Eigenschaft.

Formulierungshilfe

für einen Gesetzesentwurf der Fraktionen CDU/CSU und der SPD im Deutschen Bundestag

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115 143h)

A. Problem und Ziel

Fundamentale Veränderungen der Sicherheitsarchitektur

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine dauert nunmehr bereits über drei Jahre und hat die Sicherheitslage in Europa dramatisch verändert. Der Amtsantritt der neuen US-Regierung lässt darüber hinaus nicht erwarten, dass sich die existierenden geoökonomischen und sicherheitspolitischen Spannungen in der internationalen Politik verringern. Die Erwartung, dass man in Europa nach einer temporären Phase zur sicherheitspolitischen Normalität der früheren Jahre zurückkehren könne, hat sich nicht bewahrheitet. Die neu gewählte US-Regierung hat auf der Münchener Sicherheitskonferenz vom 14. bis 16. Februar 2025 ihre Vorstellungen zu Verantwortung und Lastentragung der künftigen Sicherheitsarchitektur für Europa dargestellt. Es muss damit gerechnet werden, dass die USA ihr künftiges Engagement in Europa überprüfen. Europäische NATO-Partnerstaaten werden entstehende Fähigkeitslücken schließen müssen. Hierfür bedarf es **substanzielle Steigerungen** der Verteidigungsausgaben. In den kommenden Jahren wird die Bundesregierung daher vor der Herausforderung stehen, die Fähigkeiten zur Landes- und Bündnisverteidigung deutlich zu stärken, die eigenen geoökonomischen und sicherheitspolitischen Interessen in einer komplexen Welt klarer als bislang zu definieren und Wege zu deren Umsetzung mit den Partnern in der Europäischen Union, der NATO und den Vereinten Nationen unter den veränderten Vorzeichen neu zu suchen.

Die Gewährleistung der äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland ist eine staatliche Kernaufgabe. Die mit der „Zeitenwende“ eingeleitete Stärkung der Fähigkeiten der Bundeswehr muss daher vertieft und fortgeführt werden. Das „Sondervermögen Bundeswehr“ mit einer Kreditermächtigung in Höhe von 100 Milliarden Euro ist bereits zum 31. Dezember 2024 zu rund 82 Prozent gebunden. Es ist abzusehen, dass das „Sondervermögen Bundeswehr“ nicht ausreichen wird, um bestehende Fähigkeitslücken vollständig zu schließen. Die durch das „Sondervermögen Bundeswehr“ begonnene Modernisierung der Bundeswehr mit dem Ziel voll ausgestatteter und voll einsatzbereiter Streitkräfte muss konsequent weiter vorangetrieben werden. Weiterhin bestehende Fähigkeitslücken sind umgehend zu schließen. Ein langsamer, inkrementeller Aufwuchs im Zuge von verstärkter Priorisierung im Bundeshaushalt ist sicherheitspolitisch nicht tragbar und könnte erhebliche Risiken mit sich bringen.

Gesteigerter Investitionsbedarf im Infrastrukturbereich

Die Infrastruktur ist ein maßgeblicher Standortfaktor, der die Wettbewerbsfähigkeit und die mittelfristigen Wachstumsaussichten einer Volkswirtschaft wesentlich beeinflusst. Die Investitionen in diesen Standortfaktor sind im letzten Jahrzehnt gering ausgefallen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung kommt in seinem Jahresgutachten 2024/2025 zu dem Ergebnis, dass in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur, allgemeinbildende Bildung und Verteidigung deutliche Mängel zutage getreten sind. Aufgrund des daraus resultierenden Aufholbedarfs war der Modernitätsgrad des öffentlichen Kapitalstocks in Deutschland trotz der Erhöhung der investiven Ausgaben aus dem Bundeshaushalt und seiner Sondervermögen in den vergangenen Jahren rückläufig. Dies spiegelt sich auch in den öffentlichen

Dokument-Eigenschaft.

Nettoanlageinvestitionen wider, die bei den Gebietskörperschaften in den vergangenen zwei Jahrzehnten nahe null lagen. Infolgedessen verliert der öffentliche Kapitalstock real an Wert, und die Infrastruktur büßt zunehmend an Qualität und Leistungsfähigkeit ein.

