

## **Gesetzentwurf**

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

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

#### **A. Problem**

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

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

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

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

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

### **B. Lösung**

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

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

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

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

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

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

### **C. Alternativen**

Keine

### **D. Kosten**

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

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

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

### Artikel 1

#### Änderung des Grundgesetzes

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

1. Artikel 109 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

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

b) Absatz 4 wird aufgehoben.

c) Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 4.

d) Absatz 5 wird aufgehoben.

2. Artikel 115 wird wie folgt geändert:

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

b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

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

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

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

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

(5) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

### Artikel 2

#### Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 4. Juli 2007

**Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion**

## Begründung

### A. Allgemeines

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### B. Einzelbegründung

#### Zu Artikel 1

#### Zu Nummer 1

#### Zu Buchstabe a

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

haltspolitik ihrer zentralen Herausforderung der Sicherung der Zukunftsfähigkeit gerecht.

#### **Zu den Buchstaben b bis d**

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

#### **Zu Nummer 2**

##### **Zu Buchstabe a**

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

##### **Zu Buchstabe b**

##### **Zu Absatz 2**

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

##### **Zu Buchstabe c**

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

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

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

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

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

##### **Zu Buchstabe c**

##### **Zu Absatz 4**

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

##### **Zu Absatz 5**

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

##### **Zu Artikel 2**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.





