediten werden hierbei nicht berücksichtigt.

(3) In besonderen Ausnahmefällen, die einen außergewöhnlichen Finanzbedarf begründen, kann mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages von den Regelungen der Absätze 2 und 3 abgewichen werden. Solche Ausnahmefälle können insbesondere schwere Naturkatastrophen und Unglücksfälle sein.

(4) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Bundesministerium der Finanzen Kredite nach den Absätzen 1, 2 und 3 sowie zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite) aufnehmen darf. Soweit die Kassenverstärkungskredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.

(5) Die Ermächtigungen nach Absatz 4 gelten bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.“

6. § 17 wird aufgehoben.

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 4. Juli 2007

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Die durch das vorliegende Gesetz vorgenommenen gesetzlichen Änderungen geben dem Haushaltsgesetzgeber neben den Grundgesetzänderungen der Artikel 109 und 115 durch das Zukunftshaushaltsgesetz ein verbindliches und belastbares Instrumentarium an die Hand, die öffentlichen Haushalte wieder zurück ins Lot zu führen. Die Einführung einer Schuldenbremse, die stärkere Ausrichtung der Ausgaben an zukunftsfähigen und nachhaltigen Investitionen sowie eine verbindlichere Finanzplanung bilden einen harmonischen Dreiklang auf dem Weg zur Gesundung der öffentlichen Finanzen. Die dringliche Reform der gesetzlichen Rahmenbedingungen im Haushaltswesen wird durch das vorliegende Zukunftshaushaltsgesetz-Begleitgesetz maßgeblich und grundlegend vorangetrieben.

Das vorliegende Zukunftshaushaltsgesetz-Begleitgesetz (ZukHGBegIG) regelt die notwendigen Anpassungen und Veränderungen im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, in der Bundeshaushaltsordnung und im Haushaltsgrundsätzegesetz.

Bei der konkreten Umsetzung der Regelungen bedarf es eines zeitlich angemessenen und strukturierten Übergangs von der derzeitigen Haushaltsgesetzgebung hin zur Umstellung auf die neuen Maßgaben. Diese Umstellung muss unter der Maßgabe erfolgen, dass keinerlei ungesunde und abrupte Auswirkungen auf den Verlauf der Konjunktur und das volkswirtschaftliche Gesamtwohl zu beklagen sind. Besonders in zwei Bereichen müssen die Auswirkungen des Übergangs abgefedert werden.

Die Regelungen des Zukunftshaushaltsgesetzes bringen einerseits für die Neufassung des Investitionsbegriffs und der dann erlaubten Kreditierung der Nettoinvestitionen erhebliche Veränderungen im Vergleich zur bestehenden Ausgangslage. Mit Blick auf alle berechnete Kritik an der derzeit völlig schwammigen und ausgeferten Begrifflichkeit der Investition und deren Finanzierung nach Artikel 115 des Grundgesetzes sowie die Regelungen in der Bundeshaushaltsordnung § 13 und im Haushaltsgrundsätzegesetz § 10 führt die beabsichtigte Neubetrachtung des Investitionsbegriffs (Bruttoinvestitionen zu Nettoinvestitionen) zu einem neuen Umgang mit Investitionen und deren Finanzvolumen. Dabei ist neben der Berücksichtigung von Privatisierungserlösen und kalkulatorischen Abschreibungen auch die Neufassung der Definition von Investitionen für diese Bereinigung der tatsächlich geleisteten Investitionsausgaben verantwortlich. Der derzeitige (verfälschte) Investitionsbegriff führt im Durchschnitt der letzten Haushaltsjahre zu Investitionsausgaben von rund 25 Mrd. Euro. Nach der Neufassung des Investitionsbegriffs nach den Maßgaben des Zukunftshaushaltsgesetzes beträgt die Nettoinvestition des Bundes im Durchschnitt der letzten Haushaltsjahre rund 5 Mrd. Euro. In Jahren mit geringer Investitionstätigkeit war sogar eine Desinvestition, also eine negative Investitionsrate zu verzeichnen.

