

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Fritz Kuhn, Britta Haßelmann, Alexander Bonde, Jerzy Montag, Dr. Gerhard Schick, Wolfgang Wieland, Kerstin Andreae, Volker Beck (Köln), Birgitt Bender, Ekin Deligöz, Kai Gehring, Priska Hinz (Herborn), Monika Lazar, Christine Scheel, Irmingard Schewe-Gerigk, Grietje Staffelt, Dr. Harald Terpe, Josef Philip Winkler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD

- Drucksache 16/12410 -

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Auftrag von Bundestag und Bundesrat an die Föderalismuskommission II war es, Vorschläge zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu erarbeiten, um diese den veränderten Rahmenbedingungen für Wachstums- und Beschäftigungspolitik anzupassen und um die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften sowie ihre aufgabenadäquate Finanzausstattung zu stärken.

Die Reform wurde notwendig, da sich die bestehenden Regeln z.B. in Bezug auf die Schuldenbegrenzung als nicht tragfähig erwiesen haben. Der Schuldenstand von Bund, Ländern und Kommunen ist von 28 Mrd. Euro im Jahr 1960 auf heute über 1.600 Mrd. Euro gestiegen. Gemessen an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit stieg der Schuldenstand von 20% des Bruttoinlandsprodukts auf über 60%. Allein durch die Wirtschaftskrise und die Verschuldungspolitik der Bundesregierung wird der Schuldenstand bis 2013 auf rd. 2.000 Mrd. Euro und die Schuldenstandsquote auf über 80% steigen.

Ein solcher ungezügelter Anstieg der Staatsverschuldung widerspricht dem Nachhaltigkeitsgedanken. Deshalb sind verbindliche und wirksame Verschuldungsregeln für Bund, Länder und Kommunen notwendig. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass auch bei Einhaltung solcher Regeln alle staatlichen Ebenen politisch handlungsfähig bleiben. Werden zukünftige Generation durch Zins- und Tilgungszahlung belastet, so ist dies nur gerechtfertigt, wenn neue Schulden zur Finanzierung von Investitionen aufgenommen werden, die als Zukunftsinvestitionen nachhaltige Renditen erwirtschaften.

Die vorliegenden Ergebnisse der zweijährigen Kommissionsarbeit und die von der großen Koalition geplanten Grundgesetzänderungen werden dem Auftrag an die Kommission und den Anforderungen an eine verbindliche Schuldenbremse nicht gerecht.

Nach der neuen Schuldenregel wird dem Bund eine konjunkturabhängige sowie eine konjunkturunabhängige fortwährende jährliche Kreditaufnahme in Höhe von 0,35% des Bruttoinlandsprodukts gestattet. Die konjunkturabhängige Verschuldung ermöglicht die Kreditaufnahme im Konjunkturabschwung und verpflichtet zur Tilgung im Aufschwung. Dadurch könnte sichergestellt werden, dass im Konjunkturabschwung die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft durch Steuererhöhungen oder Ausgabenenkungen nicht weiter belastet werden. Im Konjunkturaufschwung hingegen müssten die im Abschwung aufgenommenen Schulden getilgt werden. Der Bundestag unterstützt eine solche konjunkturabhängige begrenzte Verschuldungsmöglichkeit, lehnt aber ein fortwährendes jährliches Verschuldungsrecht in der vorgeschlagenen Weise ab. Nach dem Gesetzentwurf von CDU/CSU und SPD darf der Bund jedes Jahr neue Schulden in Höhe von rd. 9 Mrd. Euro aufnehmen. Eine Bindung dieser neuen Kredite an Nettoinvestitionen mit Zukunftsrendite ist nicht vorgesehen. Dies widerspricht dem Nachhaltigkeitsgedanken. Welches Verständnis die Bundesregierung von diesem neuen Verschuldungsrecht hat, zeigt sich bereits heute. So werden 2009 allein 5 Mrd. Euro neue Schulden für die Verschrottung fahrbereiter Autos aufgenommen, ohne dass damit der dringend erforderliche Strukturwandel im Verkehrssektor unterstützt wird.