Insgesamt ist die gesamtwirtschaftliche Dynamik in Deutschland derzeit schwach. Die deutsche Volkswirtschaft steht vor erheblichen strukturellen Herausforderungen, die das Wachstumspotenzial seit Jahren dämpfen. Hierzu zählen nach Einschätzung unabhängiger Experten auch die Defizite der öffentlichen Infrastruktur. Das preisbereinigte Potenzialwachstum, das vor einem Jahrzehnt noch bei rund 1,5 % lag, beträgt aktuell nur rund 0,5 % und wird Prognosen zufolge auf niedrigem Niveau verharren.

Der notwendige gesamtwirtschaftliche Investitionsbedarf wurde in verschiedenen Studien auf einen mittleren bis hohen dreistelligen Milliardenbetrag in den kommenden zehn Jahren geschätzt. Ein hoher Anteil des Investitionsbedarfs entfällt auf den öffentlichen Sektor. Die Studien kommen zu dem Ergebnis, dass zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur unter anderem in den Bereichen Dekarbonisierung, Verkehr und Bildung, erforderlich sind. Demzufolge müssten die Investitionen von Bund, Ländern und Kommunen signifikant erhöht werden. Um Bedarfe in dieser enormen Größenordnung in den kommenden Jahren realisieren zu können, bedarf es mittelfristiger Planungssicherheit vor dem Hintergrund begrenzter öffentlicher wie privater Kapazitäten.

Die Einrichtung eines Sondervermögens zur Modernisierung der Infrastruktur mit einer Kreditermächtigung von bis zu 500 Milliarden Euro für Investitionen sichert eine dauerhafte Finanzierungsgrundlage und damit eine glaubwürdige Investitionsoffensive des Bundes zur Modernisierung Deutschlands. Um die investive Ausrichtung der öffentlichen Haushalte der Länder im Kontext dieser Aufgabe zu stärken, ist ein Volumen von 100 Milliarden Euro für Investitionen der Länder und Kommunen vorgesehen.

Die über dieses Sondervermögen mögliche Investitionsoffensive des Bundes als integraler Bestandteil eines umfassenden Wachstums- und Investitionspakets der Bundesregierung kann das mittelfristige Wirtschaftswachstum der deutschen Volkswirtschaft spürbar stärken. Neben der direkten Auswirkung der Ausweitung des öffentlichen Kapitalstocks auf das Wirtschaftswachstum stärken öffentliche Investitionen das Wirtschaftswachstum vor allem durch die damit einhergehende Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der verbesserten Planungssicherheit. Das trägt zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bei, da das zusätzliche Wirtschaftswachstum die belastenden Effekte höherer Schuldenstände mittelfristig überkompensiert. Unter den Rahmenbedingungen von höheren Wachstumsraten bleibt die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen auch bei höheren absoluten Schulden gewahrt.

Herausfordernde Finanzsituation der Länder und Kommunen

Die Länder und ihre Kommunen haben insbesondere nach den Krisen der vergangenen Jahre und angesichts vielfältiger, zum Teil neuer, Herausforderungen ebenso wie der Bund große Finanzierungsbedarfe, die unabhängig von der konjunkturellen Lage sind. Diese erwachsen beispielsweise aus der Gewährleistung eines funktionierenden und modernen Bildungs- und Betreuungssystems, der Begleitung von Strukturwandelprozessen, dem Erhalt und der Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur, der Digitalisierung der Verwaltung, der Anpassung an den Klimawandel, der Integration von geflüchteten Menschen oder der Stärkung des Bevölkerungsschutzes.

Während einige Herausforderungen in allen Ländern in vergleichbarem Umfang bestehen, sind andere Finanzierungsbedarfe auch regionalspezifisch. Neben strukturellen Ausgabebedarfen können Situationen entstehen, bei denen Länder auch kurzfristig finanziellen Handlungsspielraum benötigen.

Zugleich sind die Länder ebenso wie der Bund mit großen Ausgabenposten konfrontiert, die wenig variabel oder kurzfristig veränderbar sind. Bei den Ländern betrifft dies vor allem die laufenden Personalausgaben, die durchschnittlich mehr als 30 Prozent ihrer Ausgaben ausmachen ebenso wie perspektivisch steigende Pensionslasten.

Dokument-Eigenschaft.

