

Haushaltsausschuss
unkorrigiertes
Stenografisches Protokoll

50. Sitzung

Montag, dem 21. März 2011, 11.30 bis 14.00 Uhr

Sitzungsort: Berlin, Paul-Löbe-Haus,
Europasaal: 4.900

Vorsitz: Petra Merkel (Berlin), MdB

TAGESORDNUNG:

EINZIGER PUNKT DER TAGESORDNUNG

Öffentliche Anhörung zum

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Artikel 115-Gesetzes**

BT-Drucksache 17/4666(neu)

dazu: Ausschussdrucksache 17(8)2946 (Anlage 1)
Ausschussdrucksache 17(8)zu2946 (Anlage 2)

Liste der Sachverständigen
für die öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses
21. März 2011

Bundesrechnungshof
MR BRH Dieter Hugo

Karsten Wendorff
Deutsche Bundesbank

Prof. Dr. Kai Carstensen
Ifo Institut für Wirtschaftsforschung

Prof. Dr. Joachim Scheide
Institut für Weltwirtschaft

Dr. Carsten-Patrick Meier
Kiel Economics

Prof. Dr. Oliver Holtemöller
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

Dr. Rainer Kambeck
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Dr. Katja Rietzler
Rietzler Economics

Dr. Jens Clausen
Sachverständigenrat zur Begutachtung
der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

Sitzung des Ausschusses Nr. 8 (Haushaltsausschuss)
Montag, 21. März 2011, 11:30 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
CDU/CSU		CDU/CSU	
Barthle, Norbert		Brand, Michael	.....
Brackmann, Norbert		Brandl Dr., Reinhard	.....
Fischer (Karlsruhe-Land), Axel E.	Brinkhaus, Ralph	.....
Frankonhauser, Herbert	Flosbach, Klaus-Peter	.....
Funk, Alexander	Holzenkamp, Franz-Josef	.....
Herrmann, Jürgen		Kieswötter, Roderich	.....
Kalb, Bartholomäus	Kudla, Bettina	
Karl, Alois	Maag, Karin	.....
Klein, Volkmar	Meister Dr., Michael	.....
Kruse, Rüdiger	Michelbach Dr. h.c. Hans	.....
Luther Dr., Michael		Kupprecht (Weiden), Albert	.....
Mattfeldt, Andreas		Schnieder, Patrick	.....
Rehberg, Eckhardt		Spahn, Jens	.....
Schirmbeck, Georg	Tillmann, Antje	
Schulte-Drüggelte, Bernhard		Vogelsang, Stefanie	.....
Willsch, Klaus-Peter	Weiß (Emmendingen), Peter	.....

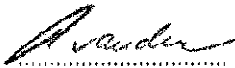
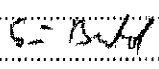
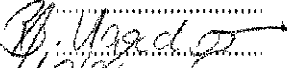
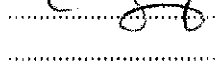
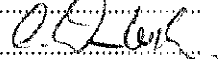
Tagungsbüro

Seite 2

Sitzung des Ausschusses Nr. 8 (Haushaltsausschuss)
Montag, 21. März 2011, 11:30 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
SPD		SPD	
Brandner, Klaus		Arndt-Brauer, Ingrid	.....
Brinkmann (Eildesheim), Bernhard	Bartol, Sören	
Daukert Dr., Peter	Binding (Heidelberg), Lothar	.....
Hagedorn, Bettina		Mollmann, Gerd	.....
Hagemann, Klaus		Evers-Meyer, Karin	.....
Kahrs, Johannes	Hinz (Essen), Petra	.....
Merkel (Berlin), Petra		Poll, Joachim	.....
Schneider (Erfurt), Carsten		Roth (Heringen), Michael	.....
Schurer, Ewald	Scheelen, Bernd	.....
Schwanitz, Rolf	Sieling Dr., Carsten	.....
FDP		FDP	
Flach, Ulrike	Ahrendt, Christian	.....
Fricke, Otto	Döring, Patrick	.....
Haustein, Heinz Peter	Link (Heilbronn), Michael	.....
Koppelin Dr. h.c., Jürgen		Piltz, Gisela	.....
Toncar, Florian	Spatz, Joachim	.....
Winterstein Dr., Claudia		Thomae, Stephan	

Tagungsbüro

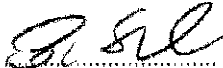

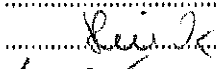

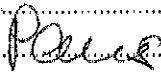
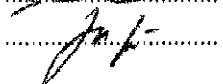
Seite 3

Sitzung des Ausschusses Nr. 8 (Haushaltsausschuss)

Montag, 21. März 2011, 11:30 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

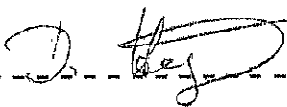
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Bartsch Dr., Dietmar		Bluhm, Heidrun	.....
Bockhahn, Steffen	Höll Dr., Barbara	.....
Claus, Roland	Kipping, Katja	.....
Leutert, Michael	Kunert, Katrin	.....
Löttsch Dr., Gesine	Sharma, Raju	.....
<u>BÜ90/GR</u>		<u>BÜ90/GR</u>	
Bonde, Alexander		Nouripour, Omid	.....
Hinz (Herborn), Priska		Ostendorff, Friedrich	.....
Kindler, Sven-Christian		Paus, Lisa	
Kühn, Stephan		Sarrazin, Manuel	.....

Anwesenheitsliste der Sachverständigen
zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 21. März 2011
(BT Drucksache 17/4666 neu)

Sachverständige/r

Unterschrift


MR BRH Dieter Hugo
Bundesrechnungshof



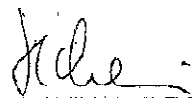
Karsten Wendorff
Deutsche Bundesbank



Prof. Dr. Kai Carstensen
Ifo Institut für Wirtschaftsforschung



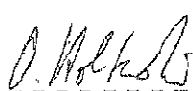
Prof. Dr. Joachim Scheide
Institut für Weltwirtschaft



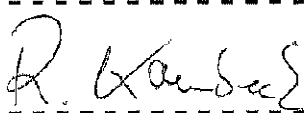
Dr. Carsten-Patrick Meier
Kiel Economics



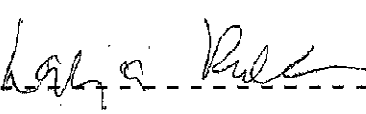
Prof. Dr. Oliver Holtemüller
Martin-Luther-Universität
Halle-Wittenberg



Dr. Rainer Kambeck
Rheinisch-Westfälisches Institut für
Wirtschaftsforschung



Dr. Katja Rietzler
Rietzler Economics



Dr. Jens Clausen
Sachverständigenrat zur Begutachtung
der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

entschuldigt

(Beginn: 11.33 Uhr)

Vorsitzende Petra Merkel: Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat in seiner 46. Sitzung am 23. Februar 2011 einvernehmlich beschlossen, eine öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikel 115-Gesetzes durchzuführen.

Ich rufe den **einzigen Punkt der Tagesordnung** auf:

Öffentliche Anhörung zu dem

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikel 115-Gesetzes

BT-Drucksache 17/4666 (neu)

Federführend:

Haushaltsausschuss

Mitberatend:

Rechtsausschuss

Finanzausschuss

Ausschuss für Wirtschaft und Technologie

Berichterstatter:

Abg. Norbert Barthle (CDU/CSU)

Mitberichterstatter/in:

Abg. Carsten Schneider (Erfurt) (SPD)

Abg. Otto Fricke (FDP)

Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE)

Abg. Alexander Bonde (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Zu dieser Veranstaltung darf ich die eingeladenen Sachverständigen besonders herzlich willkommen heißen. Herzlichen Dank für Ihre Teilnahme und Ihre schriftlichen Stellungnahmen, die wir als wichtigen Beitrag für unsere Arbeit betrachten! Herr Dr. Clausen, benannt von der SPD-Fraktion, hat sich heute Morgen wegen Erkrankung entschuldigt. Ebenso willkommen heiße ich selbstverständlich auch die Vertreterinnen und Vertreter der mitberatenden Ausschüsse.

Gestatten Sie mir, vor Eintritt in die eigentliche Thematik noch einige Anmerkungen zur Organisation und zum Ablauf der Anhörung zu machen. Die Stellungnahmen der Sachverständigen sind ausgelegt. Sie

wurden zur Ausschussdrucksache 2946 zusammengefasst - die Stellungnahme von Herrn Dr. Kambeck trägt die Nr. „Zu 2946“ - und dienen als Grundlagen für die Fragen.

Da die Abgabe von Eingangsstatements nicht vorgesehen ist, tritt der Ausschuss sofort in die erste Fragerunde ein. In der ersten Fragerunde kommen zunächst die haushaltspolitischen Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen als Berichterstatter zu Wort. Gemäß der Obleutevereinbarung werde ich bei dieser Anhörung auch in den weiteren Fragerunden jede Fraktion einmal das Frage-recht ausüben lassen. Nach der ersten Runde bitte ich die Obleute, die Koordination der weiteren Fragerunden zu übernehmen und mir die Fragestellerinnen und Fragesteller ihrer Fraktionen auch aus den mitbera-tenden Ausschüssen zu benennen.

Die sich bereits in den vergangenen Anhörungen bewährte Regel, dass jede Frage-stellerin bzw. jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an ein und denselben Sachver-ständigen oder aber höchstens jeweils eine Frage an zwei Sachverständige richten kann - also zwei an einen oder eine an zwei -, gilt auch bei dieser Anhörung. Weitere Fragen sind dann in der nächsten Frage-runde möglich.

Norbert Barthle (CDU/CSU): Ich will mich zunächst im Namen der CDU/CSU-Fraktion bei den Sachverständigen ganz herzlich bedanken, dass Sie uns an diesem Montagmorgen zur Verfügung stehen. Ich erhoffe mir durch diese Anhörung weitere Aufklärung in der Frage des Umgangs mit der Schuldengrenze. Wir begrüßen die Ver-ankerung der Schuldengrenze im Grundge-setz. Die Bundesregierung hat sich dafür entschieden, sowohl den Ausgangspunkt als auch den Endpunkt dieser Schuldenregel gesetzlich festzulegen. Darauf sollen, wie Sie wissen, gleichmäßige Abbauschritte folgen.

Ich möchte eine Frage an zwei Experten richten, und zwar an Herrn Professor Dr. Kai Carstensen und an Herrn Professor Dr. Oliver Holtemöller. Ich möchte Sie ganz allgemein fragen, wie Sie es im Hinblick auf die Zielgröße der Schuldengrenze bewerten, dass die Bundesregierung dieses Verfahren gewählt hat, und wie sich dieses Verfahren aus Ihrer Sicht auf die Folgejahre auswirkt, und zwar in Bezug auf die Anpassungs-schritte und auf unterschiedliche konjunktu-relle Entwicklungen. Es kann schließlich bes-sere und schlechtere konjunkturelle Ent-

wicklungen geben. Man darf nicht davon ausgehen, dass wir immer so schöne Zuwachsraten verzeichnen, wie dies zurzeit der Fall ist. Das könnte auch anders laufen. Wie bewerten Sie also die Auswirkungen dieser Entscheidung auf die Schuldengrenze bzw. die Schuldenregel?

Sachverständiger Prof. Dr. Kai Carstensen (Institut für Wirtschaftsforschung e. V.): Ich bin mir leider nicht ganz sicher, ob ich die Frage richtig verstanden habe. Denn die Schuldengrenze wird nicht von der Konjunktur bestimmt. Sie meinen wahrscheinlich die nachträgliche Revision des Abbaupfades. Dazu kann es natürlich immer kommen, wenn man im Nachhinein feststellt, dass zum Beispiel das Jahr 2011, 2012 oder 2013 weitaus schlechter läuft als gedacht. Dann wird man auch im Rahmen der Schätzung des Produktionspotenzials zu dem Ergebnis kommen, dass es geringer ist als bisher gedacht. Dies würde sich wiederum auf die Feststellung des aktuellen strukturellen Defizits niederschlagen, welches in diesem Fall höher wäre als momentan gedacht.

Zu einem solchen Problem kommt es immer, wenn man strukturelle Komponenten schätzt, und zwar insbesondere dann, wenn es sich um unbeobachtbare Größen handelt. Man muss zunächst einmal ein Modell aufstellen; schließlich handelt es sich hierbei um modellhaftes Denken. Im nächsten Schritt wird geschätzt. Ein Produktionspotenzial oder auch ein strukturelles Haushaltsdefizit sind immer geschätzte, unbeobachtbare Größen, denen ein Modell zugrunde liegt. Typischerweise ist im Nachhinein mit Revision zu rechnen, weil man normalerweise von einem glatten Trend ausgeht. Einen glatten Trend generiert man, indem man ihm gleitende Durchschnitte aktueller, zukünftiger und vergangener Werte zugrundelegt. Da die zukünftigen Werte erst später bekannt werden, ist eine Revision notwendig.

Sachverständiger Prof. Dr. Oliver Holtemöller (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Wirtschaftsforschung Halle): Wenn ich Sie richtig verstanden haben, dann fragten Sie nach einer Einschätzung, ob das gewählte Verfahren mit dem Geist der Schuldenregel - so lautet auch die Formulierung im Gesetzentwurf - vereinbar ist. Ich würde es so einschätzen, dass die Vorgehensweise der Bundesregierung im Prinzip dem Geist und dem Sinn der Schul-

denregel entspricht. Nach meiner Einschätzung handelt es sich hierbei mehr oder weniger um Verfahrensfragen. In Bezug auf diese Verfahrensfragen muss man zu einer Einigung kommen. Sie haben aber nicht die Größenordnung, um die Sinnhaftigkeit des gesamten Verfahrens infrage zu stellen.

