

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
II/2 — 60000 — 5664/66

Bonn, den 2. September 1966

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines . . . Gesetzes
zur Änderung des Grundgesetzes

und

Entwurf eines Gesetzes
zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität

nebst Begründung (Anlagen 1 und 2) mit der Bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen. (Die Begründung des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes ist in Abschnitt III des Allgemeinen Teils und Abschnitt I des Besonderen Teils der Begründung zum Gesetz zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität enthalten.)

Die Gesetzentwürfe sind von den Bundesministern für Wirtschaft und der Finanzen gemeinsam erstellt worden.

Der Bundesrat hat zu den Gesetzesvorlagen in seiner 298. Sitzung am 5. August 1966 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes, wie aus den Anlagen 3 und 4 ersichtlich, Stellung genommen. Im übrigen hat der Bundesrat gegen die Gesetzentwürfe keine Einwendungen erhoben. Er ist der Ansicht, daß das Gesetz zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität seiner Zustimmung bedarf.

Die Gegenäußerung der Bundesregierung zu den Stellungnahmen des Bundesrates ist aus der Anlage 5 zu ersehen.

Für den Bundeskanzler
Der Bundesminister für Verkehr

Seebohm

Anlage 1

**Entwurf eines Gesetzes
zur Änderung des Grundgesetzes**

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

Artikel I

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Bundesgesetzbl. S. 1) wird wie folgt geändert:

Artikel 109 GG erhält folgende Fassung:

„Artikel 109

(1) Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.

(2) Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

(3) Zur Abwehr von Gefahren für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht können durch Rechtsverordnung der Bundesregierung Vorschriften über Ausmaß und Art der öffentlichen Verschuldung erlassen werden.

(4) Das Nähere zur Durchführung der Absätze 2 und 3 regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.“

Artikel II

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Anmerkung

Zur Begründung vgl. Abschnitt III des Allgemeinen Teils und Abschnitt I des Besonderen Teils der Begründung zum Stabilitätsgesetz.

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Bund und Länder haben ihre wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen so zu treffen, daß sie zur Wahrung des Geldwertes bei hohem Beschäftigungsstand, außenwirtschaftlichem Gleichgewicht und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.

§ 2

(1) Im Bundeshaushaltsplan sind Umfang und Zusammensetzung der Ausgaben und der Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zu Lasten künftiger Rechnungsjahre so zu bemessen, wie es zur Erreichung der Ziele des § 1 erforderlich ist.

(2) Bei einer die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigenden Nachfrageausweitung sollen Mittel zur zusätzlichen Tilgung von Schulden bei der Deutschen Bundesbank oder zur Zuführung an eine Konjunkturausgleichsrücklage veranschlagt werden.

(3) Bei einer die Ziele des § 1 gefährdenden Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit sollen zusätzlich erforderliche Deckungsmittel der Konjunkturausgleichsrücklage entnommen oder im Wege des Kredits beschafft werden.

§ 3

(1) Bei der Ausführung des Bundeshaushaltsplans kann im Falle einer die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigenden Nachfrageausweitung die Bundesregierung den Bundesminister der Finanzen ermächtigen, zur Erreichung der Ziele des § 1 die Verfügung über bestimmte Ausgabemittel, den Beginn von Baumaßnahmen und das Eingehen von Verpflichtungen zu Lasten künftiger Rechnungsjahre von dessen Einwilligung abhängig zu machen. Die Bundesminister der Finanzen und für Wirtschaft schlagen die erforderlichen Maßnahmen vor. Der Bundesminister der Finanzen hat die dadurch nach Ablauf des Rechnungsjahres freigeordneten Mittel zur zusätzlichen Tilgung von Schulden bei der Deutschen Bundesbank zu verwenden oder der Konjunkturausgleichsrücklage zuzuführen.

(2) Die Bundesregierung kann bestimmen, daß bei einer die Ziele des § 1 gefährdenden Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit zusätzliche Ausgaben geleistet werden; Absatz 1 Satz 2 ist

anzuwenden. Zu ihrer Deckung können Mittel der Konjunkturausgleichsrücklage entnommen oder Kredite aufgenommen werden.

(3) Der Bundesminister der Finanzen wird ermächtigt, zu dem in Absatz 2 bezeichneten Zweck Kredite über die im Haushaltsgesetz erteilten Ermächtigungen hinaus bis zur Höhe von fünf Milliarden Deutsche Mark aufzunehmen.

§ 4

(1) Die Konjunkturausgleichsrücklage ist bei der Deutschen Bundesbank anzusammeln. Mittel der Konjunkturausgleichsrücklage dürfen nur zur Deckung zusätzlicher Ausgaben gemäß § 2 Abs. 3 und § 3 Abs. 2 und in Ausnahmefällen auch für Ausgaben verwendet werden, die nicht zu einer Ausweitung der inländischen Nachfrage führen.

(2) Ob und in welchem Ausmaß über Mittel der Konjunkturausgleichsrücklage bei der Ausführung des Bundeshaushaltsplans verfügt werden soll, entscheidet die Bundesregierung; § 3 Abs. 1 Satz 2 ist anzuwenden.

§ 5

(1) Der Haushaltswirtschaft des Bundes ist eine mehrjährige Finanzplanung zugrunde zu legen. In ihr sind Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und ihre Deckungsmöglichkeiten für die nächsten Jahre darzustellen und mit dem gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögen in Einklang zu bringen.

(2) Die Finanzplanung ist vom Bundesminister der Finanzen aufzustellen und zu begründen. Sie wird von der Bundesregierung beschlossen und Bundestag und Bundesrat vorgelegt.

(3) Die Finanzplanung ist jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen.

§ 6

(1) Als Unterlagen für die Finanzplanung stellen die Bundesminister für ihren Geschäftsbereich mehrjährige Investitionsprogramme auf und übersenden sie mit den sonstigen Bedarfsschätzungen dem Bundesminister der Finanzen zu dem von ihm zu bestimmenden Zeitpunkt. Die Geschäftsbereiche, für die Investitionsprogramme aufzustellen sind, bestimmt die Bundesregierung.

(2) Die Investitionsprogramme haben nach Dringlichkeit und Jahresabschnitten gegliedert die

in den nächsten Jahren durchzuführenden Investitionsvorhaben zu erfassen. Jeder Jahresabschnitt soll die fortzuführenden und neuen Investitionsvorhaben mit den auf das betreffende Jahr entfallenden Teilbeträgen wiedergeben. Finanzierungshilfen des Bundes für Investitionen Dritter sind bei Anwendung gleicher Gliederungsgrundsätze unter Kenntlichmachung der Finanzierungsart in einem besonderen Teil zu erfassen.

(3) Die Investitionsprogramme sind jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen.

§ 7

Bei einer die Ziele des § 1 gefährdenden Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit ist die Planung geeigneter Investitionsvorhaben so zu beschleunigen, daß mit ihrer Durchführung kurzfristig begonnen werden kann. Die zuständigen Bundesminister haben alle weiteren Maßnahmen zu treffen, die zu einer beschleunigten Vergabe von Investitionsaufträgen erforderlich sind.

§ 8

Bundesmittel, die an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke gegeben werden, insbesondere Finanzierungshilfen zur Förderung der deutschen Wirtschaft, sollen so gewährt werden, daß es den Zielen des § 1 nicht widerspricht.

§ 9

(1) Die Vorschriften der §§ 1, 2, 3 Abs. 1 und 2 gelten für das ERP-Sondervermögen entsprechend.

(2) Für die Deutsche Bundesbahn erläßt der Bundesminister für Verkehr, für die Deutsche Bundespost der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen, jeweils im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen, die nach § 1 erforderlichen Anordnungen.

(3) Die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sollen im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben die Ziele des § 1 berücksichtigen.

§ 10

Die §§ 2, 3 Abs. 1 und 2 sowie die §§ 4 bis 8 gelten sinngemäß für die Haushaltswirtschaft der Länder. Die Zuständigkeitsregelungen in den Ländern bleiben unberührt.

§ 11

Die Länder haben durch geeignete Maßnahmen darauf hinzuwirken, daß die Haushaltswirtschaft der Gemeinden und Gemeindeverbände den konjunkturpolitischen Erfordernissen entspricht.

§ 12

(1) Bund und Länder beraten gemeinsam die zur Durchführung einer konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft erforderlichen Maßnahmen.

(2) Bund und Länder erteilen sich gegenseitig die Auskünfte, die zur Durchführung einer konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft notwendig sind; dies gilt auch für die voraussichtliche Entwicklung der Ausgaben und ihre Deckungsmöglichkeiten.

§ 13

Zur Abwehr von Gefahren für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht, insbesondere zur Abwehr von Gefahren für die Währung, kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits durch den Bund, die Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die öffentlichen Sondervermögen und Zweckverbände beschränken.

§ 14

(1) In Rechtsverordnungen nach § 13 kann vorgesehen werden, daß

1. für einen zu bestimmenden Zeitraum die Aufnahme von Kredit durch die in § 13 bezeichneten Stellen auf einen Höchstbetrag begrenzt wird; der Höchstbetrag ist für alle Stellen nach einheitlichen Maßstäben zu berechnen;
2. die Aufnahme von Kredit bestimmter Art oder Höhe durch die in § 13 bezeichneten Stellen, insbesondere die Aufnahme von Anleihen oder von Schuldscheindarlehen, der Genehmigung bedarf.

(2) In Rechtsverordnungen nach § 13 ist zu bestimmen, inwieweit Kreditaufnahmen Dritter, die wirtschaftlich der Kreditaufnahme einer der in § 13 bezeichneten Stellen gleichkommen, auf den Höchstbetrag nach Absatz 1 Nr. 1 anzurechnen sind. Insbesondere sind Kreditaufnahmen Dritter zu berücksichtigen, soweit diese Aufgaben der Finanzierung für eine der in § 13 bezeichneten Stellen wahrnehmen oder soweit eine solche Stelle die Kreditaufnahme durch Zinsverbilligungsmittel oder Zuwendungen gleicher Wirkung fördert.

(3) Rechtsverordnungen nach § 13 sind auf längstens ein Jahr zu befristen.

§ 15

Nimmt eine der in § 13 bezeichneten Stellen einen im Rahmen des Höchstbetrages nach § 14 Abs. 1 Nr. 1 auf sie entfallenden Kredit nicht auf, so kann mit deren Zustimmung eine andere der in § 13 bezeichneten Stellen insoweit den Kredit in Anspruch nehmen.

§ 16

Die in Rechtsverordnungen nach §§ 13, 14 Abs. 1 Nr. 2 vorgesehene Genehmigung erteilt der Bundesminister für Wirtschaft im Benehmen mit der Deutschen Bundesbank. Er hat bei seiner Entscheidung der Lage am Kapitalmarkt Rechnung zu tragen und die Kreditanforderungen der in § 13 bezeichneten Stellen in einem ausgewogenen Verhältnis zu berücksichtigen.

§ 17

(1) Beim Bundesminister für Wirtschaft wird ein Ausschuß für öffentlichen Kredit gebildet, der sich aus dem Bundesminister der Finanzen sowie je drei Vertretern der Länder und der Gemeinden einschließlich der Gemeindeverbände zusammensetzt. Die Vertreter der Länder werden vom Bundesrat, die Vertreter der Gemeinden vom Bundesrat auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände bestimmt.

(2) Der Bundesminister für Wirtschaft berät mit dem Ausschuß in regelmäßigen Abständen die Möglichkeiten der Deckung des Kreditbedarfs der öffentlichen Haushalte.

(3) Nach Inkrafttreten einer Rechtsverordnung nach § 13 ist der Ausschuß vor allen Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung zu hören.

(4) Die Deutsche Bundesbank kann an den Beratungen des Ausschusses teilnehmen.

§ 18

Die in § 13 bezeichneten Stellen erteilen dem Bundesminister für Wirtschaft auf Anforderung Auskunft über ihren Kreditbedarf, über Art und Höhe der von ihnen aufgenommenen Kredite sowie über Kreditaufnahmen Dritter, die wirtschaftlich einer eigenen Kreditaufnahme gleichkommen.

§ 19

Das Einkommensteuergesetz in der Fassung vom 10. Dezember 1965 (Bundesgesetzbl. I S. 1901) wird wie folgt geändert:

1. Dem § 35 Abs. 2 werden die folgenden Sätze angefügt:

„Eine Anpassung kann auch noch in dem auf diesen Veranlagungszeitraum folgenden Kalenderjahr vorgenommen werden. In diesem Fall ist bei einer Erhöhung der Vorauszahlungen der nachgeforderte Betrag innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Vorauszahlungsbescheids zu entrichten.“

2. In § 47 Abs. 2 werden die Worte „im Veranlagungszeitraum fällig gewordenen“ durch die Worte „im Veranlagungszeitraum und nach § 35 Abs. 2 Sätze 3 und 4 nach Ablauf des Veranlagungszeitraums fällig gewordenen“ ersetzt.

3. § 51 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 Nr. 2 Buchstabe s erhält folgende Fassung:

„s) nach denen bei abnutzbaren Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens und bei nicht zu einem Betriebsvermögen gehörenden Gebäuden neben den Absetzungen für Abnutzung, erhöhten Absetzungen und Sonderabschreibungen Sonderabsetzungen vorgenommen werden können, wenn eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eingetreten ist oder sich abzeichnet, die eine nachhaltige Verringerung der Umsätze oder der Beschäftigung zur Folge hatte oder erwarten läßt, insbesondere bei einem erheblichen Rückgang der Nachfrage nach Investitionsgütern oder Bauleistungen. Die Sonderabsetzungen dürfen nur zugelassen werden

- aa) für Wirtschaftsgüter, die innerhalb eines jeweils festzusetzenden Zeitraums, der ein Jahr nicht übersteigen darf (Begünstigungszeitraum) angeschafft oder hergestellt werden,
- bb) für Wirtschaftsgüter, die innerhalb des Begünstigungszeitraums bestellt und angezahlt werden oder mit deren Herstellung innerhalb des Begünstigungszeitraums begonnen wird, wenn sie innerhalb eines Jahres, bei Schiffen innerhalb zweier Jahre nach Ablauf des Begünstigungszeitraums geliefert oder fertiggestellt werden,
- cc) für Gebäude, bei denen innerhalb des Begünstigungszeitraums der Antrag auf Baugenehmigung gestellt wird, wenn sie innerhalb zweier Jahre nach Ablauf des Begünstigungszeitraums fertiggestellt werden.

Die Sonderabsetzungen dürfen bei beweglichen Wirtschaftsgütern bis zu 30 vom Hundert, bei unbeweglichen Wirtschaftsgütern bis zu 15 vom Hundert der Anschaffungs- oder Herstellungskosten zugelassen werden. Sie können bei beweglichen Wirtschaftsgütern im Jahr der Anschaffung oder Herstellung, bei unbeweglichen Wirtschaftsgütern im Jahr der Anschaffung oder Herstellung und den beiden folgenden Jahren vorgenommen werden. In den Fällen der Doppelbuchstaben bb und cc können die Sonderabsetzungen bereits für die im Begünstigungszeitraum aufgewendeten Anzahlungen und Teilerstellungskosten zugelassen werden. Rechtsverordnungen auf Grund dieser

Ermächtigung sind unverzüglich nach ihrer Verkündung dem Bundestag mitzuteilen. Sie sind unverzüglich aufzuheben, wenn es der Bundestag binnen drei Monaten nach ihrer Verkündung verlangt;“.

- b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 angefügt:

„(2) Die Bundesregierung wird ermächtigt, ohne Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung Vorschriften zu erlassen, nach denen die Inanspruchnahme von Sonderabschreibungen und erhöhten Absetzungen sowie die Bemessung der Absetzungen für Abnutzung in fallenden Jahresbeträgen ganz oder teilweise ausgeschlossen werden können, wenn die Nachfrage nach Investitionsgütern oder Bauleistungen das Angebot wesentlich übersteigt und daraus eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts mit erheblichen Preissteigerungen entstanden ist oder zu entstehen droht. Die Inanspruchnahme von Sonderabschreibungen und erhöhten Absetzungen sowie die Bemessung der Absetzung für Abnutzung in fallenden Jahresbeträgen darf nur für Wirtschaftsgüter ausgeschlossen werden, die innerhalb eines jeweils festzusetzenden Zeitraums, der frühestens mit dem Tage beginnt, an dem die Bundesregierung ihren Beschluß über die Verordnung bekanntgibt, und der ein Jahr nicht übersteigen darf, angeschafft oder hergestellt werden. Das gleiche gilt für Wirtschaftsgüter, die in dem bezeichneten Zeitraum bestellt werden oder mit deren Herstellung in dem bezeichneten Zeitraum begonnen wird. Für Wirtschaftsgüter, die vor dem Tag, an dem die Bundesregierung ihren Beschluß über die Verordnung bekanntgibt, bestellt und angezahlt worden sind oder mit deren Herstellung vor diesem Zeitraum begonnen worden ist, darf die Inanspruchnahme von Sonderabschreibungen und erhöhten Absetzungen sowie die Bemessung der Absetzung für Abnutzung in fallenden Jahresbeträgen nicht ausgeschlossen werden. Als Beginn der Herstellung gilt bei Gebäuden der Zeitpunkt, in dem der Antrag auf Baugenehmigung gestellt wird. Rechtsverordnungen auf Grund dieser Ermächtigung sind unverzüglich nach ihrer Verkündung dem Bundestag und dem Bundesrat mitzuteilen. Sie sind unverzüglich aufzuheben, wenn es der Bundestag oder der Bundesrat binnen drei Monaten nach ihrer Verkündung verlangt.“

- c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.

§ 20

Das Gesetz über die Deutsche Bundesbank vom 26. Juli 1957 (Bundesgesetzbl. I S. 745), zuletzt ge-

ändert durch Artikel 2 des Zweiten Gesetzes über Kreditermächtigungen aus Anlaß der Erhöhung der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an dem Internationalen Währungsfonds und an der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung vom 12. Mai 1966 (Bundesgesetzbl. II S. 245), wird wie folgt geändert:

- 1 a) Nach § 15 wird folgender § 15 a eingefügt:

„§ 15 a

Kreditbegrenzung

(1) Zur Beeinflussung des Geldumlaufs und der Kreditgewährung kann die Deutsche Bundesbank von den Kreditinstituten verlangen, daß die Summe der bei ihnen von Dritten, die nicht Kreditinstitute sind, in Anspruch genommenen Kredite und ihre Wertpapierbestände bestimmte Höchstgrenzen nicht überschreiten. Die Höchstgrenzen dürfen 90 vom Hundert dieser Kredite und der Wertpapierbestände bei Einführung der Kreditbegrenzung nicht unterschreiten. Die Deutsche Bundesbank kann die Höchstgrenzen nach allgemeinen Gesichtspunkten, insbesondere nach Art und Laufzeit der Kredite und nach Wertpapierarten sowie für einzelne Gruppen von Kreditinstituten, verschieden bemessen und Ausnahmen zulassen.

(2) Die Kreditbegrenzung darf höchstens für die Dauer eines Jahres angeordnet werden. Sie kann um ein Jahr verlängert werden; hierzu bedarf es eines Beschlusses des Zentralbankrats mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.

(3) Die Deutsche Bundesbank kann verlangen, daß ein Kreditinstitut ein Guthaben bis zur Höhe des Betrages, um den es die nach Absatz 1 festgesetzten Höchstgrenzen überschreitet, für längstens ein Jahr auf einem unverzinslichen Sonderkonto bei ihr unterhält. § 16 Abs. 4 ist entsprechend anzuwenden. Das Guthaben wird nicht auf die Mindestreserve nach § 16 angerechnet.“

- b) An § 16 Abs. 3 Satz 2 wird nach einem Semikolon folgender Halbsatz angefügt: „§ 15 a Abs. 2 Satz 2 bleibt unberührt.“

2. § 42 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Der Bund als Schuldner der der Deutschen Bundesbank nach den Vorschriften zur Neuordnung des Geldwesens zustehenden Ausgleichsforderung hat der Bank auf Verlangen Schatzwechsel oder unverzinsliche Schatzanweisungen in einer Stückelung und Ausstattung nach deren Wahl (Mobilisierungspapiere) bis zum Nennbetrag der Ausgleichsforderung auszuhändigen.“

3. Nach § 42 wird folgender § 42 a eingefügt:

„§ 42 a

Ausgabe von Liquiditätspapieren

(1) Sind Mobilisierungspapiere durch die Deutsche Bundesbank bis zum Nennbetrag der Ausgleichsforderung in Umlauf gebracht worden, so hat der Bund der Bank auf Verlangen Schatzwechsel oder unverzinsliche Schatzanweisungen in einer Stückelung und Ausstattung nach deren Wahl (Liquiditätspapiere) bis zum Höchstbetrag von acht Milliarden Deutsche Mark auszuhändigen.

(2) Der Nennbetrag der begebenen Liquiditätspapiere ist von der Deutschen Bundesbank auf einem besonderen Konto zu verbuchen. Der Betrag auf dem Sonderkonto darf nur zur Einlösung fälliger oder von der Bundesbank vor Verfall zurückgekaufter Liquiditätspapiere verwendet werden.