B. Lösung

Limitierte Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben im Rahmen der Schuldenregel

Für die fortgeführte Ertüchtigung der Bundeswehr ist das Instrument eines Sondervermögens nicht ausreichend, weil es die zeitliche Dimension der Finanzierungsaufgabe nicht adäquat abbildet. Der Gesetzentwurf bezweckt daher zur weiteren Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit der Bundeswehr, den fiskalischen Spielraum zu erweitern. Künftig ist von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten der Betrag abzuziehen, um den die Verteidigungsausgaben 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten. Mit dieser Maßnahme soll, auch im Vorfeld des NATO-Gipfeltreffens vom 24. bis 26 Juni 2025 in Den Haag, das Signal gegeben werden, dass die mittel- bis langfristige Ertüchtigung der Bundeswehr auf Basis einer dauerhaft gesicherten Finanzierungsgrundlage und damit international sichtbar und glaubwürdig umgesetzt werden wird.

Das benötigte Finanzierungsvolumen ist im Rahmen der geltenden Schuldenregel des Grundgesetzes nicht zu realisieren. Die Neufassung der Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 des Grundgesetzes ermächtigt den Bund, zusätzliche Haushaltsmittel zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit Deutschlands einzugehen.

Ermächtigung zur Errichtung eines Infrastruktur-Sondervermögens

Ein neuer Artikel 143h des Grundgesetzes ermächtigt den Bund zur Errichtung eines Sondervermögens mit eigener Kreditermächtigung von bis zu 500 Mrd. Euro für Investitionen in die gesamtstaatliche Infrastruktur. Diese Kreditermächtigung wird von den Kreditobergrenzen der Schuldenregel ausgenommen. Die Regelung des Näheren und hierunter insbesondere die Festlegung einer zweckentsprechenden Mittelverwendung wird dem einfachen Gesetzgeber überlassen.

Eng begrenzter zusätzlicher Verschuldungsspielraum für die Länder

Im Rahmen des Grundsatzes ausgeglichener Haushalte erhält die Ländergesamtheit – unabhängig von der konjunkturellen Lage – zusätzlich einen sehr eng begrenzten strukturellen Verschuldungsspielraum in Höhe von 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Über die tatsächliche Nutzung dieses Spielraums und die konkrete Verwendung von entsprechenden finanziellen Mitteln entscheiden die Länder im Rahmen ihrer Haushaltsautonomie. Dies ermöglicht einen passgenauen Mitteleinsatz vor dem Hintergrund individueller regionaler und örtlicher Gegebenheiten.

Die Einräumung eines strukturellen Verschuldungsspielraums für die Länder wird den unter A. beschriebenen Herausforderungen gerecht, die sich zum Teil erst ergeben haben, nachdem die Schuldenbremse im Jahr 2009 ohne Verschuldungsspielraum für die Länder außerhalb der Konjunkturkomponente oder eng umgrenzter krisenbedingter Ausnahmefälle verabschiedet wurde.

C. Alternativen

Keine. Der Finanzierungsbedarf für die Ertüchtigung der Bundeswehr und im Infrastrukturbereich kann ohne die Änderungen nicht rechtzeitig gedeckt werden.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Grundgesetzänderung ergeben sich keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Die Höhe der Auswirkungen ist abhängig von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung beziehungsweise der Wahrnehmung der eingeräumten Verschuldungsspielräume.

Dokument-Eigenschaft.
E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Das Regelungsvorhaben hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Das Regelungsvorhaben hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Wirtschaft.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Durch das Gesetz werden keine Informationspflichten eingeführt oder abgeschafft.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Das Regelungsvorhaben hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Verwaltung. Der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung ist von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung und der Wahrnehmung der eingeräumten Kompetenzen abhängig.

F. Weitere Kosten

Durch das Gesetz entstehen der Wirtschaft keine weiteren Kosten, da sie nicht von den Regelungen betroffen ist. Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Dokument-Eigenschaft.

Formulierungshilfe der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115, 143h)

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20.12.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 439) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Artikel 109 Absatz 3 GG wird wie folgt geändert:

a) Satz 5 wird durch folgenden Satz ersetzt:

„Von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten ist der Betrag abzuziehen, um den die Verteidigungsausgaben 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen.“

b) Nach Satz 5 werden folgende Sätze eingefügt:

1. „Die Gesamtheit der Länder entspricht Satz 1, wenn die durch sie erzielten Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder zulässigen Kreditaufnahme nach Satz 5 auf die einzelnen Länder regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates; das einzelne Land entspricht Satz 1, wenn seine aus Krediten erzielten Einnahmen seine nach diesem Bundesgesetz zulässige Kreditaufnahme nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass bestehende landesrechtliche Regelungen, die den gemäß Satz 7 gewährten Verschuldungsspielraum unterschreiten, außer Kraft treten.“

