

02.02.90

Fz - R

Gesetzentwurf
der Bundesregierung

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Bundeshaus-
haltsordnung

A. Zielsetzung

Umsetzung der aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989 (2 BvF 1/82) zu Artikel 115 GG zu ziehenden Folgerungen: Ergänzung des Haushaltsrechts des Bundes um eine Vorschrift, die den Begriff der öffentlichen Investitionen bestimmt, und um eine Regelung zur Darlegungspflicht, die den Haushaltsgesetzgeber trifft, wenn die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen überschreiten.

B. Lösung

Regelung des Investitionsbegriffs in § 13 Bundeshaushaltsordnung und Ergänzung des § 18 Bundeshaushaltsordnung um eine Vorschrift zur Darlegungspflicht.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Fristablauf: 16.03.90

Bundesrat

Drucksache 68/90

02.02.90

Fz - R

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Bundeshaus- haltsordnung

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
121 (431) - 520 00 - Bu 44/90

Bonn, den 2. Februar 1990

An den
Präsidenten des Bundesrates

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes
den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung

mit Begründung und Vorblatt.

Federführend ist der Bundesminister der Finanzen.

Fristablauf: 16.03.90

5.07.20

Entwurf
eines
Vierten Gesetzes zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung der Bundeshaushaltsordnung

Die Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. August 1986 (BGBl. I S. 1275), wird wie folgt geändert:

1. § 13 Abs. 3 Nr. 2 wird wie folgt gefaßt:

"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 es sich 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) Darlehen,
- f) die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen,
- g) Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a) bis f) genannten Zwecke."

2. § 18 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

- a) Nach dem Wort "werden" wird das Semikolon durch einen Punkt ersetzt.
- b) An die Stelle des Punktes hinter dem Wort "Gleichgewichts" tritt ein Semikolon.
- c) Es wird folgender Halbsatz angefügt:

"in diesen Fällen ist im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans insbesondere darzulegen, daß

- 1. das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht,
- 2. die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren."

Artikel 2

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am

in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Änderungen und Ergänzungen der Bundeshaushaltsordnung (BHO) beinhalten Regelungen zur Kreditaufnahme des Bundes. Sie dienen der Umsetzung von Folgerungen, die aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989 (2 BvF 1/82) abzuleiten sind.

Nach dieser Entscheidung bilden Art. 109 Abs. 2 Grundgesetz (GG) und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG die verfassungsrechtlichen Grundlagen, die für die Kreditaufnahme des Bundes maßgebend sind. Nach Art. 109 Abs. 2 GG haben Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmt, daß die Kreditaufnahme des Bundes die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten darf; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Gemäß Art. 115 Abs. 1 Satz 3 GG wird das Nähere zur Kreditaufnahme durch Bundesgesetz geregelt.

Art. 115 Abs. 1 Satz 3 GG ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts als ein verfassungsmäßiger Regelungsauftrag an das Parlament aufzufassen. Art. 115 GG erhielt seine heutige Fassung durch die Haushaltsreform 1969, mit der im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) und in der BHO auch Vorschriften über die Einnahmen aus Krediten geschaffen wurden; 1967 war bereits das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) in Kraft getreten, das ebenfalls Regelungen über die staatliche Kreditaufnahme enthält. Eine gesetzliche Definition des in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG verwendeten Begriffs der Investitionen erfolgte seinerzeit nicht. In der Staatspraxis wurde dieser Begriff durch den als Verwaltungsvorschrift anzusehenden Gruppierungsplan (§ 13 Abs. 2 Satz 3 BHO) bestimmt. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich aus Art. 115 Abs. 1

Satz 3 GG der Auftrag an den Gesetzgeber, auch den Investitionsbegriff wegen seiner Bedeutung für die staatliche Kreditaufnahme gesetzlich zu regeln. Dem entspricht Artikel 1 des Gesetzentwurfs.