(3) § 42 Abs. 2 Sätze 1 und 2 sowie Abs. 3 gelten sinngemäß.“

§ 21

(1) In die Reichsversicherungsordnung wird nach § 27 f folgender § 27 g eingefügt:

„§ 27 g

(1) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, für die Dauer eines Jahres zu bestimmen, daß die Träger der Rentenversicherung der Arbeiter Mittel im Sinne des § 25 Abs. 1 bis höchstens 60 vom Hundert der durchschnittlichen Monatsausgabe im jeweils vorvergangenen Kalenderjahr in Mobilisierungs- und Liquiditätspapieren (§§ 42, 42 a des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank) anzulegen haben, wenn die Deutsche Bundesbank dies zur Wahrung der Währungsstabilität vorschlägt. Die Geltungsdauer der Rechtsverordnung kann um ein Jahr verlängert werden.

(2) Durch die Maßnahmen nach Absatz 1 darf die Zahlungsfähigkeit der Versicherungsträger nicht beeinträchtigt werden. Die Deutsche Bundesbank ist verpflichtet, Mobilisierungs- und Liqui-

ditätspapiere vor Fälligkeit zurückzunehmen, soweit die darin angelegten Mittel zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit benötigt werden.“

(2) Das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) in der Fassung vom 3. April 1957 (Bundesgesetzbl. I S. 321), zuletzt geändert durch das Sechste Änderungsgesetz zum AVAVG vom 28. Juli 1965 (Bundesgesetzbl. I S. 641), wird wie folgt ergänzt:

a) In § 166 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung für die Dauer eines Jahres zu bestimmen, daß die Bundesanstalt ihre Rücklagen bis zu einem Drittel in Mobilisierungs- und Liquiditätspapieren (§§ 42, 42 a des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank) anzulegen hat, wenn die Deutsche Bundesbank dies zur Wahrung der Währungsstabilität vorschlägt. Die Geltungsdauer der Rechtsverordnung kann um ein Jahr verlängert werden. Durch die Maßnahmen nach Satz 1 und 2 darf die Zahlungsfähigkeit der Bundesanstalt nicht beeinträchtigt werden. Die Deutsche Bundesbank ist verpflichtet, Mobilisierungs- und Liquiditätspapiere vor Fälligkeit zurückzunehmen, soweit die darin angelegten Mittel zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit benötigt werden.“

b) In § 209 Abs. 1 wird hinter der Zahl „164“ eingefügt:

„§ 166 Abs. 3“.

§ 22

Dieses Gesetz gilt nach § 12 Abs. 1 und § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

§ 23

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I.

Zweck und Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung

1. Seit der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre ist die Vollbeschäftigung als Ziel der Wirtschaftspolitik hervorgetreten, und dem Staate fiel die Aufgabe zu, den Wunsch nach Steigerung des allgemeinen Wohlstandes und seiner Sicherung zu erfüllen. Im Gegensatz zu der Zeit zwischen beiden Weltkriegen ist es der deutschen Wirtschaftspolitik seit der Währungsreform 1948 in hohem Maße gelungen, diesen Erwartungen gerecht zu werden. Krisen und Depressionen, die als Geißel des Hochkapitalismus galten, sind selbst nach Perioden übersteigerten Wirtschaftsaufschwungs nicht mehr eingetreten. Die besonderen Bedingungen während der Zeit des Wiederaufbaues der deutschen Wirtschaft nach dem Kriege und die marktwirtschaftliche Ordnung in der Bundesrepublik haben zu einer raschen Erhöhung des Lebensstandards geführt, die sich — gemessen an den Erfahrungen vieler anderer Länder — bei recht geringen Preissteigerungen vollzog.

Nach dem Abschluß des Wiederaufbaus sind die Bedingungen für eine weiterhin starke Expansion der Wirtschaft ungünstiger, die Zahl der brauchbaren Instrumente der Wirtschaftspolitik und die Möglichkeiten zu ihrer Anwendung mit der zunehmenden Integration aber geringer geworden. Das findet seinen Ausdruck in kleineren Jahresraten des Wirtschaftswachstums und größeren Steigerungen des allgemeinen Preisniveaus während der letzten Jahre.

Die Verhütung von Überkonjunktur und Rezession ist für die Sicherung des marktwirtschaftlichen Systems von eminenter Bedeutung. Unkoordiniertes Handeln öffentlicher und privater Stellen ohne genügende Rücksicht auf konjunkturpolitische Erfordernisse kann die marktwirtschaftliche Ordnung der Bundesrepublik ernstlich schwächen. Wie nahe die Gefahr liegt, daß die Wirtschaftspolitik zu abrupten und weder national noch international zuträglichen Eingriffen Zuflucht nehmen muß, wenn konjunkturelle Ausschläge durch unzureichende Effizienz der Gegenmaßnahmen zu groß werden, lehrt das Beispiel bedeutender Nachbarstaaten der Bundesrepublik.

Die Bundesregierung betont seit Jahren in Übereinstimmung mit Wissenschaft und internationalen Organisationen, daß die Weiterentwicklung des wirtschaftspolitischen Aktionspielraumes mit dem Wandel der Gegebenheiten Schritt halten müsse. Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Wirtschaft aus dem Jahre 1957 und der Finanzbericht 1961 des Bundesministers der Finanzen wiesen bereits auf die Bedeutung der Finanzpolitik für die antizyklische Wirtschaftssteuerung hin. Mit Kabinettsbeschluß vom 11. März 1964

wurde die Vorbereitung gesetzlicher Maßnahmen zur Beeinflussung der konjunkturellen Entwicklung eingeleitet (vgl. auch „Nachtrag zum Wirtschaftsbericht 1964“, Anlage 1, zu BT-Drucksache IV/1752 vom 8. Juni 1964). Auch in der Empfehlung des Rats der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 14. April 1964 und im Mandat des am 8. Mai 1964 begründeten Ausschusses für Haushaltspolitik bei der EWG-Kommission wurde die Dringlichkeit der Verbesserung des konjunkturpolitischen Instrumentariums hervorgehoben. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat auf diese Notwendigkeit gerade auch für die Bundesrepublik als der zweitgrößten Handelsnation der Welt wiederholt aufmerksam gemacht. Die Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und das Gutachten über die Finanzreform bestätigen, daß die bisher gebräuchlichen Instrumente der Konjunkturpolitik an Wirksamkeit verloren haben und durch neuartige Maßnahmen ergänzt werden müssen.

2. Die Konjunkturpolitik soll im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung die Erhaltung des Geldwertes bei hohem Beschäftigungsstand, außenwirtschaftlichem Gleichgewicht und angemessenem Wirtschaftswachstum anstreben. In der Nachkriegszeit waren das wirtschaftliche Wachstum und ein damit steigender Beschäftigungsgrad kaum je gefährdet. Die Stabilität des Preisniveaus blieb dagegen — von kurzen Zeiträumen abgesehen — ständig bedroht; in den letzten Jahren ist dies besonders augenfällig geworden. Der allgemeine Zustand der Weltwirtschaft, die internationale Währungsordnung und die zuvörderst auf eine starke Expansion der Wirtschaftstätigkeit gerichtete Wirtschafts-, Sozial- und Entwicklungspolitik der westlichen Welt machen es unwahrscheinlich, daß sich daran im nächsten Jahrzehnt Wesentliches ändert. Dennoch können Rückschläge der Wirtschaftstätigkeit nie völlig ausgeschlossen werden. Die herrschende Zuversicht, es werde möglich sein, in einem hochentwickelten und stark integrierten Industriestaat wie der Bundesrepublik ein befriedigendes Wirtschaftswachstum und gleichzeitig die Stabilität des allgemeinen Preisniveaus zu erhalten, muß eine trügerische Hoffnung bleiben, wenn die Wirtschaftspolitik nicht über die notwendigen Befugnisse verfügt, mit denen sie den auf sie gerichteten Erwartungen gerecht zu werden vermag. Der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität enthält diejenigen Instrumente, die nach dem heutigen Stande der Wissenschaft und den praktischen Bedürfnissen der Wirtschaftspolitik angemessen und erforderlich sind. Im Kern handelt es sich um eine straffere Koordination der Finanzpolitik auf allen Ebenen der staatlichen Verwaltung und ihre Absicherung durch Maßnahmen, die den privaten Sektor der Wirtschaft berühren. Der Entwurf ergänzt das konjunkturpolitische Instrumen-

tarium dabei gleichermaßen für den Fall der Rezession wie für Zeiten hoher Spannungen.

II.

Grundzüge der gesetzlichen Regelung

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, daß der Erfolg der konjunktursteuernden Wirtschaftspolitik am ehesten zu erwarten ist, wenn die gesamtwirtschaftliche Nachfrage an ihren Quellen erfaßt wird.

1. Neben die Geld- und Kreditpolitik der Notenbank, die heute nur noch in beschränktem Umfang die Entwicklung der Unternehmergewinne und die Investitionstätigkeit beeinflussen kann, muß an erster Stelle ein stärkeres Regulativ für die öffentliche Nachfrage treten. Entsprechende Vorschriften sind in den §§ 2 bis 18 des Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität enthalten.

a) Mit diesen Maßnahmen wird die Finanzpolitik von Bund und Ländern in der Lage sein zu handeln, bevor konjunkturelle Fehlentwicklungen eingetreten sind. Konjunkturpolitische Erfordernisse sind schon bei der Aufstellung der öffentlichen Haushalte, aber auch in ihrem Vollzug zu berücksichtigen. Deshalb ist vorgesehen, Möglichkeiten zur Verlangsamung oder zur Beschleunigung des Ausgabenrhythmus der öffentlichen Hand zu schaffen. Die bei zurückhaltenden Ausgaben im Konjunkturaufschwung frei werdenden Mittel sollen zur Tilgung von Schulden oder zur Ansammlung einer Konjunkturausgleichsrücklage verwendet werden. Umgekehrt sind die im Falle einer drohenden Rezession erforderlichen Finanzierungsmittel aus dieser Konjunkturausgleichsrücklage zu entnehmen oder auf dem Kreditwege zu beschaffen.

Da die Konjunkturpolitik immer stärker auf die Wirtschaftsentwicklung in mehrjährigen Zeiträumen Bedacht zu nehmen hat und das konjunkturpolitische Rafften und Strecken von Ausgaben in eine mittelfristige Wirtschaftspolitik einzuordnen ist, sollen die Haushalte als Teile einer mehrjährigen Finanzplanung konzipiert werden. Daß dabei besonders die Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand eine bedeutende Rolle spielt, hat sich an den für Teilbereiche bereits vorhandenen Investitionsprogrammen erwiesen.

Für eine kontinuierliche Abwicklung der öffentlichen Investitionsvorhaben, gleichzeitig aber auch zur Milderung etwa vom Kreditbedarf der öffentlichen Hand ausgehender Störungen für die Investitionsfinanzierung der privaten Wirtschaft ist die Möglichkeit für eine Steuerung der Inanspruchnahme des Kapitalmarkts durch die öffentliche Hand vorgesehen.

b) Die Bedeutung der öffentlichen Haushalte für den Wirtschaftsablauf insgesamt und besonders für die Investitionstätigkeit — hier wieder speziell für die Bauinvestitionen — geht aus den

folgenden Schlüsselzahlen hervor, die den Verhältnissen des Jahres 1965 entsprechen:

Verhältnis der gesamten öffentlichen Ausgaben zum Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen	39,3 v. H.
Anteil des Staatsverbrauchs am Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen	15,6 v. H.
Anteil der öffentlichen Haushalte an den Bruttoanlageinvestitionen	16,9 v. H.
Anteil der öffentlichen Haushalte an den Bauinvestitionen	28,9 v. H.

Diesen Gegebenheiten entsprechend kann sich die Steuerung der öffentlichen Investitionen nicht auf diejenigen des Bundeshaushalts beschränken, sondern muß alle öffentlichen Haushalte erfassen. Von den Sachinvestitionen der öffentlichen Hand entfallen etwa zwei Drittel allein auf die Gemeinden und Gemeindeverbände, während sich das restliche Drittel auf den Bund und die Länder verteilt. Von den „eigenfinanzierten Ausgaben“ für Investitionen (Sach- und finanzielle Investitionen, bereinigt von Doppelzählungen), die 1963 etwa 28 Mrd. DM betragen haben, entfielen rd. 26,5 % auf den Bund, 36,5 % auf die Länder und 37 % auf die Gemeinden. Aus dieser Verteilung ergibt sich, daß eine Investitionssteuerung durch den Bund allein keine ausreichende Wirkung auf den gesamtwirtschaftlichen Ablauf zeitigen könnte.

2. Andererseits ist der Anteil der öffentlichen Haushalte an den Brutto-Anlageinvestitionen der deutschen Wirtschaft, der sich 1965 auf 17 % belief, zu gering, als daß selbst die Gesamtheit der öffentlichen Haushalte das volkswirtschaftliche Investitionsvolumen entscheidend beeinflussen könnte. In gefährlichen Phasen der Konjunkturentwicklung wird daher auch die private Investitionstätigkeit in die Politik zur Sicherung des gleichgewichtigen Wirtschaftswachstums einzubeziehen sein (§§ 19 und 20 des Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität).

Die Ausrüstungsinvestitionen, die im letzten Jahrzehnt starken Wirtschaftswachstums einen erheblichen Teil (zwischen 11 und 13 %) des Bruttosozialprodukts ausmachten, waren in ihrer Zunahme von Jahr zu Jahr erheblichen Schwankungen unterworfen. Wachstumssprünge im Ausmaß zwischen +1,5 % und +25 % stellten einen erheblichen Störungsfaktor für das konjunkturelle Gleichgewicht dar. So sehr hohe und stetig wachsende Ausrüstungsinvestitionen, die bis auf einen geringen Rest im privaten Sektor der Wirtschaft vorgenommen werden, unerlässlich für ein befriedigendes Wirtschaftswachstum sind, so wenig ist es der konjunkturellen Entwicklung und der Preisstabilität zuträglich, wenn sie stoßweise zunehmen. Da die allgemeine Geld- und Kreditpolitik erfahrungsgemäß nicht ausreicht, um die private Investitionstätigkeit stetig zu halten, erscheint die Hinzunahme eines weiteren Regulativs unerlässlich. Da steuerliche Bedingungen anerkanntermaßen einen wichtigen Einfluß auf die Investitionsentscheidungen der privaten

Wirtschaft ausüben, bietet sich hier ein geeigneter Ansatzpunkt, um die Zunahme der Anlageinvestitionen gleichmäßiger zu gestalten.

Unter bestimmten Bedingungen kann es erforderlich sein, das Kreditvolumen der Banken stärker zu begrenzen, als es der Deutschen Bundesbank mit den konventionellen Mitteln möglich ist. Die heute gebotene Rücksichtnahme auf das internationale Zinsgefüge und die Einflüsse, die vom Ausland her auf die Liquidität der Wirtschaft und der Banken einwirken, beeinträchtigen die Anwendungsmöglichkeiten und auch die Wirksamkeit der bisherigen Instrumente. Eine Ermächtigung für die Deutsche Bundesbank, die Expansion der Kreditgewährung durch die Banken begrenzen zu können, ist mithin angezeigt. Maßnahmen dieser Art sind jedoch in vieler Hinsicht problematisch; sie werden deshalb nur aus zwingendem Anlaß und nur für eine begrenzte Dauer anzuwenden sein.

Abgesehen von solchen besonderen Situationen wird es genügen, wenn die Deutsche Bundesbank auf Mittel herkömmlicher Art zurückgreifen kann. Um aber diese Mittel wieder mit dem notwendigen Grad an Effizienz bei Aufrechterhaltung der Konvertibilität der Deutschen Mark auszustatten, enthält der Entwurf eine Ergänzung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank vom 26. Juli 1957 zur Verstärkung der Offen-Markt-Politik. Darüber hinaus soll die Möglichkeit geschaffen werden, Mittel der Rentenversicherungsträger und der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung stärker in Offen-Markt-Operationen der Notenbank einzubeziehen.

3. Die Vorschriften des Entwurfs würden die Wirtschaftspolitik in die Lage versetzen, je nach der konjunkturellen Situation die geeigneten Mittel in angemessener Dosierung auszuwählen und anzuwenden. Gerade die Vielfältigkeit des so geschaffenen Instrumentariums würde es erleichtern, die konjunkturelle Entwicklung von verschiedenen Seiten her zu beeinflussen. Ist dies möglich, dann erübrigt es sich, einzelne Instrumente isoliert und in starker Dosierung anzuwenden. Auf diese Weise kann die Last der konjunkturellen Steuerung gleichmäßiger auf den privaten und öffentlichen Sektor der Wirtschaft verteilt werden; es wird möglich, eine weit größere Zahl einzelner wirtschaftlicher Entscheidungen zu beeinflussen und dies so rechtzeitig zu tun, daß eine Fehlentwicklung vermieden wird, bevor sie zutage getreten ist. Vor allem wird mit dem Gesetzentwurf eine Handhabe geschaffen, den zahlreichen Entscheidungsträgern in den gesetzgebenden Körperschaften, den Verwaltungen aller Ebenen und in der Öffentlichkeit die für Wirtschaftsablauf und Wirtschaftspolitik relevanten Zusammenhänge, deren Verständnis ein hohes Maß an ökonomischer Einsicht voraussetzt, durchsichtiger zu machen.

Mit der Weiterentwicklung des konjunkturellen Instrumentariums ist eine Prädominanz des Staates, etwa im Sinne einer Planifikation, nicht verbunden. Zwar werden durch die Aufstellung längerfristiger Investitionsprogramme für die öffent-

lichen Haushalte gewisse Daten gesetzt, die in die fernere Zukunft weisen. Hier handelt es sich jedoch lediglich darum, daß die öffentliche Hand für ihren Bereich die Grenzen absteckt, die sie sich angesichts ihrer Verantwortung für das Gesamtwohl selbst ziehen muß.

Wenngleich die Lohneinkommen von den aufgezeigten Instrumenten nicht unmittelbar berührt werden, so bietet eine nach diesem Gesetzentwurf ausgestaltete Wirtschaftspolitik eine verlässliche Grundlage für ein konjunkturgemäßes Verhalten auch der Sozialpartner. Richtet sich das finanzpolitische Handeln nach den konjunkturellen Erfordernissen und werden große Schwankungen der privaten Investitionstätigkeit vermieden, dann können die Sozialpartner die Bemessung des Arbeitseinkommens in der begründeten Erwartung eines gleichgewichtigen Wirtschaftsverlaufs vornehmen.

Für eine Steuerung der vom Ausland herrührenden Einflüsse auf die Gesamtnachfrage sind die Mittel einer nationalstaatlichen, autonomen Konjunkturpolitik praktisch unbrauchbar geworden. Die Aufgabe, störende Einwirkungen aus den Außenwirtschaftsbeziehungen zu verhindern, kann nur im Rahmen einer engen internationalen Koordinierung der Konjunkturpolitik gelöst werden. Ein Erfolg dieser Zusammenarbeit setzt aber wiederum voraus, daß jeder Partner in seinem nationalen Bereich über die erforderlichen Instrumente verfügt. Nicht zuletzt leistet also die Bundesrepublik mit der Verwirklichung dieses Gesetzesvorhabens einen Beitrag zur Förderung der internationalen wirtschaftlichen Stabilität.

III.

Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Regelung

1. Dem Bund steht nach Artikel 73 Nr. 4 GG die Gesetzgebungszuständigkeit für das Währungswesen zu. Der Bundesgesetzgeber ist auf Grund dieser Vorschrift nicht nur befugt, die „institutionelle Ordnung“ des Geldwesens zu normieren; seine Kompetenz erstreckt sich vielmehr auch auf die „tragenden Grundsätze der Währungspolitik“ (BVerfGE 4, 60 [73]). Hierzu gehört auch eine Einflußnahme auf die konjunkturelle Entwicklung zur Sicherung der Währung (Maunz-Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Rdn. 64 zu Artikel 73; v. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Band 2, 2. Auflage 1964, Seiten 1477 ff.).

Der Umfang der sich aus dieser Grundgesetznorm ergebenden Kompetenz zum Erlaß konjunkturregelnder Gesetze ist jedoch nach dem heutigen Stand von Rechtsprechung und Rechtslehre nicht eindeutig abgrenzbar. Schon im Hinblick darauf hält es die Bundesregierung für geboten, eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermächtigung für den Erlaß eines derartigen Bundesgesetzes zu schaffen. Abgesehen davon bedarf es der verfassungsrechtlichen Klarstellung, daß die Vorschriften des Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität mit dem Grundsatz der Selbständigkeit und Unab-

hängigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern (Artikel 109 GG) nicht im Widerspruch stehen. Diesem Ziel dient die vorgeschlagene Ergänzung des Artikels 109 GG.

2. Im übrigen ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus den Artikeln 73 Nr. 4, 74 Nr. 11 und 12 sowie aus dem Artikel 105 GG.

*

Die Durchführung des Gesetzes wird vornehmlich mit Rücksicht auf die §§ 13 und 14 eine gewisse Stellenvermehrung erforderlich machen.

B. Besonderer Teil

Zu den einzelnen Vorschriften der Entwürfe:

I.