2. Artikel 115 Absatz 2 GG wird wie folgt geändert:

a) Nach Satz 3 wird folgender Satz eingefügt:

„Von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten ist der Betrag abzuziehen, um den die Verteidigungsausgaben 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen.“

b) In Satz 4 wird die Angabe „Sätzen 1 bis 3“ durch die Angabe „Sätzen 1 bis 4“ ersetzt.

c) Satz 5 wird durch folgenden Satz ersetzt:

„Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und um Verteidigungsausgaben oberhalb von 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze, regelt ein Bundesgesetz.“

d) In Satz 8 wird die Angabe „Satz 6“ durch die Angabe „Satz 7“ ersetzt.

Dokument-Eigenschaft.

3. Nach Artikel 143g wird folgender Artikel 143h eingefügt:

„Artikel 143h

(1) Der Bund kann ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für Investitionen in die Infrastruktur mit einem Volumen von bis zu 500 Milliarden Euro errichten. Auf die Kreditermächtigung sind Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 nicht anzuwenden. Das Sondervermögen hat eine Laufzeit von 10 Jahren. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

(2) Der Bund kann aus dem Sondervermögen nach Absatz 1 Satz 1 im Umfang von bis 100 Milliarden Euro auch Investitionen der Länder in deren Infrastruktur finanzieren. Die Länder haben dem Bund über die Mittelverwendung Bericht zu erstatten. Der Bund ist zur Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung berechtigt; er kann Mittel aus dem Sondervermögen gegenüber einem Land zurückbehalten und zurückfordern, sofern dieses eine zweckentsprechende Mittelverwendung nicht nachweist. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Dokument-Eigenschaft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Limitierte Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben im Rahmen der Schuldenregel

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine dauert nunmehr bereits über drei Jahre und hat die Sicherheitslage in Europa dramatisch verändert. Der Amtsantritt der neuen US-Regierung lässt darüber hinaus nicht erwarten, dass sich die existierenden geoökonomischen und sicherheitspolitischen Spannungen in der internationalen Politik verringern. Die Erwartung, dass man in Europa nach einer temporären Phase zur sicherheitspolitischen Normalität der früheren Jahre zurückkehren könne, hat sich nicht bewahrheitet. Die neu gewählte US-Regierung hat auf der Münchener Sicherheitskonferenz vom 14. bis 16. Februar 2025 ihre Vorstellungen zu Verantwortung und Lastentragung der künftigen Sicherheitsarchitektur für Europa dargestellt. Es muss damit gerechnet werden, dass die USA ihr künftiges Engagement in Europa überprüfen. Europäische NATO-Partnerstaaten werden entstehende Fähigkeitslücken schließen müssen. Hierfür bedarf es substanziellen Steigerungen der Verteidigungsausgaben. In den kommenden Jahren wird die Bundesregierung daher vor der Herausforderung stehen, die Fähigkeiten der Bundeswehr zur Landes- und Bündnisverteidigung deutlich zu stärken, die eigenen geoökonomischen und sicherheitspolitischen Interessen in einer komplexen Welt klarer als bislang zu definieren und Wege zu deren Umsetzung mit den Partnern in der Europäischen Union, der NATO und den Vereinten Nationen unter den veränderten Vorzeichen neu zu suchen.

Die mit der „Zeitenwende“ eingeleitete Stärkung der Fähigkeiten der Bundeswehr muss daher vertieft und fortgeführt werden. Die durch das „Sondervermögen Bundeswehr“ begonnene Modernisierung der Bundeswehr mit dem Ziel voll ausgestatteter und voll einsatzbereiter Streitkräfte muss konsequent weiter vorangetrieben werden. Weiterhin bestehende Fähigkeitslücken sind umgehend zu schließen. Das „Sondervermögen Bundeswehr“ mit einer Kreditermächtigung in Höhe von 100 Milliarden Euro ist bereits zum 31. Dezember 2024 zu rund 82 Prozent gebunden. Es ist abzusehen, dass das „Sondervermögen Bundeswehr“ Volumen nicht ausreichen wird, um bestehende Fähigkeitslücken vollständig zu schließen. Die Gewährleistung der äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland ist eine staatliche Kernaufgabe. Die Bundeswehr soll in die Lage versetzt werden, die von ihr zu gewählende Aufgabe der Landesverteidigung und die Bündnisverpflichtungen Deutschlands uneingeschränkt und zu jeder Zeit wahrnehmen zu können.

