

Gesetzesentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes

A. Zielsetzung

Umsetzung der aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989 (2 BvF 1/82) zu Artikel 115 GG zu ziehenden Folgerungen: Ergänzung der haushaltsrechtlichen Vorschriften um eine Regelung, mit der der Begriff der öffentlichen Investitionen bestimmt wird.

B. Lösung

Regelung des Investitionsbegriffs in § 10 Haushaltsgrundsätzegesetz

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
121 (431) — 501 03 — Ha 56/90

Bonn, den 19. April 1990

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister der Finanzen.

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

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers

Genscher

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes

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

Artikel 1

Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes

§ 10 Abs. 3 Nr. 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), das durch Artikel 38 des Gesetzes vom 21. Dezember 1974 (BGBl. I S. 3656) geändert worden ist, wird wie folgt gefaßt:

„2. bei den Ausgaben: Personalausgaben, sächliche Verwaltungsausgaben, Zinsausgaben, Zuweisungen an Gebietskörperschaften, Zuschüsse an Unternehmen, Tilgungsausgaben, Schuldendiensthilfen, Zuführungen an Rücklagen, Ausgaben für Investitionen. Ausgaben für Investitionen sind die Ausgaben für

- a) Baumaßnahmen, soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen,
- b) den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder es sich um Ausgaben für militärische Beschaffungen handelt,
- c) den Erwerb von unbeweglichen Sachen,

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

e) Darlehen,

f) die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen,

g) Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis f genannten Zwecke.“

Artikel 2

Berlin-Klausel

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

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am . . . in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Änderungen und Ergänzungen des Haushaltsgrundsatzgesetzes (HGrG) dienen der gesetzlichen Regelung des für das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder wesentlichen Begriffs der öffentlichen Investitionen. Dieser Begriff ist bisher in Bund und Ländern anhand des Gruppierungsplans (§ 10 Abs. 2 Satz 3 HGrG) zu den jeweiligen Haushaltsordnungen bestimmt worden. Anlaß des Gesetzentwurfs ist ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989 (2 BvF 1/82). Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich aus Artikel 115 Abs. 1 Satz 3 GG der Auftrag an den Gesetzgeber, den Investitionsbegriff wegen seiner Bedeutung für die Kreditaufnahme des Bundes gesetzlich zu regeln; die Summe der Ausgaben für Investitionen begrenzt nach Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 GG die Höhe der Kreditaufnahme des Bundes.

Da in den Bundesländern ebenfalls in den Landeshaushaltsordnungen und zum Teil auch in den Landesverfassungen Bestimmungen bestehen, in denen die Summe der Ausgaben für Investitionen als Maßstab für die Grenze der Kreditaufnahme verwendet wird, ist es zur Wahrung der Einheitlichkeit des Haushaltsrechts in Bund und Ländern erforderlich, daß in dem Haushaltsrecht der Länder der Begriff der öffentlichen Investitionen ebenso definiert wird, wie dies mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung (Drucksache 11/...) beabsichtigt ist.

Die Regelung der Begriffsbestimmung erfolgt nach Artikel 1 des Gesetzentwurfs in § 10 HGrG. Die Bundesländer sind dann gemäß § 1 HGrG zur Übernahme der Begriffsbestimmung in das Landesrecht verpflichtet. Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes folgt aus Artikel 109 Abs. 3 GG.

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau sind nicht zu erwarten.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

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

Die vorgesehene Fassung des § 10 Abs. 3 Nr. 2 HGrG übernimmt in Satz 1 im wesentlichen den Wortlaut des bisherigen Gesetzestextes. Der Fortfall des Wortes „Darlehen“ bedeutet keine Änderung der Rechtslage, sondern dient der Klarstellung, daß — wie bisher nach dem Gruppierungsplan — Ausgaben für Darlehen als

Investitionsausgaben anzusehen sind; die Ausgaben für Darlehen werden in Satz 2 in den Katalog der Ausgaben für Investitionen aufgenommen. Die Umstellung der Wörter „Ausgaben für Investitionen“ und „Zuführungen an Rücklagen“ ist redaktionell begründet.

Die für die gesetzliche Bestimmung des Investitionsbegriffs vorgeschlagene Regelung in Satz 2 enthält die abschließende Aufzählung der Ausgaben, die gemäß den Gruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans als Ausgaben für Investitionen gelten. Diese Begriffsbestimmung hat den Beratungen des Artikels 115 GG zugrunde gelegen und wird in 20jähriger Staatspraxis von den Gebietskörperschaften verwendet. Aus Anlaß der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989 hat der Bund/Länder-Arbeitsausschuß „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ die Frage einer neuen Abgrenzung des Investitionsbegriffs erörtert und dabei auf die ausführliche Behandlung dieses Themas in den Jahren 1980 bis 1982 hingewiesen. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hatte 1980 ein „Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen“ (Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 29) vorgelegt. Das Gutachten bestätigte — auch nach Auffassung der seinerzeit amtierenden Bundesregierung (Drucksache 8/4467, Seite 2) — weitestgehend den in der Staatspraxis verwendeten Investitionsbegriff.