Herr Carstensen hat bereits ausgeführt, dass es sich bei der Verfahrensweise in Bezug auf die Schuldenregel um Größen handelt, die wir nicht kennen. Man muss also ein Verfahren entwickeln, um diese Größen zu quantifizieren. Aus meiner Sicht ist es wichtig, dass ein solches Verfahren bestimmte Kriterien erfüllt. In erster Linie muss es transparent, also nachvollziehbar, sein. Weiterhin erfordert es eine gewisse Planbarkeit im ökonomischen Handeln. Das heißt, es darf nicht zu unmittelbaren, stetigen Anpassungen kommen, sobald neue Informationen bekannt werden.

Ich komme zu einem weiteren zentralen Punkt: Es muss das Grundprinzip eingehalten werden, dass die konjunkturelle Komponente der Verschuldung über die Jahre tatsächlich einen Mittelwert von null aufweist. Wenn dieses Kriterium erfüllt ist - das sehe ich bei der momentanen Vorgehensweise als gegeben an -, dann wird nach meiner Einschätzung dem Sinn und dem Geist der Schuldenbremse entsprochen. Das bedeutet nicht, dass alle Bestandteile der gewählten Vorgehensweise perfekt sind. Es gibt mit Sicherheit Punkte, die man verbessern könnte. Diese beziehen sich aber eher auf die Identifizierung der Produktionslücke und auf Begriffsdefinitionen, zum Beispiel im Bereich der finanziellen Transaktionen. Darüber können wir später vielleicht noch sprechen.

Carsten Schneider (Erfurt) (SPD): Den Damen und Herren Sachverständigen gilt mein Dank dafür, dass Sie an der heutigen Anhörung teilnehmen und uns Ihre Stellungnahmen zugeleitet haben.

Unsere Fragen werden drei Punkte tangieren: erstens die Strukturkomponente, zweitens die Konjunkturkomponente und drittens die Komponente der finanziellen Transaktionen.

Meine erste Frage bezieht sich auf die Strukturkomponente und vor allen Dingen auf den Ausgangswert des Haushaltsjahres 2010. Diese Frage richtet sich an den Bundesrechnungshof, also an Herrn Dieter Hugo: Halten Sie die Festlegung des strukturellen Defizits des Haushaltsjahres 2010 der Bun-

desregierung und damit auch den Ausgangspunkt für den Abbaupfad für gerechtfertigt, und zwar - so wie Herr Professor Holtemüller das eben genannt hat - im Sinne und Geiste des Gesetzes?

Die zweite Frage richtet sich an Herrn Wendorff - der Kernpunkt in Ihrer Stellungnahme ist die Frage nach dem Ausgangspunkt für das strukturelle Defizit -: Ist es das Soll oder das Ist, oder ist es das Halbsoll, wie die Bundesregierung es im Rahmen der Haushaltsaufstellung festgelegt hat? Sie zeigen in Ihrer Stellungnahme auch auf, dass die Bundesregierung selbst für die fünf Konsolidierungsländer insbesondere das Istergebnis des Haushaltsjahres 2010 als Grundlage für den Konsolidierungspfad bis 2020 nimmt. Wäre es da nicht konsequent und konsistent, dies im Hinblick auf unsere Verantwortung für den Bundeshaushalt auch so zu halten?

Sachverständiger Dieter Hugo (Bundesrechnungshof): Ihre Frage bezieht sich auf den Startwert 2010. Es ist so, dass die neue Schuldenregel quasi aus zwei Blöcken besteht: Zum einen besteht sie aus dem Wirkbetrieb, der ab 2016 gilt; dort haben wir eine strukturelle NKA-Obergrenze von 0,35 Prozent des BIP einzuhalten. Zum anderen besteht sie aus der Sonderregelung des Art. 143 d GG, der letzten Endes den Abbaupfad für den Zeitraum 2011 bis 2016 konkretisiert.

Wenn wir uns die NKA der Jahre 2010 und 2011 sowie die Eckwerte des Jahres 2012 ansehen, ist folgende Situation zu erkennen: Wir haben 2010 ein NKA-Ist von 44,0 Milliarden Euro. Der Abbaupfad, der von der Bundesregierung im Sommer 2010 für die Folgejahre ermittelt worden ist, sieht für 2011 eine strukturelle Obergrenze von 45,6 Milliarden Euro vor. Wenn man dann noch die Konjunkturkomponente und den Saldo der finanziellen Transaktionen berücksichtigt, kommt man sogar auf einen Wert von 53 Milliarden Euro. Im Hinblick auf die Obergrenzen bedeutet dies, dass der Gesetzgeber für das Haushaltsjahr 2011 eine Summe von 9 Milliarden Euro über dem Ist hätte veranschlagen können. Das hat er nicht gemacht. Er hat letzten Endes 48,4 Milliarden Euro veranschlagt. Es stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, ob dies wirklich im Sinne des Verfassungsgesetzgebers war, der schließlich in Art. 143 d Abs. 1 Satz 6 Grundgesetz ausdrücklich darauf hingewie-

sen hat, dass 2011 mit dem Abbau des bestehenden Defizits begonnen werden soll. Das haben wir in unserer Stellungnahme erläutert.

Bei einer wörtlichen Auslegung bedeutet das: Die verfassungsrechtliche Regelung stellt bereits nach ihrem Wortlaut auf das Istergebnis und nicht auf einen Planwert ab. Der Planwert, der im Juni 2010 von der Bundesregierung als voraussichtliches Ist für das Haushaltsjahr 2010 vorausgesetzt wurde, lag bei 65,2 Milliarden Euro. Das bedeutet eine Differenz von 21 Milliarden Euro zwischen der Grundlage, die die Bundesregierung ursprünglich für ihren Abbaupfad genommen hat, und dem Ist nach dem Jahresabschluss 2010 in Höhe von 44,0 Milliarden Euro. Insofern stellt sich in der Tat die Frage, ob es sinnvoll oder zumindest überlegenswert wäre, diesen Abbaupfad neu zu berechnen. Wir halten das verfassungsrechtlich für möglich, wenngleich es im Grundgesetz nicht vorgeschrieben ist. Die Frage, ob ein Verzicht auf eine Neuberechnung verfassungswidrig wäre, kann letzten Endes nur das Bundesverfassungsgericht im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens beurteilen. Nach unserer Auffassung ist die Neuberechnung nicht nur erlaubt, sondern auch zielgerichtet.

Sachverständiger Karsten Wendorff (Deutsche Bundesbank): Ich schließe mich der Einschätzung des Bundesrechnungshofs grundsätzlich an. Das gilt sowohl für die Abbaupfade des Bundes als auch für die der Länder. Aus meiner Sicht - das haben wir seit dem vergangenen Juni, beispielsweise in den Monatsberichten, bereits mehrfach betont - ermöglicht gerade die Aktualisierung des Pfades den intendierten gleichmäßigen Defizitabbau. Das bedeutet, bei einem schlechteren Ergebnis hätte man von einem höheren Pfad aus einsteigen müssen. Vor dem Hintergrund des günstigeren Ergebnisses kann man jetzt von dem niedrigeren Pfad aus einsteigen.

Im Gegensatz zu häufig vorgebrachten anderslautenden Argumenten trägt gerade die Anpassung zur Stetigkeit in der Finanzplanung bei. Bereits in der Diskussion vom Oktober letzten Jahres haben wir uns für den Anpassungspfad eingesetzt. In diesem Zusammenhang wurden Bedenken dahin gehend geäußert, dass zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen getroffen werden müssten. Das haben wir allerdings nicht so gesehen. Die neuen Planungen der Bundesregie-

rung zeigen in der Tat, dass im Wesentlichen an den Maßnahmen festgehalten wurde. Der Pfad läuft angepasster und niedriger. Das hängt damit zusammen, dass sich die strukturelle Revision, also die günstigere Entwicklung im Jahr 2010, in den Folgejahren fortsetzt; insofern müssen keine Anpassungen an der Politik durch die Anpassung des Pfades vorgenommen werden. Das führt zu einer verstärkten Stetigkeit der Finanzpolitik.

Diese Intention zeigt sich auch bei einem Blick auf die alte Schuldenregel, die für ungenügend erachtet wurde. Die in großem Konsens erfolgten Änderungen hatten die Verschärfung der alten Regel zum Ziel. Betrachtet man die alte Regel mit der investiven Obergrenze, die als zu schwach empfunden wurde, vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, stellt man keine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts fest. Demnach hätte die alte Regel im Prinzip Rechtskraft. Der Pfad der alten Regel liegt deutlich unter dem nicht angepassten Pfad der neuen Regel. Das heißt, würde man den Pfad nicht anpassen, hätte man im Vergleich zu den alten Planungen bis 2013 signifikant höhere Schuldenspielräume in der Größenordnung von 45 Milliarden Euro. Das entspricht aus unserer Sicht nicht der ursprünglichen Intention, die Regel zu verschärfen.

Häufig wird argumentiert, die Planungen lägen deutlich unter der Obergrenze. Daher wird ein Sicherheitsabstand eingehalten. - Aus unserer Sicht ist ein Sicherheitsabstand von besonderer Bedeutung, quasi als Luft zum Atmen bei plötzlichen haushaltsmäßigen Überraschungen. Ziel sollte es allerdings sein, nicht den Pfad, sondern bedarfsweise die Finanzpolitik anzupassen.

Wenn man den Pfad nicht anpassen und die Haushaltsplanungen wie gehabt umsetzen würde, dann würden auf dem Kontrollkonto positive Buchungen in einer Größenordnung bis zu 50 Milliarden Euro eingehen. Das sind zusätzliche Schuldenspielräume, die künftig bedarfsweise zu einer höheren Verschuldung führen könnten; insofern reicht es nicht, den Pfad oben zu lassen und nur in den Planungen und Ergebnissen unter dem Pfad herzulaufen. Es wäre gemäß der Regelintention, auch den Pfad nach unten zu nehmen.

Dr. h. c. Jürgen Koppelin (FDP): Meine Fragen gehen an Herrn Professor Dr. Scheide und an Herrn Wendorff.

Im Einleitungsteil des Gesetzentwurfs der Sozialdemokraten heißt es, dass sich der Finanzminister Ermessensspielräume zubilligt. Das nehme ich zunächst als Behauptung so hin. Aber: Braucht ein Finanzminister nicht Ermessensspielräume? Man sollte den Schuldenabbau oder die Schuldenbremse nicht separat betrachten, sondern man muss das Ganze doch im Zusammenhang sehen. Ich denke beispielsweise an den Vermittlungsausschuss - Stichwort „Hartz IV“ -, wo plötzlich eine Zahl von 7 Milliarden Euro im Raume steht. Dieses Geld muss irgendwoher kommen. Braucht der Finanzminister insofern nicht auch Ermessensspielräume? Würden Sie ihm die zubilligen?

Im Gesetzentwurf der Sozialdemokraten wird von Geist und Sinn der Schuldenbremse gesprochen. Meine Bitte richtet sich an beide Herren, uns aus ihrer Sicht etwas von Geist und Sinn der Schuldenbremse zu erzählen.

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Scheide (Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel): Zu den Ermessensspielräumen: Diese Regel ist unter anderem eingeführt worden, damit Ermessensspielräume eingeengt werden können; ansonsten könnte man einfach von Tag zu Tag willkürliche Einschätzungen vornehmen und danach die Politik ausrichten. Das ist durch dieses Gesetz ausgeschlossen. Die Verfahren sind klar vorgeschrieben, zum Beispiel, wie das strukturelle Defizit berechnet wird. Im Rahmen der Schätzung gibt es einige Stell-schrauben, mithilfe derer das Ergebnis verändert werden kann. Das muss nicht unbedingt Ausdruck einer Manipulation oder der Ausschöpfung eines Ermessensspielraums sein. Es liegt in der Natur der Sache, dass diese Schätzungen unsicher sind. In diesem Zusammenhang sollten alle Beteiligten, unter anderem die Forschungsinstitute, darauf achten, dass Manipulationen unterbleiben und die Regeln eingehalten werden; insofern sollte man dem Finanzminister keine allzu großen Ermessensspielräume zugestehen. Hier sind die Regeln eindeutig.

Zum Geist der Schuldenbremse: Im Rahmen der aktuellen europäischen Debatte möchte Deutschland anderen Ländern gerne vorschreiben, wie man Finanzpolitik betreibt und Schulden mittelfristig begrenzt. In diesem Zusammenhang wäre es gut, wenn Deutschland bei der Ausführung der Schuldenbremse Vorbildcharakter hätte und sie tatsächlich einhalten würde. Es kommt da-

rauf an, die Staatsverschuldung mittelfristig zu begrenzen oder, besser noch, zurückzuführen. Das Erreichen dieses Ziels ist der Geist der Schuldenbremse.

Sachverständiger Karsten Wendorff (Deutsche Bundesbank): Aus meiner Sicht ging der Einführung der Schuldenbremse die Feststellung der Tatsache voraus, dass der Schuldenstand in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitverlauf kontinuierlich und stark gestiegen war und das Nettovermögen des Staates aufgezehrt worden war. Hierzu gehörte auch die Überzeugung, dass die bestehende Schuldenregel nicht ausgereicht hat, um diesen Prozess zu stoppen. Man hat festgestellt, dass es im politischen Prozess tendenziell eine Verschuldungsneigung am aktuellen Rand gibt, obwohl man sich einig ist, dass man mittel- und langfristig für solide Staatsfinanzen einsteht. Man hat neue Regeln beschlossen, um eine stärkere Selbstbindung der Politik am aktuellen Rand zu gewährleisten. Das ist die Basis der Neuregelung.

