



Halle (Saale), den 04.06.2012

**Stellungnahme* anlässlich der Öffentlichen Anhörung am 06.06.2012 zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Feststellung eines
Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012
(Nachtragshaushaltsgesetz 2012)
Bundestagsdrucksachen 17/9040, 17/9649**

Inhalt des Gesetzentwurfes

Mit dem Gesetzentwurf über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan 2012 sollen vor allem die haushaltsmäßigen Voraussetzungen für die beschleunigte Bereitstellung von Mitteln für den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) geschaffen werden. *Die vorgezogene Einzahlung der ersten erhöhten Tranche in den ESM geht mit Mehrausgaben von 8,7 Mrd. Euro einher.* Zudem sollen weitere Anpassungen des Haushaltsplans, u. a. bei den Steuereinnahmen und den Zinsausgaben, vorgenommen werden.

Ermittlung der Konjunkturkomponente bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz

Im Jahr 2012 liegt die nach der Schuldenbremse (Artikel 115 GG, Artikel 115-Gesetz, Artikel 115-Verordnung) zulässige strukturelle Neuverschuldung bei knapp 1,6% des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die strukturelle Neuverschuldung ergibt sich aus den um finanzielle Transaktionen und um die Konjunkturkomponente bereinigten Ausgaben und Einnahmen. Bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz ist die Konjunkturkomponente an die

* An dieser Stellungnahme haben auch Dr. Götz Zeddies und Dr. Katja Drechsel mitgewirkt. Dr. Zeddies ist am IWH für die Analyse und Prognose der Öffentlichen Finanzen zuständig, Frau Dr. Drechsel für die Potenzialschätzung.

veränderte Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Haushaltsjahr anzupassen.

Zur Konjunkturkomponente im Haushaltsnachtragsgesetz 2012

Der im Nachtragshaushalt unterstellten Konjunkturkomponente i. H. v. –6,2 Mrd. Euro entspricht rechnerisch eine nominale Produktionslücke von knapp –39 Mrd. Euro im Jahr 2012.¹ In ihrer Frühjahrsprojektion vom 25.04.2012 geht die Bundesregierung mittlerweile jedoch von einer nominalen Produktionslücke i. H. v. –25,8 Mrd. Euro aus. ***Würde diese Produktionslücke zugrundegelegt, fiel die zulässige Nettokreditaufnahme um etwa 2 Mrd. Euro geringer aus als im Nachtragshaushalt für das Jahr 2012 angesetzt.***

Die Wirtschaftsforschungsinstitute haben in ihrem Frühjahrgutachten darauf hingewiesen, dass die Berechnung der nominalen Produktionslücke mit dem Verfahren, das bei der Haushaltsüberwachung nach dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt angewendet wird und das im Rahmen der Schuldenbremse vorgeschrieben ist, gegenwärtig zu wenig plausiblen Ergebnissen führt.² Eine Reihe von Indikatoren, zum Beispiel zur Kapazitätsauslastung oder zum Arbeitsmarkt, deutet vielmehr darauf hin, dass die deutsche Wirtschaft im Jahr 2012 kaum unterausgelastet, sondern annähernd normalausgelastet sein dürfte. ***Ginge man von einer Normalauslastung der deutschen Wirtschaft im Jahr 2012 aus, so wäre die Konjunkturkomponente der Neuverschuldung null und damit die zulässige Nettokreditaufnahme mit 44,6 Mrd. Euro um 6 Mrd. Euro niedriger als die im Nachtragshaushaltsgesetz angesetzten 50,6 Mrd. Euro.***

Zur Klassifizierung der Zahlungen an den ESM als finanzielle Transaktion

In dem Gesetzentwurf werden die Bareinzahlungen in den ESM als finanzielle Transaktion eingestuft, d. h. sie erhöhen im Kontext der Schuldenbremse den Verschuldungsspielraum des Bundes. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass diesen Zahlungen ein dauerhafter Vermögenszuwachs gegenübersteht. Ob dies der Fall sein wird, hängt jedoch vom weiteren Verlauf der Schuldenkrisen in einigen Ländern des Euroraums ab. Käme es zu Verlusten des ESM, etwa weil Krisenländer Kredite des ESM nicht zurückzahlen können, würde ein entsprechender Vermögensverlust eintreten. Daher sollte – unabhängig von der gesetzeskonformen Berechnung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme – bei der tatsächlichen Neuverschuldung zumindest einen Abschlag einkalkuliert werden. Würden die Einzahlungen in den ESM nicht als finanzielle Transaktion eingestuft, so läge die für das Jahr

¹ Die ursprünglich angesetzte nominale Produktionslücke i. H. v. 33,3 Mrd. Euro wurde, wie in § 4 der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes (Art 115V) vorgesehen, aufgrund einer veränderten Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Haushaltsjahr um –5,5 Mrd. Euro korrigiert.

² Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2012): Deutsche Konjunktur im Aufwind – Europäische Schuldenkrise schwelt weiter, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2012, München, Kapitel 4.

2012 maximal zulässige Neuverschuldung um weitere rund 9 Mrd. Euro niedriger. Unter Annahme einer geschlossenen Produktionslücke (Normalauslastung) beliefe sich die maximal zulässige Neuverschuldung nur auf 35,4 Mrd. Euro. Die im Nachtrag zum Bundeshaushaltsplan 2012 angesetzte Nettokreditaufnahme von 34,8 Mrd. Euro kommt diesem Wert recht nahe.

Zur Plausibilität des Ansatzes für die tatsächliche Nettokreditaufnahme

Die Steuereinnahmen des Bundes sind im vorliegenden Gesetzentwurf vermutlich zu niedrig angesetzt. So liegen die eingestellten Steuereinnahmen des Jahres 2012 niedriger als vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ im Mai 2012 geschätzt. Dessen Schätzung basiert auf der Annahme eines real stagnierenden Bruttoinlandsproduktes im ersten Quartal 2012. Aufgrund des nun bekannten kräftigen Produktionszuwachses um 0,5% im ersten Quartal dürfte der bei der Steuerschätzung unterstellte Zuwachs des nominalen Bruttoinlandsproduktes für 2012 auch zu niedrig sein. Bei der mittlerweile zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und angesichts der jüngsten Tariflohnerhöhungen dürften die Steuereinnahmen im Jahr 2012 stärker expandieren als vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ prognostiziert. So sollte sich der Bundeshaushalt einnahmeseitig günstiger entwickeln als noch im Frühjahr zu erwarten gewesen ist. Ausgabeseitig dürften zwar die Lohnzuwächse im öffentlichen Dienst zu Buche schlagen, für Entlastung sorgen aber die derzeit günstigen Finanzierungsbedingungen. Die Zinsausgaben sind im Nachtrag zum Bundeshaushaltsplan 2012 vermutlich noch zu hoch angesetzt. ***Das Defizit des Bundes dürfte aufgrund dieser Entwicklungen geringer ausfallen als im Nachtragshaushalt angesetzt.***

Bewertung

Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2012 erhöht sich die Nettokreditaufnahme des Bundes von 26,1 Mrd. Euro auf 34,8 Mrd. Euro. Formal werden zwar die Regeln der Schuldenbremse eingehalten; nach den Berechnungen der Bundesregierung liegt die Obergrenze für die Nettokreditaufnahme bei 50,5 Mrd. Euro. Aber die Bundesregierung geht hierbei davon aus, dass die konjunkturelle Lage Deutschlands ungünstiger ist als in ihrer eigenen Frühjahrsprojektion unterstellt und auch ungünstiger, als es die Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrem Frühjahrgutachten diagnostiziert haben.

Die Bundesregierung begründet die Notwendigkeit der zusätzlichen Nettokreditaufnahme mit den Zahlungen an den ESM; verglichen mit dem ursprünglichen Haushaltsplan erhöht sich die Nettokreditaufnahme in etwa in Höhe der Zahlungen an den ESM. Damit verschafft sich die Bundesregierung zusätzliche Ausgabenspielräume, denn unter Berücksichtigung der gegenwärtigen konjunkturellen Entwicklung dürften die Einnahmen des Bundes zu niedrig und die Ausgaben zu hoch angesetzt sein. ***Zusätzliche diskretionäre Maßnahmen, die gegebenenfalls auch das strukturelle Defizit beeinflussen würden, wären somit mit dem Haushaltsansatz für die Nettokreditaufnahme vereinbar. Angesichts der in der Krise auch***

in Deutschland erheblich gestiegenen öffentlichen Verschuldung, der erheblichen Unsicherheit über die künftige Belastung der öffentlichen Haushalte durch die Schuldenkrise in einigen Ländern des Euroraums und der ohnehin auch im ursprünglichen Haushaltsansatz schon wieder abnehmenden Konsolidierungsbemühungen der Bundesregierung ist die Ausweitung der Nettokreditaufnahme kritisch zu beurteilen. Es wäre vielmehr zu begrüßen, wenn die Bundesregierung auf zu erwartende konjunkturelle Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben mit einer Reduktion der Nettokreditaufnahme reagieren bzw. die ESM-Zahlungen nur partiell kreditfinanzieren würde.