Modernen Investitionsbegriff einführen

Mehrere Gutachter der Föderalismuskommission haben ebenso wie Bündnis 90/ Die Grünen vorgeschlagen, dem Staat grundsätzlich eine Kreditaufnahme für Nettoinvestitionen zu gewähren. Dabei muss jedoch ein zukunftsorientierter Investitionsbegriff zugrunde gelegt werden. Dazu gehören Bildungsinvestitionen, die sich nicht auf bauliche Investitionen und Anlagen beschränken, sondern auch Personalausgaben umfassen. Abschreibungen und Vermögensabgänge sind von den Investitionsausgaben abzuziehen. Damit wird der Verschuldungsrahmen deutlich enger gefasst als unter der bestehenden, auf Bruttoinvestitionen basierenden Verschuldungsregel. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass diese Investitionen als Zukunftsinvestitionen nachhaltige Renditen erwirtschaften.

Neue Schuldenbremse nicht nachhaltig

Zur Einführung der neuen Schuldenregel erhält der Bund eine Übergangsfrist bis 2016. CDU/CSU und SPD fehlt aber der politische Wille, in diesem Zeitraum die Kreditaufnahme in klar definierten Abbausritten auf das durch die Schuldenregel zulässige Niveau zurückzuführen. Stattdessen werden Hintertürchen geöffnet, um die Kreditfinanzierung politischer Wunschprogramme zu ermöglichen. Bereits heute werden mit Verweis auf ökonomische Wachstumseffekte Steuersenkungen auf Pump angekündigt. Wer aber heute Steuersenkungen fordert, muss auch mögliche fiskalische Folgen fehlender Staatseinnahmen benennen. Solche absehbaren weiteren Einnahmeausfälle führen entweder zu einem noch stärkeren Anstieg der Staatsverschuldung oder zu massiven Kürzungen bei den Sozialausgaben.

Bündnis 90/ Die Grünen haben im Sinne der Glaubwürdigkeit einer nachhaltigen Haushalts- und Finanzpolitik die Einführung einer mit definierten Schritten sofort greifenden Schuldenregel gefordert. Denn eine Schuldenregel ist nur dann politisch glaubwürdig, wenn sie zu jedem Zeitpunkt in Kraft treten und wirken kann, also auch in wirtschaftlich schwierigem Fahrwasser. Die Schuldenbremse atmet konjunkturell und wirkt daher sowohl in wirtschaftlichen Boomjahren als auch in der Rezession. Auf welchen wackligen Füßen Regeln stehen, die von den Betroffenen nicht in jeder Phase des Konjunkturzyklus akzeptiert werden, zeigt die aktuelle Diskussion unter den EU-Finanzministern, in der Einzelne den Stabilitäts- und Wachstumspakt infrage stellen, oder weiter aufweichen wollen.

Auch mit Blick auf die Bundesländer muss der politische Wille zur Einführung nachhaltiger, verbindlicher Schuldenregeln bezweifelt werden. Obwohl die Mehrzahl der Bundesländer im Gegensatz zum Bund bereits 2007 einen positiven Finanzierungssaldo vorweisen konnte und auch 2008 die Länderhaushalte deutlich besser abschneiden als der Bundeshaushalt, gelten die neuen Schuldenregeln für die Länder erst ab dem Jahre 2020. Damit fällt der Beginn der neuen Schuldenregel in den Zeitraum, in dem der Solidarpakt II für die neuen Länder ausläuft und der Länderfinanzausgleich neu geregelt werden muss. Es ist deshalb bereits heute absehbar, dass im Rahmen einer Föderalismusreform III die jetzt beschlossenen Regeln erneut zur Disposition stehen werden.