Man war der Auffassung, dass die Umsetzung bei der alten Regel mit ihren umfassenden Ausnahmetatbeständen letztlich zu einem immer höheren Schuldenstand und einer immer höheren Zinsbelastung der öffentlichen Finanzen geführt hat. Aus Sicht der Notenbank ist das nachdrücklich zu unterstützen. In Europa sehen wir derzeit eindrucksvoll, wie wichtig solide Staatsfinanzen in den einzelnen Mitgliedstaaten sind.

Bezüglich des Geistes der Schuldenbremse und des Abbaupfads schließe ich mich Herrn Hugo vom Bundesrechnungshof an, der dargelegt hat, dass man am Ergebnis 2010 anknüpft. Im Hinblick auf das Ergebnis bestand angesichts der konjunkturellen Situation eine hohe Unsicherheit; deswegen hat man den Startpunkt flexibel gelassen. Letztlich galt es aber, am Ergebnis anzuknüpfen und, davon ausgehend, einen stetigen Defizitabbaupfad zu generieren.

Eine letzte Anmerkung zu den Ermessensspielräumen. Man braucht in der Finanzpolitik Spielräume, sowohl konjunkturell als auch strukturell; deswegen sind keine Zielwerte, sondern Obergrenzen vorgegeben. Mit einem entsprechenden Sicherheitsabstand kann man vor diesem Hintergrund finanziell beliebig agieren, Spielräume schaffen und kurzfristig höhere Defizite zulassen, solange man die Obergrenzen nicht überschreitet.

Dr. Dietmar Bartsch (DIE LINKE): Auch ich möchte mich im Namen der Linken bei den Sachverständigen für die Stellungnahmen bedanken.

Es ist bekannt, dass wir die Schuldenbremse eher kritisch betrachten - ich habe vorhin beim Kollegen Koppelin herausgehört, dass auch er eine kritische Komponente sieht -, ohne dass wir gegen Haushaltskonsolidierung sind. Fakt ist, dass es um einen Aspekt noch verbliebener politischer Gestaltungsräume geht.

Ich möchte zunächst sehr allgemeine Fragen an Frau Dr. Rietzler und Herrn Professor Carstensen richten: Sehen Sie dieses Thema als eine Schlüsselfrage an? Was spricht dafür und was spricht dagegen, den Ausgangswert und den Abbaupfad der Schuldenbremse entsprechend dem inzwischen festgelegten Istbetrag der Nettokreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2010 rückwirkend anzupassen?

Sachverständige Dr. Katja Rietzler (Rietzler Economics): Die Schuldenbremse wurde eingeführt, um die Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik zu erhöhen; insofern gibt es Argumente dafür, an dem niedrigeren Istbetrag festzuhalten. Die Politik muss sich an der Intention der Schuldenbremse orientieren. Damit vermeidet man den Verdacht, dass die Schuldenbremse schon von Anfang an aufgeweicht wird.

Man kann auch für Glaubwürdigkeit sorgen, wenn man die Planung an dem niedrigeren Wert orientiert, sich aber rechtlich weiterhin den höheren Wert als Puffer vorbehält. Damit verschafft man sich Spielräume in konjunkturell schlechteren Phasen. Im Moment nimmt sich die Situation günstig aus; aber das muss nicht immer so sein. Ich möchte an die ersten Jahre des letzten Jahrzehnts erinnern. Konjunkturell stand man sehr schlecht da und musste prozyklisch Ausgaben kürzen, ohne dass man beim Defizit große Erfolge zu verzeichnen hatte. Angesichts dessen halte ich einen Puffer für sehr wichtig. Man sollte sich bei der Planung an dem niedrigeren Wert orientieren, wohl wissend, dass man die Reserven zur Verfügung hat.

Sachverständiger Prof. Dr. Kai Carstensen (Institut für Wirtschaftsforschung e. V.): Sie möchten wissen, ob es sich um eine Schlüsselfrage handelt. Ich glaube nicht, dass der Startpunkt für den Abbaupfad eine

Schlüsselfrage im Bereich der Schuldengrenze ist. Die Schuldengrenze selbst ist der Schlüssel. Die Schuldengrenze ist eine sehr wichtige Neuerung gegenüber der früheren Praxis; denn sie erlaubt mittelfristig nur eine minimale strukturelle Neuverschuldung pro Jahr. Dies gilt auch vor dem Hintergrund der aktuellen Staatsschuldenkrise, die zeigt, wie wichtig es ist, vorzusorgen und die Verschuldung in guten Zeiten so weit abzubauen, dass Staaten auch in schlechten Zeiten finanziell handlungsfähig bleiben. Das ist der entscheidende Punkt.

Die genaue Festlegung des Abbaupfades halte ich für nicht ganz so wichtig. Die Eröffnung von Schuldenspielräumen, die ein höherer Startpunkt in sich trägt, muss aber nicht zwangsläufig dazu führen, dass diese Schuldenspielräume genutzt werden. Die zentrale Frage lautet: Wenn ein höherer Startpunkt und damit ein höherer Abbaupfad vorliegt, wird dieser dann vollständig in Anspruch genommen oder nicht? Das ist am Ende eine politische Frage, die die jeweilige Bundesregierung zu beantworten hat; sie hat dann ihre Antwort gegenüber dem Parlament und der Bevölkerung zu verantworten.

Der tatsächliche Startpunkt, so wie er jetzt gewählt ist, erscheint mir mit Blick auf die Stetigkeit und Planungssicherheit zumindest nachvollziehbar. Ich würde nicht so weit gehen, zu sagen, dass es der allein richtige Startpunkt ist; ich könnte mir auch eine Nachjustierung des Startpunkts auf 44 Milliarden Euro vorstellen. Ich denke aber, dass das - soweit ich die Juristen verstehe - juristisch nicht festgelegt ist. Es steht der jeweiligen Bundesregierung frei, einen höheren Startpunkt für den Abbaupfad zu wählen, da zur Zeit der Haushaltsaufstellung offensichtlich von einem anderen Plan auszugehen war. Es wurde schon darüber gesprochen, dass es große Revisionen und auch große Unsicherheiten gab.

Ich denke, dass das von der Bundesregierung gewählte Verfahren hinzunehmen ist; es scheint mir aber, wie ich in der Stellungnahme geschrieben habe, nicht besonders ehrgeizig zu sein. Mit Blick auf den Defizitabbau sollte die Finanzpolitik aber ehrgeizig sein; das scheint mir der zentrale Punkt zu sein.

Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe Fragen zum Themenkomplex „Kennziffern der Schuldenbremse“: Meine Fragen richten sich an Herrn

Wendorff von der Bundesbank und Herrn Hugo vom Bundesrechnungshof. Es ist wichtig, dass wir die Kennziffern verlässlich, überprüfbar und transparent berechnen. Das gilt gerade für die Konjunkturkomponente und damit zusammenhängende Kennziffern, also Faktoren wie Budgetsensitivität, Produktionslücke und Trendwachstum. Wie kann man diese Berechnungen vor dem Hintergrund der jetzigen Berechnungsweise und der Vorgaben der Europäischen Union transparenter und überprüfbarer gestalten?

Was passiert eigentlich, wenn externe Schocks auftreten? Man geht davon aus, dass sich das BIP im Trend linear entwickelt. Wie wirken sich nichtlineare Einflüsse und externe Schocks aus? Wie kann man dies bei der Berechnung der Konjunkturkomponente berücksichtigen?

Sachverständiger Karsten Wendorff (Deutsche Bundesbank): Im Zusammenhang mit Schuldenregeln sind Transparenz und Nachvollziehbarkeit grundsätzlich von besonderer Bedeutung, weil die Schuldenregeln letztendlich dann eingehalten werden, wenn sie von der Öffentlichkeit überprüft werden können und das Nichteinhalten, abgesehen von juristischen Konsequenzen, auch mit politischen Konsequenzen verbunden ist. Das gilt insbesondere für die Konjunkturbereinigung. Aus meiner Sicht wird die Ermittlung der Budgetsensitivität, die sich aus der Outputlücke ergibt, relativ transparent dargelegt. Das gilt im Moment nicht für das Verfahren der Konjunkturbereinigung. Hier ist eine Orientierung am Konjunkturbereinigungsverfahren der EU-Kommission vorgesehen. Es wäre sicherlich von großer Bedeutung, dass das Finanzministerium über die Codes und Parameter, die verwendet werden, umfassend Rechenschaft ablegt. Sie könnten zum Beispiel im Internet dargestellt und Veränderungen jeweils begründet werden, damit man sie nachvollziehen kann.

Aus meiner Sicht ist die Symmetrie der Konjunkturbereinigung von entscheidender Bedeutung. Sie ist auch grundgesetzlich vorgeschrieben: Über- und Unterauslastungen müssen im Zeitverlauf ausgeglichen werden, damit es durch immer wieder auftretende konjunkturelle Defizite nicht zu einem Schuldenaufbau kommen kann. Hingegen ist das Konjunkturbereinigungsverfahren, das an das entsprechende Verfahren der EU anknüpft, nur im nachgeordneten Gesetz geregelt. Das heißt also: Das Grundgesetz

schreibt die Symmetrie vor; auf das EU-Verfahren wird nur in einem nachgeordneten Gesetz hingewiesen.

Es ist hier aus unserer Sicht nicht notwendig, das Konjunkturbereinigungsverfahren der EU eins zu eins zu übernehmen. Das war auch beim Bundeshaushalt 2011 nicht der Fall: Hier wurde von dem Verfahren abgewichen und ein transparenteres, nachvollziehbareres Verfahren angewandt. Auch bei der Umstellung auf ein neues Verfahren, von der jetzt die Rede ist, wird bei einzelnen Parametern davon abgewichen. Aufgrund der höheren Transparenz sollte idealerweise das Verfahren angewandt werden, das dem Bundeshaushalt 2011 zugrunde liegt. Das neue EU-Verfahren ist demgegenüber gestaltungsanfälliger, berücksichtigt sehr lange Zeiten der Über- und Unterauslastung und erscheint nicht besonders stabil.

In jedem Falle sollte man, wenn es zu Änderungen im Verfahren kommt, rückwirkend sowohl die Obergrenzen als auch die Ergebnisse neu berechnen und entsprechende Buchungen in einem Kontrollkonto durchführen. Anderenfalls läuft man Gefahr, dass man regelmäßig aufgrund von Methodenumstellungen konjunkturbedingte Defizite am aktuellen Rand zulässt, die dann durch Überschüsse vergangener Jahre ausgeglichen werden sollen, die man aber faktisch nicht mehr ausgleichen kann. Deshalb sind aus unserer Sicht bei jeder Umstellung Buchungen in einem Kontrollkonto notwendig, um sicherzustellen, dass die grundgesetzlich vorgeschriebene Symmetrieeigenschaft gegeben ist. Wäre dies nicht so, hätte man es mit einem sehr intransparenten Verfahren zu tun, das potenziell einen Schuldenaufbau zulässt.

Sachverständiger Dieter Hugo (Bundesrechnungshof): Zur Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Konjunkturbereinigungsverfahrens: Auch wir sind der Meinung, dass hier Öffentlichkeit hergestellt werden muss. Das Bundesfinanzministerium hat aus unserer Sicht einen wichtigen Schritt gemacht, indem es zum Beispiel im Monatsbericht vom Februar 2011 Grundzüge des neuen, modifizierten EU-Verfahrens dargestellt hat. Da zeigt sich in der Tat, dass am aktuellen Rand offensichtlich eine höhere negative Konjunkturkomponente zu erwarten ist als beim bisher angewandten Verfahren.

Aus unserer Sicht ist die Frage, ob man das Verfahren im Zeitraum des Abbaupfa-

des - 2010 bis 2016 - anpassen sollte, nicht irrelevant. Da sehen wir gewisse Probleme; denn das alte Verfahren hat am aktuellen Rand offensichtlich zu niedrigeren negativen Konjunkturkomponenten geführt als das neue Verfahren. Man würde also, wenn man beispielsweise 2012 die Neuberechnung vornehmen würde, tendenziell höhere Verschuldungsspielräume generieren als mit dem bisherigen Verfahren. Auf der anderen Seite gilt: Wenn man darauf verzichtet, eine Aktualisierung des Startwertes vorzunehmen, hätte man, wenn man es beim alten Verfahren beließe, einen höheren Wert bei der Strukturkomponente. Das heißt, man würde für 2010 einen relativ hohen Startwert generieren und für 2012 und darauffolgende Jahre zusätzliche Verschuldungsspielräume im Bereich der Konjunkturkomponente eröffnen. Das halten wir methodisch zumindest für problematisch; darüber sollte noch einmal diskutiert werden.

Zu den externen Schocks: Ab einer gewissen Größenordnung gilt die Ausnahmeregelung des Artikel 115-Gesetzes, die auch in Art. 115 selbst vorgesehen ist: In Ausnahmesituationen kann ein zusätzlicher Spielraum für eine Neuverschuldung in Anspruch genommen werden, die allerdings letzten Endes - das ist ein entscheidender Fortschritt gegenüber der alten Schuldenregel - über einen Tilgungspfad gesondert abgebaut werden muss.

Ansonsten gehen wir davon aus, dass beim EU-Verfahren für solche externen, nichtlinearen Veränderungen der Konjunkturkomponente nachvollziehbare Berechnungen vorliegen. Das muss man bei der jeweiligen Haushaltsaufstellung entsprechend berücksichtigen.