Das aus Art. 109 Abs. 2 GG folgende Gebot der Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bei der Haushaltswirtschaft wirkt sich nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auch auf die Befugnis zur Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 2. Halbsatz GG aus. Bei dem Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts handelt es sich um einen unbestimmten Verfassungsbegriff, den das Gericht in Übereinstimmung mit der Literatur und der Staatspraxis als durch die in § 1 Satz 2 StWG genannten Teilziele (Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum) konkretisiert ansieht. In den Gründen des Urteils vom 18. April 1989 wird ausgeführt, daß es sich bei dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht um eine ständigen Schwankungen unterworfenen, also dynamische Größe handelt. Diese Labilität allein rechtfertigt dem Bundesverfassungsgericht zufolge noch nicht die Annahme einer Störungslage, wie sie die Ausnahmeregelung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 2. Halbsatz GG voraussetzt; die Überschreitung der in dieser Vorschrift enthaltenen Grenze der Kreditaufnahme ist vielmehr nur zulässig, wenn eine ernsthafte und nachhaltige Störung des Gleichgewichts vorliegt oder unmittelbar droht. Dem Haushaltsgesetzgeber steht nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zwar ein Spielraum bei der Einschätzung und Beurteilung zu, ob diese Voraussetzungen vorliegen; er ist jedoch verpflichtet, die Gründe für die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 2. Halbsatz GG darzulegen. Das Gericht überläßt es dem Gesetzgeber zu prüfen, ob eine nähere gesetzliche Ausgestaltung dieser Darlegungslast möglich ist. Die Bundesregierung schlägt zur Regelung dieser Frage eine Ergänzung des § 18 BHO vor.

Art. 109 Abs. 2 GG wird vom Bundesverfassungsgericht eine Regulierungsfunktion zuerkannt, die die staatliche Kreditaufnahme vor und außerhalb der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts betrifft. Diese Funktion soll dem Bundesverfassungsgericht zufolge einer stetig wachsenden Verschuldung vorbeugen, die den Handlungsspielraum künftiger Haushaltsgesetzgeber einschränkt. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist im Zusammenhang mit dem aus Art. 115 Abs. 1 Satz 3 GG folgenden Gesetzgebungsauftrag zu prüfen, ob außerhalb des durch Art. 115 Abs. 1 Satz 2 2. Halbsatz GG geregelten Anwendungsbereichs eine Konkretisierung der Vorgaben des Art. 109 Abs. 2 GG möglich ist und ob dabei auch die Frage der Verwendung des Bundesbankgewinns einer gesetzlichen Regelung zugeführt werden kann. Die Bundesregierung hat aus den weiter unten dargestellten Gründen (B. zu Artikel 1, Nummer 2) davon abgesehen, gesetzliche Bestimmungen zur Kreditaufnahme bei wirtschaftlicher Normallage und zum Bundesbankgewinn vorzuschlagen. Sie wird bei den jeweiligen Entwürfen des Bundeshaushalts die durch das Bundesverfassungsgericht gesetzten Maßstäbe beachten. Ein Beitrag zur weiteren Konsolidierung der Staatsfinanzen wird von der bereits geübten Praxis ausgehen, den Bundesbankgewinn auf mittlerem Niveau zu veranschlagen und darüber hinausgehende Mehreinnahmen zur unmittelbaren Tilgung von Schulden einzusetzen.

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau sind nicht zu erwarten.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Die in Artikel 1 enthaltenen Regelungen dienen der Bestimmung des Begriffs der öffentlichen Investitionen. Der Text des Entwurfs entspricht dem des Art. 1 des Entwurfes eines Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (BT-Drucksache 11/....).

Zu Nummer 1 (§ 13)

Die vorgesehene Fassung des § 13 Abs. 3 Nr. 2 BHO übernimmt an Satz 1 im wesentlichen den Wortlaut des bisherigen Gesetzestextes. Der Fortfall des Wortes "Darlehen" bedeutet keine Änderung der Rechtslage, sondern dient der Klarstellung, daß - wie bisher nach dem Gruppierungsplan - Ausgaben für Darlehen als Investitionsausgaben anzusehen sind; die Ausgaben für Darlehen werden in Satz 2 in den Katalog der Ausgaben für Investitionen aufgenommen. Die Umstellung der Wörter "Ausgaben für Investitionen" und "Zuführungen an Rücklagen" ist redaktionell begründet.