Kommunen müssen in die neuen Verschuldungsregeln einbezogen werden

Vor dem Hintergrund zunehmender räumlicher Disparitäten, der wachsenden Kluft zwischen armen und reichen Kommunen muss eine Reform des Föderalismus von den Wurzeln her gedacht werden. Eine verbindliche Schuldenbremse ist nur dann sinnvoll, wenn auch über die notwendige Entlastung der stark durch Zins- und Tilgungszahlung belasteten Gebietskörperschaften Klarheit besteht. Die von Bund und Ländern bereitgestellten Finanzmittel dienen der Entlastung der Länderhaushalte, ausdrücklich jedoch nicht der Kommunen. Deshalb sind die Konsolidierungshilfen im Gesetzentwurf von CDU/CSU und SPD nicht geeignet, die notwendigen Voraussetzungen für einen erfolgreichen Konsolidierungskurs der finanzschwachen Länder und Gemeinden zu ebnet. Die Kommunalvertreter haben in der Kommission mehrfach auf die angespannte bis hoffnungslose Situation zahlreicher Kommunalhaushalte hingewiesen. Deshalb müssen die Städte und Gemeinden in die neuen Regeln für Bund und Länder einbezogen werden, wie auch von Bündnis 90/ Die Grünen in der Kommission gefordert. Bedarfsgerechte Hilfen für durch überdurchschnittliche Zinszahlungen belastete Gebietskörperschaften, sind nur bei einer gemeinsamen Betrachtung der Haushalte von Ländern und Gemeinden möglich. Die kommunale Ebene muss deshalb in die Konsolidierungshilfe einbezogen und die Länder zur Weiterleitung der Hilfen an finanzschwache Kommunen verpflichtet werden.

Das Prinzip einer nachhaltigen Haushalts- und Finanzpolitik muss auf allen staatlichen Ebenen verankert sein. Dazu gehört auch das von der Föderalismuskommission selbst gesteckte Ziel, eine adäquate Finanzausstattung für die Gebietskörperschaften sicherzustellen. Auch dem wird der Gesetzentwurf, insbesondere mit Blick auf die Kommunen, nicht gerecht. Den Ländern – nicht so dem Bund - wird verboten, sich selbst in einer konjunkturellen Normallage zu verschulden. Dadurch wird den Ländern die einnahmeseitige Flexibilität genommen, weshalb der Anpassungsdruck auf der Ausgabeseite entsteht. Es ist zu befürchten, dass einige Länder mehr als bisher versuchen werden, ihren Haushaltsausgleich über Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs herbeizuführen. Die neue Schuldenregel für die Länder wird dadurch zu einem unkalkulierbaren Haushaltsrisiko für die kommunale Ebene. In der Anhörung des Rechtsausschusses wurde von Seiten der Sachverständigen ausdrücklich auf die Gefahr verwiesen, dass die Schuldenregel der Länder dazuführen könnte, dass kommunale Verschuldungsregeln aufgeweicht oder zusätzliche Aufgaben auf die kommunale Ebene übertragen werden. Die große Koalition hat es versäumt verfassungsrechtliche oder einfachgesetzliche Sicherungen vorzuschlagen, damit dieser ausgabeseitige Druck nicht an die Kommunalhaushalte weitergegeben wird. Dazu hätten bessere grundgesetzliche Regeln zur Sicherung einer aufgabengerechten kommunalen Finanzausstattung aufgestellt und beschlossen werden müssen, wie von Bündnis 90/ Die Grünen gefordert.

Bildungsfinanzierung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Die Verbesserung und Weiterentwicklung des Bildungs- und Wissenschaftsbereichs ist von übergeordneter Bedeutung für die Entwicklung von Beschäftigung, Wohlstand und internationaler Wettbewerbsfähigkeit einer zunehmend wissensbasierten Ökonomie. Dies berührt nicht nur die Länderinteressen, sondern auch Belange des Gesamtstaates. Dieser Herausforderung hat sich die Kommission, die die Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehung zum Auftrag hatte, nicht gestellt. Mehrere Sachverständige haben in den Anhörungen zur Reform daher sehr deutlich gemacht, dass sich die Kommission nur einem einzigen Aspekt ihres Auftrags gewidmet hat und die Neuordnung daher weiterhin auf der Agenda steht. Spätestens 2019 muss daher eine Föderalismusreform III folgen, um die Bund-Länder-Finanzbeziehungen nachhaltig und dauerhaft zu ordnen. Dem Bund muss bis dahin mit der Föderalismusreform II zumindest die Möglichkeit gegeben werden, an der Weiterentwicklung von Bildung und Wissenschaft mitzuwirken und sich, falls erforderlich, mit Zustimmung der Länder in diesen Bereichen auch finanziell zu beteiligen.