Um also den Übergang zwischen alter und neuer Regelung abzufedern und machbar umzusetzen, wird vorgeschlagen,

einen Zeitraum von vier Haushaltsjahren zuzulassen, in welchem die Transformation zwischen bestehender und modernisierter Regelung vollzogen werden sollte. Am Ende dieses Vierjahreszeitraums ist sodann die Regelung des Zukunftshaushaltsgesetzes vollständig und umfassend in Kraft. Die Ausgestaltung des Übergangszeitraums und die konkrete Fassung der Übergangsregelungen sind in einem noch zu beschließenden Zukunftshaushaltsgesetz-Ausführungsgesetz (ZukHGAusG) zu beschließen (vgl. Artikel 115 Abs. 6 – neu – sowie Artikel 4 des vorliegenden Gesetzes).

Dieses noch zu beschließende Zukunftshaushaltsgesetz-Ausführungsgesetz regelt neben der Überleitung zwischen altem und neuem Investitionsbegriff einerseits ebenso andererseits den Übergang zwischen alter bestehender gesetzlicher Regelung und deren Modernisierung für den Umgang mit dem derzeit vorhanden erheblichen strukturellen Defizit.

Das strukturelle Defizit stellt die Finanzierungslücke im laufenden Haushaltsvollzug zwischen steten und regelmäßig zu verzeichnenden Einnahmen auf der einen Seite und den laufenden Ausgaben auf der anderen Seite dar. Ohne Einmalerglöse aus Privatisierungen und natürlich ohne die erheblichen Nettoneuverschuldungen gelingt es der Bundesregierung derzeit nicht, die Deckungslücke zwischen laufenden regelmäßigen Einnahmen und Ausgaben zu schließen. Das strukturelle Defizit des Bundeshaushalts beläuft sich im Durchschnitt der vorangegangenen Haushaltsjahre auf rund 30 Mrd. Euro. Mit den derzeit sprudelnden Steuereinnahmen ist dieses strukturelle Defizit auf rund 10 bis 15 Mrd. Euro pro Haushaltsjahr geschrumpft.

Um den Mechanismus der konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft in einer Situation beginnen zu lassen, in welcher ein gesunder Normalzustand die Basis bildet, also sowohl der Konjunkturverlauf auf durchschnittlichem Niveau steht als auch das strukturelle Defizit getilgt wurde, wird hier ein Zeitraum von zwei Haushaltsjahren vorgeschlagen. Schon für das Jahr 2009 ist ein ausgeglichener Haushalt möglich. Im Haushaltsjahr 2009 wäre also das strukturelle Defizit gleich Null. Für das Haushaltsjahr 2010 bedeutet dies, dass bei dessen Aufstellung die Regelungen des Zukunftshaushaltsgesetz-Begleitgesetzes in Bezug auf das strukturelle Defizit ohne Ausnahmen vollumfänglich wirken.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1

In § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft werden die Rahmenbedingungen der wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen festgelegt. Die bislang als magisches Viereck bezeichnete Vorgabe wird um die Ziele der Nachhaltigkeit der Öffentlichen Finanzen und der kontinuierlichen Reduzierung der Umweltbelastung zu einem magischen Sechseck erweitert.

Die Aufhebung des § 5 Abs. 2 und der §§ 6, 7, 8 und 15 wird aus der Einführung der konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft erforderlich. Die Regelungen zur Konjunkturaus-

gleichrücklage werden mit Umsetzung der Regelungen der konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft und den entsprechenden Veränderungen in Artikel 115 GG überflüssig.

Um die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auf eine belastbare Basis zu stellen, muss die Finanzplanung verbindlichere Wirkung erlangen. Dies wird dadurch erreicht, dass die Eckdaten des Finanzplans durch den Haushaltsgesetzgeber ausdrücklich beschlossen werden müssen. Die Details der Finanzplanung unterstehen nach wie vor dem Bundesminister der Finanzen. Die Entwicklung dieser detaillierten Finanzplanung ist auf die Eckdatenbeschlüsse zur Finanzplanung aufzubauen.

Zu Artikel 2

Die bestehende Regelung des § 2 BHO, in welcher die Ausrichtung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern an den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gefordert wird, greift inzwischen zu kurz. Ebenso wichtig wie das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht sind das Ziel des über einen Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalts, das Prinzip der Nachhaltigkeit sowie die Interessen der künftigen Generationen. Mit diesen Ergänzungen der Werte und Anforderungen an die Haushaltswirtschaft wird die Haushaltspolitik ihrer zentralen Herausforderung der Sicherung der Zukunftsfähigkeit gerecht.