Vorsitzende Petra Merkel: Die nächste Runde.

Norbert Barthle (CDU/CSU): Ich wollte nochmals Herrn Professor Holtemöller fragen. Aus den bisherigen Einlassungen der Sachverständigen ist klar geworden, dass die Nichtanpassung des Abbaupfades zwar größere Spielräume für die Verschuldung eröffnet - so hat sich Professor Carstensen ausgedrückt -, aber es letztendlich auf die Politik ankommt, ob diese Spielräume genutzt werden. Meine erste Frage an Herrn Holtemöller ist: Denken Sie, dass durch die Nichtanpassung des Ausgangspunktes und der Abbaupfade eine höhere strukturelle Entschuldung

entstanden ist, als sie entstanden wäre, wenn eine solche Anpassung stattgefunden hätte?

Die zweite Frage an Herrn Professor Holtemöller bezieht sich auf die im Gesetzentwurf der SPD vorgesehene Einsetzung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Demnach soll der Sachverständigenrat dauerhaft mit der Ermittlung der Konjunkturkomponente beauftragt werden. Das würde von der bisherigen Regelung abweichen. Wäre das sachgerecht und unter rechtlichen Aspekten durchführbar?

Sachverständiger Prof. Dr. Oliver Holtemöller (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Wirtschaftsforschung Halle): Zum ersten Teil Ihrer Frage: Hier stimme ich im Wesentlichen dem, was Herr Kollege Carstensen gesagt hat, zu: Es ist richtig, dass dadurch, dass man nicht anpasst, eine höhere Verschuldungsobergrenze besteht, als wenn man anpassen würde; das kann man nicht bestreiten. Die Frage ist nur: Was ist der Rahmen dieses Vergleichs? Dazu muss man eben sagen: Es gibt hinsichtlich der korrekten Höhe des Schuldenstandes im Jahr 2016 keinen absoluten Rahmen, den man aus Sinn und Geist der Schuldenregel ableiten könnte. Da kann man, je nachdem, welche ökonomische Theorie oder welche empirischen Methoden man zugrunde legt - da wird man sich nie einigen können -, verschiedene Argumentationen vortragen und somit zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Es bedarf also eines Werturteils. Insofern ist es sehr schwierig, einen objektiven Benchmark dafür anzugeben, was der korrekte Schuldenstand im Jahr 2016 wäre, auf den wir zusteuern sollten. Das ist objektiv nicht leistbar.

Daher bestehen auch bei Anwendung der neuen Schuldenregel Spielräume. Nach meiner Auffassung ist es legitim, dass die Politik hier gewisse Spielräume hat. Sie muss ihre Strategie - Herr Carstensen hat es ausgeführt - gegenüber dem Wähler verantworten: Wenn der Wähler die Strategie goutiert, dann ist die Politik erfolgreich. Man kann aus der Schuldenbremse, so wie sie festgelegt ist, nicht ableiten, dass in dieser Hinsicht eine konkrete Festlegung intendiert gewesen ist.

Um es zu wiederholen - dieser Punkt ist zentral -: Der Sinn und Zweck der Schuldenregel, über die wir hier reden, ist, dass der Schuldenstand langfristig stabilisiert wird,

sodass wir eine tragfähigere Haushaltssituation bekommen. Hier wurde auf Beispiele aus dem europäischen Umfeld verwiesen, wo es diesbezüglich Probleme gibt. Man muss dabei auch sehen, dass die zulässige Höhe der Neuverschuldung bei der Strukturkomponente 0,35 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt beträgt, was nach allen heutigen Erfahrungen unterhalb der durchschnittlichen Wachstumsrate der Produktion insgesamt liegen sollte. Insofern ist hier ein gewisses Absenken des Schuldenstandes im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt schon angelegt.

Ich möchte meine Einschätzung vom Anfang wiederholen: Die Frage, welchen Abbaupfad man zugrunde legt, hängt von dem politischen Werturteil ab. Alle Argumente, die vorgetragen wurden, sind sachlich korrekt; aber letztlich muss man hier eine politische Abwägung treffen.

Zum zweiten Teil Ihrer Frage, der sich auf den Sachverständigenrat bezog: Wie ich es schon in meiner Stellungnahme ausgeführt habe: Es gibt viele Stellschrauben. Herr Wendorff hat das ebenfalls ausgeführt; ich kann ihm da nur uneingeschränkt zustimmen. Das Verfahren zur Konjunkturbereinigung bietet unzählige Möglichkeiten, das Ergebnis - wenn man es böswillig ausdrücken will - zu manipulieren bzw. - wenn man es positiv ausdrücken will - den Sachverständigen der Experten zu nutzen, um das bestmögliche Ergebnis zu erzielen. Natürlich gehe ich davon aus, dass das Letztere passiert. Daher ist nicht klar, was man gewönne, wenn die Ermittlung der Konjunkturkomponente auf den Sachverständigenrat übertragen würde. Denn das Verfahren ist dadurch, dass auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt Bezug genommen wird, mehr oder weniger vorgegeben.

Das, was jetzt die Institute machen und dann eventuell der Sachverständigenrat machen würde, folgt sehr stark der Logik der Lösung, die in Brüssel in Zusammenarbeit mit den nationalen Regierungen erarbeitet wird. Darüber muss man sich Gedanken machen, wenn man das Verfahren verbessern will. Ich glaube, für den Erfolg des Verfahrens ist es nicht maßgeblich, wer die Berechnungen vornimmt, solange sie von Dritten unabhängig vorgenommen werden. Im Moment wird hier die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose tätig. Der Sachverständigenrat könnte das selbstverständlich auch durchführen, aber man gewönne wahr-

scheinlich nichts gegenüber dem Status quo. Wenn man die Transparenz und Verlässlichkeit des Verfahrens erhöhen möchte, dann muss man an die Ursprungsregelungen zur Berechnung der Konjunkturkomponente hergehen.

Carsten Schneider (Erfurt) (SPD): Herr Professor Holtemöller, Ihre Äußerungen provozieren eine Nachfrage - vielleicht habe ich den Sinn der Schuldenbremse ja auch falsch verstanden -: Bei der Schuldenbremse geht es doch gerade nicht darum, den politischen Ermessensspielraum hinsichtlich der Höhe der Verschuldung vom Wähler legitimieren zu lassen. Aus genau diesem Grund soll die Schuldenbremse hart angewandt werden. Nach Ihren Äußerungen - so habe ich Sie verstanden - ist das mehr oder weniger egal: Sollen sie das halt machen. Für mich stellt sich dann die Frage, ob es nicht konsequent wäre, den Komplex der Begrenzung von Defiziten und Schulden aus der Verfassung zu streichen. Das habe ich aus Ihren Erläuterungen herausgehört.

Die zweite Frage geht an Herrn Wendorff. Sie betrifft Ihre Bemerkung zum Kontrollkonto; das haben Sie auch schriftlich dargelegt. Diesbezüglich bitte ich um Sachaufklärung. Sie weisen darauf hin, dass ein zu hoher Pfad zu erheblichen, künstlich geschaffenen „Guthaben auf dem Kontrollkonto“ führen würde, „die dort perspektivisch zur Kompensation von höher als veranschlagten Defiziten herangezogen werden“ könnten. Betrifft das auch die Übergangszeit bis 2016, und was hat das für Konsequenzen?

Sachverständiger Prof. Dr. Oliver Holtemöller (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Wirtschaftsforschung Halle): Ich muss mich entschuldigen, wenn ich mich missverständlich ausgedrückt habe. Das war nicht mein Wunsch und Begehren. Ich halte die Schuldenbremse natürlich nicht für überflüssig. Ich versuche, das, was ich zum Ausdruck bringen wollte, zu präzisieren: Ich glaube, es ist mehr oder weniger irrelevant, bei wie viel Milliarden Euro wir starten. Natürlich ist der Spielraum größer, wenn man die vorgesehene Anpassung nicht vornimmt. Dann startet man auf einem etwas anderen Niveau.

Ziel dieses Gesetzes ist es, die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte zu gewährleisten. Dafür ist das relevant, was hinsichtlich des Zeitablaufs bei der Entwick-

lung der Schuldenstandsquote in Relation zum Bruttoinlandsprodukt ermöglicht wird. Das ist der entscheidende Punkt. Um das Ziel zu erreichen, dass wir in Deutschland in Zukunft keine stetige Erhöhung der Schuldenquote mehr haben, ist die Schuldenbremse ein sinnvolles und auch ein notwendiges Instrument. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass dieses Ziel ohne ein solches Instrument - von Detailausgestaltungen sehe ich jetzt einmal ab - nicht zu erreichen ist.

Sie haben mich falsch verstanden. Ich wollte Folgendes sagen: Es kommt nicht so sehr darauf an, wo wir konkret starten, sondern es kommt darauf an, dass wir langfristig eine Stabilisierung der Schuldenquote erreichen. Aufgrund dessen, was ich vorher gesagt habe, ist das gewährleistet. Dabei ist es egal, von welchem Niveau man konkret startet.

Sachverständiger Karsten Wendorff (Deutsche Bundesbank): Wir haben die Defizitobergrenze festgelegt. Ab 2016 liegt sie bei 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Bis dahin gilt der Abbaupfad. Um zu gewährleisten, dass nicht von den Obergrenzen abgewichen wird und kein systematischer Schuldenaufbau erfolgt, ist das Kontrollkonto installiert worden. Das heißt, Differenzen zwischen dem Haushaltsergebnis und den Defizitobergrenzen werden auf dem Kontrollkonto verbucht. Positive Buchungen stehen zur Kompensation künftiger negativer Buchungen zur Verfügung und erhöhen somit potenziell die Schulden, die insgesamt per Saldo auflaufen. Wenn die Defizitobergrenze oben gehalten wird, was offensichtlich geplant ist, und die Finanzplanung einem neuen, tieferen Pfad folgt, erfolgen positive Buchungen auf dem Kontrollkonto, und das führt zukünftig potenziell zu höheren Schulden. Das heißt, wenn die Politik einen niedrigeren Defizitpfad wählt, was zu befürworten ist, senkt man die Verschuldung, die perspektivisch potenziell aufgebaut wird, dadurch nicht ab. Die positiven Buchungen auf dem Kontrollkonto können zukünftig zu höheren Schulden führen.

Um den Schuldenstand tatsächlich zu verringern, reicht es also nicht, nur niedrigere Defizite auszuweisen. Der Pfad muss gleichzeitig nach unten angepasst werden. Andernfalls können künftig entstehende negative Buchungen gegengerechnet werden. Das sollte nicht übersehen werden. Allerdings wird dieser Zusammenhang in der Ar-

gumentation häufig übersehen. Am Ende ist der Pfad entscheidend.

(Carsten Schneider (Erfurt) (SPD):
Das gilt auch schon bis 2016, für
den Übergang?)

- Aus meiner Sicht wurde das Kontrollkonto geschaffen - das ist meine Interpretation -, um Abweichungen von den Zielen abzubilden. Daher sind wir der Auffassung, dass auch der Übergang durch das Kontrollkonto zu belegen ist. Andernfalls hätte man bis 2016 in beliebigem Maße die Möglichkeit zur Überschreitung.

Dr. Claudia Winterstein (FDP): Meine beiden Fragen richten sich an Herrn Dr. Meier. - Herr Dr. Meier, würden sich bei einer Neuberechnung des Startwertes der Schuldenbremse, die hier gefordert worden ist, deutlich andere Werte ergeben als diejenigen, die in den Haushaltseckwerten 2012 und in der Finanzplanung verankert worden sind? Der Bundesrechnungshof hat sich dazu bereits positioniert. Mich interessiert Ihre Meinung dazu.

Die zweite Frage lautet: Wie bewerten Sie die Tatsache, dass wir in einem weitaus größeren Maße Sparbemühungen vollzogen haben - ich meine das Sparpaket und andere Maßnahmen -, als dies erforderlich gewesen wäre? Halten Sie diese Sparbemühungen trotz allem für nicht ambitioniert genug, oder deuten Sie diese Sparbemühungen als Zeichen dafür, dass man sich auch bei dieser Ausgestaltung sehr wohl ein viel höheres Ziel stecken und dadurch zu größeren Erfolgen kommen kann?

Sachverständiger Dr. Carsten-Patrick Meier (Kiel Economics): Das strukturelle Defizit und der Abbaupfad hätten dann wahrscheinlich ein etwas niedrigeres Niveau, aber es wäre keine fundamental andere Sicht zu erwarten. Das ist in der Tat richtig. Insofern würde ich Ihnen zustimmen.

Gleichwohl geht es um Geist und Sinn der Schuldenregel. An diesem Punkt weicht meine Position von den zuvor geäußerten ab. Die Mütter und Väter der Verfassung haben Art. 115 nicht ohne Grund in die Verfassung eingefügt. Sie haben dies getan, weil sie davon ausgegangen sind, dass die Wähler kein hinreichendes Korrektiv sind, um die Finanzpolitik langfristig zu bändigen. Wir haben das durch die Schuldenregel jetzt verschärft. Insofern geht es meiner Meinung

nach weniger um den exakten Betrag oder um exakte Veränderungen, sondern um die Frage, ob man an dieser Stelle noch einmal nachjustieren muss. Letztlich muss ich dem Bundesrechnungshof zustimmen. Nach meiner Auffassung wird bereits dann gegen den Geist dieser Regel verstoßen, wenn man eine Plangröße einstellt und nicht den festgestellten Istwert. Meiner Meinung nach ist das ein Verstoß gegen diese Idee.

