

Vorlage für die Sitzung des Senats am 10.12.2024

Entschließung des Bundesrates zur Schaffung eines grundgesetzlich abgesicherten Sondervermögens und zur Reform der Schuldenbremse

A. Problem

Bund, Länder und Kommunen haben in den nächsten Jahren erheblichen Investitionsbedarf. Insbesondere für den Klimaschutz und die erfolgreiche Gestaltung der Transformation der Wirtschaft sind in erheblichem Umfang Investitionen in die öffentliche Infrastruktur auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen notwendig. Dafür sind erheblich mehr Mittel erforderlich als bisher – eine kürzlich erschienene Studie des IW Köln beziffert sie auf rund 600 Mrd. Euro in den nächsten zehn Jahren, davon entfallen rund 400 Mrd. Euro auf Länder und Kommunen. Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 wurden die gegebenen finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben der Schuldenbremse präzisiert und konkretisiert. Die Vorgaben für die Finanzierung von Krisenbewältigungsmaßnahmen in der Notsituation wurden dabei sehr restriktiv ausgelegt und die Möglichkeiten der Schuldenfinanzierung weiter eingeschränkt. Zur Bewältigung der großen Herausforderungen und um die Handlungsfähigkeit des Staates auch in Notsituationen sicherzustellen bedarf es – neben einer Stärkung der Einnahmeseite und der Überprüfung von Ausgaben – einer Reform der Schuldenbremse.

B. Lösung

Mit dem beigefügten Entwurf eines Entschließungsantrags für den Bundesrat soll die Bundesregierung aufgefordert werden, die notwendige Reform der Schuldenbremse anzugehen. Konkret wird die Bundesregierung aufgefordert,

1. die Ausnahmeregelung des Grundgesetzes für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen so anzupassen und zu ergänzen, dass bei außergewöhnlichen Notsituationen die Handlungsfähigkeit des Staates auch nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 gegenüber jahresübergreifenden Herausforderungen jederzeit gewährleistet ist,
2. angesichts der enormen Transformationsaufgaben im Bund und in den Ländern den rechtlichen Rahmen zulässiger Kreditaufnahme gemäß Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz zur Ermöglichung von notwendigen, zielgerichteten und sachgerecht abgegrenzten Investitionen künftig an den europarechtlichen Vorgaben zu orientieren und dabei angemessene Länderanteile vorzusehen,

3. zu prüfen, wie außerordentliche, mittel- bis längerfristig wirksame und unabweisbare Finanzbedarfe, wie insbesondere zur Bewältigung der Klimakrise, die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, befriedigt werden können. Hierbei sollte insbesondere die Einrichtung grundgesetzlich abgesicherter Sondervermögen geprüft werden, um neben der angestrebten Reform der derzeit geltenden Regelungen zur Schuldenbremse die notwendigen finanziellen Handlungsspielräume für derartige Herausforderungen zu gewinnen.

Der Entwurf des Entschließungsantrags wurde mit den Finanzministerien von Niedersachsen und Saarland abgestimmt. Vorbehaltlich der dortigen, parallel zur Senatsbefassung laufenden Kabinettsbeschlüsse ist eine gemeinsame Antragstellung durch Bremen, Niedersachsen und Saarland sowie ggf. auch weitere Länder, die sich der Initiative anschließen wollen, beabsichtigt. Hilfsweise wird die Entschließung als eigenständiger Antrag Bremens eingebracht.

C. Alternativen

Alternativen werden nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen / Genderprüfung / Klimacheck

Die Einbringung des Antrags in den Bundesrat hat keine direkten finanziellen oder personalwirtschaftlichen Auswirkungen oder Auswirkungen auf das Klima und betrifft alle Geschlechter gleichermaßen.

E. Beteiligung / Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei und SWHT abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Gegen eine Veröffentlichung im zentralen Informationsregister bestehen keine Bedenken. Geeignet für Öffentlichkeitsarbeit.