Auf eine Empfehlung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hin befaßte sich der Bund/Länder-Arbeitsausschuß „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ in den Jahren 1981 und 1982 in mehreren Sitzungen mit dem Gutachten und der Frage einer Neuabgrenzung des Investitionsbegriffs. Das Ergebnis der Beratungen ist in dem vom Bundesministerium der Finanzen herausgegebenen Finanzbericht 1983 (Seiten 130 ff.) veröffentlicht worden. Danach sah der Arbeitsausschuß keine Notwendigkeit für eine umfassende Neuabgrenzung des Begriffs der öffentlichen Investitionen. Diese Auffassung hat der Arbeitsausschuß in den Sitzungen am 15./16. Juni 1989 und 31. August/1. September 1989 mit deutlicher Mehrheit erneut bekräftigt und dabei zugleich festgestellt, daß jeder der in den Gruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans aufgeführten Ausgabebetstände zu Recht als Element für die Bestimmung des Begriffs der öffentlichen Investitionen berücksichtigt wird.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß sich ein allen Aspekten der Konjunktur-, Wachstums- und Haushaltspolitik gerecht werdender Begriff der öffentlichen Investitionen nicht bilden läßt. Eine Ausweitung z. B. um Ausgaben im Ausbildungswesen kommt nicht in Betracht, weil sich diese — wie beispielsweise der Wissenschaftliche Beirat feststellt — nicht eindeutig in ihre investiven und konsumtiven

Bestandteile zerlegen lassen. Zudem würde dies der durch Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 GG festgelegten Funktion der Investitionsausgaben entgegenwirken, die staatliche Kreditaufnahme zu begrenzen. Eine Einengung des herkömmlichen Investitionsbegriffs empfiehlt sich ebenfalls nicht. Er hat innerstaatliche Bedeutung nicht nur für die Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden, sondern bildet auch die Grundlage für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und die Finanzstatistik. Er entspricht darüber hinaus internationalen Finanzsystematiken insofern, als auch diese zwischen laufenden und investiven Ausgaben unterscheiden, und zu den letztgenannten im wesentlichen die in den Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans enthaltenen Ausgabebetstände gehören. Der Bund/Länder-Arbeitsausschuß „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ ist allerdings in seiner Sitzung am 31. August/1. September 1989 mehrheitlich davon ausgegangen, daß zur Berechnung der Summe der Ausgaben für Investitionen nur eigenfinanzierte Investitionen zu berücksichtigen sind; Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge zu Investitionen von Dritten (Hauptgruppen 33/34 des Gruppierungsplans) sind also zur Ermittlung der in Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 GG genannten Kreditobergrenze von der Summe der nach den Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans ermittelten Ausgaben für Investitionen abzuziehen.

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

Zu den Buchstaben a bis f ist zu bemerken:

Zu Buchstabe a

Die Ausgaben für Baumaßnahmen werden in den Titeln der Hauptgruppe 7 veranschlagt; sie sind von den Ausgaben für militärische Anlagen (Gruppen 555 bis

558) abzugrenzen, die traditionell vom Begriff der öffentlichen Investitionen nicht umfaßt sind.

Zu Buchstabe b

Die Ausgaben für den Erwerb beweglicher Sachen werden in den Titeln der Obergruppe 81 veranschlagt. Dabei bleiben die im Gesetzestext genannten sächlichen Verwaltungsausgaben unberücksichtigt. Die Festlegung der Nutzungsdauer und einer Wertgrenze zur Unterscheidung dieser beiden Ausgabebetstände wird weiterhin durch den Gruppierungsplan vorgenommen. Die zur Gruppe 554 des Gruppierungsplans gehörenden Ausgaben für militärische Beschaffungen sind ebenso wie die militärischen Baumaßnahmen nicht den öffentlichen Investitionen zuzurechnen.

Zu Buchstaben c bis f

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

Zu Buchstabe g

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

Zu Artikel 2

Artikel 2 enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 3

Artikel 3 regelt das Inkrafttreten.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Zu Artikel 1 (§ 10 Abs. 3 Nr. 2 HGrG)

In Artikel 1 sind in § 10 Abs. 3 Nr. 2 Buchstabe b die Worte „oder es sich um Ausgaben“ durch die Worte „oder soweit es sich nicht um Ausgaben“ zu ersetzen.

Begründung

Klarstellung des Gewollten.

Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat bringt mit seinem redaktionellen Änderungsvorschlag zur Fassung des Gesetzestextes in § 10 Abs. 3 Nr. 2b) HGrG deutlicher zum Ausdruck, daß Ausgaben für bewegliche Sachen dann nicht als Investitionen im Sinne des Artikels 115 GG anzusehen sind, wenn es sich um militärische Beschaffungen handelt. Eine inhaltliche Änderung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung ist damit nicht verbunden. Die Bundesregierung stimmt der Stellungnahme des Bundesrates zu.