Artikel 109 GG

Das geltende Recht enthält — wie im Allgemeinen Teil dargelegt — keine ausreichenden konjunkturpolitischen Instrumente. Das gilt in besonderem Maße für die Möglichkeit einer konjunkturgerechten Steuerung der öffentlichen Haushalte. Das Grundgesetz regelt in Artikel 110 ff. GG nur die Haushaltswirtschaft des Bundes; der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung des Haushalts tragen aber auch diese Vorschriften nicht ausreichend Rechnung. Die Bundesregierung ist mit der Finanzreform-Kommission (Tz. 70 ff. des Gutachtens) der Auffassung, daß die Vorschriften des Grundgesetzes, die in einer Zeit geschaffen wurden, als die kommende Entwicklung noch nicht in genügendem Maße überschaubar war, der gegenwärtigen veränderten Wirtschafts- und Finanzlage angepaßt werden müssen.

1. Im Hinblick auf die überragende Bedeutung, die einer antizyklischen Haushaltspolitik bei den Bemühungen um die Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung zukommen (vgl. im einzelnen den Allgemeinen Teil der Begründung), soll in das Grundgesetz eine Vorschrift aufgenommen werden, die Bund und Ländern eine derartige Haushaltspolitik zur Pflicht macht (Artikel 109 Abs. 2 GG). Angesichts des ständigen Wandels der wirtschaftlichen Verhältnisse empfiehlt es sich dagegen nicht, Instrumente oder Grundsätze einer solchen antizyklischen Haushaltspolitik im einzelnen verfassungsrechtlich zu normieren. Artikel 109 Abs. 4 GG soll dem Gesetzgeber vielmehr die Möglichkeit geben, auch unter Berücksichtigung des jeweiligen Standes der Wissenschaft, nähere Ausführungsvorschriften zu dem Grundsatz des Absatzes 2 zu schaffen.

Im Gegensatz zur Auffassung der Finanzreform-Kommission (Tz. 510 ff. des Gutachtens) hält es die Bundesregierung nicht für vertretbar, auf eine gesetzliche Verpflichtung auch der Länder und Gemeinden zur antizyklischen Haushaltsgestaltung zu verzichten und hierfür etwa den Weg „freiwilliger Übereinkommen“ zu beschreiten. Das dem Gutachten der Finanzreform-Kommission beigefügte Minderheitsvotum (Tz. 512 a des Gutachtens) weist

mit Recht darauf hin, daß die in der Vergangenheit mit solchen Koordinierungsversuchen gemachten Erfahrungen an der Brauchbarkeit einer derartigen Lösung zweifeln lassen. Artikel 109 Abs. 2 GG legt deshalb allen öffentlichen Haushalten eine verfassungsrechtliche Pflicht zur antizyklischen Haushaltsgestaltung auf. Die vorgesehene Mitwirkung des Bundesrates bei Erlaß der Ausführungsvorschriften (Absatz 4) gibt die Gewähr dafür, daß bei der näheren Ausgestaltung dieser Pflicht die Belange der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung — insbesondere die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände — ausreichend gewahrt werden.

2. Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, daß im Interesse der Erhaltung des Geldwertes und zur Vermeidung von Störungen des Wirtschaftsablaufs auf eine Möglichkeit zur Abstimmung der Kreditnachfrage der öffentlichen Hand mit den Gegebenheiten des Kapitalmarktes nicht verzichtet werden kann (vgl. im einzelnen unter II zu § 13 ff.). Die Bundesregierung schlägt daher in Übereinstimmung mit der Finanzreform-Kommission (Tz. 516 des Gutachtens) vor, in das Grundgesetz eine Ermächtigung aufzunehmen, nach der die Bundesregierung Ausmaß und Art der öffentlichen Verschuldung durch Rechtsverordnung regeln kann (Artikel 109 Abs. 3 GG). Der Vorschlag der Bundesregierung weist in der Formulierung, nicht aber in der Zielsetzung von dem Fassungs-vorschlag der Finanzreform-Kommission ab. Nach dem Vorschlag der Kommission sollten derartige Verordnungen mit Zustimmung des Bundesrates ergehen und auf ein Jahr befristet sein. Artikel 109 Abs. 3 GG sieht diese Einschränkung nicht vor. In Absatz 4 ist jedoch bestimmt, daß ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates nähere Ausführungsbestimmungen zu dieser Ermächtigung vorzusehen hat. In diese gleichzeitig vorgelegte Ausführungsvorschrift (§§ 13 bis 18 des Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität) sind die genannten Einschränkungen des Ordnungsrechts aufgenommen worden (Zustimmung des Bundesrates § 13, Befristung § 14 Abs. 3). Maßgebend hierfür waren folgende Überlegungen:

Es ist zweckmäßig, den Begriff der öffentlichen Verschuldung in Artikel 109 Abs. 3 GG durch ein Bundesgesetz näher zu konkretisieren, um insoweit nicht dem Ordnungsgeber eine zu weitgehende Gestaltungsfreiheit zu überlassen. Dem Ausführungsgesetz sollte dann auch im übrigen die nähere Konkretisierung der Ermächtigung vorbehalten bleiben. Die vorgesehene Mitwirkung des Bundesrates gewährleistet auch hier eine angemessene Berücksichtigung der Belange aller öffentlichen Haushalte.

II.

Gesetz zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität

Zu § 1

Die Vorschrift verpflichtet Bund und Länder, ihr wirtschafts- und finanzpolitisches Handeln an den

konjunkturpolitischen Grundzielen zu orientieren. Die Finanzpolitik ist hier im weitesten Sinne des Wortes zu verstehen. Sie umfaßt alle Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen. Die Vorschrift gilt damit mittelbar für fast alle Bereiche politischen Handelns.

Die konjunkturpolitischen Ziele sind grundsätzlich als gleichwertig anzusehen. Daraus folgt, daß Bund und Länder jeweils das Ziel mit Vorrang anstreben müssen, das am wenigsten verwirklicht ist. Dies trifft gegenwärtig für die Geldwertstabilität zu (vgl. I, II des Allgemeinen Teils).

Zu § 2

Die Vorschrift verpflichtet zur Einhaltung der Grundregeln einer antizyklischen Haushaltspolitik bei der Aufstellung des Bundeshaushalts. In Absatz 1 wird nicht nur auf das Ausgabevolumen als solches abgestellt, sondern wegen der unterschiedlichen ökonomischen Anstoßwirkungen einzelner Ausgabearten auch auf die Ausgabenstruktur. Das Schwergewicht einer konjunkturgerechten Aufstellung des Haushalts wird jedoch in der Regel auf der richtigen Bemessung des Ausgabevolumens liegen müssen; der dadurch beabsichtigte Effekt soll durch eine entsprechende Umstrukturierung der Ausgaben noch erhöht werden.

Das Gebot konjunkturgerechter Haushaltsaufstellung gilt auch für Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zu Lasten künftiger Rechnungsjahre, da ihre Ausnutzung bereits zu ökonomischen Anstoßwirkungen führt.

Die Absätze 2 und 3 enthalten Regelungen für die beiden konjunkturellen Ungleichgewichtssituationen, den gesamtwirtschaftlichen Nachfrageüberhang oder das Nachfragedefizit. Danach sind die nachfragewirksamen Ausgaben in der Hochkonjunktur entsprechend niedriger, in der Rezession dagegen entsprechend höher im Haushaltsplan zu veranschlagen. Das wird insbesondere für Investitionsausgaben gelten müssen. Über die Anwendung des § 2 Absatz 2 und 3 entscheiden die zuständigen Organe nach pflichtgemäßem Ermessen. Eine nähere Konkretisierung dieses Ermessens über die Konjunkturartbestände des § 2 hinaus, etwa durch Anknüpfung an bestimmte Indices, ist von der Natur der Sache her nicht möglich.

Die bei einer niedrigeren Veranschlagung nachfragewirksamer Ausgaben entstehenden Überschüsse sollen dem Wirtschaftskreislauf entzogen und stillgelegt werden. Dieser Stilllegungseffekt tritt nur ein, wenn die Mittel zur Notenbank gelangen. Deshalb sieht der Entwurf ihre Verwendung zur Schuldentilgung oder für eine Konjunkturausgleichsrücklage bei der Bundesbank vor. Zur Überwindung einer Rezession sind zusätzliche Ausgaben entweder aus Mitteln der Konjunkturausgleichsrücklage oder aus zusätzlichem Kredit zu finanzieren. Diese Kreditaufnahmen stehen unter dem Vorbehalt einer entsprechenden Kreditermächtigung (vgl. § 3 Abs. 3). Die Verwendung der Mittel der Konjunkturausgleichsrücklage richtet sich nach § 4.

Zu § 3

Die Vorschrift verpflichtet den Bund, auch bei der Ausführung des Bundeshaushalts die Grundregeln einer antizyklischen Haushaltswirtschaft anzuwenden. Da ein Wandel der konjunkturellen Situation bei Beschlußfassung über den Haushaltsplan u. U. noch nicht vorausgesehen werden kann, kommt einer antizyklischen Ausführung der Haushalte besondere Bedeutung zu.

Absatz 1 Satz 1 sieht vor, daß bei einer übersteigerten Entwicklung der Nachfrage Ausgabeansätze gesperret sowie der Beginn von Baumaßnahmen und die Ausnutzung von Verpflichtungsermächtigungen von der Bewilligung des Bundesministers der Finanzen abhängig gemacht werden können. Ähnliche Ermächtigungen sind bereits mehrfach in die jährlichen Haushaltsgesetze aufgenommen worden, was sich nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erübrigt. Da Maßnahmen nach Satz 1 von großer wirtschafts- und finanzpolitischer Bedeutung sein können, dürfen sie nur auf Grund einer Ermächtigung durch die Bundesregierung ergriffen werden. Als zuständige Bundesminister haben der Bundesminister der Finanzen und der Bundesminister für Wirtschaft ein gemeinsames Vorschlagsrecht.

Satz 3 bestimmt, daß der Bundesminister der Finanzen die Mittel, die durch eine nach Satz 1 angeordnete Sperre am Ende des Haushaltsjahres eingespart worden sind, zur Schuldentilgung gegenüber der Deutschen Bundesbank verwenden oder der Konjunkturausgleichsrücklage zuführen muß. Es bleibt von Fall zu Fall zu entscheiden, von welcher Möglichkeit Gebrauch gemacht werden soll. Die Vorschrift schließt aus, daß die aus diesen Gründen eingesparten Mittel für allgemeine Deckungszwecke herangezogen werden.

Nach Absatz 2 soll einer Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit durch vermehrte Ausgaben begegnet werden. Solche zusätzlichen Ausgaben können entweder über einen Nachtragshaushalt oder durch überplanmäßige oder außerplanmäßige Ausgaben nach Artikel 112 GG geleistet werden. Zu ihrer Deckung können der Konjunkturausgleichsrücklage Mittel entnommen oder Kredite aufgenommen werden. Auch insoweit steht die Grundsatzentscheidung darüber, ob die konjunkturelle Lage zu solchen Maßnahmen Anlaß gibt und in welchem Umfange zusätzliche Ausgaben erforderlich sind, der Bundesregierung zu. Die Befugnisse des Bundesministers der Finanzen nach Artikel 112 GG bleiben hiervon unberührt.

Absatz 3 gibt dem Bundesminister der Finanzen die Ermächtigung, zur Bekämpfung einer Rezession Kredite zur Deckung zusätzlicher Ausgaben in der bezeichneten Höhe aufzunehmen. Es handelt sich um eine Kreditermächtigung, die neben die im Haushaltsgesetz ausgebrachten Ermächtigungen tritt.

Zu § 4

Mittel, die bei konjunkturgerechter Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans frei werden, sind einer Konjunkturausgleichsrücklage bei der Deut-

schen Bundesbank zuzuführen. Die Höhe der Rücklage wird einmal vom Ausmaß der nach § 2 Absatz 2 und § 3 Absatz 1 ergriffenen Maßnahmen abhängig sein, zum anderen aber auch davon, in welchem Umfange Überschüsse zur zusätzlichen Tilgung von Schulden bei der Bundesbank verwendet werden.

Satz 2 soll die Ausgleichsrücklage gegen eine nicht sachgemäße Verwendung sichern, indem er die Voraussetzungen für ihre (vollständige oder teilweise) Auflösung festlegt. Die reguläre Verwendung der Rücklagemittel bestimmten § 2 Absatz 3 und § 3 Absatz 2. Die in Ausnahmefällen mögliche Verwendung der Mittel für andere Zwecke darf nicht zu einer Ausweitung der inländischen Nachfrage führen. Dabei wird zu berücksichtigen sein, daß selbst bei Auslandszahlungen die Gefahr von Rückwirkungen auf die Inlandskonjunktur nicht von vornherein auszuschließen ist.

Nach Absatz 2 liegt die Grundsatzentscheidung, ob und in welchem Umfange Mittel der Rücklage bei Ausführung des Haushaltsplans eingesetzt werden sollen, bei der Bundesregierung. Die fachlich zuständigen Minister haben ein Vorschlagsrecht.

Zu § 5

Sinn und Zweck der mehrjährigen Finanzplanung ist es, die Haushaltswirtschaft des Bundes in einen längerfristigen Rahmen einzuordnen, sie dadurch von den Einjahreszufälligkeiten zu lösen und den Überblick über größere Zusammenhänge und längerfristige Entwicklungen zu sichern. Sie ist damit eine wichtige Grundlage für die antizyklische Finanzpolitik, indem sie ein Raffes bzw. Strecken bestimmter öffentlicher Ausgaben erleichtert und Fehlentwicklungen im öffentlichen Bereich vermeiden hilft. Die mehrjährige Finanzplanung soll Regierung und Parlament ihre haushaltspolitischen Entscheidungen erleichtern, indem sie die daraus folgenden Wirkungen auf das Haushaltsvolumen und den Haushaltsausgleich für einen längeren Zeitraum aufzeigt. Nicht dagegen soll und kann sie die jährlichen Haushaltspläne ersetzen; sie dient als Orientierungsmittel.

Die Notwendigkeit einer mehrjährigen Finanzplanung, und zwar nicht nur für den Bundeshaushalt, sondern für den öffentlichen Gesamthaushalt, ergibt sich auch aus der Mitarbeit der Bundesrepublik in der EWG.

Nach Absatz 1 soll die Finanzplanung eine Schätzung der vermutlichen Einnahmen und der Ausgaben, gegliedert nach den wichtigsten Ausgabegruppen, enthalten. Die vorgeschriebene Abstimmung mit dem gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögen soll eine Überbeanspruchung der Volkswirtschaft durch die öffentlichen Haushalte und eine Überforderung künftiger Haushalte durch Ausgabenwünsche verhindern. Voraussetzung hierfür ist eine Entscheidung über die Bedeutung der einzelnen Staatsaufgaben und die Dringlichkeit ihrer Erfüllung. Sie zu treffen, ist Sache der Bundesregierung.

Die Aufstellung der Finanzplanung durch den Bundesminister der Finanzen folgt aus seiner allge-

meinen finanzpolitischen Zuständigkeit. Dieser wird dabei mit dem Bundesminister für Wirtschaft zusammenarbeiten müssen. Die in Absatz 2 vorgesehene Begründungspflicht bezieht sich insbesondere auf die in Absatz 1 Satz 2 bezeichneten Angaben. Die Vorlage der mehrjährigen Finanzplanung bei den parlamentarischen Körperschaften trägt der politischen Verantwortung des Parlaments Rechnung.

Absatz 3 schreibt vor, daß die mehrjährige Finanzplanung jährlich zu überprüfen und der neuesten Entwicklung anzupassen sowie um ein weiteres Jahr fortzuführen ist (gleitende Planung).

Zu § 6

Für eine antizyklische Haushaltspolitik kommen im wesentlichen die Investitionen einschließlich der Darlehensgewährungen und der Investitionszuschüsse in Betracht. § 6 trägt dem dadurch Rechnung, daß er die Aufstellung mehrjähriger Investitionsprogramme vorschreibt, wie sie schon für einzelne Investitionsbereiche bestehen. Die Investitionsprogramme sollen vor allem eine elastischere Gestaltung der Investitionsausgaben ermöglichen, daneben aber auch eine mehrjährige Finanzplanung erleichtern. Absatz 1 bestimmt, daß mehrjährige Investitionsprogramme für die einzelnen Geschäftsbereiche aufzustellen sind. Als eine der Grundlagen für die Aufstellung der mehrjährigen Finanzplanung sollen sie die Bedarfsschätzungen der einzelnen Ressorts auf einem für die Konjunkturpolitik bedeutsamen Teilgebiet ergänzen. Die Programme sollen jeweils alle in den einzelnen Aufgabenbereichen für erforderlich gehaltenen Investitionsvorhaben für mehrere Jahre erfassen. Soweit sie Deckung aus dem Finanzplan finden, gehen sie in diesen ein.

Nicht bei allen Bundesressorts rechtfertigt der Umfang der Investitionsausgaben die Aufstellung mehrjähriger Programme. Die Vorschrift sieht vor, daß die Bundesregierung die Ressorts bestimmt, die Investitionsprogramme aufzustellen haben.

Absatz 2 regelt die Ausgestaltung der Investitionsprogramme. Er bestimmt u. a., daß auch die Ausgaben für Investitionen Dritter (Darlehen, Zuschüsse) in einem besonderen Teil der Programme erfaßt werden, da auch diese Mittel ein Ansatzpunkt für antizyklisches Handeln sind. Die Aufteilung in Jahresabschnitte knüpft an die Einjährigkeit der Haushalte an und läßt erkennen, daß die in das Programm aufgenommenen Vorhaben nur über den Haushaltsplan verwirklicht werden können.

In Übereinstimmung mit der mehrjährigen Finanzplanung schreibt Absatz 3 auch für die Investitionsprogramme eine gleitende Planung vor.

Zu § 7

Um einer unerwünschten Konjunkturabschwächung rasch begegnen zu können, sieht die Vorschrift die vorzeitige Verwirklichung geeigneter Investitionsvorhaben vor. Nach Satz 1 ist die technische Planung dieser Vorhaben so vorzubereiten, daß sie alsbald begonnen werden können. Die Einschrän-

kung „geeignete“ Investitionsvorhaben deutet an, daß nicht jedes Vorhaben einer umfassenden, bis ins einzelne gehenden vorbereitenden Planung zugänglich ist. Es kommen nur solche Projekte hierfür in Betracht, deren Planung über das laufende Haushaltsjahr hinaus Gültigkeit und Wert behalten.

Satz 2 soll der beschleunigten Vergabe von Investitionsaufträgen dienen. Zu diesem Zweck können u. a. Ausnahmen von dem Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung (§ 46 Abs. 1 der RHO) gerechtfertigt sein.

Zu § 8

Bundesmittel werden in zunehmendem Maße an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung gegeben. Unter Bundesmitteln sind alle Finanzierungshilfen im Sinne von § 64 a der RHO zu verstehen. Die Vorschrift verpflichtet in Übereinstimmung mit der Zielsetzung des Gesetzes, die Bundeshilfen möglichst konjunkturgerecht zu gewähren, gegebenenfalls durch entsprechende Auflagen bei ihrer Bewilligung.

Zu § 9

Unerwünschten konjunkturellen Entwicklungen muß durch ein möglichst gleichgerichtetes Verhalten aller öffentlichen Haushalte entgegengewirkt werden. Das ERP-Sondervermögen als bedeutsames Instrument der Wirtschaftsförderung kann hiervon nicht ausgenommen werden. Die Vorschriften des § 2 und des § 3 Absatz 1 und 2 sollen daher auch für das ERP-Sondervermögen gelten.

Absatz 2 erweitert die schon bisher bestehende Verpflichtung der zuständigen Minister, den Grundsätzen der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesrepublik Geltung zu verschaffen (§ 14 des Bundesbahngesetzes, § 2 des Postverwaltungsgesetzes) dahin, daß sie auch die nach § 1 gebotenen Anordnungen zu erlassen haben. Wegen der finanzpolitischen Bedeutung der hiernach zu treffenden Anordnungen wird dem Bundesminister der Finanzen ein Mitwirkungsrecht gegeben.

Absatz 3 verpflichtet schließlich die bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, sich im Rahmen der ihnen gegebenen Möglichkeiten ebenfalls konjunkturgerecht zu verhalten.

Zu § 10

Eine wirksame antizyklische Finanzpolitik setzt ein gleichgerichtetes Verhalten aller öffentlichen Haushalte voraus. Das gilt vor allem für die Haushalte von Bund und Ländern. Die stabilisierenden Maßnahmen eines Haushalts dürfen nicht wieder gemindert oder sogar kompensiert werden durch ein gegensätzliches Ausgabengebaren anderer Haushalte.

§ 10 schreibt vor, daß die Vorschriften dieses Gesetzes über antizyklische Haushaltswirtschaft — mit Ausnahme des § 3 Absatz 3 — sinngemäß auch für die Länder gelten. Die Länder haben danach u. a. bei der Aufstellung und Ausführung ihrer Haushaltspläne die §§ 2 und 3 Abs. 1 und 2 anzuwenden. Ihre Konjunkturausgleichsrücklage ist eben-

falls bei der Deutschen Bundesbank anzusammeln (§ 4). Sie außerhalb des Zentralbanksystems zu halten, würde den Zielen des Gesetzes widersprechen, weil sonst der Stilllegungseffekt nicht erreicht würde. Über die Ausführung der Vorschriften im einzelnen befinden die Länder in eigener Verantwortung. Insbesondere bleiben auch Zuständigkeitsregelungen für Maßnahmen dieser Art den Ländern vorbehalten (Satz 2).