Die Ergänzung des § 7 Abs. 3 um die Einführung der doppelten Buchführung in Konten führt zu mehr Klarheit und Wahrheit in der Haushaltswirtschaft.

Zu § 11

Die Nettoinvestitionen stärken den Kapitalstock des Bundes. Investitionen sichern die Zukunftsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Investitionen mit einer zukünftigen positiven Rendite erlauben deren Kreditfinanzierung. Aus diesem Grund macht Artikel 115 Abs. 2 GG die Finanzierung der Nettoinvestitionen über Kredite möglich. Der derzeitige Investitionsbegriff allerdings ist hierfür nicht zu gebrauchen, da er nicht die angeführten Kriterien einer positiven Rendite der getätigten Ausgaben garantiert. Investitionseinnahmen und kalkulatorische Abschreibungen, welche nachweislich den Kapitalstock schmälern, müssen von den getätigten Ausgaben für Investitionen abgezogen werden. Ein solcher derart bereinigter Nettoinvestitionsbegriff kann schließlich herangezogen werden, wenn die Kreditfinanzierung in Anspruch genommen wird. Mindert sich der Kapitalstock des Bundes durch demographische Veränderungen, beispielsweise wenn Schulgebäude aufgrund des Mangels einer ausreichenden Zahl von Schülern ihre Funktion verlieren und ggf. zurückgebaut werden müssen, so kann dies gesondert berücksichtigt werden. Im genannten Beispiel bräuchte demnach der Rückbau nicht als Desinvestition gebucht zu werden.

Die Neufassung des § 11 Abs. 3 BHO verankert den institutionellen Mechanismus, der strukturelle Ungleichgewichte im Bundeshaushalt verhindert und damit zur Stabilisierung der nominellen Bundesschuld und damit schließlich zum Abbau der Schuldenquote beiträgt. Über einen Konjunkturzyklus hinweg soll der Saldo der Haushaltswirtschaft ausgeglichen sein; gleichzeitig soll die Wirkung der Konjunktur auf den Staatshaushalt berücksichtigt werden, indem konjunkturelle Schwankungen im Sinne automatischer Stabilisatoren zu vorübergehenden Überschüssen bzw. Defiziten

führen dürfen. Die konkrete Ausgestaltung orientiert sich daran, dass in Haushaltsjahren, in denen die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts die des Produktionspotentials übersteigt, die Ausgaben (ohne kreditfinanzierte Nettoinvestitionen) niedriger sein sollen als die Einnahmen. In Haushaltsjahren, in denen die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts hinter der des Produktionspotentials zurückbleibt, können die Ausgaben die Einnahmen übersteigen.

Die Neufassung des § 13 BHO resultiert aus der vorgenommenen Neuformulierung des Investitionsbegriffs. Unter den neuen Investitionsbegriff fallen zukünftig weder Darlehen noch die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen. Bei Zuweisungen und Zuschüssen zur Finanzierung von Ausgaben für die Investition ausweitende Tatbestände der Buchstaben a bis d in Absatz 3 Satz 2 gilt die Maßgabe, dass sie an inländische öffentliche Körperschaften fließen.

Die Ergänzung des § 14 BHO um die Darstellung der Einnahmen und Ausgaben in einer Übersicht nach Subventionen, Finanzierungshilfen und Steuervergünstigungen folgt den Prinzipien von Klarheit, Wahrheit und Vollständigkeit der Haushaltsplanung und des Haushaltsvollzugs. Zukünftig gehört deshalb zur vollständigen Information des Haushaltsgesetzgebers eine Übersicht über sämtliche, auch die nicht explizit und titelscharf auszuweisenden staatlichen Subventionen, Finanzierungshilfen und Steuervergünstigungen. Zum Beispiel Steuervergünstigungen wie Kindergeld, Ehegattensplitting und andere indirekte Zuwendungen des Bundes müssen ausdrücklich zusammengestellt werden.