Ermächtigung zur Errichtung eines Infrastruktur-Sondervermögens

Die deutsche Wirtschaft befindet sich seit inzwischen zwei Jahren in einer Stagnation, was vor allem strukturelle Ursachen hat. Die Infrastruktur ist ein maßgeblicher Standortfaktor, der die Wettbewerbsfähigkeit und die mittelfristigen Wachstumsaussichten einer Volkswirtschaft wesentlich beeinflusst. Obwohl die investiven Ausgaben im Bundeshaushalt in den letzten Jahren erhöht wurden, ist über viele Jahre ein immenser öffentlicher Investitionsstau bei Digitalisierung, Infrastruktur und Verteidigung entstanden. In dieser Situation ist es die fundamentale Aufgabe des Staates, politische Handlungsfähigkeit zu wahren das mittelfristige Wirtschaftswachstum zu stärken und damit den Wohlstand in Deutschland auch zukünftig zu sichern. Die aus dem Sondervermögen mögliche Finanzierung der Erhöhung öffentlicher Investitionen dient diesem Zweck, da die sogenannten langfristigen Multiplikatoren öffentlicher Investitionen gemäß den Schätzungen in der wissenschaftlichen Literatur einen Wert größer als eins aufweisen. Das bedeutet, dass eine Erhöhung der Ausgaben für öffentliche Investitionen tendenziell eine zusätzliche privatwirtschaftliche Aktivität anregt. Daraus ergeben sich in Abhängigkeit von

Dokument-Eigenschaft.

den allgemeinen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zusätzliche Impulse für das mittelfristige Wirtschaftswachstum. Vor diesem Hintergrund wird mit diesem Gesetz ein zeitlich begrenztes Sondervermögen eingerichtet, das erforderlich ist, um die Aufholbedarfe bei den öffentlichen Investitionen zu adressieren und die Wachstumsperspektiven der deutschen Volkswirtschaft als integraler Bestandteil eines umfassenden Wachstums- und Investitionspaket der Bundesregierung zu verbessern. Die Investitionen sollen auch dazu dienen, bestehende Defizite im Bereich der öffentlichen Infrastruktur zu beheben und damit die Basis für nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu bilden.

Eine zeitliche Befristung eines Sondervermögens für Infrastrukturinvestitionen soll sicherstellen, dass zunächst ausreichend Mittel zur Verfügung stehen, um die Realisierung der in diversen Studien festgestellten Investitionsbedarfe in den kommenden Jahren und damit über einen begrenzten Zeitraum sicherzustellen. Infrastrukturinvestitionsprojekte laufen häufig über einen längeren Zeitraum, der Hochlauf der Projekte benötigt einen gewissen Planungsvorlauf und der Bedarf an notwendigen Infrastrukturinvestitionen ist sehr hoch. Daher erscheint eine Befristung auf einen nicht zu kurzen Zeitraum ökonomisch sinnvoll – eine Befristung des Sondervermögens auf zehn Jahre dürfte diesem Anliegen entsprechen. Mittel- bis langfristig ist allerdings, da es sich bei diesen Aufgaben um staatliche Kernaufgaben handelt, eine Finanzierung aus den Kernhaushalten der Gebietskörperschaften sicherzustellen. Nach einem Zeitraum von zehn Jahren dürften die derzeit bestehenden Defizite behoben sein, so dass Sinn und Zweck des Sondervermögens dann nicht mehr bestehen. Gleichzeitig gewährleistet der dann gegenüber dem heutigen Zeitpunkt höhere Anteil investiver Ausgaben im öffentlichen Gesamthaushalt, dass der Erhalt, aber auch die notwendige Erweiterung von Infrastruktur aus dem Kernhaushalt finanziert werden kann. Zugleich trägt dies dazu bei, dass die staatlichen Ausgaben insgesamt einen höheren Grad an Wachstumsorientierung aufweisen werden.

Da der Bund nach diesem Gesetz die erforderlichen Mittel durch Kreditaufnahme am Kapitalmarkt bereitstellt, wird der Bundesregierung ein Recht zur Überprüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung und eine etwaige Sanktionierung bei Verstößen eingeräumt.