Das bringt mich zur Antwort auf Ihre zweite Frage. Natürlich kann man ehrgeiziger sein. Die Schuldenregel ist aber ein Instrument, das in Erweiterung der Idee des Art. 115 GG - ich meine die ursprüngliche Ausgestaltung dieses Artikels - dafür sorgen soll, dass die Einhaltung dieses Grundsatzes nicht nur vom Ehrgeiz der Bundesregierung abhängt, sondern dass es auch eine Regelbindung zum Abbau der Schulden gibt.

Dr. Dietmar Bartsch (DIE LINKE): Herr Professor Holtemöller hat, wenn ich ihn richtig verstanden habe, im Kern gesagt, dass es relativ irrelevant ist, welchen Ausgangspunkt wir nehmen, und dass es auch nicht sonderlich wichtig ist, wer die Berechnung der Konjunkturkomponente durchführt. Ich möchte Frau Dr. Rietzler und Herrn Professor Carstensen fragen: Sind auch Sie der Meinung, dass es relativ egal ist, ob der Sachverständigenrat oder die Wirtschaftsinstitute, die an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligt sind, das machen? Sind auch Sie der Meinung, dass es im Grunde nicht relevant ist, welchen Ausgangspunkt wir nehmen?

Sachverständige Dr. Katja Rietzler (Rietzler Economics): Ich möchte auf das Bezug nehmen, was Herr Wendorff vorhin gesagt hat. Ein zentraler Punkt ist, dass nachvollziehbar ist, was gemacht wird. Man könnte Parameter, Vorgehensweisen und alles andere, was man wissen muss, um die Berechnungen nachvollziehen zu können, für jedermann zugänglich machen und ins Internet stellen. Ich sehe es als relativ irrelevant an, ob die Institute, der Sachverständigenrat oder das Finanzministerium die Berechnungen durchführen. Wichtig ist, dass man die Berechnungen nachvollziehen kann und die Verfahrensweise - das ist schon angesprochen worden - nicht ständig ändert, weil man sich sonst sehr schnell dem Verdacht aussetzt, dass man manipulieren will. Bei häufigen Änderungen der Verfahrensweise ist nämlich zu fragen, ob diese wirklich immer

dem wissenschaftlichen Fortschritt geschuldet sind. Insofern plädiere ich für Transparenz. Der Sachverständigenrat und die Institute wären natürlich in der Lage, diese Berechnungen durchzuführen. Diese Frage ist aber nachrangig.

Sachverständiger Prof. Dr. Kai Carstensen (Institut für Wirtschaftsforschung e. V.): Die erste Frage war, ob der Ausgangspunkt relevant ist. Die Frage ist, was „relevant“ bedeutet. Viel wichtiger als der Abbaupfad - das habe ich auch in der schriftlichen Stellungnahme darzulegen versucht - ist die Schuldenbremse als langfristiges Konzept. Wir sind es gewohnt, sehr kurzfristig zu denken. Die Schuldenbremse wurde installiert, um eine langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu garantieren. Insofern halte ich es für wichtig, dass wir überhaupt eine Schuldenbremse haben. Das ist viel wichtiger als die Frage, wo wir starten. In finanzpolitischer Hinsicht ist diese Frage allerdings sehr wohl relevant. Das wird deutlich, wenn man sich die zusätzlichen Verschuldungsspielräume anschaut. Ich würde also nicht sagen, dass diese Frage völlig irrelevant ist. Man muss aber, wie gesagt, beides gegeneinander abwägen.

Ist es relevant, wer die Berechnungen durchführt? Ich denke, das kann relevant sein, und zwar dann, wenn man demjenigen, der die Berechnung der Konjunkturkomponente durchführt, sehr viele Freiheiten lässt, zum Beispiel die Freiheit, das Verfahren zu wählen, das er oder sie für richtig hält. Das ist aktuell aber gar nicht der Fall. Durch Bezugnahme auf das EU-Verfahren ist sehr genau vorgegeben, wie die Konjunkturkomponente oder die Output-Lücke berechnet wird. Daher ist es relativ irrelevant, wer die Berechnung durchführt. An dieser Stelle stimme ich Frau Rietzler zu.

Mir scheint es viel wichtiger zu sein - darauf wurde schon hingewiesen -, dass das Verfahren transparent ist. Es muss wirklich transparent sein. Mit „transparent“ kann nicht gemeint sein, dass in einem Monatsbericht des BMF das Verfahren ganz allgemein ein wenig beschrieben wird. Ich denke, das wäre viel zu wenig. Wir wissen aus der Anwendung, wie viele Stellschrauben es bei diesem Verfahren gibt. Man glaubt gar nicht, dass so viele Stellschrauben existieren, ehe man nicht selbst damit gearbeitet hat.

Insofern ist eine sehr weitgehende Offenheit angezeigt. Eine weitgehende Offenheit

setzt voraus, dass das Verfahren zumindest von normalen Ökonomen, so sage ich das einmal, nachvollzogen werden kann. Das ist momentan nicht unbedingt der Fall. Von EU-Seite werden Parameter eingestellt, die keiner begründen kann. Das ist wirklich ein großes Problem. Dieses Problem wird noch größer dadurch, dass diese Verfahren in Brüssel offensichtlich durch Ausschüsse, zum Beispiel durch den WPA, festgelegt werden. Mir ist völlig unklar, warum im Grundgesetz auf das europäische Verfahren Bezug genommen wird. Schließlich sind in Brüssel keine demokratisch legitimierte Institutionen mit der Festlegung dieses Verfahrens befasst. Man hat ein bisschen das Gefühl, dass Dinge, an die man sich nicht so ganz herantraut, in europäische Gremien ausgelagert werden.

Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich frage Frau Dr. Rietzler und Herrn Wendorff von der Bundesbank. Wenn man für die Berechnung der Neuverschuldung den Haushaltsabschluss 2010 zugrunde legt - was die SPD vorschlägt - und nicht den im vorangegangenen Sommer angenommenen Wert, sehen Sie dann noch Spielraum für Steuersenkungen? Nehmen wir an, dass man die Verschuldung aufgrund eines nach unten angepassten Abbaupfades deutlich schneller abbauen müsste.

Sachverständige Dr. Katja Rietzler (Rietzler Economics): Ich habe vorhin schon deutlich gemacht, welche Vorstellungen ich bezüglich der Verwendung dieses Differenzbetrages habe. Ich gehe nicht davon aus, dass es einen Spielraum für Steuersenkungen gibt. Vielmehr braucht man dieses Guthaben auf dem Kontrollkonto für den Fall, den Professor Carstensen vorhin geschildert hat. Bei einem Konjunkturereinbruch verändert sich infolge von Revisionen die Output-Lücke und damit die Konjunkturkomponente. Die dann eventuell notwendigen prozyklischen Ausgabenkürzungen sind vermeidbar, wenn man einen Puffer hat. Deswegen plädiere ich dafür, dass man diese Summen auf dem Kontrollkonto belässt. Typischerweise sacken in den Fällen, um die es hier geht, die Einnahmen weg, weil die Konjunktur einbricht, aber nicht, weil man Steuern senkt. Davon würde ich also sehr abraten.

Sachverständiger Karsten Wendorff (Deutsche Bundesbank): Aus unserer Sicht

führt die Nichtanpassung zu einem höheren Pfad, der kumuliert etwa 50 Milliarden Euro ausmacht. Unsere Berechnung bezieht allerdings auch das Jahr 2011 mit ein, was aber insofern gerechtfertigt ist, als eine positive Buchung auf dem Kontrollkonto erfolgt. Der Schuldenstand wäre also, wenn man den Spielraum ausschöpfen würde, um 50 Milliarden Euro höher.

Welcher Schuldenstand wäre zu Beginn des Abbaupfades optimal? Spielt das eine Rolle? Ich glaube, das Problem ist, dass es am aktuellen Rand nie eine Rolle spielt, ob es 10 Milliarden Euro Schulden mehr oder weniger sind. Es gibt immer gute Argumente dafür, 10 Milliarden Euro mehr zum Beispiel für Investitionen im Bildungs- und Verteidigungsbereich oder für Steuersenkungen zu nutzen. Es ist egal, was wir am aktuellen Rand machen. Es kann allerdings dazu führen, dass wir am Ende 2,5 Billionen Euro Schulden aufhäufen; diese Zahl wäre dann nicht mehr egal.

Die möglichen 50 Milliarden Euro Schulden würden bei einem Zinssatz von 5 Prozent in 2015 2,5 Milliarden Euro mehr Zinsausgaben ausmachen, Ausgaben, für die an anderer Stelle konsolidiert werden müsste. Von daher teile ich nicht die Auffassung, dass es völlig egal ist, ob man 50 Milliarden Euro mehr in die Hand nimmt oder nicht.

Im Übrigen haben wir ja ein Ziel für die Schuldenobergrenze im Vertrag von Maastricht. Dort ist eine Schuldenquote von 60 Prozent genannt. Die Bundesrepublik hat sich verpflichtet, diese Grenze zügig zu erreichen und einzuhalten. Es ist also schon ein Zielwert durch die europäische Ebene vorgegeben, und er wurde durch unsere Verfassung bestätigt.

(Sven-Christian Kindler
(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):
Steuersenkungen?)

Andreas Mattfeldt (CDU/CSU): Mich treibt im Zusammenhang mit dem Gesetzentwurf der SPD nach wie vor die Diskussion über den Sachverständigenrat um. Der Teufel steckt gerade bei so einer Gesetzgebung - häufig im Detail. Ich habe zwei Fragen an Herrn Hugo, weil er in seiner Stellungnahme explizit darauf eingeht. Die erste Frage bezieht sich auf die Unabhängigkeit des Sachverständigenrates in dieser Angelegenheit: Ist diese weiterhin gegeben, bzw.

wie sehen Sie die Lage bei weitergehenden Fragen an den Sachverständigenrat?

Die zweite Frage bezieht sich darauf, dass die Konjunkturkomponente natürlich nicht mal eben so einheitlich zu berechnen ist. Was würde nach Ihrem Dafürhalten geschehen, wenn sich die Bundesregierung und der Sachverständigenrat hinsichtlich der Berechnung und des Istergebnisses bei der Konjunkturkomponente nicht einig sind? Dies könnte ja durchaus passieren. Wie sollten die weiteren Berechnungen bezüglich der Schuldenbremse dann erfolgen?

Sachverständiger Dieter Hugo (Bundesrechnungshof): Hinsichtlich der rechtlichen Stellung und der Funktion des Sachverständigenrates haben wir in unserer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass der Sachverständigenrat - wie viele andere Institutionen und Einrichtungen auch - ein Beratungsorgan der Bundesregierung ist. Aufgrund des Gesetzes, auf dessen Grundlage der Sachverständigenrat eingerichtet wurde, sind wir der Auffassung, dass eine abschließende Entscheidungsgewalt über die Berechnung der Konjunkturkomponente nicht auf den Sachverständigenrat übertragen werden sollte und kann. Würde man das tun, wäre es so, dass der Sachverständigenrat, der beraten soll, seine eigenen Expertisen quasi noch einmal überprüft. Das ist aus unserer Sicht schlicht und einfach nicht sinnvoll und nicht machbar.

Das Gesetz über die Bildung des Sachverständigenrates kann man natürlich ändern. Deshalb haben wir auf einen zweiten, einen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt hingewiesen. Gemäß Art. 110 GG liegen das Recht auf und die Pflicht zur Budgetinitiative bei der Bundesregierung. Dieses Recht und diese Pflicht haben nicht nur einen Verfahrensgesichtspunkt, sondern auch einen materiellen Aspekt. Das heißt, die Bundesregierung ist verpflichtet, in ihrem Haushaltsentwurf alle Eckdaten und Haushaltszahlen vorzulegen. Das gilt natürlich erst recht für die Daten der Nettokreditaufnahme, die einen ganz wichtigen Eckwert darstellt. Dieses Recht teilweise auf eine Beratungseinrichtung, die demokratisch nicht legitimiert ist, zu delegieren, halten wir für verfassungsrechtlich problematisch.

Ich nenne als ein Beispiel, das zeigt, dass es auch anders geht, die Steuerschätzung. Hier gibt es einen externen Beraterkreis, der die Finanzministerien der Länder und das

Bundesfinanzministerium berät und der eigenverantwortlich die Steuereinnahmen schätzt und diese Schätzungen dann der Bundesregierung und den Landesregierungen vorlegt. Es gibt zwar die Praxis, dass die Bundesregierung diese Schätzung eins zu eins im Haushaltsentwurf umsetzt, aber das ist keine Verpflichtung. Ich kann mich erinnern, dass beispielsweise beim Haushaltsentwurf 2008 die Bundesregierung den Wert der geschätzten Steuereinnahmen des Bundes um 2 Milliarden Euro erhöht hat. Dies begründete sie damit, dass sich die konjunkturelle Entwicklung für 2008 im Vergleich zu dem Wert noch verbessern werde, den der Steuerschätzerrat geschätzt hat. Man hat dann also eine globale Mehreinnahme von 2 Milliarden Euro eingebracht, was vom Bundestag übernommen worden ist. Dies hat sich im Nachhinein als richtig erwiesen; die Steuereinnahmen 2008 haben sich sehr positiv entwickelt.

Das kann man durchaus als Beispiel dafür sehen, dass die Bundesregierung wie auch das Parlament von Beratungsinstitutionen zwar sehr abhängig sind, um sachgerechte Entscheidungen zu treffen, aber dass das Entscheidungsrecht wie von der Verfassung vorgegeben bei den Verfassungsinstitutionen Bundesregierung und Bundestag bleiben muss.