Zu § 18 Abs. 1

Die Nettoinvestitionen stärken den Kapitalstock des Bundes. Investitionen sichern die Zukunftsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Investitionen mit einer zukünftigen positiven Rendite erlauben deren Kreditfinanzierung. Aus diesem Grund wird die Finanzierung der Nettoinvestitionen (auch Ersatzinvestitionen) über Kredite möglich. Der derzeitige Investitionsbegriff allerdings ist hierfür nicht zu gebrauchen, da er nicht die angeführten Kriterien einer positiven Rendite der getätigten Ausgaben garantiert. Privatisierungserlöse und kalkulatorische Abschreibungen, welche nachweislich den Kapitalstock schmälern, müssen von den getätigten Ausgaben für Investitionen abgezogen werden. Ein solcher derart bereinigter Nettoinvestitionsbegriff kann schließlich herangezogen werden, wenn die Kreditfinanzierung in Anspruch genommen wird.

§ 18 Abs. 2 BHO verankert so einen institutionellen Mechanismus, der strukturelle Ungleichgewichte im Bundeshaushalt verhindert und damit zur Stabilisierung der nominellen Bundesschuld und damit schließlich zum Abbau der Schuldenquote beiträgt. Über einen Konjunkturzyklus hinweg soll der Saldo der Haushaltswirtschaft ausgeglichen sein; gleichzeitig soll die Wirkung der Konjunktur auf den Staatshaushalt berücksichtigt werden, indem konjunkturelle Schwankungen im Sinne automatischer Stabilisatoren zu vorübergehenden Überschüssen bzw. Defiziten führen dürfen. Die konkrete Ausgestaltung orientiert sich daran, dass in Haushaltsjahren, in denen die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts die des Produktionspotentials übersteigt, die Ausgaben (ohne kreditfinanzierte Nettoinvestitionen) prozentual geringer sind als die Einnahmen. In Haushaltsjahren,

in denen die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts hinter der des Produktionspotentials zurückbleibt, können die Ausgaben höher als die Einnahmen sein.

Zu § 18 Abs. 3

Mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages kann von den Regelungen der Absätze 1 und 2 abgewichen werden. In Fällen wie Naturkatastrophen, schwerer wirtschaftlicher Depression oder ähnlichen außergewöhnlichen Ereignissen ist ein solcher Beschluss denkbar. Um die Schwelle hierfür allerdings nicht zu niedrig zu legen und damit die Regelungen der Absätze 2 und 3 nicht schon durch eine einfache parlamentarische Mehrheit ad absurdum führen zu können, wird das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit vorgeschrieben.

Zu § 18 Abs. 4

Mit vorliegender Neuregelung wird die Übertragbarkeit von Restkrediten unterbunden.

Die bisherigen Regelungen in § 25 BHO zu Überschuss und Fehlbetrag werden mit den Regelungen in Artikel 115 GG und § 18 BHO überflüssig.

Die Neureglung des § 27 BHO stellt das Haushaltsaufstellungsverfahren vom Kopf auf die Beine. Bislang verfuhr die Haushaltsaufstellung nach dem Prinzip der Mittelanmeldung durch die Ressorts, der Etatberatungen durch das Parlament und schließlich der Auffüllung der entstehenden Finanzie-

rungslücke durch Aufnahme frischer, neuer Kredite. Mit Einführung einer Schuldenbremse und einer Kopplung der Ausgaben an die verfügbaren Einnahmen muss dieses Verfahren geändert werden. Durch Festlegung des Ausgabenplafonds werden die anmeldenden Ressorts dazu verpflichtet, diese Ausgabenlinie in der Summe der Anmeldungen nicht zu übersteigen. Der bisherige Ansatz des „Bottom Up“ wird so in einen „Top-Down“-Ansatz verwandelt.

Zu § 81

Der erfasste Saldo dient der Bilanzierung von Abweichungen zwischen der Aufstellung des Haushaltsplans und den Ergebnissen beim Haushaltsanschluss. Da die Aufstellung von Schätzdaten abhängt, der abschließende Vollzug aber auf den Ist-Daten basiert und abgeschlossen wird, müssen zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit einer konjunkturgerechten Steuerung derartige Schätzfehler gebucht werden. Diese gebuchten Beträge müssen zurückgeführt werden, wenn ein Schwellenwert von 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts überschritten wird.

Zu Artikel 3

Die Einzelbegründungen hierzu finden sich in den Erläuterungen zu Artikel 2 wieder.

Zu Artikel 4

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