Anpassung der Strukturkomponente für die Länder

Die Länder und ihre Kommunen haben außergewöhnliche Finanzierungsbedarfe in verschiedenen Aufgabenbereichen. Sie erwachsen beispielsweise aus dem demographischen Wandel, der Unterbringung und Integration von geflüchteten Menschen, der Gewährleistung eines funktionierenden und modernen Bildungs- und Betreuungssystems, dem Erhalt und der Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur, der Begleitung von Strukturwandelprozessen, der Digitalisierung der Verwaltung, der Anpassung an den Klimawandel oder der Stärkung des Bevölkerungsschutzes.

Die bestehenden Handlungsmöglichkeiten der Länder reichen nicht aus, um den genannten Herausforderungen Rechnung zu tragen. Die Schaffung zusätzlicher finanzieller Spielräume im Rahmen der Haushaltspolitik – etwa durch Priorisierung der Ausgaben – oder die Mobilisierung privaten Kapitals erscheint in dem erforderlichen Umfang nicht möglich.

Es ist daher angebracht, der Ländergesamtheit einen eigenen strukturellen Verschuldungsspielraum in Höhe von 0,35 % vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt zu ermöglichen, der unabhängig von der konjunkturellen Lage besteht und über den die Länder in Nutzung und konkreter Verwendung vor dem Hintergrund der regionalen und örtlichen Gegebenheiten im Rahmen ihrer Haushaltsautonomie selbst entscheiden können.

Der zusätzliche Verschuldungsspielraum ermöglicht jedem einzelnen Land die Finanzierung von Zukunftsausgaben, wie beispielsweise in den Bereichen Bildung und Forschung, die in besonderem Umfang neben den laufenden Ausgaben erforderlich sind. Er stärkt zudem das Subsidiaritätsprinzip, da die Länder den zusätzlichen finanziellen Spielraum je nach Bedarf im eigenen Land nutzen können.

Dokument-Eigenschaft.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Limitierte Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben im Rahmen der Schuldenregel

Durch die Anpassung von Artikel 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 wird geregelt, dass von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten, der Betrag abzuziehen ist, um den die Verteidigungsausgaben 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen.

Ermächtigung zur Errichtung eines Infrastruktur-Sondervermögens

Artikel 143h schafft die Grundlage für die Errichtung eines Sondervermögens des Bundes mit eigener Kreditermächtigung, das der Befriedigung des erheblichen Investitionsbedarf von Bund und Ländern im Infrastrukturbereich dienen soll. Das Sondervermögen kann mit Kreditermächtigungen bis zu einer Höhe von insgesamt 500 Milliarden Euro ausgestattet werden. Auf diese Kreditermächtigung ist die Schuldenregel nach Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 nicht anzuwenden. Die Laufzeit des Sondervermögens ist auf 10 Jahre beschränkt. Der Bund wird hier, in Durchbrechung der grundgesetzlich vorgesehenen Zuständigkeitsordnung, ermächtigt, Investitionen der Länder, die diese im Rahmen ihrer eigenen Aufgabenzuständigkeit tätigen, teilweise oder vollständig zu finanzieren. Ein Rückgriff auf die bestehenden grundgesetzlichen Mitfinanzierungstatbestände ist insoweit nicht erforderlich. Die Vorschrift des Artikel 143h ist insoweit auch eine Kompetenzvorschrift.

Anpassung der Strukturkomponente für die Länder

Die Anpassungen in Art. 109 Abs. 3 eröffnet den Ländern, neben der Konjunkturkomponente und der Verschuldungsmöglichkeit in Notlagen eine weitere Verschuldungsmöglichkeit. Die zulässige Verschuldung der Gesamtheit der Länder unter der neuen Regelung wird auf 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt begrenzt. Die Verteilung des Verschuldungsvolumens auf die Länder erfolgt durch ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates. Die Länder können den strukturellen Verschuldungsspielraum erst mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes, welche die horizontale Verteilung regelt, nutzen.

III. Exekutiver Fußabdruck

Der Gesetzentwurf ist nicht wesentlich durch Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter oder beauftragte Dritte beeinflusst worden.

IV. Alternativen

Keine. Der Finanzierungsbedarf für die Ertüchtigung der Bundeswehr und der Investitionsbedarf von Bund und Ländern im Infrastrukturbereich kann ohne die ausnahmsweise Kreditermächtigung nicht rechtzeitig gedeckt werden. Der gestiegene Finanzierungsbedarf der Länder macht die Anpassung der Strukturkomponente unumgänglich.