Nach Satz 1 sind auch die Vorschriften über die mehrjährige Finanzplanung (§ 5) und die Investitionsprogramme (§ 6) sinngemäß anwendbar, weil eine auf die Bundesfinanzwirtschaft begrenzte Finanzplanung nur knapp die Hälfte des öffentlichen Gesamthaushalts umfassen würde, die Ziele des Gesetzes aber mit einer solchen Teilplanung nicht zu erreichen wären. Die Finanzplanungen der Länder müssen zu diesem Zweck auch nach gleichen Grundsätzen und Gliederungsmerkmalen wie die des Bundes aufgestellt werden.

Im übrigen wird auf die Einzelbegründungen der §§ 2 bis 8 verwiesen.

Zu § 11

Die §§ 1 bis 10 des Entwurfs gelten für den Bundeshaushalt und die Länderhaushalte, nicht dagegen für die Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände. § 11 verpflichtet daher die Länder, insbesondere im Rahmen der ihnen zustehenden Kommunalaufsicht, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Haushaltswirtschaft und Ausgaben-gestaltung der Gemeinden (Gemeindeverbände) den Grundsätzen dieses Gesetzes anzupassen, soweit von diesen Haushalten konjunkturelle Auswirkungen ausgehen.

Zu § 12

Absatz 1 soll die notwendige Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sicherstellen. Er sieht eine gemeinsame Beratung der für eine konjunkturgerechte öffentliche Haushaltswirtschaft erforderlichen Maßnahmen vor. Zweck dieser Beratung soll es sein, eine gemeinsame Auffassung von Bund und Ländern über das unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten zuträgliche Maß des Wachstums der öffentlichen Haushalte und über deren Ausgaben-gestaltung zu erarbeiten. Auf diese Weise soll unbeschadet der grundsätzlichen Eigenverantwortlichkeit von Bund und Ländern für ihre Haushaltswirtschaft eine gemeinsame antizyklische Finanzpolitik ermöglicht werden.

Absatz 2 regelt die gegenseitige Unterrichts- und Auskunftspflicht als notwendiges Hilfsmittel einer gemeinsamen antizyklischen Finanzpolitik und der mehrjährigen Finanzplanungen von Bund und Ländern. Auch die Mitarbeit der Bundesrepublik in der EWG verlangt eine bessere gegenseitige Unterrichtung auf haushaltswirtschaftlichem Gebiet

Zu § 13

Die §§ 13 bis 18 behandeln das — nur für besondere Situationen in Betracht kommende — Instrument der Kreditlimitierung der öffentlichen Hand. Zu diesem Abschnitt stellt § 13 die Grundsatzbestimmung dar. Der neu vorgeschlagene Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes sieht für die Bundesregierung die Ermächtigung vor, im Verordnungswege Vorschriften über Ausmaß und Art der öffentlichen Verschuldung zu erlassen. Zu dieser Ermächtigung enthalten die §§ 13 bis 18 die in Artikel 109 Absatz 4 GG vorbehaltene Ausführungsregelung.

Eine solche Einwirkungsmöglichkeit auf die öffentliche Haushaltswirtschaft erweist sich als notwendig, weil die vorhandenen Instrumente der Kreditpolitik den öffentlichen Haushalten gegenüber nicht in dem erforderlichen Maß wirken. Im Gegensatz zur Privatwirtschaft, die sich bei einer auf Verknappung und Verteuerung des Kredits gerichteten restriktiven Politik der Notenbank marktmäßig verhalten muß, also bei steigendem Zins ihre Investitionsplanungen überprüfen und deren Verwirklichung ggf. zurückstellen muß, ist die öffentliche Hand weitgehend zinsunempfindlich. Sie kann bei ihren Investitionen zumeist keine Rentabilitätskalkulationen anstellen und ist in ihren Planungen in der Regel wenig flexibel. Für die Zulässigkeit, sich am Kreditmarkt zu verschulden, ergibt sich zwar für die öffentlichen Haushalte eine Einschränkung aus der sog. Schuldendienstgrenze. Diese Begrenzung beruht indessen allein auf haushaltswirtschaftlichen Überlegungen und betrifft nur die Gesamtbelastung aus allen bestehenden Verbindlichkeiten, nicht dagegen die Belastung aus der einzelnen Kreditaufnahme. Sie ist mithin kein taugliches Mittel, um die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand in Phasen wirtschaftlicher Überhitzung zu dämpfen. Die mangelnde Zinsempfindlichkeit der öffentlichen Hand führt dazu, daß die öffentlichen Haushalte auch in Zeiten einer restriktiven Notenbankpolitik unbeeinflusst an ihren Investitionsplänen festhalten und selbst um den Preis ungewöhnlich hoher Zinsen entschlossen sind, ihren Kreditbedarf voll zu decken. Dies hat zur Folge, daß der restriktive Kurs der Notenbank die private Wirtschaft verhältnismäßig härter trifft, daß er wegen der Länge des „Bremsweges“ im Verhältnis zur öffentlichen Hand u. U. länger und intensiver durchgehalten werden muß, als es aus wirtschaftlichen Gründen vielleicht erwünscht wäre, und daß in solchen Wirtschaftsbereichen, in denen die öffentliche Hand als Auftraggeber eine vorrangige Stellung hat, möglicherweise ein Dämpfungseffekt kaum erreicht wird. Die ungleiche Wirkung der Notenbankpolitik hat sich in den verfloßenen Monaten erst von neuem sehr eindringlich gezeigt. Während im Verlauf des Jahres 1965 und in den bisherigen Monaten des Jahres 1966 die Wirtschaft ihre Investitionsplanungen der Situation am Kreditmarkt zunehmend angepaßt hat, haben die öffentlichen Haushalte zur Finanzierung ihrer Investitionen den Kreditbedarf kaum eingeschränkt, ja teilweise sogar zum Ausgleich verminderter Steuererträge noch erhöht.

Durch die vorgeschlagene Änderung des Artikels 109 GG in Verbindung mit den §§ 13 bis 18 dieses Gesetzes soll die Bundesregierung eine Handhabe erhalten, um künftig einer Ausweitung des öffentlichen Kredits entgegenzutreten zu können, wenn dies zur Sicherung des wirtschaftlichen Gleichgewichts und damit der Stabilität der Währung erforderlich ist. Zu diesem Zweck soll ihr, wie auch in dem Gutachten über die Finanzreform (vgl. §§ 13 ff.) vorgeschlagen wird, die Befugnis verliehen werden, im Verordnungswege für einen befristeten Zeitraum die Aufnahme von Kredit durch die öffentlichen Haushalte zu begrenzen. Es liegt in der Natur der Sache, daß eine Regelung dieser Art, wenn sie in der gedachten Situation Erfolg bringen soll, rasch in Kraft gesetzt werden muß. Dies ergibt sich insbesondere aus der Erwägung, daß bei einem drohenden Ungleichgewicht mit der Gefahr stärkerer Preissteigerungen regelmäßig bereits monetäre Restriktionen von der Deutschen Bundesbank eingeleitet sind, so daß ihnen u. U. unverzüglich korrespondierende Regelungen in bezug auf die öffentlichen Haushalte folgen müssen. Wenn auch eine rechtliche Bindung zwischen der hier in Frage stehenden gezielten Einwirkung auf die öffentlichen Haushalte und den kreditpolitischen Instrumenten der Bundesbank, namentlich auch dem in § 20 vorgesehenen neuen Instrument der allgemeinen Kreditplafondierung nicht in Betracht kommen kann, so werden de facto hinsichtlich der Ausübung dieser verschiedenen Befugnisse doch enge Wechselbeziehungen bestehen. Dieser Sachzusammenhang unterstreicht, daß bei der gegebenen Zielsetzung für die Anordnung einer Kreditlimitierung gegenüber der öffentlichen Hand der Weg der Rechtsverordnung die angemessene Form ist.

Die zur Verfassungsänderung hiermit vorgelegten Ausführungsbestimmungen beschränken sich, was den Umfang der Eingriffsbefugnisse betrifft, auf solche Regelungen, die der Sache nach unverzichtbar sind. Die Befugnisse sind in § 14 im einzelnen festgelegt. Auch der Kreis der erfaßten öffentlichen Haushalte ist möglichst begrenzt worden. Vom angestrebten Ziel der Regelung her ist es notwendig, die Ermächtigung zur Kreditbeschränkung auf alle öffentlichen Haushalte zu erstrecken, die den Kreditmarkt üblicherweise in Anspruch nehmen. Neben den Haushalten des Bundes und seiner Sondervermögen müssen deshalb in gleicher Weise die Haushalte der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) einbezogen werden, weil über sie in beträchtlichem Ausmaß Investitionen finanziert werden. Auch die Zweckverbände können nicht von vornherein ausgeklammert werden, da sie vielfach mit großen Investitionen betraut sind. Bei einer Anwendung der Verordnung würde künftig allerdings stets zu prüfen sein, ob der volle Rahmen der Ermächtigung ausgenutzt werden muß, oder ob eine auf die größeren Haushalte beschränkte Kreditlimitierung bereits ausreicht.

Zweck und Ausmaß der Ermächtigung sind dadurch bestimmt, daß die Kreditbegrenzung nur zur Abwehr von Gefahren für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht angeordnet werden darf. Die Entscheidung über die Notwendigkeit eines solchen

Eingriffs setzt stets eine umfassende Würdigung der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge voraus. Wenngleich hierbei selbstverständlich eine Beurteilungsspielraum für den Verordnungsgeber gefordert werden muß, so stützt sich seine Entscheidung doch maßgeblich auf ökonomische Tatbestände und Abläufe, die allgemein meßbar und überprüfbar sind. Eine wichtige Einschränkung erfährt die Ermächtigung noch dadurch, daß der Verordnungsgeber die Kreditlimitierung nur längstens für ein Jahr anordnen darf. Gerade diese Befristung unterstreicht eindringlich, daß es sich bei dem vorgesehenen Verordnungsrecht um ein außerordentliches Mittel für besondere Situationen handelt.

Da die Kreditlimitierung auch in die Haushaltswirtschaft der Länder und Gemeinden eingreift, erscheint es geboten, das Verordnungsrecht der Bundesregierung an die Zustimmung des Bundesrates zu knüpfen, wie dies auch in dem Gutachten über die Finanzreform angeregt wird.

Zu § 14

In dieser Vorschrift wird der Inhalt des Verordnungsrechts der Bundesregierung im einzelnen festgelegt.

Absatz 1 bestimmt, daß auf Grund der Verordnungsbefugnis nur Regelungen in zweierlei Richtung zulässig sind, nämlich einmal eine quantitative Begrenzung des Kreditvolumens (vgl. Absatz 1 Nr. 1) und zum anderen die Einführung einer Genehmigungspflicht für die Aufnahme von Kredit bestimmter Art oder Höhe (vgl. Absatz 1 Nr. 2). Kernstück der Ermächtigung ist die zuerst erwähnte mengenmäßige Limitierung des Kreditvolumens. Sie ist das adäquate Mittel, um einer drohenden Überforderung der volkswirtschaftlichen Leistungskraft zu begegnen. Rechtstechnisch könnte die Limitierung beispielsweise in der Form verwirklicht werden, daß für einen begrenzten Zeitraum die zulässige Kreditaufnahme gegenüber einer Referenzgröße auf eine bestimmte Zuwachsrate beschränkt oder um einen bestimmten Vomhundert-Satz gesenkt würde. Dabei dürfte es zum Ausgleich von Zufälligkeiten angezeigt sein, die Referenzgröße nicht durch Heranziehung einer relativ kurzfristigen Referenzperiode, sondern durch Ermittlung eines Durchschnittswertes aus einem längeren Referenzzeitraum zu gewinnen. Um die gleiche Behandlung aller betroffenen Haushalte zu sichern, wird in Abs. 1 Nr. 1 Halbsatz 2 zusätzlich bestimmt, daß der Höchstbetrag für alle Stellen nach einheitlichen Maßstäben zu berechnen ist.

Die weitere Ermächtigung, daß für die Aufnahme von Kredit bestimmter Art oder Höhe eine Genehmigungspflicht begründet werden kann, ist notwendig, um innerhalb einer Phase der Kreditlimitierung die Kreditnachfrage mit dem Kapitalangebot abstimmen zu können. Es muß damit gerechnet werden, daß in einer solchen Situation leicht ein Wettlauf um den Kredit eintritt, der zu einer zeitlichen Überforderung des Kapitalmarktes führen und einzelnen Kreditnehmern die Verwirklichung der Kreditwünsche unmöglich machen kann. Der wirklichen Zielsetzung nach handelt es sich also bei diesem

Ermächtigungstatbestand weniger um eine zusätzliche Beschränkung als vielmehr um die Begründung einer Möglichkeit, bei einer Kreditverknappung allen Beteiligten den gleichen Zugang zum Markt zu sichern. Durch die beispielhafte Anführung von Anleihen und Schuldscheindarlehen wird deutlich gemacht, daß nur Großkredite für eine derartige Regelung in Betracht kommen.

Absatz 2 trägt der Entwicklung Rechnung, daß die öffentlichen Haushalte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben heute vielfach Formen der Finanzierung wählen, bei denen eine eigene Kreditaufnahme vermieden wird. Die Tatbestände, die hier vorliegen, und die Gründe, auf denen sie beruhen, sind recht unterschiedlich. Teils steht allein die Absicht dahinter, eine größere Beweglichkeit zu gewinnen und sich von den zum Teil starren Vorschriften des öffentlichen Fiskalrechts zu lösen. Dies dürfte beispielsweise das wesentliche Motiv für die Gründung von Finanzierungsgesellschaften oder ähnlichen Einrichtungen sein, die für die öffentliche Hand Investitionsaufgaben durchführen oder zu deren Abwicklung beitragen. In anderen Fällen dürfte das Motiv darin liegen, den ordentlichen Haushalt zu entlasten, zugleich aber eine übermäßige eigene Kreditverschuldung und Ausdehnung des außerordentlichen Haushalts zu vermeiden. Dies wird regelmäßig der Fall sein bei der Gewährung von Zinssubventionen an Dritte oder beim Abschluß von Leasinggeschäften. Allen diesen Tatbeständen, die sich bei der bestehenden Gestaltungsfreiheit nicht vorausschauend enumerativ erfassen lassen, ist gemeinsam, daß der Kapitalmarkt auf Veranlassung der öffentlichen Hand durch Dritte in Anspruch genommen wird. Volkswirtschaftlich wirkt die auf diesem Wege induzierte Kapitalnachfrage in gleicher Weise wie eine unmittelbare Kreditaufnahme durch die öffentlichen Haushalte. Da es in Phasen einer Kreditverknappung besonders nahe liegt, daß sich die öffentliche Hand vermehrt derartiger Finanzierungsformen bedient, ist es vom Zweck der Regelung her unerlässlich, für die auf diese Weise induzierte Kreditaufnahme die Möglichkeit der Anrechnung vorzusehen.

Absatz 3 legt fest, daß Rechtsverordnungen nach § 13 auf längstens ein Jahr zu befristen sind. Auf die Bedeutung dieser Vorschrift ist schon in der Begründung zu § 13 hingewiesen worden.

Bei der Abfassung des § 14 ist die Frage geprüft worden, ob die Verordnungsermächtigung auch darauf erstreckt werden sollte, daß für die öffentliche Hand zur Begrenzung der Kreditverschuldung ggf. eine Zinsobergrenze bestimmt werden kann. Eine derartige Regelung ist jedoch, wenn sie isoliert getroffen wird, wenig wirkungsvoll. Sie läßt keinen Raum, um Unterschiede des Kreditstandards, wie sie vom Markt auch innerhalb der öffentlichen Haushalte offensichtlich gemacht werden, zu berücksichtigen. Auch läßt sich auf diesem Wege den vielfachen Abstufungen, die durch die unterschiedliche Fristigkeit der Kredite bedingt sind, nicht hinreichend Rechnung tragen. Aus diesen Erwägungen ist von der Aufnahme einer derartigen Ermächtigung abgesehen worden. Im übrigen würde die Ermächtigung in

Absatz 1 Nr. 2 ohnehin zulassen, die Genehmigungsbedürftigkeit etwa auf solche Kredite zu beschränken, die eine bestimmte Zinsgrenze übersteigen, oder die Erteilung der Genehmigung von vornherein von der Einhaltung einer Zinsobergrenze abhängig zu machen.

Ferner ist erwogen worden, die sog. Kassen- und Betriebsmittelkredite von jeglicher Einschränkungsmöglichkeit freizustellen. Auch dieser Gedanke ist jedoch fallen gelassen worden, da der Begriff der Kassen- und Betriebsmittelkredite nicht eindeutig ist und eine völlige Freistellung dieser Kredite bei einer auf kurze Zeit begrenzten Kreditlimitierung die Möglichkeit zur legalen Umgehung der angeordneten Beschränkung eröffnen würde. Die erforderliche Abgrenzung muß daher im konkreten Falle vom Ordnungsgeber vorgenommen werden, wobei das Zusammenwirken von Bundesregierung und Bundesrat zu einer abgewogenen Lösung beitragen wird.

Zu § 15

Diese Vorschrift soll die Wirkungen der Kreditlimitierung für die öffentlichen Haushalte erleichtern, indem sie die Möglichkeit schafft, daß ein nicht in Anspruch genommener Kredit von einer anderen Stelle aufgenommen werden kann. Es bleibt den Ländern unbenommen, im Rahmen der Kommunalaufsicht die Ausnutzung der durch diese Vorschrift begründeten Möglichkeit durch die Gemeinden (Gemeindeverbände) zu fördern.

Zu § 16

§ 16 weist — für den Fall der Einführung einer Genehmigungspflicht für bestimmte Kredite (vgl. § 14 Abs. 1 Nr. 2) — die Zuständigkeit zur Entscheidung dem Bundesminister für Wirtschaft zu. Wie schon in der Begründung zu § 14 dargestellt wurde, kann nach dem der Ermächtigung zugrunde liegenden Zweck die Einführung einer Genehmigungspflicht nur für Großkredite in Betracht kommen. Die sich dann ergebenden Fragen, in welchem Umfang in einer solchen Situation der Markt voraussichtlich die Kreditwünsche der öffentlichen Hand erfüllen, insbesondere öffentliche Anleihen aufnehmen wird und wie am ehesten eine ausgewogene Behandlung der Kreditanforderungen aller Haushalte erreicht werden kann, können nur von einer zentralen Stelle sachgerecht beurteilt werden. Damit sind die Voraussetzungen für eine überregionale Verwaltungszuständigkeit des Bundesministers für Wirtschaft gegeben. Weiterhin erscheint es zweckmäßig, die Deutsche Bundesbank wegen der ihr obliegenden währungspolitischen Verantwortung an den Entscheidungen zu beteiligen.

Zu § 17

In dieser Vorschrift wird die Einrichtung eines beratenden Gremiums für Fragen des öffentlichen Kredits vorgeschlagen, das den Bundesminister für Wirtschaft bei seiner Meinungsbildung unterstützen

soll. Die Bildung eines solchen Ausschusses ist insbesondere zweckmäßig, um auch den Vertretern der Haushaltsinteressen der Länder und Gemeinden die Möglichkeit zu geben, ihre Auffassungen und Anliegen im unmittelbaren Gespräch zur Geltung zu bringen. Der Ausschuß stellt damit ein wichtiges Bindeglied zwischen Bund, Ländern und Gemeinden dar. Es ist beabsichtigt, den Ausschuß sogleich nach Inkrafttreten des Gesetzes, also nicht erst nach Erlaß einer Rechtsverordnung nach § 13 ins Leben zu rufen. Er soll schon vor der Anordnung einer Kreditlimitierung in laufenden Gesprächen mit dem Bundesminister für Wirtschaft über die Möglichkeiten der Deckung des Kreditbedarfs der öffentlichen Hand beraten und damit eine Kooperation von Bund, Ländern und Gemeinden einleiten, die einen künftigen Rückgriff auf das Ordnungsrecht der Bundesregierung möglichst entbehrlich macht.

Der vorgeschlagene Ausschuß hat bereits ein Vorbild in dem sog. „Runden Tisch“, an dem sich unter Federführung des Bundesministers für Wirtschaft Vertreter der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden seit Mitte 1965 zu regelmäßigen Gesprächen zusammengefunden haben, um im Hinblick auf die angespannte Lage am Kapitalmarkt auf eine Einschränkung des öffentlichen Kredits hinzuwirken. Die in § 17 vorgeschlagene Zusammensetzung des beratenden Ausschusses würde zwar eine Verkleinerung des Gremiums gegenüber der bisherigen Übung zur Folge haben; gerade für die Lösung dieser Frage werden aber auch die Vorstellungen des Bundesrates von Bedeutung sein.