Die für die gesetzliche Bestimmung des Investitionsbegriffs vorgeschlagene Regelung in Satz 2 enthält die abschließende Aufzählung der Ausgaben, die gemäß den Gruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans als Ausgaben für Investitionen gelten. Diese Begriffsbestimmung hat den Beratungen des Art. 115 GG zugrunde gelegen und wird in 20jähriger Staatspraxis von den Gebietskörperschaften verwendet. Aus Anlaß der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989 hat der Bund/Länder-Arbeitsausschuß "Haushaltsrecht und Haushaltssystematik" die Frage einer neuen Abgrenzung des Investitionsbegriffs erörtert und dabei auf die ausführliche Behandlung dieses Themas in den Jahren 1980 bis 1982 hingewiesen. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hatte 1980 ein "Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen" (Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 29) vorgelegt. Das Gutachten bestätigte - auch nach Auffassung der seinerzeit amtierenden Bundesregierung (BT-Drucksache 8/4467, Seite 2) - weitestgehend den in der Staatspraxis verwendeten Investitionsbegriff. Auf eine Empfehlung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hin befaßte sich der Bund/Länder-Arbeitsausschuß "Haushaltsrecht und Haushaltssystematik" in den Jahren 1981 und 1982 in mehreren Sitzungen mit dem Gutachten und der Frage einer Neuabgrenzung des Investitionsbegriffs. Das Ergebnis der Beratungen ist in dem vom Bundesministerium der Finanzen herausgegebenen Finanzbericht 1983 (Seite 130 ff.) veröffentlicht worden. Danach sah der Arbeitsausschuß keine Notwendigkeit für eine umfassende Neuabgrenzung des

Begriffs der öffentlichen Investitionen. Diese Auffassung hat der Arbeitsausschuß in den Sitzungen am 15./16. Juni 1989 und 31. August/1. September 1989 mit deutlicher Mehrheit erneut bekräftigt und dabei zugleich festgestellt, daß jeder der in den Gruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans aufgeführten Ausgabetatbestände zu Recht als Element für die Bestimmung des Begriffs der öffentlichen Investitionen berücksichtigt wird.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß sich ein allen Aspekten der Konjunktur-, Wachstums- und Haushaltspolitik gerecht werdender Begriff der öffentlichen Investitionen nicht bilden läßt. Eine Ausweitung z.B. um Ausgaben im Ausbildungswesen kommt nicht in Betracht, weil sich diese - wie beispielsweise der Wissenschaftliche Beirat feststellt - nicht eindeutig in ihre investiven und konsumtiven Bestandteile zerlegen lassen. Zudem würde dies der durch Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG festgelegten Funktion der Investitionsausgaben entgegenwirken, die staatliche Kreditaufnahme zu begrenzen. Eine Einengung des herkömmlichen Investitionsbegriffs empfiehlt sich ebenfalls nicht. Er hat innerstaatliche Bedeutung nicht nur für die Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden, sondern bildet auch die Grundlage für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und die Finanzstatistik. Er entspricht darüber hinaus internationalen Finanzsystematiken insofern, als auch diese zwischen laufenden und investiven Ausgaben unterscheiden, und zu den letztgenannten im wesentlichen die in den Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans enthaltenen Ausgabetatbestände gehören. Der Bund/Länder-Arbeitsausschuß "Haushaltsrecht und Haushaltssystematik" ist allerdings in seiner Sitzung am 31. August/1. September 1989 mehrheitlich davon ausgegangen, daß zur Berechnung der Summe der Ausgaben für Investitionen nur eigenfinanzierte Investitionen zu berücksichtigen sind; Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge zu Investitionen von Dritten (Hauptgruppen 33/34 des Gruppierungsplans) sind also zur Ermittlung der in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG genannten Kreditobergrenze von der Summe der nach den Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans ermittelten Ausgaben für Investitionen abzuziehen.