Bettina Hagedorn (SPD): Ich möchte mich bei allen Sachverständigen bedanken. Ich bin froh über die klaren Aussagen mehrerer Sachverständiger, dass es aus ihrer Sicht wichtig ist, den Abbaupfad anzupassen. Herr Holtemöller und Herr Carstensen, Sie haben das ja etwas entspannter gesehen.

In diesem Zusammenhang wende ich mich an Herrn Wendorff; die Bundesbank ist in ihrer Aussage dazu ja sehr klar. Mir wäre wichtig, dass Sie noch einmal zu der Frage Stellung nehmen, ob eine Anpassung aus Ihrer Sicht nicht auch angesichts des europäischen Gesamtrahmens wichtig ist. Es ist ja zu Recht schon darauf hingewiesen worden, dass wir uns bemühen, die Schuldenbremse auf europäischer Ebene als Vorbild darzustellen. Ist es, um politisch glaubwürdig zu bleiben, nicht gerade dann wichtig, dieses Instrument auch im eigenen Haus ausreichend in der Weise ernst zu nehmen, dass man den Abbaupfad entsprechend anpasst? - Das ist der erste Punkt.

Beim zweiten Punkt wende ich mich an Herrn Hugo. Frau Dr. Rietzler hat hier, wie

andere auch, auf die Notwendigkeit der Transparenz der Berechnung hingewiesen. Darüber könne man mehr Glaubwürdigkeit erreichen. Sie nannte das Internet als Ort, an dem die Methode der Berechnung veröffentlicht werden kann. Mich würde die Einschätzung des Bundesrechnungshofes interessieren, ob solche Verfahren aus Ihrer Sicht bisher in ausreichendem Maße vorgesehen sind und ob Sie sich vorstellen könnten, zum Beispiel das Internet zur Herstellung von mehr Transparenz bei den Verfahren zu nutzen?

Sachverständiger Karsten Wendorff (Deutsche Bundesbank): Auf der EU-Ebene sehen wir gerade, wie entscheidend solide Staatsfinanzen in den einzelnen Mitgliedstaaten der Währungsunion sind. Wir sehen hier auch, wie wichtig Haushaltsregeln - in diesem Fall auf der Ebene der Europäischen Union - sind. Hier geht es zum einen um die Haushaltsregeln selbst und zum anderen um deren konsequente und strikte Umsetzung. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wird jetzt an verschiedenen Stellen verschärft, aber am Schluss wird es wohl entscheidend darauf ankommen - so war es vorher, und so wird es auch künftig sein -, dass alle beteiligten Institutionen die Regeln möglichst strikt und konsistent - im Sinne des Geistes der Regeln - umsetzen. Andernfalls droht, dass die Regeln regelmäßig umgangen werden.

Ich denke, bezüglich Haushaltsregeln ist Deutschland im europäischen Kontext aufgrund der Schuldenbremse in der Tat vorbildlich. Die Bundesregierung hat ja auch - aus meiner Sicht zu Recht - auf der europäischen Ebene darauf hingewiesen, dass es auf die nationale Verankerung der europäischen Regeln ankommt. Mit dieser potenziell sehr zielführenden Regel hat die Bundesrepublik bisher bestimmt mehr getan als andere Länder. Jetzt ist es aus meiner Sicht allerdings erforderlich, die Regeln auf Bundesebene möglichst strikt umzusetzen, um der Vorbildfunktion gerecht zu werden.

Sachverständiger Dieter Hugo (Bundesrechnungshof): Frau Hagedorn, Sie sprachen die Transparenz der Berechnung an; ich gehe davon aus, dass es um die Konjunkturkomponente geht. Das Verfahren ist noch einmal modifiziert worden und soll jetzt noch komplexer sein als das mit dem von der Bundesregierung bisher angewandten Filter. Aus unserer Sicht wäre vor diesem Hintergrund ganz wichtig, erst einmal alle Para-

meter im Einzelnen zu erläutern, möglicherweise auch in einer Anlage zum Haushaltsplan. Das betrifft das Produktionspotenzial, das heißt die Abweichung vom Potenzialpfad, und auch die Budgetsensitivität, also den Faktor, mit dem die Produktionslücke multipliziert wird. Da sind bisher nur Ergebnisse öffentlich gemacht worden. Wir wissen nach Veröffentlichungen durch die Bundesregierung, dass 2010 mit einem Faktor von 0,248 gerechnet worden ist. Dieser reduziert sich für die Jahre 2011 folgende. Aber die einzelnen Berechnungsparameter werden bisher - ich habe bislang keine Literatur dazu gefunden - nicht öffentlich gemacht. Das ist vor allen Dingen für Nichtökonomern, die damit nicht jeden Tag befasst sind, schwierig. Ich denke, auch für das Parlament ist das nicht so einfach.

Auch im Hinblick auf Transparenz ist es, wie ich finde, ganz wichtig, dass man, wenn man jetzt das Verfahren ändert, also das modifizierte EU-Verfahren anwendet, vergleicht, welche negative Konjunkturkomponente das alte und welche das neue Verfahren ergibt. Wenn Sie die Eckdaten des noch geltenden Finanzplanes mit der mit dem neuen Verfahren berechneten Konjunkturkomponente vergleichen, stellen Sie fest, dass bis 2015, glaube ich, mit negativen Konjunkturkomponenten gerechnet wird. Am aktuellen Rand hat sich als Ergebnis davon der Verschuldungsspielraum offensichtlich vergrößert. Es wäre interessant, den Vergleich zu ziehen, welche Konjunkturkomponenten das alte Verfahren ergeben würde.

Die Daten des alten Finanzplans sind nicht mehr aktuell. Der alte Finanzplan basiert auf einer Konjunktüreinschätzung, die von einer ungünstigeren Situation ausgegangen ist; die aktuelle Situation sieht anders aus. Wenn man schon einen grundsätzlichen Wechsel der Berechnung vornimmt, ist ein Vergleich der Ergebnisse der früheren und der neuen Berechnungsmethode aus unserer Sicht absolut angezeigt, auch schon aus dem Grund, um dem Parlament eine vernünftige Entscheidungsgrundlage zu bieten.

Dr. h. c. Jürgen Koppelin (FDP): Ich habe eine Frage sowohl an die Bundesbank als auch an den Bundesrechnungshof. Inwieweit muss man die Länder bei einer möglichen Verschärfung der Schuldenbremse einbinden? Das heißt, müssen die Länder mitmachen? Es kann ja nicht sein, dass der Bund eine Verschärfung der Schulden-

bremse einführt, dabei das eine oder andere Bundesland mitzieht und es dann große Bundesländer gibt, die ihre Verschuldung kräftig anheben, wie wir es in Nordrhein-Westfalen erlebt haben.

Sachverständiger Karsten Wendorff (Deutsche Bundesbank): Aus unserer Sicht handelt es sich bei dem angepassten Schuldenpfad nicht um eine Verschärfung der Schuldenbremse, sondern um eine reguläre Umsetzung der Schuldenbremse. Im Übrigen würde ich das auch auf die Haushalte der Länder, die schon auf die neue Regel umgestellt wurden, anwenden wollen. Ich glaube, dies ist Zielrichtung des BMF. Bei den Bundesländern mit Haushaltsnotlage, die Konsolidierungshilfen empfangen, müssen schon jetzt Anpassungspfade verbindlich verabredet werden. Im Gegensatz dazu können die Bundesländer, die sich nicht in einer Haushaltsnotlage befinden, mehr oder weniger selbst entscheiden, wann sie auf die neuen Regeln umstellen.

Bei den Bundesländern mit Haushaltsnotlage wird, wenn ich das richtig gesehen habe, sehr genau darauf geachtet, dass die Ergebnisse für 2010 als Grundlage für die Festlegung des Abbaupfades genommen werden und nicht die möglicherweise sehr viel pessimistischeren Schätzungen, die für die einzelnen Bundesländer vorher vorhanden waren. Es wäre im Übrigen aus meiner Sicht angezeigt, dass alle Bundesländer ihre Haushaltspolitik relativ zeitnah auf die neuen Schuldenregeln umstellen und sehr genau aufzeigen, wie man den gleichmäßigen Abbaupfad erreichen will.

Wenn allerdings das einzige Ziel der Umstellung auf die neuen Schuldenregeln darin bestünde, aufgrund eines schlechteren Ergebnisses im Jahre 2010 einen Pfad deutlich oberhalb der alten Verfassungsgrenzen zu erreichen, wäre dies aus meiner Sicht nicht gerechtfertigt, da die neue Schuldenregel zu niedrigeren und nicht zu höheren Schulden spielräumen führen soll.

Sachverständiger Dieter Hugo (Bundesrechnungshof): Herr Koppelin, das, was Sie gesagt haben, ist aus unserer Sicht absolut richtig. Auch die Länder müssen sich frühzeitig Gedanken darüber machen, wie der Abbaupfad auszugestalten ist. Interessanterweise ist in der letzten Woche - ich glaube, zwischen Sachsen-Anhalt und dem Bundesfinanzministerium - eine Verwaltungsverein-

barung zur Bereitstellung von Konsolidierungshilfen getroffen worden. Herr Wendorff hat bereits darauf hingewiesen: Ausgangspunkt für die Bereitstellung von Konsolidierungshilfen ist das Haushaltsist des letzten Jahres. Auf diesem Wert basiert der Abbaupfad, den ein Bundesland umzusetzen hat, wenn es vom Bund Konsolidierungshilfen erhalten möchte.

Dieses Vorgehen beurteilen wir im Hinblick auf alle Bundesländer, auch auf diejenigen, die keine Konsolidierungshilfen erhalten, als sinnvoll und zielgerichtet. Die Länder sollten relativ frühzeitig einen Abbaupfad festlegen. Aus dem Stand wäre kaum ein Land in der Lage, das Ziel der strukturellen Nullverschuldung zu erreichen. Nach der Verfassung ist eine Strukturkomponente in den Länderhaushalten ab 2020 nicht vorgesehen. Daher sollten die Länder, wie es auch der Bund tut, auf der Basis eines Haushaltsist - sei es das von 2011, von 2012 oder von 2013 - frühzeitig einen linearen Abbaupfad festlegen.

Noch folgender Hinweis: Wie Herr Wendorff betrachte auch ich die vorgesehene Anpassung nicht als Verschärfung der Schuldenbremse, sondern als eine Ausgestaltung von Art. 143 d GG. Wir beurteilen diese Regelung als richtig.

Lisa Paus (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Da die aktuellen Debatten auf europäischer Ebene schon eine Rolle gespielt haben, möchte ich zunächst eine Frage stellen, die über den konkreten Gesetzentwurf hinausgeht.

Zum Ersten. Herr Professor Carstensen, Sie haben sich hinsichtlich der Berechnungsmodalitäten, die im Zusammenhang mit dem SWP zurzeit auf europäischer Ebene festgelegt werden, etwas kritisch geäußert. Ihre Auffassung ist konträr zu der positiven Einschätzung von Frau Dr. Rietzler, was den Umgang der Kommission mit Berechnungen betrifft. Man kann, wie ich glaube, zumindest festhalten, dass transparenter geworden ist, welche Daten eingestellt werden. Trotzdem haben Sie gesagt, es werde derzeit etwas anders gerechnet. Können Sie das noch einmal erläutern?

Zum Zweiten. Herr Carstensen und Herr Wendorff, Sie haben darauf hingewiesen, dass auf europäischer Ebene über eine Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes diskutiert und diese sehr wahrscheinlich auch beschlossen wird. Dabei geht es

unter anderem um die Möglichkeit, bei Verstößen gegen die festgelegte Schuldengrenze von 60 Prozent des BIP Sanktionen zu verhängen. Die Bundesrepublik Deutschland hat zurzeit eine Schuldenquote von fast 80 Prozent des BIP. Auch die Bundesrepublik Deutschland müsste also ihren Schuldenstand reduzieren. Dieses Ziel würde mit der Schuldenbremse, so wie sie derzeit gestaltet ist, nicht erreicht. Von daher frage ich Sie: Inwieweit sehen Sie die Notwendigkeit, die in Deutschland so viel gelobte Schuldenbremse kurzfristig zu reformieren, um sie mit den Beschlüssen, die auf europäischer Ebene getroffen werden, in Einklang zu bringen?

Sachverständiger Prof. Dr. Kai Carstensen (Institut für Wirtschaftsforschung e. V.): Zu Ihrer ersten Frage: Das Verfahren der EU zur Berechnung des Produktionspotenzials und, daraus abgeleitet, der Produktionslücke ist in der Tat revidiert worden. Das Ergebnis dieser Revision ist ein in einigen Bereichen recht kompliziertes Verfahren - jetzt wird es ein bisschen technisch -, die sogenannte bayesianische Schätzung. Eine bayesianische Schätzung ist eine Schätzung, bei der man am Anfang des Verfahrens Parameter, die plausibel erscheinen, vorgibt. Dann speist man Daten ein und untersucht, ob sie das Vorurteil, das man zuvor formuliert hat, bestätigen. Wenn sie dies nicht tun, ändert sich der Schätzparameter, auf dem dieses Verfahren basiert, ein wenig.