Die Deutsche Bundesbank war schon bisher bei den Sitzungen des „Runden Tisches“ stets vertreten. Sie sollte auch künftig an den Beratungen des Ausschusses teilnehmen.

Zu § 18

§ 18 gibt dem Bundesminister für Wirtschaft die Befugnis zur Einholung der erforderlichen Auskünfte bei den öffentlichen Haushalten.

Zu § 19

Zu Nummern 1 und 2

Nach § 35 Abs. 2 Satz 2 EStG können die Einkommensteuer-Vorauszahlungen der Steuer angepaßt werden, die sich für den laufenden Veranlagungszeitraum voraussichtlich ergeben wird. Das Finanzamt kann aber nur bis zum 10. Dezember des Veranlagungszeitraums (§ 35 Abs. 1 EStG) die Vorauszahlungen erhöhen. Eine nachträgliche Erhöhung nach Ablauf des Veranlagungszeitraums ist bisher nicht zulässig. Das hat sich im Hinblick darauf, daß die Veranlagung mit der Festsetzung der Abschlußzahlung in vielen Fällen erst längere Zeit nach dem Ende des Veranlagungszeitraums vorgenommen werden kann, sowohl unter dem Gesichtspunkt der Gleichmäßigkeit der Besteuerung als auch in konjunkturpolitischer Hinsicht als unbefriedigend erwiesen.

Das Einkommen für den Veranlagungszeitraum kann regelmäßig nach dessen Ablauf mit erheblich

größerer Zuverlässigkeit geschätzt werden als während des laufenden Veranlagungszeitraums, weil dann vor allem der Jahresumsatz feststeht. In vielen Fällen liegt auch die Veranlagung für den vorangegangenen Veranlagungszeitraum (z. B. für das Kalenderjahr 1964), die eine bessere Beurteilung des voraussichtlichen Ergebnisses desjenigen Veranlagungszeitraums gestattet würde, für den die Vorauszahlungen festzusetzen bzw. anzupassen sind (z. B. Kalenderjahr 1965), erst nach Ablauf dieses Veranlagungszeitraums vor (also im Beispielfall: im Kalenderjahr 1966). Nach dem bisherigen Rechtszustand konnte das neue Veranlagungsergebnis nicht mehr für eine Anpassung der Vorauszahlungen verwendet werden (im Beispielfall für das Kalenderjahr 1965). Deshalb soll dem Finanzamt die Möglichkeit eingeräumt werden, auch noch in dem auf den Veranlagungszeitraum folgenden Kalenderjahr eine Anpassung der Vorauszahlungen vorzunehmen. Dadurch kann die Zahl der Fälle vermindert werden, in denen hohe Abschlußzahlungen zu leisten sind; denn der nachgeforderte Vorauszahlungsbetrag hat den Charakter einer vorweggenommenen Abschlußzahlung.

Die Verminderung der zeitlichen Diskrepanz zwischen der Entstehung der Steuerschuld und der möglichst vollständigen Entrichtung der geschuldeten Steuer trägt auch dazu bei, die konjunkturpolitische Wirksamkeit des Steuersystems, das zumindest für den Bereich der Einkommensteuer wegen der progressiven Gestaltung des Tarifs ohnehin antizyklisch (stabilisierend) wirkt, zu verbessern. Aus diesem Grunde geht das Bestreben seit langem dahin, auch aus konjunkturpolitischen Gründen eine gegenwartsnähere Steuerzahlung zu erreichen. Die Verminderung des Nachhinkens der Steuerzahlungen erhöht vor allem auch die Wirksamkeit einer evtl. aus konjunkturpolitischen Gründen notwendigen Steuerrechtsänderung.

Die Bundesregierung betrachtet somit die vorgeschlagene Erweiterung der Vorauszahlungsbestimmungen als eine Verbesserung des Besteuerungsverfahrens, die nicht nur im Interesse der Gleichmäßigkeit der Besteuerung liegt, sondern auch die konjunkturpolitischen Einwirkungsmöglichkeiten des Steuersystems zu fördern geeignet ist. Die Vorbereitung weitergehender Lösungen — z. B. in Richtung der Einführung der Selbstveranlagung und der Einführung von Verzinsungsfolgen — wird durch die vorgeschlagene Änderung der Vorauszahlungsbestimmungen nicht berührt.

Für die Zahlung des Nachforderungsbetrags soll dem Steuerpflichtigen eine angemessene Frist gesetzt werden. In Anlehnung an die Vorschrift des § 47 Abs. 2 EStG über die Fälligkeit der Einkommensteuerabschlußzahlungen soll deshalb bestimmt werden, daß der nachgeforderte Vorauszahlungsbetrag innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Vorauszahlungsbescheids zu entrichten ist.

Zu Nummer 3

Maßnahmen auf dem Gebiet der steuerlichen Abschreibungen gehören zu den allgemein anerkannten Instrumenten der Wirtschaftspolitik im In- und

Ausland. So ist der Wiederaufbau nach der Währungsreform nicht zuletzt durch Investitionsanreize auf dem Abschreibungsgebiet wesentlich gefördert worden. Charakteristikum dieses Instruments ist, daß es gezielt und unmittelbar auf die Investitionsentschlüsse der Unternehmen einzuwirken vermag.

Auch als spezielles konjunkturpolitisches Instrument wird die Änderung der steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten im In- und Ausland verwendet. Die Bundesrepublik hat die Reduzierung der hohen degressiven Abschreibungen unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten, nämlich bei den Übersteigerungen der Investitionsgüterkonjunktur der Jahre 1957/58 und 1960, vorgenommen und in den Jahren 1962/64 zur Dämpfung der Konjunktur auf dem Bausektor teilweise die Inanspruchnahme der erhöhten Absetzungen nach § 7 b EStG ausgeschlossen. Des weiteren wurde auf Vorschlag der Bundesregierung im Steueränderungsgesetz 1961 die Ermächtigung gemäß § 51 Abs. 1 Ziff. 2 Buchst. s EStG geschaffen, nach der in konjunkturellen Schwächeperioden befristet allgemeine Sonderabschreibungen gewährt werden können. Im Ausland variierten in der Nachkriegszeit besonders Großbritannien und die Niederlande — jeweils durch sofort wirksame Regierungsentscheidungen — aus Konjunkturgründen die steuerlichen Abschreibungen.

Die genannte Ermächtigung zur Gewährung von befristeten Sonderabschreibungen brauchte bisher nicht angewendet zu werden. Mit Recht wurde jedoch — vor allem aus der Wirtschaft — darauf hingewiesen, daß im Bedarfsfall das Ausmaß der zulässigen Sonderabschreibungen — 10 v. H. für bewegliche und 5 v. H. für unbewegliche abnutzbare Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens — möglicherweise nicht ausreichen dürfte, um bei den Unternehmen die konjunkturpolitisch erwünschten zusätzlichen Investitionsentschlüsse auszulösen. Die Bundesregierung schlägt daher — neben anderen Verbesserungen der bisherigen Ermächtigung — vor allem eine wesentliche Erweiterung des Ausmaßes der zulässigen Sonderabschreibungen vor.

Die Möglichkeit einer schnellen befristeten Erhöhung der Abschreibungen zur Konjunkturanregung muß konsequenterweise durch die Möglichkeit ergänzt werden, bei gefährlichen Übersteigerungen der Investitionskonjunktur die Abschreibungen schnell und befristet auch einzuschränken. In die gleiche Richtung zielen die Vorschläge, die sowohl der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinen beiden bisherigen Jahresgutachten als auch die Kommission für die Finanzreform in ihrem Gutachten gemacht haben. Die Bundesregierung hat ihrerseits bereits im Nachtrag zum Wirtschaftsbericht 1964 (zu Drucksache IV/1752) den Bundestag von ihren Überlegungen unterrichtet.

Bei ihrem Vorschlag, ihr die Möglichkeit zur schnellen befristeten Einschränkung der bestehenden steuerlichen Abschreibungen zu geben, ist sich die Bundesregierung durchaus bewußt, daß bei Anwendung dieses Konjunkturinstruments die kürzer- und auch die längerfristigen Finanzierungsüberlegungen

der investierenden Unternehmen für den in Betracht kommenden Zeitraum berührt werden. Es ist dies aber auch gerade das konjunkturpolitische Ziel einer solchen Maßnahme. Die vorübergehende Einschränkung der steuerlichen Abschreibungen für die neuen Investitionen — die Abschreibungen für die gesamten bereits getätigten Investitionen bleiben völlig unberührt — soll den Unternehmen Veranlassung geben, ihre aktuellen Investitionsentschlüsse zu überprüfen. Die marktwirtschaftliche Entscheidungsfreiheit selbst wird jedoch, im Gegensatz etwa zu einer Investitionslizenzierung, nicht eingeschränkt. Wenn die Investitionsentschlüsse im Einzelfall nicht beeinflusst werden sollten, darf von der Maßnahme trotzdem wegen der zu entrichtenden höheren Steuerzahlungen konjunkturelle Wirksamkeit erwartet werden (vgl. hierzu auch die Begründung zu § 19 Nr. 1 und 2). Auf die Dauer werden die Abschreibungen der Unternehmen nicht gemindert, da die zunächst geringeren Abschreibungen in der Zukunft nachgeholt werden. Die linearen Abschreibungen, die in aller Regel der Kostenkalkulation der Unternehmen zugrunde liegen, bleiben auch für die von dieser Maßnahme betroffenen Neuinvestitionen gewährleistet. Es ist auch geprüft worden, ob eine befristete Einschränkung der steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten im Falle einer gesamtwirtschaftlich gefährlichen Übersteigerung der Investitionskonjunktur die internationale Wettbewerbsposition der Volkswirtschaft beeinträchtigen könnte. Eine solche Maßnahme wird in der geschilderten Konjunktursituation aber sogar im Gegenteil grundsätzlich — vorbehaltlich der konkreten Einzelprüfung vor Anwendung der Ermächtigung — dazu angetan sein, die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft auf längere Sicht zu erhalten; auf die Ausführungen unter Abschnitt III der Allgemeinen Begründung über die wirtschaftspolitische Notwendigkeit der Vermeidung von sprunghaften Investitionsentwicklungen im Interesse der gesamtwirtschaftlichen Stabilität wird Bezug genommen.

Die Bundesregierung ist sich schließlich bewußt, daß bei begrenzten Konjunkturschwankungen die Anwendung beider Ermächtigungen nicht gerechtfertigt sein wird. Nur bei sich abzeichnenden oder vorliegenden besonders starken Konjunkturausschlägen mit Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, wie sie in den Ermächtigungen im einzelnen angeführt sind, wird der Anwendungsfall gegeben sein. Das Vorliegen der konjunkturellen Ermächtigungsvoraussetzungen wird sich an Hand der fortgeschrittenen ökonomischen, insbesondere statistischen, Erkenntnismethoden jeweils in verfassungsgerechter Weise feststellen lassen.

Zu a)

Der Entwurf sieht eine Neufassung der Ermächtigung des § 51 Abs. 1 Ziff. 2 Buchst. s vor, die gegenüber der bisherigen Fassung erhebliche Verbesserungen enthält. Insbesondere sollen die zulässigen Sonderabsetzungen auf 30 bzw. 15 v. H. erhöht werden. Die Sonderabsetzungen sollen nicht nur bei betrieblichen Investitionen, sondern auch bei nicht zu einem Betriebsvermögen gehörenden Ge-

bäuden, und zwar neben den nach den allgemeinen Vorschriften zulässigen Absetzungen für Abnutzung, erhöhten Absetzungen und Sonderabschreibungen, zugelassen werden können. Um den mit den Sonderabsetzungen beabsichtigten Anreiz zu Investitionen noch weiter zu verstärken, soll von den Sonderabsetzungen künftig bereits für die im jeweiligen Begünstigungszeitraum aufgewendeten Anzahlungen und Teilerstellungskosten Gebrauch gemacht werden können. Die Ermächtigung soll angewendet werden können, wenn eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eingetreten ist oder sich abzeichnet, die eine nachhaltige Verringerung der Umsätze oder der Beschäftigung zur Folge hatte oder erwarten läßt, insbesondere bei einem erheblichen Rückgang der Nachfrage nach Investitionsgütern oder Bauleistungen. Hiernach können Sonderabsetzungen nicht nur — wie bisher — bei einer „sich abzeichnenden gesamtwirtschaftlichen Konjunkturabschwächung“ mit ihren einzelnen Kriterien, sondern auch dann zugelassen werden, wenn die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bereits eingetreten ist.

Im Interesse der Beschleunigung des Erlasses entsprechender Rechtsverordnungen sieht die Neufassung der Ermächtigung nicht mehr vor, daß die Rechtsverordnungen auch der Zustimmung des Bundestages bedürfen. Der Bundestag soll jedoch in Anlehnung an § 77 Absatz 5 des Zollgesetzes in der Weise beteiligt werden, daß Rechtsverordnungen auf Grund der Ermächtigung unverzüglich nach ihrer Verkündung dem Bundestag mitzuteilen und — wenn der Bundestag dies binnen drei Monaten nach ihrer Verkündung verlangt — wiederaufzuheben sind.

Zu b)

Die Bundesregierung schlägt mit dem in § 51 EStG einzufügenden neuen Absatz 2 die Schaffung einer Ermächtigung vor, nach der im Falle einer übersteigerten Investitionskonjunktur durch Rechtsverordnungen die Inanspruchnahme von Sonderabschreibungen und erhöhten Absetzungen sowie die Bemessung der Absetzungen für Abnutzung in fallenden Jahresbeträgen (degressive Absetzungen) für Wirtschaftsgüter, die innerhalb eines jeweils festzusetzenden Zeitraums von höchstens einem Jahr angeschafft, hergestellt oder bestellt werden, sowie für Wirtschaftsgüter, mit deren Herstellung in diesem Zeitraum begonnen wird, ganz oder teilweise ausgeschlossen werden können. Die Ermächtigung soll angewendet werden können, wenn die Nachfrage nach Investitionsgütern oder Bauleistungen das Angebot wesentlich übersteigt und daraus eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts mit erheblichen Preissteigerungen entstanden ist oder zu entstehen droht. Diese Ermächtigungsvoraussetzungen kennzeichnen eine konjunkturelle Situation der Volkswirtschaft, die der in der Ermächtigung des § 51 Abs. 1 Ziff. 2 Buchst. s angeführten entgegengesetzt ist.

Der Geltungszeitraum der Maßnahme soll frühestens mit dem Tage beginnen, an dem die Bundesregierung ihren Beschluß über die Verordnung be-

kanntgibt. Wirtschaftsgüter, die vor diesem Zeitpunkt bestellt und angezahlt worden sind oder mit deren Herstellung vor diesem Zeitpunkt begonnen worden ist, sollen aus Gründen der Rechtssicherheit nicht betroffen werden. Bei Gebäuden soll dabei aus Vereinfachungsgründen als Beginn der Herstellung der Zeitpunkt gelten, in dem der Antrag auf Baugenehmigung gestellt wird.

Die Ermächtigung gibt der Bundesregierung die Möglichkeit, im Falle einer übersteigerten Investitionskonjunktur die Inanspruchnahme sämtlicher steuerlicher Abschreibungen, soweit diese über die linearen Absetzungen hinausgehen, zeitweise ganz oder zum Teil auszuschließen. Inwieweit von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht werden wird, wird von der jeweiligen Prüfung der konkreten wirtschaftlichen Situation abhängen. Dabei wird bei den für eine Suspendierung in Betracht kommenden Sonderabschreibungen und erhöhten Absetzungen auch eingehend zu prüfen sein, ob nicht die damit verfolgten strukturpolitischen und sonstigen Ziele (z. B. Förderung des Bergbaues, der Landwirtschaft, des Wohnungsbaues, der Forschung und Entwicklung, der Wirtschaftskraft von Berlin usw.) Vorrang vor konjunkturpolitischen Gesichtspunkten haben und die entsprechenden Förderungsmaßnahmen daher von der Suspendierung ausgenommen werden müssen.

Die Einschränkung der steuerlichen Abschreibungen kann nur dann den angestrebten konjunkturpolitischen Erfolg haben, wenn sie sogleich mit ihrem Bekanntwerden in Kraft tritt. Ein vorzeitiges Bekanntwerden der Maßnahme würde wegen des sogenannten Ankündigungseffektes nicht nur den Erfolg der Maßnahme gefährden, sondern — da in diesem Fall zunächst mit einer erheblichen Steigerung der Nachfrage gerechnet werden müßte — im Gegenteil sogar zu einer zusätzlichen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts führen. Es ist daher vorgesehen, daß Rechtsverordnungen auf Grund der Ermächtigung ohne Zustimmung von Bundestag und Bundesrat erlassen werden können, weil nur auf diese Weise ein vorzeitiges Bekanntwerden der Maßnahme verhindert werden kann. Die Rechtsverordnungen sollen jedoch unverzüglich nach ihrer Verkündung dem Bundestag und dem Bundesrat mitgeteilt und — wenn der Bundestag oder der Bundesrat dies binnen drei Monaten nach ihrer Verkündung verlangt — unverzüglich wieder aufgehoben werden. Durch diese in Anlehnung an § 77 Abs. 5 des Zollgesetzes getroffene Regelung ist gewährleistet, daß auf Grund der Ermächtigung nur solche Rechtsverordnungen aufrechterhalten bleiben können, die dem Willen der gesetzgebenden Körperschaften entsprechen.

Zu § 20

§ 20 enthält Änderungen und Ergänzungen des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank, mit denen das währungspolitische Instrumentarium der Deutschen Bundesbank erweitert wird. Die Notwendigkeit hierzu hat sich aus den seit Erlaß des Bundesbankgesetzes im Jahre 1957 gesammelten währungspolitischen Erfahrungen ergeben.

Zu Nummer 1

§ 15 a gibt der Bundesbank das Recht, zur Beeinflussung des Geldumlaufs und der Kreditgewährung Höchstgrenzen für das Ausmaß der bei Kreditinstituten von Dritten, die nicht Kreditinstitute sind, in Anspruch genommenen Kredite und für den Wertpapiererwerb der Kreditinstitute festzusetzen (Kreditbegrenzung). In den vergangenen neun Jahren hat sich gezeigt, daß die vorhandenen kreditpolitischen Instrumente der Notenbank (Diskont-, Kredit-, Offenmarkt- und Mindestreservpolitik) in bestimmten Situationen — nämlich wenn zu Beginn einer Restriktionsperiode die Banken reichlich mit Liquidität ausgestattet sind oder der laufenden Liquiditätszufluß auf Grund der marktbestimmenden Faktoren unverhältnismäßig groß ist — nicht ausreichen, um Störungen des finanziellen Gleichgewichts im Inland in möglichst kurzer Zeit abzuwenden. Das Recht zur unmittelbaren Kreditbegrenzung soll es der Bundesbank ermöglichen, den „Bremsweg“ der währungspolitischen Restriktionen abzukürzen. Im Regelfall wird die Notenbank wie bisher zunächst ihre traditionellen Steuerungsmittel einsetzen. Eine unmittelbare Kreditbegrenzung ist nur für Ausnahmesituationen als Ergänzung anderer kreditpolitischer Maßnahmen gedacht. Im übrigen kann davon ausgegangen werden, daß die Bundesbank ggf. zunächst auf freiwillige Vereinbarungen mit der Kreditwirtschaft über die zu verfolgende Ausleihpolitik hinsteuern wird, bevor sie eine unmittelbare Kreditbegrenzung vorschreibt.

Um den kreditpolitischen Erfolg der Begrenzung zu gewährleisten und eine Bevorzugung einzelner Gruppen von Kreditnehmern oder von Kreditinstituten zu vermeiden, sieht das Gesetz vor, daß in die Kreditbegrenzung alle Kredite an Dritte, die nicht Kreditinstitute sind, gleich welcher Art und Laufzeit, sowie die Wertpapierbestände der Banken einbezogen werden können. Wie bei den traditionellen Mitteln der Kreditpolitik erhält die Bundesbank aber auch hier die Möglichkeit einer elastischen Handhabung. Nach allgemeinen Gesichtspunkten kann sie die Höchstgrenzen verschieden bemessen, insbesondere nach Art und Laufzeit der Kredite und nach Wertpapierarten, und einzelnen Gruppen von Kreditinstituten unterschiedliche Höchstgrenzen auferlegen. Sie kann Ausnahmen nach allgemeinen Gesichtspunkten zulassen, da aus einer generellen Begrenzung ungerechtfertigte Härten, vor allem für neugegründete oder aus anderen anzuerkennenden Gründen in einer Sonderlage befindliche Kreditinstitute, entstehen können.

Die Bundesbank kann nicht nur eine Begrenzung der Zunahme des Kreditvolumens anordnen, sondern ebenfalls eine Reduzierung gegenüber dem Stand im Zeitpunkt des Erlasses der Anordnung. Auch bei ständigem Wirtschaftswachstum kann nicht ausgeschlossen werden, daß eine Rückführung des Kreditvolumens aus währungspolitischen Gründen einmal erforderlich wird, wie die Erfahrungen des Jahres 1951 zeigen, in welchem die damalige Bank Deutscher Länder eine Rückführung der kurzfristigen Wirtschaftskredite der Banken um eine Milliarde Deutsche Mark angeordnet hat. Die Be-

fugnis der Bundesbank, eine Reduzierung der Kreditgewährung anzuordnen, ist jedoch begrenzt: Die Höchstgrenzen dürfen nicht niedriger angesetzt werden als 90 vom Hundert der jeweils einbezogenen Kredite und der Wertpapierbestände bei Einführung der Kreditbegrenzung. In diesem Rahmen wird allen währungspolitischen Erfordernissen Rechnung getragen werden können.