Der in der Staatspraxis bisher verwendete - und nunmehr mit der erwähnten Einschränkung versehene - Investitionsbegriff kann die ihm von der Verfassung zugedachte Funktion der Kreditbegrenzung erfüllen. Wie die Beratungen im Finanzplanungsrat in den letzten Jahren und die Etatrede des Bundesministers der Finanzen bei Einbringung des Bundeshaushalts 1990 (vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 11/155, Seite 11659) gezeigt haben, wird die durch den Investitionsbegriff gezogene Grenze der Kreditfinanzierung als eine Schwelle betrachtet, welche die Summe der Einnahmen aus Krediten insbesondere bei wirtschaftlicher Normallage mit möglichst großem Abstand unterschreiten sollte. Die eigentliche Grundlage für die Haushaltspolitik und damit auch für die Höhe der Kreditaufnahme bildet die aktuelle wirtschaftliche Lage und deren weiter zu erwartende Entwicklung. Auf diese Weise wird der Konzeption des Grundgesetzes entsprochen, das durch Art. 109 Abs. 2 GG Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft zur Berücksichtigung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und damit auch zur Ausrichtung der Kreditaufnahme auf die jeweilige Wirtschaftslage verpflichtet; die Summe der Ausgaben für Investitionen bildet demgegenüber lediglich eine Obergrenze der Kreditaufnahme in Zeiten wirtschaftlicher Normallage.

Zu den Buchstaben a bis f des Artikel 1 Nr. 1 ist zu bemerken:

Zu Buchstabe a

Die Ausgaben für Baumaßnahmen werden in den Titeln der Hauptgruppe 7 veranschlagt; sie sind von den Ausgaben für militärische Anlagen (Gruppen 555 - 558) abzugrenzen, die traditionell vom Begriff der öffentlichen Investitionen nicht umfaßt sind.

Zu Buchstabe b

Die Ausgaben für den Erwerb beweglicher Sachen werden in den Titeln der Obergruppe 81 veranschlagt. Dabei bleiben die im Gesetzestext genannten sächlichen Verwaltungsausgaben unberücksichtigt. Die Festlegung der Nutzungsdauer und einer Wertgrenze

zur Unterscheidung dieser beiden Ausgabetatbestände wird weiterhin durch den Gruppierungsplan vorgenommen. Die zur Gruppe 554 des Gruppierungsplans gehörenden Ausgaben für militärische Beschaffungen sind ebenso wie die militärischen Baumaßnahmen nicht den öffentlichen Investitionen zuzurechnen.

Zu Buchstaben c bis f

Die Bestimmungen entsprechen den Obergruppen 82, 83, 85 bis 86 und 87 des Gruppierungsplans. Darlehen sind ohne Rücksicht auf ihren Verwendungszweck als Finanzinvestitionen anzusehen. Die Ausgaben für Beteiligungen und ähnliche Zwecke verändern den Vermögensbestand und sind damit investive Ausgaben. Die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen beruht zum Teil auf Bürgschafts- und Gewährübernahmen für investitionswirksame Betätigungen des Gewährleistungsnehmers und führt außerdem zur Entstehung von Rückgriffsforderungen.

Zu Buchstabe g

Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen werden in den Titeln der Obergruppen 88 und 89 veranschlagt. Die Verweisung auf die vorhergehenden Buchstaben stellt klar, daß Zuweisungen und Zuschüsse nur dann als Ausgaben für Investitionen gelten, wenn sie beim Empfänger der Finanzierung der in den Buchstaben a bis f genannten Zwecke dienen; die in Buchstaben a und b ausgenommenen Tatbestände sind also nicht zu berücksichtigen. Soweit die Empfänger der Zuweisungen ihre Ausgaben anders als der Gesetzestext bezeichnen, sind jeweils die Ausgabetatbestände zugrunde zu legen, die mit den in den Buchstaben a bis f genannten vergleichbar sind.

Zu Nummer 2 (§ 18)

Die als Ergänzung des § 18 Abs. 1 BHO vorgesehene Regelung richtet sich an den Haushaltsgesetzgeber, den im Falle einer Überschreitung der durch Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG gezogenen Kreditobergrenze eine Darlegungslast trifft. Die Bundesregierung, die

die Gesetzesinitiative wahrnimmt, legt ihre Auffassung in der Begründung zum Entwurf des Haushaltsgesetzes sowie in der Einbringungsrede des Bundesministers der Finanzen dar.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts muß deutlich werden, daß die parlamentarische Mehrheit zusammen mit der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes auch den Gründen zustimmt, die Anlaß zur Inanspruchnahme der Ausnahmenvorschrift des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 2. Halbsatz GG geben. Damit wird auf das für die gesetzgebenden Organe Bundestag und Bundesrat geltende Gesetzgebungsverfahren hingewiesen. Dem kann durch den vom Grundgesetz und vom parlamentarischen Geschäftsordnungsrecht vorgegebenen Ablauf der Gesetzgebung Rechnung getragen werden, so daß es insoweit einer besonderen Regelung in der BHO nicht bedarf.