Das Problem ist, dass bei vielen derartigen Verfahren eine unvoreingenommene Schätzung - ein Statistiker würde sagen: eine klassische Schätzung - schlicht nicht möglich ist, weil die Schätzverfahren zu keinem Ergebnis kommen. Deswegen gibt man plausible Parameter vor. Dies ist in bestimmten Bereichen der Statistik gang und gäbe und macht auch Sinn, wenn man a priori Wissen über diese Parameter hat, sei es Expertenwissen, seien es Ergebnisse früherer Untersuchungen; etwas in dieser Art stellt sich der bayesianische Statistiker darunter vor. Tatsächlich geht es aber um Parameter, über die man zuvor überhaupt kein Wissen hatte. Man legt also a priori Parameter, über die man nichts weiß, fest und beeinflusst dadurch das Ergebnis.

Ich will der EU-Kommission nicht unterstellen, dass sie Daten eingestellt hat, die zu bestimmten Ergebnissen führen. Aber diese Gefahr besteht natürlich. Wenn man ein sol-

ches Verfahren anwendet, ist es aus Transparenzgründen unbedingt notwendig, genau Auskunft darüber zu geben, warum welche Vorfestlegungen getroffen werden. Ich befürchte allerdings, dass es auf diese Frage schlicht keine befriedigende Antwort gibt.

Ihre zweite Frage bezieht sich auf den Schuldenstand. Natürlich muss die Bundesrepublik ihre Schuldenquote auf maximal 60 Prozent des Bruttoinlandsproduktes reduzieren. Wenn man die Schuldenbremse einhält, gelingt dies langfristig auch. Wenn die strukturelle Neuverschuldung pro Jahr im Mittel 0,35 Prozent des nominalen BIP beträgt und das nominale BIP um mehr als 0,35 Prozent pro Jahr steigt, wovon wir alle ausgehen, dann sinkt die Schuldenquote, und zwar nicht nur auf 60 Prozent des BIP, sondern noch weiter. Ein Kritikpunkt, der im Hinblick auf die Schuldenbremse geäußert wird, lautet, dass die Schuldenquote vielleicht sogar etwas zu weit sinkt. Man kann aber nicht sagen, dass das Ziel der Reduktion des relativen Schuldenstandes durch die Schuldenbremse nicht erreicht werden kann.

Vorsitzende Petra Merkel: Wir kommen jetzt zur vierten Fragerunde.

Norbert Barthle (CDU/CSU): Wenn es in einer Anhörung um einen Gesetzentwurf geht, muss man sich immer fragen: Wem soll er nützen? Vor diesem Hintergrund richte ich eine Frage an Frau Dr. Rietzler und Herrn Dr. Kambeck. Wenn ich die Einlassungen von Herrn Wendorff richtig verstanden habe, dann bestünde die Wirkung einer rückwirkenden Anpassung des Ausgangspunktes der Schuldenregel, die mit entsprechenden Anpassungen des Abbaupfades einherginge, darin, dass man in den ersten Jahren, in denen die Schuldenregel gilt, mehr und in den letzten Jahren, in denen die Schuldenregel gilt, weniger sparen müsste. Während der Spardruck für die Regierung in den ersten Jahren, in denen die Schuldenregel gilt, größer wäre, weil das strukturelle Defizit niedriger angesetzt worden ist, wäre er in den Jahren 2015/2016 geringer, weil die Abbaupfade dann, von einem niedrigeren Volumen ausgehend, andere wären. Sehe ich das richtig?

Sachverständige Dr. Katja Rietzler (Rietzler Economics): Das hängt auch ein bisschen davon ab, wie sich das Bruttoin-

landsprodukt entwickelt. Ich habe das nicht im Detail berechnet. Deswegen möchte ich jetzt ungern Zahlen nennen.

Sachverständiger Dr. Rainer Kambeck (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.): Ihre Einschätzung ist absolut richtig. In den ersten Jahren, in denen die Schuldenregel gilt, müsste in der Tat mehr gespart werden. Das Volumen des strukturellen Defizits wäre deutlich geringer. Je nachdem, wie sich die Wirtschaft entwickelt, könnte es sogar sein, dass man das strukturelle Defizit schon 2013/2014 abgebaut hätte. Dann bestünde im Vergleich zur ursprünglichen Planung schon 2014/2015 im Hinblick auf das strukturelle Defizit kein Abbaubedarf mehr. Das, was Sie gesagt haben, ist also richtig. Genauso würde eine Anpassung des Pfades wirken, immer vorausgesetzt, dass die Ausgabenkürzungen, die in der Finanzplanung für die kommenden Jahre vorgesehen sind, tatsächlich vorgenommen werden.

Wir haben es positiv bewertet, dass man beim Zukunftspaket in erster Linie auf der Ausgabenseite angesetzt hat. Es gibt allerdings auch Planungen, die Einnahmen zu erhöhen. Hier bestehen noch einige Unsicherheiten, ob man all diese Maßnahmen wie geplant durchführen kann. Dies wäre allerdings die Voraussetzung, um das Ziel, dass der Konsolidierungsbedarf in den Jahren 2014 und 2015 geringer als erwartet ist, zu erreichen.

Erlauben Sie mir, diese Gelegenheit zu nutzen, um kurz auf den Ausgangspunkt einzugehen. Die Kollegen Herr Holtemöller und Herr Carstensen haben gesagt - das ist richtig -, dass es natürlich auf die langfristige Perspektive ankomme. Das war der Sinn der neuen Schuldenbegrenzung. Mit der alten Fassung des Art. 115 GG und seinen Ausnahmeregelungen, die allzu oft in Anspruch genommen wurden, hat man in der Vergangenheit nämlich sehr schlechte Erfahrungen gemacht.

Ich würde allerdings eine etwas andere Gewichtung vornehmen und dem Ausgangspunkt eine größere Bedeutung beimessen; denn auch bei einer noch so langen Reise kommt es darauf an, dass man beim Start in die richtige Richtung fährt. Man würde unserer Einschätzung nach an Glaubwürdigkeit verlieren, wenn man im Jahre 2010 keine Anpassung vornehmen würde. Das wäre kein gutes Signal; dies gilt insbesondere für

die Länder. Die ersten Diskussionsbeiträge betrafen zwar eher die europäische Ebene; gerade wurde aber erwähnt, dass dieser Aspekt auch für die Bundesländer von ganz elementarer Bedeutung ist.

Wie Sie vielleicht wissen, haben wir im Auftrag des BMF ein Gutachten zur Übertragung der Schuldenbremse auf die Länderebene erstellt. Dabei spielten die Kriterien der Transparenz, der Glaubwürdigkeit des Verfahrens und der Einfachheit des Verfahrens - sie wurden schon genannt - im Hinblick auf die Akzeptanz in den Bundesländern eine sehr große Rolle. Werden diese Kriterien nicht erfüllt, schwindet die Akzeptanz. Letztlich hätte dies zur Folge, dass die Schuldenbremse nicht so umgesetzt würde, wie sie umgesetzt werden sollte. Dies beträfe insbesondere die Länder, in denen es keinen Abbaupfad gibt. Herr Wendorff hat schon erwähnt, dass für die fünf Bundesländer, die Konsolidierungshilfen bekommen, ein Abbaupfad vorgegeben ist. Für alle anderen Bundesländer gibt es keinen konkreten Abbaupfad. Aber auch sie müssen ihr strukturelles Defizit bis zum Ende des Jahres 2019 bzw. in ihrer Haushaltsplanung für 2020 abgebaut haben. In welchen Schritten sie dabei vorgehen, bleibt ihnen selbst überlassen.

Der Ausgangspunkt, den die Bundesregierung wählt, ist ganz entscheidend dafür, wie ernst die Länder die Schuldenbremse nehmen. Im Landtag NRW - das Land Nordrhein-Westfalen wurde schon erwähnt - findet übermorgen eine Anhörung statt, in der es ebenfalls um dieses Thema geht. Unsere Einschätzung ist: Wenn die Bundesregierung, ausgehend vom Istwert 2010, nicht damit beginnt, das strukturelle Defizit abzubauen, werden sich die Länder nicht aus eigener Motivation auf einen bestimmten Abbaupfad festlegen.

Carsten Schneider (Erfurt) (SPD): Ers-tens möchte ich gerne die Frage, die Kollege Barthle gestellt hat, an Herrn Wendorff richten und ihn fragen, ob er die Einschätzung von Herrn Kambeck teilt oder ob er in diesem Punkt anderer Auffassung ist.

Zum Zweiten richte ich eine Frage an die gesamte Runde der Sachverständigen; wer meint, sie beantworten zu können, möge dies tun. Mich würde interessieren, ob die Konjunkturkomponente - sie hat heute schon eine Rolle gespielt - Konjunkturschwankungen realistisch abbildet, ob Ihrer Auffassung nach die alte oder die neue Ermittlung der

Konjunkturkomponente besser ist und ob die automatischen Stabilisatoren im Abschwung tatsächlich greifen können. - Ich richte diese Frage, wie gesagt, an die gesamte Runde, weil ich niemanden mit der Beantwortung überfordern möchte.

Vorsitzende Petra Merkel: Um eines klarzustellen: Dieses Vorgehen ist nur dann möglich, wenn die Frage von nur einem Sachverständigen bzw. einer Sachverständigen beantwortet wird.

Sachverständiger Karsten Wendorff (Deutsche Bundesbank): Ich denke, in beiden Fällen wird man den Zielwert von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes im Jahre 2016 erreichen. Unterschiedlich ist lediglich die Neigung des Pfades. In dem einen Fall startet man bei einem hohen Wert; deshalb muss man größere Schritte machen. In dem anderen Fall startet man bei einem niedrigeren Wert und muss gemäßigte Schritte machen. Da der Ausgangswert schon im Jahre 2010 deutlich niedriger lag, würde man den höheren Pfad nur erreichen, wenn man das strukturelle Defizit im Jahre 2011 ausweiten würde. Das war nicht intendiert. Die Planungen der Bundesregierung sehen vor, von einem relativ niedrigen strukturellen Defizit auszugehen, sodass die Abbauschritte kontinuierlich niedriger als in dem anderen Fall sind. Dies führt dazu, dass man in der aktuell relativ günstigen Situation stärker konsolidiert, in der eher ungewissen Zeit, 2015 und 2016, aber nicht mehr so große Konsolidierungsschritte machen muss, weil man schon relativ weit unten angekommen ist.

Vorsitzende Petra Merkel: Wie ich sehe, haben Sie sich verständigt. Herr Dr. Meier beantwortet die andere Frage.

Sachverständiger Dr. Carsten-Patrick Meier (Kiel Economics): Ich befürchte, es gibt keine Antwort auf die Frage, die Sie gestellt haben - es ist leider so -, weil wir die Konjunktur nicht beobachten können. Mit bestimmten Verfahren können wir im Kreise der Fachleute Einigkeit darüber erzielen, was konjunktur- und was strukturbedingt ist. Über die Kriterien, die diese Verfahren zu erfüllen haben, müssen wir uns vorher einigen. Wir kennen halt nur das BIP, das uns das Statistische Bundesamt liefert; wir wissen aber nicht, welcher Teil struktur- und welcher

konjunkturbedingt ist. Wir können uns nur gemeinsam auf ein Verfahren darüber einigen, wie wir generell zu einem Schätzwert dafür kommen, was die Konjunktur und was die Struktur bedingt und was das Produktionspotenzial ist. Man kann darüber nachdenken, ob das Verfahren, das jetzt gewählt wurde, um diese Zerlegung in Konjunktur, Struktur und Produktionspotenzial durchzuführen, geeignet ist.

Ein wesentliches Kriterium ist die Transparenz; darüber wurde bereits gesprochen. Ich glaube, Herr Carstensen hat das schon sehr gut dargestellt. Das Verfahren, das jetzt angewandt wird, ist nicht besonders transparent und robust. Man würde dieses Verfahren möglicherweise nicht wählen, wenn man robust und transparent zu einer Zerlegung in konjunktur- und zyklusbedingt kommen will.

Das ist ein wesentliches Kriterium, das wir anlegen können. Danach ist dieses Verfahren eben nicht ideal; aber eine beste Annäherung an die Konjunktur gibt es leider nicht.

Dr. h. c. Jürgen Koppelin (FDP): Ich glaube, ich erinnere mich richtig, dass die Schuldenbremse noch in der Großen Koalition eingeführt wurde. Insofern darf ich eine Frage an den Bundesrechnungshof und an die Deutsche Bundesbank stellen.

Als der damalige Bundesfinanzminister von den Sozialdemokraten seinerzeit die Schuldenbremse haben wollte, haben Sie ihn doch sicher beraten. Was haben Sie ihm denn damals geraten und gesagt? Ist hier jemand in der Runde, der ihn beraten hat? Er hat ja immer gerne einen Rat von außen gesucht. Oder wusste er alles alleine?

Sachverständiger Dieter Hugo (Bundesrechnungshof): Wir beraten ja nicht einen Finanzminister, sondern in erster Linie die Bundesregierung bzw. den Haushaltsausschuss. Herr Koppelin, Sie wissen, dass wir jedes Jahr unsere Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes treffen - ich betreue sie seit Jahren -, in denen wir seit Jahren immer auch eine Analyse zur neuen Schuldenregel vornehmen. Ich kann mich erinnern, dass wir auch in unseren Feststellungen für 2007/2008 dezidierte Ausführungen in Richtung dessen gemacht haben, was letzten Endes auch beschlossen worden ist.

Wir haben uns vor allen Dingen dafür eingesetzt, von der investitionsbezogenen Schuldengrenze wegzugehen, weil der In-

vestitionsbegriff zu schillernd ist. Das haben wir übrigens auch im Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht erklärt. Ich kann mich noch gut daran erinnern, dass mein Präsident, Herr Professor Engels, dort entsprechende Ausführungen gemacht und darauf hingewiesen hat, dass diese investitionsbezogene Schuldengrenze in konjunkturellen Normalzeiten letzten Endes immer ausgeschöpft worden ist, dass also diese 20 bis 25 Milliarden Euro an zusätzlichen Krediten in der Regel aufgenommen worden sind, obwohl man eigentlich davon ausgegangen ist, man müsste in konjunkturell guten oder normalen Zeiten deutlich darunter bleiben.