G. Beschluss

Der Senat beschließt den als Anlage beigefügten Entschließungsantrag der Freien Hansestadt Bremen und leitet den Antrag dem Bundesrat zu.

Anlage: Entwurf des Antrages „**Entschließung des Bundesrates zur Schaffung eines grundgesetzlich abgesicherten Sondervermögens und zur Reform der Schuldenbremse**“ der Freien Hansestadt Bremen für den Bundesrat

**Antrag
der Freien Hansestadt Bremen**

Entschließung des Bundesrates zur Schaffung eines grundgesetzlich abgesicherten Sondervermögens und zur Reform der Schuldenbremse

Der Bundesrat möge folgende Entschließung fassen:

Deutschland und Europa müssen die zentralen Herausforderungen unserer Zeit kraftvoll angehen und meistern. Sie zu verschleppen hieße, unsere wirtschaftliche Dynamik, unsere Sicherheit, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und letztlich auch die fiskalische Tragfähigkeit zu riskieren.

Die Bewältigung der Klimakrise stellt eine der größten Zukunftsaufgaben dar. Auch um zukünftige Generationen vor weiteren kaum zu bewältigenden Kostenfolgen des Klimawandels zu bewahren, ist entschiedenes und zeitnahes Handeln notwendig. Untrennbar damit verbunden ist die Notwendigkeit der raschen wirtschaftlichen Transformation hin zur Klimaneutralität, denn Klimaschutz, wirtschaftliche Dynamik und gesellschaftlichem Zusammenhalt müssen Hand in Hand gehen. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine und der damit einhergehende Energiepreisschock haben diese Transformation nochmals beschleunigt und verteuert.

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat außerdem deutlich gemacht, dass Deutschland und Europa deutlich mehr in die Sicherheitspolitik investieren müssen. Das ist die Zeitenwende.

Als dritte Herausforderung kommt in Deutschland hinzu, dass sich aufgrund von öffentlicher Investitionszurückhaltung in vielen Bereichen über die Jahre ein ganz erheblicher staatlicher Sanierungs- und Investitionsstau aufgebaut hat. Dies gilt beispielsweise für viele kommunale Infrastrukturen, für die energetische Sanierung des öffentlichen Gebäudebestands, für die Digitalisierung im öffentlichen Bereich und für die deutschlandweit sichtbare Misere der Deutschen Bahn. Inzwischen ist ein Punkt erreicht, der die Wachstumsperspektiven in Deutschland signifikant verschlechtert. Auch bei den Ausgaben für Forschung und Entwicklung müssen stärkere Impulse gesetzt werden, obwohl dort Deutschland öffentlich und privat deutlich über dem europäischen Durchschnitt liegt. Denn unsere technologischen Wettbewerber sind nicht im europäische Durchschnitt zu suchen, sondern sind die innovativsten Regionen in den USA und China. Und dort droht man Deutschland zu enteilen.

Damit die staatlichen Ebenen ihren Teil zur Bewältigung dieser enormen Herausforderungen mit der erforderlichen Kraft und Geschwindigkeit leisten können,

wird jenseits von stärkeren Ausgabenpriorisierungen ein signifikanter zusätzlicher Mitteleinsatz erforderlich werden.

Insbesondere für den Klimaschutz und die erfolgreiche Gestaltung der Transformation der Wirtschaft sind in erheblichem Umfang Investitionen in die öffentliche Infrastruktur auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen notwendig. Diese Investitionen sind Voraussetzung dafür, dass der Wirtschaftsstandort Deutschland auch in Zukunft international wettbewerbsfähig bleibt, dass zukunftsfähige Arbeitsplätze erhalten und geschaffen werden und dass der wirtschaftliche Wandel sozial verträglich und gerecht gestaltet werden kann.

Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 wurden die gegebenen finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben der Schuldenbremse präzisiert und konkretisiert. Die Vorgaben für die Finanzierung von Krisenbewältigungsmaßnahmen in der Notsituation wurden dabei sehr restriktiv ausgelegt und die Möglichkeiten der Schuldenfinanzierung weiter eingeschränkt. Damit einhergehend stehen die finanziellen Handlungsspielräume von Bund und Ländern bei gleichbleibenden Handlungsbedarfen noch stärker unter Druck. Zur Bewältigung der vorgenannten Herausforderungen bedarf es einer Reform der Schuldenbremse.

Vor diesem Hintergrund wird die Bundesregierung aufgefordert

1. die Ausnahmeregelung des Grundgesetzes für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen so anzupassen und zu ergänzen, dass bei außergewöhnlichen Notsituationen die Handlungsfähigkeit des Staates auch nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 gegenüber jahresübergreifenden Herausforderungen jederzeit gewährleistet ist,
2. angesichts der enormen Transformationsaufgaben im Bund und in den Ländern den rechtlichen Rahmen zulässiger Kreditaufnahme gemäß Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz zur Ermöglichung von notwendigen, zielgerichteten und sachgerecht abgegrenzten Investitionen künftig an den europarechtlichen Vorgaben zu orientieren und dabei angemessene Länderanteile vorzusehen,
3. zu prüfen, wie außerordentliche, mittel- bis längerfristig wirksame und unabweisbare Finanzbedarfe, wie insbesondere zur Bewältigung der Klimakrise, die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, befriedigt werden können. Hierbei sollte insbesondere die Einrichtung grundgesetzlich abgesicherter Sondervermögen geprüft werden, um neben der angestrebten Reform der derzeit geltenden Regelungen zur Schuldenbremse die notwendigen finanziellen Handlungsspielräume für derartige Herausforderungen zu gewinnen.

Begründung:

Nicht nur die Bewältigung der Klimakrise duldet, auch um weitere unverträgliche Lasten für zukünftige Generationen zu vermeiden, keinen Aufschub. Gleiches gilt für die erfolgreiche Gestaltung des Strukturwandels der deutschen Wirtschaft. Gleichzeitig führen der aufgelaufene Sanierungsstau bei der staatlichen Infrastruktur und auch der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine und die daraus resultierenden Unterstützungsnotwendigkeiten, die Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen hier vor Ort und die Unsicherheiten in der globalen Wirtschaft zu weiteren erheblichen Handlungsbedarfen der öffentlichen Hand.

Die Spielräume zur Finanzierung dieser Handlungsbedarfe werden durch die Regelungen der Schuldenbremse begrenzt. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 hat diese Begrenzungen deutlich hervortreten lassen und durch restriktive Auslegung teilweise verschärfend konkretisiert.

Zur Gewinnung zusätzlicher Handlungsspielräume für notwendige Investitionen ist eine Reform der Schuldenbremse zwingend erforderlich. Neben der angestrebten Reform der Schuldenbremse soll zur kurzfristigen Sicherstellung der Finanzierung notwendiger zusätzlicher Investitionen zudem die Schaffung eines grundgesetzlich verankerten Sondervermögens geprüft werden.

Zu 1: Mit dem Urteil vom 15. November 2023 hat das Bundesverfassungsgericht (2 BvF 1/22) restriktive Kriterien für die zeitliche Dimension der Aufnahme von Krediten im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen entwickelt. Diese unterscheiden sich deutlich von der bisherigen Haushaltspraxis des Bundes und der meisten Länder und schränken die Handlungsfähigkeit des Staates in periodenübergreifenden Krisen sichtbar ein. Manche Notsituationen erfordern sofortige, verbindliche Maßnahmebeschlüsse, die ein oder mehrere Haushaltsjahre umfassen und auch eine von vornherein verlässliche Finanzierungsbasis benötigen. Dies war beispielsweise der Fall in der Weltfinanzkrise ab 2007/2008, die in der Begründung des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d), mit dem die Ausnahmeregelung eingeführt wurde, ausdrücklich als Beispiel für eine außergewöhnliche Notsituation genannt ist. Die damaligen jahresübergreifenden Stützungsmaßnahmen zur Beruhigung der Märkte wären ohne einen sich jährlich zu wiederholenden Notlagenbeschluss nach der aktuellen Rechtsprechung nicht mehr ohne weiteres möglich. Die Handlungsmöglichkeiten des Staates in Notsituationen sind zu stark eingeschränkt, wenn finale Entscheidungen über die Ausgestaltung von notwendigen Maßnahmen nicht im Jahr der Feststellung der außergewöhnlichen Notsituation getroffen werden können. Um die Handlungsfähigkeit des Staates im notwendigen Umfang auch in jahresübergreifenden Notsituationen wie einer Finanzkrise jederzeit zu gewährleisten, sind deshalb Anpassungen durch eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich, wodurch nicht jedes Jahr erneut eine Notlage mit derselben Zweckbindung festgestellt werden muss. Die Einführungen begrenzter, jahresübergreifender Notlagenbeschlüsse stärkt im Übrigen den Ausnahmecharakter, indem die Notwendigkeit eines (beliebig) jährlich wiederkehrenden Notlagenbeschluss obsolet wird. Sie verbessert zudem die Planbarkeit bei der Aufstellung von Doppelhaushalten auch in Krisenjahren.

Zu 2. Mit der Ausnahme von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Für den Bund gilt diese Vorgabe gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 GG als erfüllt, wenn die Einnahmen aus Krediten konjunkturbereinigt 0,35 Prozent des nominalen Bruttoinlandsproduktes nicht überschreiten. Für die Länder sieht das Grundgesetz keine vergleichbaren Möglichkeiten zur Kreditaufnahme in Art. 109 Abs. 3 GG vor. Das Grundgesetz schränkt die Kreditaufnahme über die europarechtlichen Verpflichtungen hinaus ein. Angesichts der enorm gewachsenen Transformationsaufgaben des Bundes und der Länder und des hohen Investitionsbedarfs kann die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands einen nachteiligen Verlauf nehmen, wenn Bund und Länder über geringere finanzielle Handlungsspielräume verfügen als z.B. andere EU-Länder. Der Rahmen im Grundgesetz soll daher an den jeweiligen europarechtlichen Vorgaben orientiert werden. Um die gesamtstaatliche Vorgabe einzuhalten, sind die Möglichkeiten zur Kreditaufnahme anteilig auf den Bund und die einzelnen Länder aufzuteilen, wobei den Ländern ein Anteil von zumindest 30 Prozent des Gesamtvolumens zustehen sollte. Nach der politisch geeinten Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung auf EU-Ebene wird der zulässige Spielraum für die das gesamtstaatliche Defizit Deutschlands über die bisher geltenden 0,5% des nominalen Bruttoinlandsproduktes erweitert werden. Der Spielraum sollte Bund und Ländern abhängig von der weiteren Entwicklung der Schuldenstandsquote dauerhaft zur Finanzierung zusätzlicher Investitionsausgaben zur Verfügung gestellt werden, um eine Ausweitung der für die weitere Wachstumsdynamik notwendigen Investitionen zu erreichen. Diese notwendigen Investitionen müssen dabei zielgerichtet und sachgerecht abgegrenzt sein.

Zu 3. Außerdem sollte die Errichtung grundgesetzlich abgesicherter Sondervermögen für Investitionen in die soziale und ökologische Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft nach dem Vorbild des Sondervermögens Bundeswehr geprüft werden. Solche Sondervermögen lassen die Grundstruktur der Schuldenbremse unberührt. Solche Fonds sollen der Finanzierung zusätzlicher Investitionen in öffentliche Infrastrukturen von Bund, Ländern und Kommunen dienen, die für die Bewältigung der Klimakrise und die erfolgreiche Gestaltung der Transformation der Wirtschaft Voraussetzung sind. Zugleich sollte Ziel sein, auf lange Sicht die Schuldenstandsquote wieder zurückzuführen. Hierbei sollte auch geprüft werden, ob die Länder vergleichbar agieren können sollen.