V. Gesetzgebungskompetenz

Die Zuständigkeit des Bundes für die Änderung des Grundgesetzes folgt aus Artikel 79 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes.

VI. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz steht mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen in Einklang. Die Ausübung der Ermächtigung hat im Rahmen der europäischen Fiskalregeln zu erfolgen.

Dokument-Eigenschaft.

VII. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Aspekte der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung sind nicht betroffen.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Gesetzentwurf berührt die Ziele 8.2, 8.3 der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.

Die Staatsschulden erhöhen sich bei Inanspruchnahme der Kreditemächtigung für den zusätzlichen jährlichen Verschuldungsspielraum der Ländergesamtheit gemäß Artikel 1 um bis zu 0,35% des BIP. Dies entspricht jährlich bis zu rd. 15 Mrd. Euro unter Zugrundelegung des BIP des Jahres 2024.

Die Staatsschulden erhöhen sich bei Inanspruchnahme der Kreditemächtigung für die Bereichsausnahme Verteidigung gemäß jährlich um den Betrag, der 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreitet.

Die Staatsschulden erhöhen sich bei Inanspruchnahme der Kreditemächtigung für das SV Investitionen gemäß Artikel 3 um bis zu 500 Milliarden Euro. Legt man das Bruttoinlandsprodukt (BIP) für das Jahr 2024 zu Grunde, könnte sich die Staatsschuldenquote um bis zu rd. 12 % des BIP erhöhen.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Grundgesetzänderung ergeben sich keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Die Auswirkungen sind nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung und der Wahrnehmung der eingeräumten Kompetenzen abhängig.

4. Erfüllungsaufwand

Das Regelungsvorhaben hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft und der Verwaltung. Insoweit werden keine Vorgaben neu eingeführt, geändert oder abgeschafft. Für die Verwaltung werden keine Informationspflichten eingeführt oder abgeschafft.

Dieses Regelungsvorhaben hat keine Auswirkungen auf den laufenden Erfüllungsaufwand der Wirtschaft, so dass dieses Vorhaben nicht der „One in, one out“-Regelung (Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015) unterliegt.

5. Weitere Kosten

Durch das Gesetz entstehen der Wirtschaft keine weiteren Kosten, da sie nicht von den Regelungen betroffen ist. Auswirkungen auf Einzelpreise, das allgemeine Preisniveau und das Verbraucherpreisniveau sind nicht zu erwarten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Die Änderungen haben keine Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie keine demografischen Auswirkungen. Auswirkungen auf Verbraucherinnen und Verbraucher sind nicht zu erwarten.

VIII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung der Regelungen ist nicht vorgesehen. Eine Evaluation der Regelung ist nicht notwendig, da die Normen einer einfachgesetzlichen Umsetzung bedürfen beziehungsweise Regelungen auf Verfassungsebene treffen, die einer formalisierten Evaluation nicht zugänglich sind.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Artikel 109)

Dokument-Eigenschaft.

Bereichsausnahme Verteidigungsausgaben

Die Vorschrift ermöglicht dem Bund in Artikel 115 eine Regelung zu treffen, wonach von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten der Betrag abzuziehen ist, um den die Verteidigungsausgaben 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten. Verteidigungsausgaben sind die im Einzelplan 14 (Bundesministerium der Verteidigung) des jeweiligen Haushaltsgesetzes veranschlagten Ausgaben.

Anpassung Strukturkomponente

Durch die Änderungen in Artikel 109 Absatz 3 wird geregelt, dass die Länder der Vorgabe des Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 zum Haushaltsausgleich ohne Einnahme aus Krediten entsprechen, soweit die Kreditaufnahme der Ländergesamtheit 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreitet. Den Ländern wird damit neben der Konjunkturkomponente und der Ausnahmeregelung für Notlagen eine weitere Verschuldungsmöglichkeit eingeräumt. Die Verteilung des hierdurch entstehenden Verschuldungsvolumens auf die einzelnen Länder bleibt einem einfachen Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates vorbehalten.

Zu Artikel 2 (Artikel 115)

Durch die Ergänzung des Artikel 115 wird festgelegt, dass von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten der Betrag abzuziehen ist, um den die Verteidigungsausgaben 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen. Verteidigungsausgaben sind die im Einzelplan 14 (Bundesministerium der Verteidigung) des jeweiligen Haushaltsgesetzes veranschlagten Ausgaben.