Seit dem von CDU/CSU und SPD 2006 eingeführten Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern bzw. Kommunen lähmt dieses Verbot nach wie vor alle politischen Ebenen auf zentralen Zukunftsfeldern wie der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik. Unter dem Druck der aktuellen Wirtschaftskrise einigte sich die große Koalition lediglich darauf, enge Ausnahmen bei Naturkatastrophen und in außergewöhnlichen Notfällen zuzulassen. Der Bundestag lehnt es ab, mit Blick auf dringend notwendige Investitionsbedarfe insbesondere im Bildungsbereich die Beteiligung des Bundes an der Daueraufgabe Bildungsfinanzierung an die völlig sachfremde Bedingung einer Naturkatastrophe knüpfen zu müssen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

bei den Änderungen des Grundgesetzes und der zugehörigen Begleitgesetze folgende Korrekturen vorzunehmen:

- Bund und Länder erhalten neben dem Recht zur konjunkturabhängigen Verschuldung die Möglichkeit einer nettoinvestitionsorientierten Kreditaufnahme. Dem liegt ein zukunftsorientierter nachhaltiger Investitionsbegriff zugrunde, der Bildungsinvestitionen beinhaltet und Personalausgaben des Bildungssektors einschließt. Die nettoinvestitionsorientierte Neuverschuldung darf 0,5% des BIP und die Ausgaben für Nettoinvestitionen nicht übersteigen.
- Bund und Länder führen verbindlich nächstmöglich eine sofort wirkende Schuldenbremse ein. Die Kreditaufnahme ist durch Bund und Länder ohne Konsolidierungshilfe bis 2016 konjunktursensibel verbindlich auf das durch die Schuldenregel zulässige Niveau zurückzuführen. Für Länder mit Anspruch auf Konsolidierungshilfen gilt der Abbaupfad bis 2019. Für einen erhöhten Kreditbedarf infolge der Wirtschaftskrise können die Ausnahmeregeln für Notsituationen in Anspruch genommen werden.
- Kommunen müssen in die neuen Verschuldungsregeln einbezogen werden. Die Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 GG muss ergänzt werden durch eine verfassungskonforme Garantie der Mindestfinanzausstattung sowie einen finanzkraftunabhängigen Mehrbelastungsausgleich bei Übertragung oder Ausweitung von Aufgaben.
- Länder und Kommunen mit überdurchschnittlichen Zinslasten erhalten Konsolidierungshilfen.
- Das Kooperationsverbot des Bundes mit den Kommunen wird in begründeten Fällen aufgehoben. Parallel dazu wird ein Konnexitätsprinzip verfassungsrechtlich verankert, das die mit dem Bundesdurchgriff verbundene Kostenerstattung an die Kommunen über die Länder verpflichtend vorsieht.
- Das weitgehende Kooperationsverbot für den Bund im Bereich Bildung und Wissenschaft wird aufgehoben. Dem Bund muss die Möglichkeit gegeben werden, sich mit Zustimmung der Länder im Bildungsbereich von der frühkindlichen Bildung bis zu den Hochschulen auch finanziell zu beteiligen. Die Beschränkung der Möglichkeit von Bundeshilfen gemäß Art. 104b GG auf die Bereiche mit Gesetzgebungskompetenz des Bundes wird im Bereich Bildung und Wissenschaft, auch über Notfälle und Katastrophen hinaus, aufgehoben.
- Zur Anschubfinanzierung für notwendige Teilhabeinfrastrukturinvestitionen sind die Bund-Länder-Finanzbeziehungen auch durch die Einführung eines Bildungssoli zu modernisieren. Der Bildungssoli finanziert sich aus den die Ausgaben des Solidarpaktes II übersteigenden Einnahmen des Solidaritätszuschlags, nach Abzug der Konsolidierungshilfe des Bundes.

Berlin, den 27. Mai 2009

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion