

Antrag

der Abgeordneten Anja Hajduk, Alexander Bonde, Anna Lührmann, Kerstin Andreae, Matthias Berninger, Dr. Thea Dückert, Christine Scheel, Dr. Gerhard Schick und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Haushaltskonsolidierung konsequent anpacken – Haushaltsgesetzgebung reformieren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Kein Konsolidierungspfad erkennbar

Der Bundeshaushalt 2007 und die vorgelegte Finanzplanung weisen erhebliche Deckungslücken auf. Die Nettokreditaufnahme für das Jahr 2007 ist mit 22,0 Mrd. Euro gerade einmal an der Grenze der Verfassungsregel. Im Rahmen der vorgelegten Finanzplanung 2006 bis 2010 ist kein signifikanter Abbau der jährlichen Neuverschuldung zu verzeichnen. Die Koalition aus CDU, CSU und SPD vergrößert den Schuldenberg des Bundes im Finanzplanungszeitraum um rund 123 Mrd. Euro. Damit wächst die Gesamtschuld innerhalb nur eines Fünfjahreszeitraums trotz erheblich wachsender Einnahmen um circa 13,8 Prozent.

Das strukturelle Defizit des Bundesetats stellt die größte Bürde bei Gestaltung und Durchsetzung zukunftsorientierter Politik dar. Jahr für Jahr verringern sich durch das strukturelle Defizit und die Ausweitung des Schuldenstandes die Chancen auf aktive Ausgestaltung unserer Zukunft.

2. Dreifache Krise erzwingt Reformen

Die Haushalts- und Finanzpolitik der öffentlichen Hand steht unter dem Druck dreier Problemfelder:

- a) Die Verschuldung nimmt stetig zu und hat inzwischen dramatische Höchststände erreicht. Dies schnürt den öffentlichen Haushalten immer mehr die Luft für Gestaltungsspielraum ab. An der Entwicklung der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote in den letzten zehn Jahren von rund 60 Prozent auf den Stand von 68 Prozent des Bruttoinlandsprodukts heute und den jährlichen Zinszahlungen des Bundes in Höhe von 39 Mrd. Euro wird die Krise der öffentlichen Finanzen überdeutlich.
- b) Generationenbilanzen verdeutlichen, dass der Spielraum der nachfolgenden Generationen durch Verschiebung gegenwärtiger Lasten in die Zukunft erheblich eingeschränkt wird. Neben der expliziten Verschuldung des Staates in Höhe von mehr als 1,5 Billionen Euro verlagern wir eine implizite Verschuldung der sozialen Sicherungssysteme in Höhe von rund 5 Billionen Euro auf die Zukunft.

- c) Die sozialen Sicherungssysteme sind trotz langjähriger Reformbemühungen immer noch nicht zukunftsfest. Werden nicht zügig notwendige Reformen besonders bei Gesundheit und Pflege, aber auch weiterhin bei Rente und Arbeitsmarkt eingeleitet, implodieren die Stützen unserer gesamten sozialen Sicherheit und damit die zentralen Säulen unserer Gesellschaft.

3. Mangelhafte Anstrengungen für notwendige Konsolidierung

Bei der Haushaltskonsolidierung begnügt sich die Bundesregierung in ihrem Haushalt und der Finanzplanung mit Minimalzielen. Trotz der Steuermehreinnahmen in Höhe von 20 Mrd. Euro und zusätzlichen Mehrerlösen aus Privatisierung von 2,6 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr gelingt es der Regierung gerade einmal, die Nettokreditaufnahme um 16 Mrd. Euro zurückzuführen. Damit übersteigen die Mehreinnahmen aus Steuern und Privatisierungserlösen den Rückgang der Nettoneuverschuldung um fast 7 Mrd. Euro.

In der Finanzplanung bis zum Jahr 2010 schrammt die Bundesregierung bei der Nettokreditaufnahme kontinuierlich an der verfassungsrechtlich erlaubten Grenze vorbei. Lediglich um 500 Mio. Euro soll die Neuverschuldung jährlich gesenkt werden. Bei einer kontinuierlichen Fortsetzung dieser mutlosen Konsolidierungsstrategie würde ein ausgeglichener Haushalt frühestens im Jahr 2051 erreicht werden können. Insgesamt würden bis dahin rund 500 Mrd. Euro neue Schulden angehäuft. Dies verstößt nicht nur gegen eine Politik der Nachhaltigkeit, sondern auch gegen den Europäischen Stabilitätspakt, welcher als Ziel ausgeglichene oder gar Überschüsse erwirtschaftende Haushalte vorsieht.

4. Großkoalitionäre Orientierungslosigkeit bei den Lohnnebenkosten

Die für den 1. Januar 2007 vorgesehene Erhöhung des allgemeinen Mehrwertsteuersatzes von 16 Prozent auf 19 Prozent wird zu einer massiven Belastung der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland führen. Dies ist besonders deshalb gefährlich, da die im Gegenzug angekündigte Entlastung durch sinkende Lohnnebenkosten bereits heute Makulatur ist. Steigende Beiträge zur Rentenversicherung (+0,4 Prozent) und zur Krankenversicherung (rund +1,0 Prozent) werden die Entlastung durch einen abgesenkten Arbeitslosenversicherungsbeitrag auffressen. Während im Haushalt 2007 die Steuerzuschüsse zur gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) zurückgefahren werden, kündigt die Bundesregierung in den nebulösen Eckpunkten zur Gesundheitsreform neue Steuerzuschüsse ab 2008 an. Durch ihre Orientierungslosigkeit bei den Lohnnebenkosten und der verschleppten Reform der Krankenversicherung löst die Koalition aus CDU, CSU und SPD massive Verunsicherung aus. Die Koalition aus CDU, CSU und SPD bricht eklatant ihr Versprechen, die Lohnnebenkosten unter 40 Prozent zu senken.

5. Reformfenster nutzen

Die mangelhaften Konsolidierungsbemühungen der Koalition aus CDU, CSU und SPD erzwingen gerade deshalb eine besondere und verschärfte Kritik, weil sich die Konjunktur in den letzten 18 Monaten spürbar erholt und Steuermehreinnahmen erwirtschaftet werden. Der wirtschaftliche Aufschwung in Deutschland hat während des Jahres 2006 noch einmal deutlich an Fahrt aufgenommen. Für das Jahr 2006 wird mittlerweile mit einem Wirtschaftswachstum von über zwei Prozent gerechnet. Dadurch öffnet sich ein Reformfenster für eine nachhaltige Konsolidierungspolitik. Diese Reformdividende aus rot-grüner Regierungspolitik, unter anderem die deutlich erkennbar positiven Effekte bei der Bundesagentur für Arbeit, muss genutzt werden, um weitere notwendige Schritte zur Haushaltskonsolidierung und zur Reform der sozialen Sicherungssysteme voranzutreiben.

Die wirtschaftliche Belebung zu unterstützen, konjunkturbedingte Mehreinnahmen zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme zu verwenden, die Lohnnebenkosten spürbar zu senken sowie mit einer eindeutigen Schwerpunktsetzung die haushaltspolitischen Weichen für die Zukunft zu stellen, müssen Eckpfeiler zukunftsorientierter Haushaltspolitik sein. Der von der Bundesregierung vorgelegte Haushaltsentwurf für das Jahr 2007 zeigt hingegen in die genau entgegengesetzte Richtung.

6. Haushaltsgesetzliche Rahmenbedingungen zur Bewältigung der Krise reformieren

Die derzeit vorhandenen gesetzlichen Regelungen zur Haushalts- und Finanzplanung versagen, wenn es um die Bewältigung der drängenden Aufgabe der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte geht. Seit dem Erlass des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft im Jahr 1967 hat der Bund keinen ausgeglichenen Haushalt mehr beschließen können. Damit ist das Ziel dieses Gesetzes, antizyklische Haushaltspolitik zu fördern, nicht erfüllt worden, denn dies hätte dem Haushaltsgesetzgeber aufgetragen, in konjunkturell guten Zeiten die in wirtschaftlich schlechteren Zeiten eingegangenen Schulden wieder abzutragen. Die gesetzlichen Vorgaben, besonders auch die des Artikels 115 des Grundgesetzes (GG), sind also zu schwach und zu wenig verbindlich, um eine antizyklische und damit nachhaltige Haushaltspolitik zu sichern. Im Mittelpunkt einer Reform der Haushaltsgesetzgebung muss daher stehen, gesetzliche Regelungen aus den 1940er, 1950er und 1960er Jahren so zu verändern, dass dem Haushaltsgesetzgeber ein Instrumentarium an die Hand gegeben wird, welches es ihm ermöglicht, die notwendigen und sicherlich nicht einfach umsetzbaren Konsolidierungsschritte einzuleiten, um eine ausgeglichene Finanzplanung zu erreichen.

II. Der Deutsche Bundestag beschließt:

Der Deutsche Bundestag erkennt die Haushaltsgesetzgebung als reformbedürftig an. Der Deutsche Bundestag begreift die nachfolgenden Maßgaben als politische Selbstverpflichtung und politischen Handlungsauftrag und beauftragt die Bundesregierung, einen Entwurf für eine Änderung des Regelwerks von Grundgesetz, Haushaltsgrundsätzegesetz, Bundeshaushaltsordnung und des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft nach folgenden Vorgaben vorzulegen:

a) Konjunkturgerechte Steuerung des Haushalts – Ausgabenkorridore verbindlich festlegen – Schuldenbremse einsetzen

Die galoppierende Staatsverschuldung zeigt, dass die vorhandenen institutionellen Schranken im Grundgesetz nahezu wirkungslos sind. Auch das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft ist dringend reformbedürftig. Das mit diesem Gesetz verbundene Ziel, Haushaltspolitik antizyklisch und damit über den Zeitraum eines Konjunkturzyklus ausgeglichen zu gestalten, wird nicht erreicht. Es bedarf daher einer Neuausrichtung und einer stärkeren Verbindlichkeit der institutionellen Rahmenbedingungen. Eine Ausgabenregel, die an die Entwicklung der Einnahmen gekoppelt ist, trägt dazu bei, eine größere Verbindlichkeit bei der Begrenzung der Neuverschuldung zu erreichen. Die Haushaltsplanung orientiert sich in Zukunft weitaus stärker an volkswirtschaftlichen Kennziffern als bislang: Aus Veränderungen des Bruttoinlandsproduktes (BIP) werden finanzmathematisch Einnahmen-, besonders aber Ausgabenkorridore abgeleitet. Auf Basis eines Konjunkturfaktors bindet die Haushaltsgesetzgebung ihre Ausgaben an makroökonomische Rahmendaten und erreicht so das Ziel antizyklischer Politik. So wird bei steigendem BIP die Erwirtschaftung von Überschüssen festgeschrieben, um Haushaltskonsolidierung zu betreiben. Bei

sinkenden BIP-Raten wird antizyklisch eine Ausweitung der Ausgaben möglich. Das Instrumentarium steht unter dem Leitmotiv der über eine Langfristperspektive einzuhaltenden ausgeglichenen Haushalte und orientiert sich am Konzept der 2003 eingeführten Schweizer Schuldenbremse. Dies führt dazu, dass die Gesamtausgaben des Bundes weniger von politischem Wunschkonzert gesteuert werden als von makroökonomischem Regelwerk. Bei der Festlegung der Ausgabenkorridore ist das derzeitige hohe strukturelle Defizit zu integrieren. Ziel muss es sein, das strukturelle Defizit im Bundesetat schrittweise abzubauen.

b) Nachhaltigkeit als haushaltspolitisches Ziel verankern

Ausgaben des Staates unterscheiden sich deutlich in ihrer Qualität. Zu unterscheiden sind vergangenheitsbezogene Ausgaben wie Zinszahlungen, gegenwärtiger Konsum und zukunftsorientierte Ausgaben wie Bildung und Forschung. Das Konzept der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben (WNA) erlaubt die Strukturierung des Haushalts entlang dieser unterschiedlichen Ausprägung der Ausgaben. Das WNA-Budget trägt deshalb dazu bei, aussagekräftigere Haushaltskennzahlen zu entwickeln. Mittels derer kann kontrolliert werden, wie die Verlagerung von Ausgabenschwerpunkten die Zukunftsgerichtetheit des Haushalts erhöht oder vermindert. Ausgewählte Zuschüsse und Zuweisungen der öffentlichen Hand in Bereiche wie Bildung, Forschung und Familienförderung werden in Zukunft nicht als Staatskonsum, sondern als zukunftsorientiert eingruppiert. Dies ist in Anbetracht des Lissabonziels der Schaffung einer Wissensgesellschaft und einer auf Forschung und Bildung aufbauenden Volkswirtschaft notwendig. „Nachhaltigkeit“, „Zukunftsfähigkeit“, „Dynamisierung des Wachstums“, „Generationengerechtigkeit“: Entlang dieser Prüfkriterien muss eine Neubetrachtung der Haushaltspolitik erfolgen. Die Bundeshaushaltsordnung ist entsprechend zu reformieren.

c) Investitionsbegriff neu fassen

Der Investitionsbegriff ist inzwischen in mehrfacher Hinsicht reformbedürftig. Zwar steigern z. B. Baumaßnahmen den Vermögensbestand einer Volkswirtschaft, dies allerdings ist unterschiedlicher Ausprägung. So bedeutet in einem hoch entwickelten Land wie der Bundesrepublik Deutschland ein fortgesetzter Ausbau des Straßennetzes weniger Wohlfahrtsförderung als in einem weniger hoch entwickelten Land. Investitionen müssen also in Zukunft stets mit ihrem spezifisch verbundenen Nutzen Eingang in die Vermögensbilanz finden. Bei einer Investition ist also stets auch die Frage des Grenznutzens zu erörtern.

Die zweite Ergänzung des derzeit gesetzlich normierten Investitionsbegriffs ist die Saldierung des Wertverlusts des Vermögens. Wertzuwachs wird als Investition definiert, Wertverlust in Form von Abschreibung in Zukunft ebenso. Zur Erlangung einer ehrlichen Bilanz in der Vermögensrechnung wird der Bereich des Wertverzehr ausdrücklich mit dargestellt. Die Erstellung solcher Kennziffern muss in der Bundeshaushaltsordnung vorgeschrieben werden.

Diese Neudefinition des Investitionsbegriffs darf zu keiner Erhöhung der Verschuldung führen. Die zulässige Höhe der Verschuldung wird in Zukunft durch verbindliche Ausgabenpfade nach Punkt 1 geregelt (Schuldenbremse). Der Investitionsbegriff nach Artikel 115 GG muss entsprechend angepasst werden.

d) Finanzplanung verbindlich machen und unter Gesetzesvorbehalt stellen

Das Konzept der Finanzplanung krankt an der mangelnden Voraussehbarkeit sowie an den mangelnden objektiven wie technischen Möglichkeiten einer zeitlich verbindlichen Aufgabenplanung. Auch und gerade die Willkürlichkeit und damit Unverbindlichkeit der Finanzplanung hat dazu geführt, dass der Finanzplan kaum Bedeutung erlangt hat und zur Pflichtübung im Haushaltsgesetzgebungs-

prozess geworden ist. Gliederung und Inhalt des Finanzplans sind weitgehend nicht vorgeschrieben und daher unbestimmt.

Das Instrument der Finanzplanung wird deshalb so geändert, dass Planungsdaten verbindlicher werden. Der Finanzplan durchläuft in Zukunft so wie Haushaltsgesetz und Haushaltsplan ein parlamentarisches Verfahren, welches eine Auseinandersetzung zwischen Deutschen Bundestag und Bundesregierung über die Finanzplanungskennzahlen und deren Eckdaten ermöglicht. Abweichungen von Plankennziffern müssen dann ebenso einem verbindlichen parlamentarischen Verfahren unterworfen werden.

Der Bundesrechnungshof erlangt durch die stärkere Verbindlichkeit der Finanzplanungsdaten Prüfungsbefugnisse, beispielsweise in Form von Prüfung der Plausibilität eingesetzter Planungsdaten.

e) Soziale Sicherungssysteme durch Steuermittel entlasten

Eine wachstumsorientierte Haushaltspolitik erfordert eine in den Bereichen Steuern und Sozialabgaben aufeinander abgestimmte Politik. Die Bundesregierung wird aufgefordert, die sich bietenden Chancen durch den wirtschaftlichen Aufschwung für Reformen zu nutzen.

Der steuer- und abgabenpolitische Schlingerkurs, besonders eklatant in der gesetzlichen Krankenversicherung zu beklagen, muss beendet werden. Es bedarf einer verbindlichen Gesamtstrategie in der Frage der zukünftigen Finanzierung unserer sozialen Sicherungssysteme. Wir brauchen eine finanzielle Verknüpfung unserer Sicherungssysteme mit einer breiten Steuerfinanzierung mit dem klaren Ziel, die Lohnnebenkosten spürbar zu senken.

Zu einer solchen Gesamtstrategie gehört aktuell die gänzliche Verwendung der Steuermehreinnahmen aus der Mehrwertsteuer zur Senkung der Lohnnebenkosten. Die geplante Mehrwertsteuererhöhung wird deshalb auf die Jahre 2007, 2008 und 2009 gestreckt, die Mehreinnahmen werden „zweckgebunden“ zur Senkung der Lohnnebenkosten in Form des Grünen Progressivmodells verwendet. Schwerpunktmäßig geringe Einkommen sollen deutlich von den Sozialabgaben entlastet werden. Mittels dieses Konzepts werden höhere Beschäftigungserfolge als durch die bislang geplante lineare Beitragssatzsenkung erzielt.

Berlin, den 18. Oktober 2006

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