Zu Artikel 3 (Artikel 143h)

Absatz 1

Satz 1 stellt klar, dass der Bund ein unselbständiges Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung mit einem Volumen von bis zu 500 Milliarden Euro errichten kann. Die Klarstellung ist geboten, da das Volumen der Kreditermächtigung insbesondere die Haushaltsgrundsätze der Einheit, Klarheit und Vollständigkeit berührt. Die Mittel des Sondervermögens dürfen ausschließlich der Finanzierung und Förderung von Investitionen in die Infrastruktur dienen. Investitionen sind insbesondere Investitionen im Sinne des § 10 Absatz 3 Nr. 2 Satz 2 HGrG (insbesondere Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans). Dies umfasst insbesondere die folgenden Bereiche: Zivil- und Bevölkerungsschutz, Verkehrsinfrastruktur, Krankenhaus-Investitionen, Investitionen in die Energieinfrastruktur, in die Bildungs-, Betreuung- und Wissenschaftsinfrastruktur, in Forschung und Entwicklung und Digitalisierung.

Gemäß Satz 2 sind Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 des Grundgesetzes auf die Kreditermächtigungen nicht zuwenden. Die Kreditermächtigungen sind dem Sondervermögen nur einmalig einzuräumen. Die Ermächtigung gestattet somit keine Ersetzung von „verwendeten“ Kreditermächtigungen bis zum angegebenen Höchstbetrag. Solche Ersetzungen unterfielen der Schuldenregel. Die Einräumung der Kreditermächtigungen für das Sondervermögen kann in beliebig vielen Vorgänge erfolgen.

Nach Satz 3 beträgt die Laufzeit des Sondervermögens 10 Jahre. Der Zeitraum beginnt mit Errichtung des Sondervermögens. Infrastrukturinvestitionsprojekte laufen häufig über einen längeren Zeitraum, der Hochlauf der Projekte benötigt einen gewissen Planungsvorlauf und der Bedarf an notwendigen Infrastrukturinvestitionen ist sehr hoch. Die Befristung des Sondervermögens auf zehn Jahre entspricht diesem Anliegen. Nach Ablauf dieses Zeitraumes tritt die Kreditermächtigung außer Kraft. Nachlaufende Abwicklungsvorgänge bleiben hiervon unberührt.

Satz 4 überlässt die Regelung des Näheren dem Bundesgesetzgeber.

Absatz 2

Dokument-Eigenschaft.

Nach dem Konnexitätsprinzip des Artikel 104a Absatz 1 GG folgt die Finanzierungszuständigkeit grundsätzlich der Aufgabenzuständigkeit. In Abweichung hiervon, wird dem Bund in Satz 1, aufgrund des großen Investitionsbedarfs der Länder, ausnahmsweise ermöglicht auch im Aufgabenbereich der Länder liegende Investitionen vollständig zu finanzieren. Die Aufgabenzuständigkeit der Länder für die Investitionen bleibt unberührt. Die Norm wirkt für den Bund hinsichtlich der Finanzierungszuständigkeit kompetenzbegründend. Ein Rückgriff auf andere Mitfinanzierungstatbestände ist nicht notwendig. Umfasst sind sowohl die Investitionen der Länder in ihre eigene Infrastruktur als auch Investitionen in die kommunale Infrastruktur. Der Umfang, in dem Investitionen der Länder finanziert werden können beträgt 100 Milliarden Euro. Die Norm ermächtigt zur Errichtung eines Sondervermögens des Bundes. Der Bund trägt daher die wirtschaftliche Last des Sondervermögens. Er trägt insbesondere auch die Zinslast für die im Rahmen des Sondervermögens aufgenommenen Kredite.

Es ist vorgesehen, dass die Rechte und Pflichten von Bund und Ländern sowie das Verfahren an der Aufbauhilfereordnung 2021 (AufbhV 2021) orientiert werden. Die AufbhV 2021 sieht u.a. für den Bund Prüfrechte, für das jeweilige Land Berichtspflichten vor, deren entsprechende Anwendung hier vorgesehen ist. Die damit einhergehende Durchbrechung der grundgesetzlich festgeschriebenen Zuständigkeitsordnung macht die Verankerung dieser Rechte und Pflichten auf Verfassungsebene erforderlich.

Satz 4 ermächtigt den Bundesgesetzgeber zur Regelung des Näheren mit Zustimmung des Bundesrates.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.