Zeitlich ist die Befugnis der Bundesbank, das Ausleihvolumen der Kreditinstitute zu limitieren, auf ein Jahr befristet. Dadurch wird der Charakter der Kreditbegrenzung als einer für eine Ausnahmesituation gedachten Notmaßnahme unterstrichen. Durch die zeitliche Begrenzung wird es auch möglich sein, nachhaltige Rückwirkungen auf die Wettbewerbssituation der Banken und andere Konsequenzen, z. B. außenwirtschaftlicher Art, zu vermeiden. Für besondere extreme Situationen ist die Möglichkeit einer Verlängerung um ein weiteres Jahr vorgesehen, jedoch ist der entsprechende Beschluß vom Zentralbankrat abweichend von § 6 Abs. 3 Bundesbankgesetz mit einer Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen zu fassen; diese Vorschrift soll sicherstellen, daß eine etwa für notwendig gehaltene Verlängerung der Beschränkungsmaßnahme besonders sorgfältig gegen die mit ihr verbundenen Nachteile abgewogen wird.

Für den Fall, daß Kreditinstitute angeordnete Höchstgrenzen überschreiten, erhält die Bundesbank die Befugnis, wirtschaftliche Sanktionen zu verhängen. Sie kann verlangen, daß bis zur Höhe des Überschreitungsbeitrages Guthaben ohne Anrechnung auf die Mindestreserve nach § 16 Bundesbankgesetz auf einem unverzinslichen Sonderkonto bei ihr unterhalten werden. Der Betrag bleibt damit für die Zeit der Festlegung tatsächlich der Verfügungsgewalt der einlegenden Bank entzogen. Die Einlegung des Überschreitungsbeitrages kann für längstens ein Jahr verlangt werden.

Zu Nummern 2 und 3

Die Neufassung des § 42 Abs. 1 Bundesbankgesetz verleiht der Bundesbank das uneingeschränkte Recht auf Mobilisierung ihrer Ausgleichsforderung gegen den Bund bis zum Nennbetrag. Bereits Ende 1958 sind rd. 7 Mrd. DM Mobilisierungspapiere im Umlauf gewesen, und in den Jahren 1961 und 1962 hat der Umlauf zeitweilig rd. 6,5 Mrd. DM erreicht. Mit dem Wachsen des Sozialprodukts und der Wirtschaftsumsätze nehmen auch die monetären Größen zu. Außerdem erhöht die gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 2 dieses Gesetzes vorgesehene Verpflichtung zur Anlage bestimmter Mittel der Sozialversicherung den Bedarf der Bundesbank an zur Stilllegung von Zentralbankgeld geeigneten Geldmarktpapieren. Es erscheint daher angezeigt, die in § 42 alter Fassung enthaltene Beschränkung des Rechts der Bundesbank auf automatische Mobilisierung nur der Hälfte ihrer Ausgleichsforderung (4 Mrd. DM) fallen zu lassen. Da es darüber hinaus zweifelhaft ist, ob ein Volumen von 8 Mrd. DM Mobilisierungspapieren für alle Fälle ausreicht, wird der Bewegungsspielraum der Bundesbank für Liquidität abschöpfende Offenmarktoperationen durch Einfügung

eines § 42 a in das Bundesbankgesetz, der inhaltlich dem § 42 gleicht, um weitere 8 Mrd. DM erhöht. Diese vorsorgliche Maßnahme ist auch deshalb notwendig, weil sich der Nennbetrag der Ausgleichsforderung und damit das Gesamtvolumen an Mobilisierungspapieren durch Tilgungen gemäß § 2 Abs. 2 und § 3 Abs. 1 dieses Gesetzes spürbar vermindern kann. Die Bindung des Gegenwerts der Liquiditätspapiere auf einem Sonderkonto bei der Bundesbank ist mit Rücksicht darauf erforderlich, daß der Gegenwert nur zur Einlösung von Liquiditätspapieren verwendet werden darf.

Zu § 21

Die Vorschriften der Absätze 1 und 2 schaffen die Möglichkeit, durch Rechtsverordnung einen Teil der liquiden Mittel der Träger der Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten sowie der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung durch Anlage in Mobilisierungs- und Liquiditätspapieren zu binden, wenn die Deutsche Bundesbank dies zur Wahrung der Währungsstabilität vorschlägt.

Die Träger der Rentenversicherung sind öffentlichrechtliche Körperschaften. Ihre Einnahmen beruhen auf Zwangsbeiträgen und Bundeszuschüssen. Zur Sicherung ihrer jederzeitigen Zahlungsbereitschaft halten sie regelmäßig über ihren monatlichen Auszahlungsbedarf hinaus weitere Mittel in der Größenordnung von einer bis zu zwei Monatsausgaben in liquider Form, überwiegend bei Kreditinstituten. Da der monatliche Auszahlungsbedarf in der Regel aus den im Laufe des Monats eingehenden Beiträgen und Bundeszuschüssen gedeckt werden kann, wird auf diese Betriebsmittelreserven nur gelegentlich zum Ausgleich von Schwankungen zwischen Einnahmen und Ausgaben zurückgegriffen. Die Art der Anlage der umfangreichen Betriebsmittel beeinflusst naturgemäß das Kreditpotential der Kreditinstitute. Von den Trägern der Rentenversicherung soll deshalb zur Unterstützung der sonstigen liquiditätspolitischen Maßnahmen der Bundesbank die Anlage eines Teiles ihrer Betriebsmittel in Mobilisierungs- und Liquiditätspapieren verlangt werden können.

Diese Papiere werden marktgerecht verzinst und sind von unzweifelhafter Bonität. Auch der liquide Charakter der Betriebsmittelreserven bleibt bei dieser Anlageform voll erhalten. Die Deutsche Bundesbank wird ausdrücklich verpflichtet, diese Papiere, deren Laufzeit sich zwischen drei Monaten und zwei Jahren bewegt, jederzeit vor Fälligkeit zurückzunehmen, soweit die darin angelegten Mittel zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit benötigt werden. Damit die Versicherungsträger kleinere Schwankungen auch ohne vorzeitige Rückgabe von Mobilisierungs- und Liquiditätspapieren ausgleichen können, ist für die Anlage in solchen Papieren eine Obergrenze von 60 vom Hundert einer durchschnittlichen Monatsausgabe vorgesehen.

§ 27 g der Reichsversicherungsordnung erwähnt entsprechend der Systematik dieses Gesetzes nicht

die Rentenversicherung der Angestellten. Die Vorschrift gilt jedoch über § 205 des Angestelltenversicherungsgesetzes auch für diesen Versicherungszweig.

Für die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung gelten grundsätzlich die gleichen Überlegungen. Die Rücklage der Bundesanstalt ist ihrer Natur nach überwiegend liquide anzulegen, da sie in erster Linie der Sicherung der Zahlungsfähigkeit im Falle zunehmender Arbeitslosigkeit dient. Die Begrenzung der Anlagepflicht auf höchstens ein Drittel der Rücklage trägt dem Umstand Rechnung, daß die Bundesanstalt bei der Anlage eines Teils ihrer Rücklagen arbeitsmarktpolitische Gesichtspunkte zu berücksichtigen hat.

Die Ergänzung des § 209 Abs. 1 AVAVG stellt klar, daß Rechtsverordnungen nach § 166 Abs. 3 AVAVG nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

Rechtsverordnungen nach § 27 g RVO und § 166 Abs. 3 AVAVG dürfen längstens für die Dauer eines Jahres erlassen werden, weil die Stilllegung bestimmter Mittel der Rentenversicherungsträger und der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung nur für währungspolitisch kritische Situationen gedacht ist und normalerweise damit gerechnet werden kann, daß innerhalb einer solchen Frist der Einsatz der verschiedenartigen währungs- und konjunkturpolitischen Instrumente zur Konjunkturberuhigung führt. Für Ausnahmefälle kann jedoch die Möglichkeit einer Verlängerung um ein weiteres Jahr nicht ausgeschlossen werden.

Zu § 22

Die Vorschrift enthält die erforderliche Berlin-Klausel.

Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines . . . Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

Zu Artikel I (Artikel 109)

Artikel 109 Abs. 3 und 4 sind durch folgenden Absatz 3 zu ersetzen:

„(3) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können

1. Grundsätze für eine mehrjährige Finanzplanung und für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft aufgestellt,
2. zur Abwehr von Gefahren für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht
 - a) Vorschriften über Ausmaß und Art der Schuldaufnahme durch die öffentliche Hand,
 - b) Vorschriften über eine Verpflichtung von Bund und Ländern, unverzinsliche Guthaben bei der Deutschen Bundesbank zu unterhalten (Konjunkturausgleichsrücklagen),

erlassen werden. Das Gesetz kann die Bundesregierung ermächtigen, zur Durchführung der Vorschriften

nach Nummer 2 Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassen. Dabei ist zu bestimmen, daß Rechtsverordnungen nach Nummer 2 Buchstabe b der Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bedürfen.“

B e g r ü n d u n g

Die Absätze 3 und 4 werden in einem Absatz zusammengezogen. Dabei wird klargestellt, daß die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen nicht unmittelbar durch das Grundgesetz, sondern erst durch das Ausführungsgesetz zu Absatz 2 erteilt wird. Die allgemeine Formulierung des Absatzes 2 läßt eine nähere Bestimmung des Inhalts des Ausführungsgesetzes zu Artikel 109 GG aus verfassungspolitischen Gründen geboten erscheinen. Wegen der einschneidenden Bedeutung der auf Grund des Gesetzes zu erlassenden Verordnungen für die Haushaltswirtschaft der Länder ist es erforderlich, den Erlaß der Verordnungen über eine obligatorische Konjunkturausgleichsrücklage von der Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit des Bundesrates abhängig zu machen.

Anlage 4

**Stellungnahme des Bundesrates
zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung
der wirtschaftlichen Stabilität**

1. § 1 ist wie folgt zu fassen:

„§ 1

Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Wahrung des Geldwertes bei hohem Beschäftigungsstand, außenwirtschaftlichem Gleichgewicht und angemessenem Wirtschaftswachstum) Rechnung zu tragen.“

B e g r ü n d u n g

Stabilität des Geldwertes, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und angemessenes Wirtschaftswachstum sind als die entscheidenden Komponenten des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts anzusehen, welches durch das vorliegende Gesetz gefördert werden soll. Es dient der Klarstellung, wenn der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in § 1 ausdrücklich in diesem Sinne definiert wird. Die Aufzählung der einzelnen Merkmale innerhalb der Klammer entspricht der Formulierung des Regierungsentwurfs.

2. § 2

- a) In Absatz 2 ist nach dem Wort „Konjunkturausgleichsrücklage“ das Wort „(Konjunkturausgleichsrücklage I)“ einzufügen.

B e g r ü n d u n g

Die Änderungsvorschläge zu §§ 13 und 18 a sehen die Bildung einer weiteren obligatorischen Konjunkturausgleichsrücklage unter bestimmten Voraussetzungen vor. Da für jede der zwei hiernach in Betracht kommenden Konjunkturausgleichsrücklagen hinsichtlich der Ansammlung, der Festlegung und der Verwendung unterschiedliche Regelungen getroffen werden müssen, ist es erforderlich, zwischen den einzelnen Rücklagen deutlich zu unterscheiden und sie dementsprechend als Konjunkturausgleichsrücklagen I und II zu bezeichnen.

- b) Absatz 3 ist wie folgt zu fassen:

„(3) Bei einer die Ziele des § 1 gefährdenden Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit sollen zusätzlich erforderliche Deckungsmittel zunächst den Konjunkturausgleichsrücklagen entnommen werden.“

B e g r ü n d u n g

Es erscheint sachdienlich, daß der Kreditweg erst eingeschlagen wird, wenn die Konjunkturausgleichsrücklage ausgeschöpft ist. Eine Entnahme aus der Konjunkturausgleichsrücklage bedeutet nämlich die Aktivierung stillgelegter Mittel und ist deshalb einer Geldschöpfung gleichzusetzen. Sie wird in der Rezession eher zum Ziele führen als die Aufnahme von Krediten, die mehr auf eine Kaufkraftverlagerung hinausläuft.

3. § 3

- a) In Absatz 1 letzter Satz ist nach dem Wort „Konjunkturausgleichsrücklage“ die Zahl „I“ einzufügen.

B e g r ü n d u n g

Vgl. die Begründung zu § 2 Abs. 2.

- b) Absatz 2 Satz 2 ist wie folgt zu fassen:

„Zu ihrer Deckung sollen die notwendigen Mittel zunächst den Konjunkturausgleichsrücklagen entnommen werden.“

B e g r ü n d u n g

Die Änderung entspricht der Neufassung von § 2 Abs. 3.

4. § 4

- a) In Absatz 1 Satz 1 und 2 und in Absatz 2 ist jeweils nach dem Wort „Konjunkturausgleichsrücklage“ die Zahl „I“ einzufügen.

B e g r ü n d u n g

Vgl. die Begründung zu § 2 Abs. 2.

- b) In Absatz 1 sind die Worte „und in Ausnahmefällen auch für Ausgaben“ sowie die Worte „die nicht zu einer Ausweitung der inländischen Nachfrage führen“ zu streichen.

B e g r ü n d u n g

Bei einer Ermächtigung, in Zeiten der konjunkturellen Überhitzung Auslandszahlungen aus der Konjunkturausgleichsrücklage zu leisten, würde der sonst von Ausgaben an das Ausland ausgehende heilsame Zwang zur Verminderung der Inlandsnachfrage entfallen.

5. §§ 5 und 6

Entschließung

„Der Bundesrat hält es für wünschenswert, daß die Finanzpläne von Bund und Ländern nach einem einheitlichen Gliederungsschema aufgestellt werden. Dieses Schema sollte eine Konsolidierung der Rechnungen der einzelnen Gebietskörperschaften gestatten und darüber hinaus einen Einbau in ein System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermöglichen.

Der Bundesrat ist ferner der Überzeugung, daß als Grundlage für eine mehrjährige Finanzplanung im Sinne von §§ 5 und 6 eine Vorausschau auf die künftige Wirtschaftsentwicklung erforderlich ist. Er geht davon aus, daß aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bereits in erheblichem Umfang Daten zur Verfügung stehen, welche als Material für die Finanzplanung dienen können.

Er hat darüber hinaus davon Kenntnis genommen, daß im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Zusammenhang mit den Vorschlägen für die mittelfristige Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft in regelmäßigen Abständen eine mittelfristige Vorausschau erarbeitet wird.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung um eine vollständige Ausschöpfung der vorhandenen Daten sowie um eine weitere Verbesserung des Instrumentariums für eine mehrjährige Vorausschau bemüht zu sein.“

6. § 8

In § 8 sind die Worte „zur Förderung der deutschen Wirtschaft“ zu streichen.

Begründung

Es erscheint nicht zweckmäßig, in erster Linie die Finanzierungshilfen zur Förderung der deutschen Wirtschaft anzusprechen, weil die Subventionen außerhalb dieses Bereichs eine mindestens ebenso große Störwirkung entfalten können.

7. § 10

Satz 2 ist wie folgt zu fassen:

„Die Regelung der Zuständigkeiten bleibt den Ländern überlassen.“

Begründung

Die vorgeschlagene Formulierung trägt dem Umstand Rechnung, daß den Ländern durch das Gesetz neue Aufgaben übertragen werden, für die bisher nicht in allen Fällen eine Zuständigkeitsregelung besteht.

8. § 12

a) Absatz 1 ist wie folgt zu fassen:

„(1) Bund und Länder beraten gemeinsam die zur Erreichung der Ziele des Gesetzes erforderlichen Maßnahmen.“

Begründung

Bei der weittragenden Bedeutung des Gesetzes ist es erforderlich, daß Bund und Länder alle nach dem Gesetz in Betracht kommenden Maßnahmen gemeinsam beraten und nicht nur — wie im Regierungsentwurf vorgesehen — die zur Durchführung einer konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft erforderlichen Maßnahmen.

b) In Absatz 2 sind nach dem Wort „Haushaltswirtschaft“ die Worte „und zur Aufstellung ihrer Finanzpläne“ einzufügen und der letzte Satzteil nach dem Semikolon zu streichen.

Begründung

Im Interesse der Klarstellung erscheint es zweckmäßig, die Beratungs- und Auskunftspflicht ausdrücklich auch auf die Finanzplanung von Bund und Ländern zu erstrecken. Dann kann auf Absatz 2 Halbsatz 2 verzichtet werden.

9. Nach § 12

Nach § 12 ist folgender neuer § 12 a einzufügen:

„§ 12 a

(1) Unter Vorsitz des Bundesministers für Wirtschaft wird ein Ausschuß für öffentlichen Kredit gebildet, der sich aus dem Bundesminister der Finanzen, je einem Vertreter jedes Landes und zwei Vertretern der Gemeinden einschließlich der Gemeindeverbände zusammensetzt. Die Vertreter der Gemeinden werden vom Bundesrat auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände bestimmt.

(2) Der Bundesminister für Wirtschaft berät mit dem Ausschuß in regelmäßigen Abständen die Möglichkeiten der Deckung des Kreditbedarfs der öffentlichen Haushalte. Er hört den Ausschuß vor allen Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung.

(3) Die Deutsche Bundesbank kann an den Beratungen des Ausschusses teilnehmen.“

Begründung

Da der Ausschuß für öffentlichen Kredit sofort nach Inkrafttreten des Gesetzes gebildet werden und seine beratende Funktion immer wahrnehmen soll, erscheint es richtig, seine Organisation und Aufgabe schon vor den Vorschriften über die Rechtsverordnung zur Kreditbeschränkung der öffentlichen Hand zu regeln.

10. § 13

§ 13 ist wie folgt zu fassen:

„§ 13

(1) Zur Abwehr von Gefahren für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht, insbesondere zur Abwehr von Gefahren für die Währung, kann die Bundesregierung nach Anhörung der

Deutschen Bundesbank durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates anordnen, daß die Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits im Rahmen der in den Haushaltsgesetzen oder Haushaltssatzungen ausgewiesenen Kreditermächtigungen mit Ausnahme des Kasenkredits durch den Bund, die Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die öffentlichen Sondervermögen und Zweckverbände beschränkt wird.

(2) Soweit Gefahren für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und insbesondere für die Stabilität der Währung durch andere Maßnahmen nicht wirksam bekämpft werden können, kann die Bundesregierung nach Anhörung der Deutschen Bundesbank durch Rechtsverordnung mit Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates anordnen, daß der Bund und die Länder unverzinsliche Guthaben bei der Deutschen Bundesbank als Konjunkturausgleichsrücklagen unterhalten (Konjunkturausgleichsrücklage II).“

Begründung

Es ist notwendig, der Bundesregierung auch das Instrument einer obligatorischen Konjunkturausgleichsrücklage an die Hand zu geben. Wenn sich die Regelung nach §§ 2 und 3 (Konjunkturausgleichsrücklage I) als nicht ausreichend erweist, muß die Möglichkeit geschaffen werden, die öffentlichen Haushaltsträger zur Stilllegung weiterer Mittel anzuhalten. Die Verpflichtung kann sich auf Bund und Länder beschränken, weil die Gemeinden bereits durch die Verpflichtung der Länder gemäß § 11 in ihrer Haushaltswirtschaft im Sinne der konjunkturpolitischen Erfordernisse beeinflußt werden können, etwa durch Variierung der Finanzzuweisungen der Länder.

Leistungen der öffentlichen Haushaltsträger nach §§ 2, 3 (Konjunkturausgleichsrücklage I) sind nach näherer Bestimmung des § 18 a Abs. 3 auf ihre Verpflichtung zur Bildung einer obligatorischen Konjunkturausgleichsrücklage anzurechnen.