Für den Bundesrat bietet die Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung im ersten Durchgang Gelegenheit, seine Auffassung in das weitere Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Der Bundestag hat seine Meinung unter Berücksichtigung auch der Darlegungen seitens der Bundesregierung und des Bundesrates zu bilden und das Ergebnis der für seine Entscheidung maßgeblichen Erwägungen im Bericht und in der Beschlußempfehlung des federführenden Ausschusses sowie darauf aufbauenden Erklärungen in der zweiten und dritten Beratung in nachvollziehbarer Form offenzulegen. Ob es hierzu Ergänzungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages bedarf, bleibt der Entscheidung des Parlaments vorbehalten.

Gemäß Nummer 1 des Gesetzestextes ist darzulegen, daß eine ernsthafte und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eingetreten ist oder unmittelbar bevorsteht. Gemäß Nummer 2 des Gesetzestextes ist auszuführen, daß die erhöhte Kreditaufnahme der Abwehr dieser Störung dient. Die Ausführungen zur Geeignetheit der Maßnahme enthalten Erläuterungen, auf welche Weise die erhöhte Kreditaufnahme die Beseitigung oder Vermeidung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bewirken soll. Maßgebend ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts die Eignung der mit der Kreditaufnahme finanzierten Zwecke insgesamt, nicht die einzelner Ausgabetitel. Das in Satz 2 verwendete

Wort "insbesondere" stellt klar, daß je nach den gegebenen Umständen weitere Ausführungen erforderlich sein können. In Betracht kommen nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts etwa Darlegungen zu begleitenden gesetzgeberischen Maßnahmen, zu etwaigen Abweichungen von der Finanzplanung und zur Berücksichtigung der erhöhten Kreditaufnahme im Rahmen der längerfristigen Finanzpolitik. Auch muß erkennbar sein, ob die Beurteilung der gesetzlich verankerten Organe der finanz- und wirtschaftspolitischen Meinungs- und Willensbildung geteilt oder aus welchen Gründen abgewichen wird.

Soweit der Anwendungsbereich des Art. 115 Abs. 2 2. Halbsatz GG nicht berührt ist, hat sich der Haushaltsgesetzgeber gemäß Art. 109 Abs. 2 GG bei der Haushaltswirtschaft und damit auch bei der Kreditaufnahme an den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu orientieren. Hierzu sollten nach Auffassung der Bundesregierung keine neuen gesetzlichen Vorschriften geschaffen werden. Eine gesetzliche Begrenzung der Kreditaufnahme bei wirtschaftlicher Normallage würde eine nähere Bestimmung dieses Begriffs voraussetzen. Die Übernahme der in § 1 Satz 2 StWG genannten vier Teilziele würde hierzu nicht ausreichen. Denn die Volkswirtschaftslehre liefert keine eindeutigen und sicheren Festlegungen, wie die Preissteigerungsrate, der Beschäftigungsstand, die außenwirtschaftliche Situation und das wirtschaftliche Wachstum in einer wirtschaftlichen Normallage jeweils für sich sowie im Gesamtzusammenhang beschaffen sein müssen.

Es gibt auch keinen allgemein anerkannten Maßstab dafür, in welcher konkreten Höhe die staatliche Kreditaufnahme bei einer wirtschaftlichen Normallage angemessen ist. Das Bundesverfassungsgericht stellt insoweit auf den Einzelfall ab. Seinen Ausführungen zufolge kann es in bestimmten Situationen geboten sein, eine Kreditaufnahme zu unterlassen oder die Staatsverschuldung zurückzuführen. Daneben beeinflußt auch die Bedarfsdeckungsfunktion des Haushalts die Kreditaufnahme des Bundes. Entscheidend für deren Höhe sind also die jeweilige wirtschaftliche Situation und der bei Anlegung strenger Maßstäbe erforderliche Ausgabebedarf.

Eine gesetzliche Regelung, die bestimmte Daten zur Kreditaufnahme bei wirtschaftlicher Normallage vorsieht, könnte nur einen Teil der möglichen Situationen erfassen und u.U. zu erzwungenen Fehlentscheidungen führen. Dem Haushaltsgesetzgeber würde zudem durch zwangsläufig mechanistische und auf die kurzfristige Entwicklung abstellende Vorschriften die Verfolgung seiner mittelfristigen Ziele erschwert. Um die Vielzahl denkbarer Fallgestaltungen zu berücksichtigen, müßte für eine gesetzliche Regelung letztlich auf unbestimmte Rechtsbegriffe zur Umschreibung der wirtschaftlichen Normallage und der Höhe der jeweils angemessenen Kreditaufnahme zurückgegriffen werden. Dies würde im Ergebnis keine Präzisierung der gegenwärtigen Rechtslage bedeuten, die von der Maxime des Art. 109 Abs. 2 GG geprägt ist. Das Bundesverfassungsgericht räumt ein, daß eine gesetzliche Regelung zur Kreditaufnahme bei wirtschaftlicher Normallage wegen der Unbestimmtheit und der dynamischen Komponente dieses Begriffs sowie im Hinblick auf die begrenzte Vorhersehbarkeit der Wirtschaftsentwicklung über die Schaffung verfahrensmäßiger Vorkehrungen einschließlich der Festlegung von Begründungspflichten möglicherweise nicht wird hinausgehen können. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist ein die Kreditaufnahme begrenzender Effekt solcher Vorkehrungen darin zu sehen, daß der Haushaltsgesetzgeber gehalten sei, Rechenschaft vor sich selbst abzulegen.

Im Hinblick auf die für Regierung und Parlament bereits bestehenden Vorschriften zur Wirtschafts- und Finanzpolitik bedarf es nach Auffassung der Bundesregierung keiner gesetzlichen Regelung eines besonderen Verfahrens bzw. von Begründungspflichten.

Die Bundesregierung unterliegt bei ihrer Haushaltspolitik gesetzlichen Rahmenbedingungen, die eine enge Abstimmung mit wirtschafts- und finanzpolitischen Institutionen und eine breite Publizität ihrer Vorstellungen sicherstellen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erstellt ein Jahresgutachten (§ 6 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung). Die Bundesregierung nimmt zu

diesem Gutachten im Jahreswirtschaftsbericht Stellung, erklärt ihre wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele und legt die für das laufende Jahr geplante Wirtschafts- und Finanzpolitik dar (§ 2 Satz 1 StWG). Der Finanzplanungsrat (§ 51 Abs. 2 HGrG) gibt Empfehlungen für eine Koordinierung der Finanzplanung und der Haushaltsgestaltung des Bundes und der anderen Gebietskörperschaften ab. Aus dem Haushaltsgesetz, dem Haushaltsplan, dem Finanzbericht und dem Finanzplan geht die kurz- und mittelfristig vorgesehene Höhe der Kreditaufnahme hervor. Der Bundesminister der Finanzen geht darauf in der Etatrede bei Einbringung des Haushalts ein (vgl. z.B. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 11/155, Seite 11659). Das Plenum des Bundestages und der Haushaltsausschuß setzen sich in den Beratungen des Etats mit den Vorschlägen der Bundesregierung zur Haushaltsfinanzierung auseinander. Die nach den geltenden Regelungen erforderliche Darlegung der Haushaltspolitik bildet also auch die Grundlage für die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers zur Kreditaufnahme.

Durch die vom Bundesverfassungsgericht erörterte Festlegung von Begründungspflichten dürften sich in der Regel keine Aussagen ergeben, die über die Feststellungen der Bundesregierung und der wirtschafts- und finanzpolitischen Institutionen hinausgehen. Die einer näheren Definition der gesamtwirtschaftlichen Normallage und der angemessenen Kreditaufnahme entgegenstehende Unbestimmtheit dieser Begriffe würde bei einer gesetzlichen Formalisierung der parlamentarischen Meinungsbildung und der schriftlichen Niederlegung einer Begründung des Haushaltsgesetzgebers zur Kreditaufnahme bei gesamtwirtschaftlicher Normallage nur zu allgemein gehaltenen Formulierungen führen können und keine weitergehenden Wirkungen auf die Höhe der Kreditaufnahme als bei dem jetzigen Verfahren der Haushaltsgesetzgebung ergeben. Solche Regelungen würden im übrigen den politischen Willen zur Begrenzung der Kreditaufnahme nicht ersetzen können. Den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Staatsverschuldung wird auch künftig Rechnung getragen werden, indem der Kreditrahmen des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG in der Regel nicht voll ausgeschöpft wird.