11. § 14

a) Absatz 1 ist wie folgt zu fassen:

„(1) In Rechtsverordnungen nach § 13 Abs. 1 kann vorgesehen werden, daß

1. für einen zu bestimmenden Zeitraum die Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits durch alle in § 13 Abs. 1 bezeichneten Stellen auf einen Gesamtbetrag begrenzt wird. Für den Bund, die einzelnen Länder einschließlich ihrer Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände sowie für die öffentlichen

Sondervermögen werden im Benehmen mit dem Ausschuß nach § 12 a Höchstbeträge festgesetzt;

2. im Rahmen der nach Nummer 1 festgesetzten Höchstbeträge

a) Anleihen oder Kredite ähnlicher Größe, auch in der Form des Schuldscheindarlehnens, nur nach Maßgabe eines Zeitplans und nur unter Einhaltung bestimmter Kreditbedingungen (§ 17 Abs. 1 und 2)

b) sonstige Kredite nur unter Einhaltung bestimmter Kreditbedingungen (§ 17 Abs. 2)

aufgenommen werden dürfen.“

Begründung

zu Nummer 1

Im Vordergrund der Bemühungen um eine Kreditbegrenzung für die öffentliche Hand sollte die Festsetzung eines Gesamtbetrages für alle öffentlichen Haushaltsträger stehen. Die Aufteilung dieses Gesamtbetrages sollte primär den Verhandlungen in dem nach § 12 a einzusetzenden Ausschuß für öffentlichen Kredit vorbehalten bleiben. Es bleibt dem Ordnungsgeber überlassen, bei einer Einigung in diesem Ausschuß über die Aufteilung der Kreditbeträge die einzelnen Beträge in die Verordnung aufzunehmen. Für den Fall, daß in dem Ausschuß nach § 12 a keine Einigung erzielt wird, muß der Ordnungsgeber eine eigene Entscheidung über die Aufteilung treffen.

zu Nummer 2

Das Anliegen von § 14 Abs. 1 Nr. 2, die nach Nummer 1 zugelassenen Kredite in eine bestimmte Reihenfolge zu bringen, sollte schon im Gesetz ausdrücklich festgelegt werden. Insbesondere sollte die Aufstellung eines Zeitplans für Anleihen und größere Schuldscheindarlehen vorgeschrieben werden. Damit kann das in § 14 Abs. 1 Nr. 2 der Regierungsvorlage vorgesehene Genehmigungsverfahren entfallen.

Im übrigen sollte die Festsetzung eines Zeitplans und die Einhaltung bestimmter Kreditbedingungen nur bei größeren anleiheähnlichen Krediten sowie bei Schuldscheindarlehen vorgesehen werden. Dabei wird davon ausgegangen, daß eine Festsetzung von Kreditbedingungen wegen der damit verbundenen Problematik nur in besonderen Ausnahmefällen in Betracht gezogen wird.

b) In den Absätzen 2 und 3 sind nach den Worten „§ 13“ die Worte „Abs. 1“ einzufügen.

Begründung

Folge der Neufassung des § 13

12. § 16

§ 16 ist zu streichen.

Begründung

Gegen die Befugnis des Bundesministers für Wirtschaft zur Genehmigung von Kreditanforderungen auch im Bereich der Länder einschließlich der Gemeinden. Gemeindeverbände und Zweckverbände, die sich dem Wortlaut nach auch auf Kleinkredite beziehen kann, bestehen verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Bedenken. Die Voraussetzungen für ein überregionales Verwaltungshandeln wären nur gegeben, wenn über diese Genehmigungen sinnvoll nicht auch im Landesbereich entschieden werden könnte.

Es erscheint zudem zweifelhaft, ob die im Entwurf vorgesehene Regelung noch mit Artikel 79 Abs. 3 GG vereinbar ist. Auch sieht Artikel 109 Abs. 3 GG (neu) nur Eingriffe durch Rechtssatz vor, nicht aber durch Verwaltungshandeln von Bundesstellen.

13. § 17

§ 17 ist wie folgt zu fassen:

„§ 17

(1) Der in § 12 a bezeichnete Ausschuß stellt unter Berücksichtigung der Lage am Kapitalmarkt einen Zeitplan für jeweils längstens drei Monate auf. In dem Plan sind für die in der Rechtsverordnung nach § 14 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a) bestimmten Kredite die Reihenfolge der Kreditaufnahme und die Höhe des Betrages festzulegen; die Kreditbedingungen können festgelegt werden.

(2) Durch den Bundesminister für Wirtschaft kann mit Zustimmung des Bundesrates der Zeitplan für verbindlich erklärt, oder, wenn keine Übereinstimmung erzielt worden ist, ein Zeitplan festgestellt werden.

(3) Bei einer drohenden Verschlechterung der Lage am Kapitalmarkt kann der Bundesminister für Wirtschaft im Benehmen mit der Deutschen Bundesbank den Vollzug des Zeitplans vorläufig aussetzen. Er tritt in diesem Fall innerhalb von zwei Wochen mit dem in § 12 a bezeichneten Ausschuß in erneute Beratungen ein.

(4) Auf die Festsetzung von Kreditbedingungen nach § 14 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b sind Absatz 1 und 2 mit der Maßgabe anzuwenden, daß die Festsetzung durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates erfolgt.“

Begründung

Folge der Einfügung des § 12 a.

Die vorgeschlagene Regelung trägt sowohl dem Gedanken Rechnung, daß eine kooperative Regelung der Beteiligten über die Inanspruchnahme des Kapitalmarktes gefunden werden

soll, als auch dem Anliegen, eine überregionale Ordnung des Kapitalmarktes zu ermöglichen. Da der Ausschuß seiner Zusammensetzung und seiner rechtlichen Stellung nach keine eigene Entscheidungsbefugnis haben kann, muß notfalls eine Entscheidung des Bundesministers für Wirtschaft vorgesehen werden, die jedoch an die Zustimmung des Bundesrates geknüpft werden sollte.

Die Verbindlicherklärung oder Feststellung des Zeitplans in Absatz 2 sollte zur Beschleunigung des Verfahrens durch Verwaltungsakt des Bundesministers für Wirtschaft mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen, während die in § 17 Abs. 4 vorgesehene Festsetzung von Kreditbedingungen durch Rechtsverordnungen der Bundesregierung erfolgen sollte.

14. Nach § 17

Nach § 17 ist folgender § 17 a einzufügen:

„§ 17 a

Die einzelnen Länder haben durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, daß die Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits durch das Land, seine Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände sich im Rahmen der auf Grund dieses Gesetzes angeordneten Beschränkungen hält.“

Begründung

Bei den Vorschriften des § 14 über die Aufteilung des gesamten Kreditbetrages für die öffentliche Hand wird davon ausgegangen, daß die einzelnen Länder und ihre Gemeinden als Einheit behandelt werden. Die hiernach erforderlichen weiteren Maßnahmen zwischen Land und Gemeinden obliegen dem einzelnen Land. Die vorgeschlagene Vorschrift des § 17 a stellt sicher, daß die Länder die hierfür notwendigen Regelungen treffen können.

15. Nach § 17 a

Nach § 17 a ist folgender § 17 b einzufügen:

„§ 17 b

(1) Bei Maßnahmen nach den §§ 14 bis 17 a ist der Grundsatz der Gleichrangigkeit der Aufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden zu beachten.

(2) Die besonderen Verhältnisse der Länder Berlin, Bremen und Hamburg, die gleichzeitig Landesaufgaben und Kommunalaufgaben zu erfüllen haben, sind zu berücksichtigen.“

Begründung

Es erscheint erforderlich, daß bei allen Regelungen im Zusammenhang mit der Kreditreglementierung auf die Gleichrangigkeit der Aufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden sowie auf die besonderen Verhältnisse der Stadtstaaten Rücksicht zu nehmen ist.

16. § 18

§ 18 ist wie folgt zu fassen:

„§ 18

Die zuständige oberste Landesbehörde erteilt dem Bundesminister für Wirtschaft auf Anforderung Auskunft über den Kreditbedarf des Landes, der Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände, über Art und Höhe der vor diesen aufgenommenen Kredite sowie über Kreditaufnahmen Dritter, die wirtschaftlich einer eigenen Kreditaufnahme gleichkommen. Die öffentlichen Sondervermögen erteilen die Auskunft nach Satz 1 unmittelbar.“

Begründung

Da das Grundgesetz nur die Verwaltungsräume in Bund und Ländern kennt, sollten die Auskünfte der Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände nicht unmittelbar angefordert und erteilt werden.

17. Nach § 18

a) Nach § 18 ist folgender § 18 a einzufügen:

„§ 18 a

(1) Im Falle der Anordnung einer Konjunkturausgleichsrücklage nach § 13 Abs. 2 ist in der Rechtsverordnung ein Gesamtbetrag zu bestimmen, den Bund und Länder der Deutschen Bundesbank zuzuführen und bei ihr als unverzinsliche Guthaben zu unterhalten haben. Der in einem Haushaltsjahr zuzuführende Gesamtbetrag soll 3% der von Bund und Ländern im vorangegangenen Haushaltsjahr erzielten Steuereinnahmen nicht überschreiten.

(2) Soweit in Verhandlungen nach § 12 Abs. 1 nicht eine andere Aufbringung vereinbart worden ist, ist der Gesamtbetrag nach Absatz 1 vom Bund und von den einzelnen Ländern im Verhältnis der von ihnen im vorangegangenen Haushaltsjahr erzielten Steuereinnahmen unter Berücksichtigung der Ausgleichszuweisungen und Ausgleichsbeiträge nach dem Länderfinanzausgleich aufzubringen. Bei den Steuereinnahmen der Länder bleiben die Gemeindesteuern der Länder Berlin, Bremen und Hamburg und die nach § 6 Abs. 2 des Lastenausgleichsgesetzes zu leistenden Zuschüsse außer Betracht.

(3) Für die Erfüllung von Verpflichtungen nach Absatz 1 können die im gleichen Haushaltsjahr der Konjunkturausgleichsrücklage I zugeführten Mittel verwendet werden.

(4) Die nach Absatz 1 gebildeten Guthaben bei der Deutschen Bundesbank sind von der Bundesregierung im Falle einer die Ziele des § 1 gefährdenden Abschwächung

der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit durch Rechtsverordnung nach Anhörung der Deutschen Bundesbank mit Zustimmung des Bundesrates zur Verwendung ganz oder teilweise freizugeben. Freigegebene Beträge stehen dem Bund und den einzelnen Ländern im Verhältnis ihrer nach Absatz 1 unterhaltenen Guthaben zu.“

Begründung

Die Vorschrift regelt die nähere Ausgestaltung der Konjunkturausgleichsrücklage II. Sie geht davon aus, daß der Verordnungsgeber es auf Grund der konjunkturellen Situation für erforderlich hält, zur Kaufkraftabschöpfung im Bereich der öffentlichen Haushalte einen bestimmten Betrag stillzulegen. Um die öffentlichen Haushalte nicht übermäßig zu schwächen, sollte dieser Gesamtbetrag in einem Jahr auf eine bestimmte Größenordnung begrenzt werden.

Bei der Aufteilung des Gesamtbetrages auf die einzelnen Haushaltsträger geht die Vorschrift davon aus, daß bereits vor Erlass der Rechtsverordnung Bund und Länder im Rahmen ihrer nach § 12 Abs. 1 durchzuführenden Konsultationen eine Einigung erzielen, welche Beträge von den einzelnen Körperschaften stillzulegen sind. Für den Fall, daß keine Einigung zustande kommt, muß ein fester Maßstab bestimmt werden. Die Vorschrift sieht hierzu eine Aufteilung nach dem Steuerkraftschlüssel des Vorjahres vor. Die in Absatz 3 vorgesehene Regelung ist notwendig, um den Haushaltsträgern die Bildung freiwilliger Konjunkturausgleichsrücklagen zu erleichtern.

b) § 18 a Abs. 3

Entschliebung

„Der Bundesrat erkennt an, daß eine Tilgung von Schulden gegenüber der Deutschen Bundesbank in ähnlicher Weise zu einer Stilllegung überschüssiger Kaufkraft führen kann wie die Zuführung von Mitteln an eine Konjunkturausgleichsrücklage. Dieser Gesichtspunkt spricht dafür, den neu vorgeschlagenen § 18 a Abs. 3 dahin zu ergänzen, daß die Verpflichtungen nach § 18 a Abs. 1 auch durch Tilgungen von Schulden gegenüber der Deutschen Bundesbank erfüllt werden können.“

Der Bundesrat könnte einer solchen Regelung allerdings nur zustimmen, wenn dabei gleiche Möglichkeiten für den Bund und die Länder geschaffen würden. Er weist dabei darauf hin, daß die Länder gegenüber der Deutschen Bundesbank keine Schulden haben, die in Art und Umfang den Schulden des Bundes gegenüber der Bundesbank entsprechen. Unter diesen Umständen bittet der Bundesrat, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob für Bund

und Länder eine chancengleiche Möglichkeit geschaffen werden kann, die Tilgung von Schulden in einer die Kaufkraft stilllegenden Weise anstelle der Zuführung von Mitteln an die obligatorische Konjunkturausgleichsrücklage vorzusehen.“

18. § 19

a) Entschließung

„1. Der Bundesrat bittet den Bundestag und die Bundesregierung, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob das konjunkturpolitische Instrumentarium des Gesetzes durch die rechtliche Möglichkeit ergänzt werden sollte, im Wege der Rechtsverordnung kurzfristig die Tarife der Ertragsteuern anzuheben oder zu senken. Die im Falle einer Hebung der Tarife erzielten Mehreinnahmen wären einer Konjunkturausgleichsrücklage zuzuführen.

2. Der Bundesrat bittet den Bundestag und die Bundesregierung ferner zu prüfen, inwieweit die folgenden Bedenken gegen die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Bestimmungen über eine Variierung der Abschreibungssätze (§ 19 Nr. 3 a und b) eine Änderung der Regierungsvorlage zweckmäßig oder erforderlich erscheinen lassen.

- a) Lassen sich diese Bestimmungen wegen ihrer unterschiedlichen Auswirkungen auf Groß-, Mittel- und Kleinbetriebe noch mit den Grundsätzen einer gleichmäßigen und gerechten Besteuerung vereinbaren?
 - b) Wird durch die Möglichkeit der Variierung von Sonderabschreibungen nicht in unzumutbarer Weise in die Finanzierungsüberlegungen insbesondere der Mittel- und Großbetriebe eingegriffen?
 - c) Ist es vertretbar, in die Ermächtigung zur Einschränkung der Abschreibungen auch die degressive AfA einzubeziehen? Bei der degressiven AfA handelt es sich um eine besonders gerechtfertigte betriebswirtschaftliche Absetzung für Abnutzung. Ihre Einschränkung auch für kürzere Zeiträume könnte daher bedenklich erscheinen.“
- b) In § 19 Nr. 3 ist in Buchstaben a und b jeweils der letzte Satz wie folgt zu ändern:
- a) Nach dem Wort „unverzüglich“ sind die Worte einzufügen „mit rückwirkender Kraft“,
 - b) die Worte „drei Monaten“ sind durch die Worte „sechs Wochen“ zu ersetzen.

Begründung

- a) Die zu Buchstabe a vorgeschlagene Änderung dient der Klarstellung.
- b) Werden die Abschreibungssätze durch eine Rechtsverordnung der Bundesregie-

rung geändert, so bedarf es im Interesse der Wirtschaft sowie im Interesse der schnellen Wirksamkeit der angeordneten Maßnahmen baldigst der Klarstellung, ob es bei der Rechtsverordnung verbleibt. Durch die Änderung wird die Frist, binnen deren der Bundestag die Aufhebung der Rechtsverordnung verlangen kann, von drei Monaten auf sechs Wochen verkürzt.

19. § 19 a

Folgender § 19 a ist einzufügen:

„§ 19 a

Das Gewerbesteuergesetz in der Fassung vom 25. Mai 1965 (Bundesgesetzbl. I S. 458) wird wie folgt geändert:

In § 19 Abs. 3 werden die Sätze 2 und 3 durch die folgenden Sätze 2 bis 4 ersetzt:

„Die Anpassung kann auch noch in dem auf diesen Erhebungszeitraum folgenden Erhebungszeitraum vorgenommen werden; in diesem Fall ist bei einer Erhöhung der Vorauszahlungen der nachgeforderte Betrag innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Vorauszahlungsbescheids zu entrichten. Hat das Finanzamt wegen einer voraussichtlichen Änderung des Gewinns aus Gewerbebetrieb die Vorauszahlungen auf die Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer der Steuer angepaßt, die für den laufenden oder vorangegangenen Veranlagungszeitraum voraussichtlich zu erwarten ist, so hat es gleichzeitig für Zwecke der Gewerbesteuer-Vorauszahlungen den einheitlichen Steuermaßbetrag festzusetzen, der sich voraussichtlich für den laufenden oder vorangegangenen Erhebungszeitraum ergeben wird. An diese Festsetzung ist die Gemeinde bei der Anpassung der Vorauszahlungen nach den Sätzen 1 und 2 gebunden.“

Begründung

Die in Nummer 1 des § 19 des Regierungsentwurfs vorgesehene nachträgliche Anpassung der Einkommensteuervorauszahlungen sollte entsprechend auch für die Gewerbesteuer vorgesehen werden.

20. § 20

- a) In Nummer 1 a ist § 15 a Abs. 1 Satz 2 wie folgt zu fassen:

„Die Höchstgrenzen dürfen die bei Einführung der Kreditbegrenzung vorhandene Summe dieser Kredite und der Wertpapierbestände nicht unterschreiten.“

Begründung

Zu dem erstrebten konjunkturpolitischen Zweck erscheint eine Begrenzung der Kreditexpansion ausreichend. Eine Rückführung

der Kredite unter den einmal erreichten Stand würde für die Bankinstitute und die Wirtschaft eine zu einschneidende Maßnahme darstellen.

b) **EntschlieÙung**

„Die Bundesregierung wird gebeten, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens sich dazu zu äußern, wie das Instrument der Kreditbegrenzung gehandhabt werden soll. Diese Äußerung sollte zugleich auch dazu Stellung nehmen, welche Auswirkung eine solche Kreditbegrenzung auf die verschiedenen Wirtschaftszweige, unter anderen den Mittelstand, haben kann.“

21. **§ 22**

In § 22 sind nach dem Wort „nach“ die Worte „Maßgabe der“ einzufügen.

B e g r ü n d u n g

Anpassung an die übliche Formulierung.

22. **EntschlieÙung**

„Die Bundesregierung wird gebeten zu prüfen, ob und inwieweit bei der Anwendung des Gesetzes der besonderen finanz- oder wirtschaftspolitischen Situation einzelner Haushaltsträger Rechnung getragen werden kann.“

Gegenäußerung der Bundesregierung zu den Stellungnahmen des Bundesrates

I.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

Die Bundesregierung erhebt gegen den Vorschlag des Bundesrates, anstelle der Absätze 3 und 4 des Artikels 109 GG des Regierungsentwurfs einen neuen Absatz 3 aufzunehmen, keine Einwendungen. Sie stimmt auch dem Formulierungsvorschlag des Bundesrates zu Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 GG grundsätzlich zu.

Dagegen hält die Bundesregierung die in Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 vorgeschlagene Einschränkung der Befugnisse des Bundesgesetzgebers, Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen zu erteilen, nicht für sachgerecht. So kann nicht nur auf den in Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 bezeichneten Gebieten, sondern auch im Bereich der mehrjährigen Finanzplanung (Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1) ein sachliches Bedürfnis für den Erlaß von Rechtsverordnungen auftreten. Die Notwendigkeit dafür hat sich bereits in den bisherigen Beratungen gezeigt (vgl. die Entschließung des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität zu Nummer 5).

Die Bundesregierung hat ferner in Übereinstimmung mit dem Rechtsausschuß des Bundesrates (vgl. BR-Drucksache 315/1/66) erhebliche Zweifel, ob die vom Bundesrat vorgeschlagene Fassung des Absatzes 3 Satz 2, nach der die Bundesregierung zum Erlaß von „Durchführungsvorschriften“ ermächtigt werden kann, zur verfassungsrechtlichen Legitimation der vorgesehenen Verordnungsermächtigungen ausreicht. Auf den Begriff „Durchführungsvorschrift“ sollte daher verzichtet werden.

Dem Vorschlag des Bundesrates, den Erlaß von Rechtsverordnungen, durch die die Bildung der obligatorischen Konjunkturausgleichsrücklage angeordnet wird, von der Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates abhängig zu machen (Artikel 109 Abs. 3 Satz 3), vermag die Bundesregierung nicht zu folgen. Erweist sich eine solche Maßnahme zur Abwehr von Gefahren für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht als notwendig, würde ihre Verwirklichung durch das Erfordernis einer von der qualifizierten Mehrheit des Bundesrates getragenen Zustimmung in hohem Maße erschwert. Der an die qualifizierte Mehrheit gebundenen Zustimmung stehen zudem verfassungssystematische Bedenken entgegen. Qualifizierte Mehrheiten des Bundesrates sind — abgesehen von Artikel 61 Abs. 1 Satz 3 GG — bisher nur in Artikel 79 Abs. 2

GG vorgeschrieben. Artikel 79 Abs. 2 GG regelt indessen die Zustimmung zu verfassungsändernden Gesetzen, mit denen die vorgesehenen Rechtsverordnungen über die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen schon ihres materiellen Gehaltes wegen nicht verglichen werden können. Es würde auch das rechte Verhältnis zur sonstigen, die Länderhaushalte betreffenden Bundesgesetzgebung fehlen; beispielsweise werden Steuergesetze oder Bundesgesetze nach Artikel 106 GG, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, nur mit einfacher Mehrheit der Stimmen beschlossen.