Im Rahmen der Ausführungen zur Kreditaufnahme bei wirtschaftlicher Normallage hat das Bundesverfassungsgericht auch darauf hingewiesen, daß die Verwendung des Bundesbankgewinns im Bundeshaushalt zu bedenken sei. Der Bundesbankgewinn ist gemäß § 27 Nr. 4 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank an den Bund abzuführen, soweit er nicht nach den Nummern 1 bis 3 dieser Vorschrift zur Bildung von Rücklagen bei der Bundesbank zu verwenden oder dem Fonds zum Ankauf von Ausgleichsforderungen zuzuführen ist. Der dadurch bewirkte Mittelzufluß ist beim Bund haushaltsrechtlich als Einnahme zu behandeln. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht die Verwendung des Bundesbankgewinns zur Haushaltsfinanzierung mit einer Kreditaufnahme vergleicht, ist damit noch nicht eine Zurechnung zu dieser Einnahmeart verbunden. Denn wie auch das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, entstehen bei der Vereinnahmung des Bundesbankgewinns anders als bei einer Kreditaufnahme keine Belastungen aus Zins- und Tilgungsverpflichtungen für künftige Haushalte. Nach dem Prinzip der Gesamtdeckung ist aus haushaltsrechtlicher Sicht die Verwendung des Bundesbankgewinns zur Finanzierung von investiven oder konsumtiven Ausgaben sowie zur Tilgung von Schulden grundsätzlich zulässig. Die Entscheidung hierüber obliegt dem Haushaltsgesetzgeber, der sich davon leiten lassen wird, daß es sich um einen Gewinn aus der Wahrnehmung gesetzlicher Aufgaben der staatlichen Notenbank und um eine in d.R. schwer abzuschätzende Größe handelt. Der Entscheidungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers, der insbesondere wegen der sich häufig kurzfristig ergebenden Entwicklungen an den internationalen Kapital- und Devisenmärkten erforderlich erscheint, würde durch eine auf Dauer angelegte gesetzliche Regelung in der Finanzpolitik unangemessen eingeengt. In den Haushaltsentwürfen für 1989 und 1990 wird der Bundesbankgewinn bereits auf mittlerem Niveau veranschlagt; über den Haushaltsansatz hinausgehende Mehreinnahmen werden zur unmittelbaren Tilgung fälliger Schulden eingesetzt. Der an den Bund abzuführende Teil des Bundesbankgewinns trägt zu einer geringeren Zunahme bzw. zum Abbau der Staatsverschuldung bei, so daß damit auch einem Grundanliegen des Bundesverfassungsgerichts Rechnung getragen wird. Die Ausschüttung des Bundesbankgewinns stellt keine Kreditgewährung an den Bund dar.

Dem Hinweis des Bundesverfassungsgerichts, die Verwendung des Bundesbankgewinns zu bedenken, ist kein Regelungsauftrag zu entnehmen. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß der Entscheidungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers zur Verwendung des Bundesbankgewinns erhalten bleiben sollte. Deshalb und im Hinblick auf die von ihr seit 1989 praktizierte und mittelfristig vorgesehene Verwendung des Gewinns hält die Bundesregierung eine gesetzliche Regelung zu dieser Frage nicht für geboten.

Zu Artikel 2

Artikel 2 enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 3

Artikel 3 regelt das Inkrafttreten.

16.03.90

Stellungnahme

des Bundesrates

zum

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung

Der Bundesrat hat in seiner 610. Sitzung am 16. März 1990
gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen,
zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

Zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 13 Abs. 3 Nr. 2 BHO)

In Artikel 1 Nr. 1 sind in § 13 Abs. 3 Nr. 2 Buchstabe b
die Worte "oder es sich um Ausgaben"
durch die Worte "oder soweit es sich nicht um Ausgaben"
zu ersetzen.

Begründung:

Klarstellung des Gewollten.