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen schlägt die Bundesregierung vor, Artikel 109 Abs. 3 des Vorschlages des Bundesrates wie folgt zu fassen:

„(3) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können

1. Grundsätze
 - a) für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und
 - b) für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt,
2. zur Abwehr von Gefahren für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht
 - a) Vorschriften über Ausmaß und Art der Schuldaufnahme durch die öffentliche Hand und
 - b) Vorschriften über eine Verpflichtung von Bund und Ländern, unverzinsliche Guthaben bei der Deutschen Bundesbank zu unterhalten (Konjunkturausgleichsrücklagen),
erlassen

werden. Der Bundesregierung können Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen nur auf in Satz 1 Nr. 1 Buchstabe b und Nr. 2 bezeichneten Gebieten erteilt werden; die Rechtsverordnungen bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.“

II.

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität

Zu Nummern 1 bis 4

Die Bundesregierung erhebt gegen die Vorschläge des Bundesrates keine Einwendungen. Zu Nummern 2 a, 3 a und 4 a wird auf die Stellungnahme zu Nummer 17 Bezug genommen.

Zu Nummer 5

Die Bundesregierung unterstützt die Entschließung des Bundesrates in vollem Umfange. Sie hat immer die Ansicht vertreten, daß Finanzplanungen von Bund und Ländern nur dann ihren finanzwirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Zweck erfüllen können, wenn sie sich ohne Schwierigkeiten zusammenfassen und in eine gesamtwirtschaftliche Vorausschau einfügen lassen. Um hierfür die Voraussetzungen zu schaffen, hat das Bundesministerium der Finanzen den Entwurf eines einheitlichen Gruppierungssystems nach ökonomischen Prinzipien ausgearbeitet. Der Entwurf wird gegenwärtig mit den Bundesländern beraten. Das Gruppierungssystem soll später auch für die Gemeinden gelten.

Die im Finanzbericht 1966 enthaltene mehrjährige Finanzvorausschau stellt bereits eine Grundlage für die mehrjährige Finanzplanung dar. Die Bundesregierung bleibt bemüht, auch weiterhin alle vorhandenen volkswirtschaftlichen Daten der mehrjährigen Finanzplanung nutzbar zu machen und das Instrumentarium für eine mehrjährige Vorausschau ständig zu erweitern und zu verbessern.

Zu Nummer 6

Der Streichung wird zugestimmt. Aus redaktionellen Gründen wird jedoch vorgeschlagen, § 8 wie folgt zu fassen:

„§ 8

Bundesmittel, die an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke gegeben werden, sowie sonstige Finanzierungshilfen sollen so gewährt werden, daß es den Zielen des § 1 nicht widerspricht.“

Zu Nummern 7 und 8

Die Bundesregierung stimmt den Vorschlägen zu.

Zu Nummer 9

Den Vorschlägen stimmt die Bundesregierung grundsätzlich zu. Zur Klarstellung der dem Ausschuß zufallenden Aufgaben wäre in Absatz 2 des § 12 a der Satz 2 wie folgt zu fassen:

„Er hört den Ausschuß vor allen Maßnahmen nach § 13 Abs. 1 und § 14.“

Zu Nummer 10

Die Bundesregierung stimmt den Vorschlägen des Bundesrates zu § 13 Abs. 1 und 2 grundsätzlich zu. Sie hält es aber für nicht sachdienlich, entsprechend dem Vorschlag des Bundesrates Kassenkredite von vornherein von einer Regelung nach § 13 Abs. 1 auszunehmen. Eine derartige Ausnahmebestimmung wäre nur dann vertretbar, wenn der Umfang der zulässigen Kassenkredite für alle in Betracht kommenden öffentlichen Haushalte eindeutig geregelt wäre. Das trifft jedoch nicht zu. Aus diesem Grunde ist es zweckmäßiger, diese Frage erst im Zusammenhang mit einer auf Grund von § 13 Abs. 1 zu erlas-

senden Rechtsverordnung zu entscheiden. Nach Auffassung der Bundesregierung erübrigt sich außerdem ein Anhörungsrecht der Bundesbank gesetzlich zu verankern. Im Falle des Absatzes 1 ist die Beteiligung der Bundesbank bereits durch § 12 a Abs. 3 sichergestellt. Da die Zuführung von Mitteln zur Konjunkturausgleichsrücklage II eine Verordnung der Bundesregierung voraussetzt und die Bundesregierung nach § 13 Abs. 3 des Bundesbankgesetzes verpflichtet ist, den Präsidenten der Deutschen Bundesbank zu ihren Beratungen über Angelegenheiten von währungspolitischer Bedeutung zuzuziehen, erübrigt sich auch insoweit eine Vorschrift über die Anhörung der Bundesbank.

Nicht zuzustimmen vermag die Bundesregierung allerdings der in § 13 Abs. 2 vorgeschlagenen Zustimmung des Bundesrates mit der Mehrheit „von zwei Dritteln der Stimmen“. Sie nimmt insoweit auf die Ausführungen unter I Bezug.

Zu Nummer 11 a

1. § 14 Abs. 1 Nr. 1

Die Bundesregierung hält in Übereinstimmung mit dem Berichterstatter des Wirtschaftsausschusses des Bundesrates (Bericht über die 298. Sitzung des Bundesrates am 5. August 1966) das vom Bundesrat vorgeschlagene Verfahren für nicht praktikabel. Es muß befürchtet werden, daß es zu langwierigen Auseinandersetzungen um die Verteilung und Unterverteilung der Einzelbeträge kommt und zuviel Zeit verlorengelassen, bis die Kreditbeschränkung für die einzelnen Haushalte überschaubar und wirksam wird. Es könnte sogar der Fall eintreten, daß der Gesamtbetrag in kaum zu vertretender Weise erhöht werden muß, nur um Einvernehmen über die Aufteilung herbeizuführen. Hinzu kommt, daß das Verfahren der Unterverteilung auf Landesebene noch ungeklärt ist. Möglicherweise werden Auseinandersetzungen über die Unterverteilung sogar in das Zeitplanverfahren nach § 17 hineingetragen, das nur der Abwicklung der Kreditaufnahme dienen kann und mit Problemen der Verteilung von Kredithöchstbeträgen überlastet würde. Einen wesentlichen Mangel des Vorschlages erblickt die Bundesregierung schließlich darin, daß vor allem die Gemeinden, aber auch die Länder, ihre Etatgestaltung nicht sofort nach Erlass der Rechtsverordnung auf den für sie in Frage kommenden Höchstbetrag einstellen können, wie es das Gesetz bezweckt.

Diese gewichtigen Nachteile können nicht in Kauf genommen werden. Wenn das Stabilitätsgesetz seinen Sinn und Zweck erfüllen soll, in Zeiten der Gefahr zur Sicherung der Währungsstabilität beizutragen, muß auch das Instrument der Kreditbegrenzung so wirksam und durchschlagend wie möglich gestaltet werden. Diese Voraussetzung erfüllt nur eine Regelung, die der in der Regierungsvorlage vorgesehenen entspricht. In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, daß der Bundesrat bei der Konjunkturausgleichsrücklage II selbst ein weitgehend objektiviertes und

damit wirksames Verfahren vorgeschlagen hat, wonach bei der Verteilung der Rücklagebeträge für den Fall einer mangelnden anderweitigen Einigung ein im Gesetz selbst festgelegter Verteilungsschlüssel gelten soll.

Befürchtete Härten des von der Bundesregierung vorgeschlagenen Verfahrens können bei der Festlegung des Verteilungsschlüssels weitgehend ausgeräumt werden. Außerdem besteht die Möglichkeit des Ausgleichs nach § 15. Soweit Härten nicht völlig beseitigt werden können, müssen sie im Interesse der Währungsstabilität und angesichts der Tatsache, daß es sich bei der Kreditbegrenzung um eine auf höchstens ein Jahr zu befristende Maßnahme handelt, hingenommen werden.

2. § 14 Abs. 1 Nr. 2

Die Bundesregierung ist zwar der Auffassung, daß das in der Regierungsvorlage nach § 14 Abs. 1 Nr. 2 und § 16 vorgesehene Genehmigungsverfahren flexibler und wirksamer angewandt werden könnte. Jedoch ist sie — bei Berücksichtigung ihrer Stellungnahme zu § 17 (vgl. zu Nummern 12 und 13) — bereit, dem Vorschlag des Bundesrates zu folgen. Zur Klarstellung erscheint allerdings folgende Neufassung des § 14 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a geboten:

„a) Kredite bestimmter Art oder Höhe, insbesondere Anleihen oder Schuldscheindarlehen, nur nach Maßgabe eines Zeitplans und nur unter Einhaltung von Kreditbedingungen (§ 17 Abs. 1 und 2).“

Zu Nummer 11 b

Dem Vorschlag, der eine Folge der Erweiterung des § 13 ist, wird zugestimmt.

Zu Nummern 12 und 13

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates nicht, nach der „gegen die Befugnisse des Bundesministers für Wirtschaft zur Genehmigung von Kreditanforderungen auch im Bereich der Länder einschließlich der Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände, die sich dem Wortlaut nach auch auf Kleinkredite beziehen kann . . . verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Bedenken“ bestehen. Es ist bereits in der Begründung des Regierungsentwurfs dargelegt, daß die Genehmigung nach § 16 nur für Großkredite in Betracht kommt. Die Bundesregierung hat keine Bedenken dagegen, daß diese Einschränkung entsprechend dem Formulierungsvorschlag des Bundesrates zu § 17 auch im Wortlaut der Ermächtigung zum Ausdruck gebracht wird. Für Großkredite sind jedoch, wie in der Begründung des Regierungsentwurfs ebenfalls dargelegt ist, die Voraussetzungen für ein überregionales Verwaltungshandeln des Bundesministers für Wirtschaft gegeben (vgl. zu diesen Voraussetzungen BVerfGE 11, 6 [17 ff.]).

Die Bundesregierung ist trotz dieser gegenteiligen Rechtsauffassung bereit, dem Streichungsvorschlag

des Bundesrates zu § 16 nicht zu widersprechen. Allerdings ist sie der Auffassung, daß das vom Bundesrat in dem neuen § 17 vorgeschlagene Verfahren vereinfacht werden müßte, um es im Hinblick auf die Gegebenheiten der Kreditmärkte ausreichend praktikabel zu machen. So besteht nach Auffassung der Bundesregierung beispielsweise kein Bedürfnis dafür, die in § 17 Abs. 2 vorgesehene Verbindlichkeitsklärung des Zeitplans durch den Bundesminister für Wirtschaft an die Zustimmung des Bundesrates zu knüpfen, da in diesem Fall sämtliche Mitglieder des Ausschusses und damit auch alle Länder dem Plan bereits zugestimmt haben. Außerdem begegnet der Vorschlag des Bundesrates, daß die Entscheidungen des Bundesministers für Wirtschaft nach § 17 Abs. 2 seiner Zustimmung bedürfen, verfassungspolitischen Bedenken, weil durch ein einfaches Bundesgesetz dem Bundesrat Befugnisse zugewiesen würden, die über seine in den Verfassungsbestimmungen vorgesehenen Mitwirkungsrechte hinausgehen.

Das in § 17 Abs. 4 vorgeschlagene Verfahren (Festsetzung von Kreditbedingungen durch Rechtsverordnung) erscheint wenig sachdienlich, weil sich der Markt erfahrungsgemäß an veröffentlichten Zinssätzen orientiert. Der Zinsauftrieb könnte durch eine solche Regelung begünstigt werden.

Zu Nummer 14

Gegen den Vorschlag werden keine Einwendungen erhoben. Dagegen kann der vom Bundesrat gegebenen Begründung nicht zugestimmt werden. Insofern wird auf die Stellungnahme zu Nummer 11 a, 1 verwiesen.

Zu Nummern 15 und 16

Die Bundesregierung erhebt keine Einwendungen gegen diese Vorschläge.

Zu Nummer 17 a

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Möglichkeit, durch Rechtsverordnung die Bildung einer Konjunkturausgleichsrücklage (obligatorische Konjunkturausgleichsrücklage) anzuordnen, stellt eine Erweiterung des konjunkturpolitischen Instrumentariums auf dem Gebiete der Finanzpolitik dar und findet die grundsätzliche Zustimmung der Bundesregierung.

Zu Nummer 17 b (Entschliebung)

Der Bundesrat geht zutreffend davon aus, daß eine Tilgung von Schulden gegenüber der Deutschen Bundesbank ein gleichermaßen wirksames Mittel zur Stilllegung überschüssiger Kaufkraft ist wie die Zuführung zur Konjunkturausgleichsrücklage. Die Bundesregierung hat Verständnis für die Auffassung des Bundesrates, daß auch für die Länder eine entsprechende Möglichkeit zu konjunkturgerechter Schuldentilgung geschaffen werden sollte. Die Bundesregierung prüft z. Z. gemeinsam mit der Deutschen Bundesbank, ob und auf welche Weise diese Vor-

aussetzung herbeigeführt werden kann und wird über das Ergebnis der Prüfung im weiteren Gesetzgebungsverfahren berichten.

Zu Nummer 18 a (EntschlieÙung)

1. Die Bundesregierung hat keineswegs die konjunkturpolitische Bedeutung verkannt, die einer Variierung der Ertragsteuersätze zukommt (vgl. dazu ihre Darlegungen im Nachtrag zum Wirtschaftsbericht 1964 — zu Drucksache IV/1752 Anlage 1). Sie hat jedoch nach eingehender Prüfung davon abgesehen, in den Gesetzentwurf einen Vorschlag im Sinne der Anregung des Bundesrates aufzunehmen. Für diese Entscheidung sprachen mehrere Gesichtspunkte: Steuersatzänderungen führen — im Vergleich zu Abschreibungsänderungen — zu tiefergreifenden und vor allem auch endgültigen Belastungsänderungen und sollten daher nach Möglichkeit den gesetzgebenden Körperschaften überlassen werden. Des weiteren sind die konjunkturpolitischen Gefahren des sog. Ankündigungseffekts bei Steuersatzänderungen — jedenfalls bei den Ertragsteuern — nicht so offenkundig wie bei Abschreibungsänderungen. Schließlich ist die Bundesregierung der Meinung, daß die gesetzgebenden Körperschaften bereit sein werden, im Interesse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts notwendige Steuersatzänderungen im Rahmen des allgemeinen Gesetzgebungsverfahrens beschleunigt zu behandeln.

2. Die Bundesregierung sieht in der Variierungsmöglichkeit der Abschreibungssätze ein wertvolles konjunkturpolitisches Instrument, da durch Maßnahmen auf dem Gebiet der steuerlichen Abschreibungen gezielt und unmittelbar auf die Investitionsentschlüsse der Unternehmen eingewirkt werden kann. Demgegenüber kann die Bundesregierung die gegen eine Variierung der steuerlichen Abschreibungen vorgebrachten Bedenken nicht als begründet erachten.

Die unterschiedlichen Auswirkungen einer Variierung der Abschreibungssätze bei einer progressiven Einkommenbesteuerung zeigen sich bei allen steuerlichen Maßnahmen, die die Höhe des Einkommens beeinflussen. Diese systemgemäÙen Auswirkungen verstoÙen nach Ansicht der Bundesregierung nicht gegen die Grundsätze einer gleichmäÙigen und gerechten Besteuerung.

Die Variierung der Abschreibungen berührt auch nicht in unzumutbarer Weise die Finanzierungsüberlegungen der Unternehmen. Die Bundesregierung hat dazu in der Begründung des Regierungsentwurfs eingehend Stellung genommen. Hinsichtlich der Einbeziehung der Sonderabschreibungen im besonderen hat die Bundesregierung in der Begründung erklärt, daß jeweils eingehend zu prüfen sein wird, ob nicht die mit den Sonderabschreibungen verfolgten strukturpolitischen oder sonstigen Ziele Vorrang vor konjunkturpolitischen Gesichtspunkten haben. Es darf angenommen werden, daß bei Anwendung der Ermächtigung weitgehend auf die Einbeziehung von Sonderabschreibungen verzichtet werden kann. Für

eine besondere Beurteilung dieser Frage unter den Aspekten speziell der Mittel- und Großbetriebe sieht die Bundesregierung keine begründete Veranlassung.

Nach Auffassung der Bundesregierung ist es auch durchaus vertretbar, die Inanspruchnahme der degressiven Abschreibung für Wirtschaftsgüter, die innerhalb eines verhältnismäÙig kurzen Zeitraums angeschafft werden, vorübergehend ganz oder teilweise auszuschließen, wenn sich dies aus übergeordneten konjunkturellen Gründen als notwendig erweist. Im übrigen ist die vom Bundesrat angeführte Annahme nicht unbestritten, daß es sich bei der degressiven AfA um eine besonders gerechtfertigte betriebswirtschaftliche Absetzung für Abnutzung handele. Auf jeden Fall bleiben auch bei einer Inanspruchnahme der vorgeschlagenen Ermächtigung für die betroffenen Neuinvestitionen diejenigen — nämlich die linearen — Abschreibungen gewährleistet, die in der Praxis regelmäßig den Kostenberechnungen (Kalkulationen) der Unternehmen zugrunde gelegt werden.

Zu Nummer 18 b

Den Änderungsvorschlägen des Bundesrates zu § 19 Nr. 3 Buchstaben a und b wird zugestimmt.

Zu Nummer 19

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag auf Einfügung eines neuen § 19 a grundsätzlich zu; zum Formulierungsvorschlag des Bundesrates wird sie im weiteren Gesetzgebungsverfahren Stellung nehmen.

Zu Nummer 20 a

Die Auffassung des Bundesrates, „eine Rückführung der Kredite unter den einmal erreichten Stand würde für die Bankinstitute und die Wirtschaft eine zu einschneidende Maßnahme darstellen“, wird von der Bundesregierung insoweit geteilt, als die Kreditplafondierung nicht zu einer Rückführung des gesamten Kreditvolumens führen soll. Nach ihrer Meinung sollte die Fassung des § 15 a des Bundesbankgesetzes ausschließen, daß Befürchtungen vor deflatorischen Entwicklungen, wie sie in den Ausschußberatungen zum Ausdruck gekommen sind, entstehen können.

Indessen sollte für einzelne Kreditinstitute in besonderen Fällen eine Reduzierung des Kreditvolumens nicht ausgeschlossen werden. Der Kreditplafondierung wird in der Regel eine gewisse Zeit des Verhandels vorausgehen, während der es einzelnen Kreditinstituten möglich wäre, ihre Kreditvolumen als Ausgangsposition für den Fall des Erlasses einer Anordnung besonders stark auszuweiten. Die Rückführung eines solchen Kreditvolumens, das vor allem mit Rücksicht auf eine zu erwartende Kreditplafondierung ausgeweitet wurde, muß, um diesen Instituten nicht gegenüber anderen Instituten einen fort-dauernden Vorteil zu verschaffen, verlangt werden können. Wäre sie nicht möglich, so hätte dies zur Folge, daß alle Kreditinstitute versuchen würden,

ihre Ausgangsposition nach Kräften zu verbessern. Dadurch würde es der Bundesbank unmöglich gemacht, ohne Anordnung einer Plafondierung durch freiwillige Vereinbarungen mit dem Kreditgewerbe zu einer Eingrenzung der Kreditexpansion zu gelangen; sie müßte sofort die im Gesetz vorgesehene Anordnung treffen, sobald sie eine Vorratsexpansion der Kreditinstitute bemerkt. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß die Rückführung im Verlaufe der Plafondierungsperiode nur allmählich zu erfolgen hätte.

Aus diesen Gründen vermag die Bundesregierung nicht der vorgeschlagenen Neufassung des Satz 2 § 15 a Abs. 1 Bundesbankgesetz zuzustimmen. Sie schlägt statt dessen vor, Satz 2 der Regierungsvorlage zu streichen und die Eingangsworte des § 15 a Abs. 1 wie folgt zu fassen:

„Zur Vermeidung einer währungspolitisch nicht vertretbaren Zunahme der Kredite kann die Deutsche Bundesbank von den Kreditinstituten verlangen, daß“.

In dieser Fassung ist durch die Eingangsworte klar gestellt, daß die Kreditplafondierung nicht zu einer Rückführung des gesamten Kreditvolumens führen darf.

Im Interesse des Schutzes jedes einzelnen Kreditinstituts gegen Anordnungen der Bundesbank, die bei diesem Institut eine Rückführung des Kredit-

volumens erforderlich machen würden, könnte § 15 a um folgenden Absatz 4 ergänzt werden:

„(4) Die Deutsche Bundesbank kann ein Kreditinstitut von Beschränkungen nach Absatz 1 insoweit befreien, als die Summe seiner Kredite oder seine Wertpapierbestände bei Einführung der Kreditbegrenzung die für dieses Institut nach Absatz 1 geltenden Höchstgrenzen überschreiten, wenn diese Überschreitung unter Berücksichtigung der bisherigen Geschäftstätigkeit des Instituts nicht unangemessen ist.“

Zu Nummer 20 b (EntschlieÙung)

Die Bundesregierung wird sich entsprechend der EntschlieÙung des Bundesrates im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens dazu äußern, wie das Instrument der Kreditbegrenzung gehandhabt werden soll, insbesondere unter Berücksichtigung möglicher Auswirkungen auf die verschiedenen Wirtschaftszweige, u. a. den Mittelstand.

Zu Nummer 21

Dem Vorschlag wird zugestimmt.

Zu Nummer 22 (EntschlieÙung)

Die Bundesregierung wird dieser Anregung nachkommen.