Von daher haben wir schon immer gesagt, dass man weg von dieser Investitionsbezogenheit und hin zu einer Annäherung an den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt kommen muss. Auch in unseren Feststellungen für 2009/2010 haben wir das Gesamtkonzept als richtig angesehen, wobei es jetzt gewisse Detailfragen gibt, die zeigen, dass die neue Schuldenregel natürlich etwas komplizierter ist als die alte. Die alte hat aber letzten Endes versagt; das muss man einfach sagen. Sie war relativ simpel, nämlich investitionsbezogen mit Ausnahmeregelungen. Nach oben gab es letzten Endes also keine Begrenzung.

Die jetzige Schuldenregel beinhaltet ein „Verschuldungsgedächtnis“, das heißt, der Gesetzgeber ist gezwungen, all das, was er aufgrund der Konjunktur- und der Strukturkomponente aufnimmt, auch gesondert zurückzuführen. Ich denke jetzt zum Beispiel an die Ausnahmeregelungen. Das sind entscheidende Fortschritte gegenüber der alten Schuldenregel.

Ich darf noch etwas zu dem Abbaupfad sagen. Wenn man so will, ist das ein Sonderregelwerk für den Zeitraum 2011 bis 2016. Herr Wendorff hat das erläutert: Wir generieren in der Tat einen zusätzlichen Verschuldungsspielraum von 50 Milliarden Euro, wenn wir keine Anpassung vornehmen, also auf der Basis der Nettokreditaufnahme der Bundes in Höhe von 65,2 Milliarden Euro bleiben. Wenn diese 50 Milliarden Euro nach § 7 Artikel 115-Gesetz tatsächlich auf das Kontrollkonto kommen - ich bin mir übrigens noch sehr unsicher, ob das tatsächlich so ist -, dann beträgt die bereinigte Nettokreditaufnahme im Jahre 2016, bei Beginn Schuldenregel, 2 Prozent des BIP. Ich sage es einmal ganz deutlich: Das ist ein Hammer.

Darüber wird man sicherlich auch hier noch politisch diskutieren müssen.

Sachverständiger Karsten Wendorff (Deutsche Bundesbank): Wir beraten die Bundesregierung vornehmlich über die Monatsberichte und die Publikationen. Unsere Auffassung stimmt mit der des Bundesrechnungshofes überein, dass es nämlich unbedingt einer neuen Regelung bedurfte. Durch die alte Schuldenregel wurde der Schuldenaufwuchs nicht effizient begrenzt.

Uns war darüber hinaus immer wichtig, dass es sich um eine Defizitobergrenze und nicht um einen Zielwert handelt, den man anstreben muss oder sollte. Das heißt, man liegt gewöhnlich darunter. Wenn man also bei diskretionärer Finanzpolitik einen Spielraum haben will, um auf überraschende Ereignisse reagieren zu können, dann muss sich das unterhalb dieser Grenze abspielen. Aus unserer Sicht ist es besonders bedeutsam, dass man hier Sicherheitsabstände schafft, weil man immer wieder - auch künftig - von strukturell nicht vorhersehbaren Entwicklungen überrascht wird.

Hier stimme ich mit Frau Rietzler überein: Wenn man immer „auf Kante genäht fährt“, wird es tendenziell zu einer prozyklischen Politik und sehr unstetigen Finanzpolitik kommen, die Sie vermutlich im Haushaltsausschuss ausbaden müssten, weil es zu einem ganz kurzfristigen Anpassungsbedarf bei den Planungen käme. Deswegen war der Sicherheitsabstand aus unserer Sicht ein ganz wichtiges Element.

Zur Transparenz und Nachvollziehbarkeit sowohl der Konjunkturbereinigungsverfahren als auch zum Beispiel der finanziellen Transaktionen, durch die es ja auch zu neuen Schulden kommen kann: Diese müssen jeweils gut begründet im Haushalt stehen und aus dem Haushalt ersichtlich werden, sodass man nachvollziehen kann, wie es zu den Schuldenermächtigungen kam.

Ich will Herrn Carstensen zustimmen: Das Konjunkturbereinigungsverfahren der Kommission ist nur sehr, sehr schwer nachzuvollziehen. Auch wenn man im Rahmen dieses Verfahrens hier Transparenz schaffen würde, wäre es aus meiner Sicht relativ schwierig, die Ergebnisse zu vermitteln. Ein Festhalten am alten Verfahren, das ja auch dem Bundeshaushalt 2011 zugrunde liegt, erscheint mir hier sinnvoll.

Das Verschuldungsgedächtnis wurde hier angesprochen. Das sollte meiner Meinung

nach konsequent nicht nur auf konjunkturbedingte Defizite übertragen werden, die im Vollzug entstanden sind und legitimiert wurden, sondern auch auf Auswirkungen von Methodenänderungen bei der Ermittlung der Konjunkturkomponente und auf die finanziellen Transaktionen, bei denen sich ein Darlehen später als Zuschuss erweist und es zu einem Schuldenerlass kommt. Man sollte auch das im Gedächtnis haben und die Verschuldung nachvollziehen können.

Michael Leutert (DIE LINKE): Unsere Fragen zur Transparenz des Berechnungsverfahrens sind ausreichend beantwortet. Ich habe noch zwei Fragen zu den Folgen, zu denen es käme, wenn dieser Gesetzentwurf umgesetzt werden würde.

Wir hatten eingangs schon einmal darüber gesprochen, dass politische Gestaltungsmöglichkeiten und -spielräume durch diesen Gesetzentwurf weiter eingeeengt werden.

Meine erste Frage richte ich an Frau Dr. Rietzler. Stellen Sie sich vor, das Gesetz wird geändert und es kommt zu einer Phase der Rezession: Wie groß ist die Wahrscheinlichkeit, dass dann die Schuldengrenze eingehalten wird, indem eine prozyklische Ausgabenpolitik betrieben, also sozusagen eine Senkung der Ausgaben herbeigeführt wird? Welche Gefahren sehen Sie damit verbunden?

Meine zweite Frage wollte ich an Herrn Dr. Clausen richten, der nicht da ist. Deshalb bitte ich jemand anderen, sie zu beantworten. Es geht ebenfalls um die Spielräume. Im letzten Abschnitt seiner schriftlichen Stellungnahme weist er darauf hin, dass es im Bereich der öffentlich-privaten Partnerschaften, bei der Handhabung der Defizite der Sozialversicherungen und bei der Umsetzung in den Bundesländern noch größere Spielräume gibt. Mich würde interessieren, wie Sie Sachverständige seinen Vorschlag bewerten, insbesondere im Bereich der öffentlich-privaten Partnerschaften und hinsichtlich der Umsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern.

Sachverständige Dr. Katja Rietzler (Rietzler Economics): Wir haben zu diesem Punkt ja schon einiges gesagt. Eine konkrete Wahrscheinlichkeit kann man natürlich nicht nennen. Im Moment befinden wir uns ja in einer konjunkturell etwas besseren Phase, und aktuell bestehen solche Befürchtungen

eher nicht. Vielleicht haben wir auch weiterhin höhere Einnahmen als erwartet.

Grundsätzlich besteht so eine Gefahr aber natürlich schon, vor allem dann, wenn das über längere Zeit andauert. Wenn eventuell die Potenzialrate abgesenkt wird und man einen gewissen Anteil konjunktureller Defizite als strukturell verbuchen muss, besteht rein hypothetisch die Möglichkeit, dass man irgendwann einmal prozyklisch sparen muss. Damit ist in der Regel nicht viel gewonnen, wie wir zu Beginn des letzten Jahrzehnts gesehen haben, als man in der Schwächephase versucht hat, Ausgaben zu senken. Beim Defizit hat man damit keine großen Fortschritte gemacht. Das ist einfach eine grundsätzliche Gefahr. Ich denke aber schon, dass man ihr begegnen kann, indem man in guten Zeiten ambitioniert ist und sich das entsprechende Polster schafft.

Sachverständiger Dr. Rainer Kambeck (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.): Zum Spielraum in den Ländern: Man muss sagen, dass er in der Tat besteht, weil für die Länder kein konkretes Verfahren vorgeschrieben ist, mit dem die Konjunkturkomponente zu ermitteln ist. Es ist sogar so, dass sich jedes Bundesland im Prinzip für ein eigenes Verfahren entscheiden könnte. Die Bundesländer müssen also kein einheitliches Verfahren anwenden, und es könnte anders sein als das, das der Bund anwendet. Wie gesagt: Jedes Land könnte sich ein eigenes Verfahren überlegen bzw. sich für ein eigenes Verfahren entscheiden, was naheliegenderweise nicht sinnvoll wäre. Insofern gibt es da noch einen erheblichen Spielraum.

Es gibt eine Initiative der Länder bzw. ein Gutachten, das Herr Deubel, der ehemalige rheinland-pfälzische Finanzminister, angefertigt hat, in dem es um ein anderes Verfahren geht als das, was wir vom RWI für das Bundesfinanzministerium ermittelt haben. Wir haben uns in unserem Gutachten ausdrücklich dafür ausgesprochen, sich an einem EU-Verfahren zu orientieren, mit dem Hauptargument, dass man auf der Ebene des Bundes und der Länder dann natürlich konsistent ist und man ein einheitliches Verfahren anwendet, um die Konjunkturkomponente zu ermitteln, so komplex es auch sein mag; das wurde jetzt ja schon mehrfach angesprochen.

Um die Frage konkret zu beantworten: Der Spielraum ist definitiv da, weil es bis jetzt

keine Entscheidung dazu gibt, wie die Konjunkturkomponente auf Länderebene ermittelt werden soll.

Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe eine Frage an Herrn Hugo vom Bundesrechnungshof und Herrn Wendorff von der Bundesbank. Es geht um den Fall, dass die Koalition der Bundesagentur für Arbeit im Jahre 2010 einen Zuschuss in Höhe von rund 5 Milliarden Euro gewährt hat, der 2011 in ein Darlehen umgewandelt wurde. Das ist ja entscheidend für das Strukturdefizit, da der Zuschuss zum Strukturdefizit zählt.

Wir haben kritisiert, dass die Neuverschuldung damit natürlich künstlich nach oben getrieben wird, um einen möglichst hohen Abbaupfad zu erreichen. Teilen Sie unsere Analyse, auch vor dem Hintergrund, wie der Hartz-IV-Kompromiss jetzt finanziert wird, nämlich zulasten der Bundesagentur für Arbeit, indem Eingliederungsmaßnahmen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und bei der Bundesagentur für Arbeit wahrscheinlich gekürzt werden müssen, wodurch die sozialen Sicherungssysteme stärker belastet werden und es zu einer Verschiebung und Schattenhaushalten kommt, was für die Berechnung der Neuverschuldung und die Einhaltung der Schuldenbremse wichtig ist? Wie kann man die Anfälligkeit dafür verhindern, dass es zur Umgehung der Schuldenbremse in Bezug auf die Neuverschuldung zu einer Verschiebung kommt?

Sachverständiger Dieter Hugo (Bundesrechnungshof): Bei dem ersten Teil der Frage ging es um den Zuschuss an die BA im Haushaltsjahr 2010. Das war auch vor dem Hintergrund der damaligen schwierigen Wirtschaftslage zu sehen, wenn ich das richtig in Erinnerung habe. Ich glaube, im Rahmen des Konjunkturpaketes ist letzten Endes beschlossen worden, auf der Grundlage einer Ausnahmeregelung noch einmal einen einmaligen Zuschuss zu geben.

Sie wissen: Bis 2005 hatten wir hinsichtlich des BA-Haushaltes eine Art Defizithaftung zulasten des Bundes. Das ist im Rahmen der damaligen Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Liquiditätszuschüsse umgestellt worden.

Im Haushalt 2011 ist ein Darlehen ausgewiesen, das zunächst als Liquiditätsdarlehen bezeichnet wurde, aber nach dem Sozialgesetzbuch III sozusagen in ein Deckungs-

darlehen umgewandelt wird und erst dann zurückgezahlt werden muss, wenn der Haushalt der BA einen Überschuss ausweist. Herr Wendorff hat dies bereits angeschnitten.

Das ist vor dem Hintergrund der Schuldenregel etwas problematisch, weil die Rückzahlung eines solchen Darlehens letzten Endes nicht konditioniert ist. Der Rückzahlungszeitpunkt ist offen. Im Zusammenhang mit den im Vermittlungsverfahren im Rahmen der Reform der Grundsicherung und des Bildungspaketes erzielten Ergebnissen wird zum Beispiel der mehrwertsteuerfinanzierte Zuschuss des Bundes peu à peu zurückgeführt. Es gibt weitere Vorgaben des Zukunftspaketes zu Einsparungen im BA-Haushalt.

Der Zeitpunkt der Rückzahlung eines solchen Darlehens ist aus unserer Sicht völlig offen. Von daher halten wir es für bedenklich, es als schuldensteigernd - es ist NKA-steigernd - zu berücksichtigen. Wir haben dieses Thema schon vor einigen Wochen im Haushaltsausschuss behandelt. Wir gehen allerdings davon aus, dass der zusätzliche Verschuldungsspielraum von 5,4 Milliarden Euro nicht benötigt wird, weil das NKA-Soll voraussichtlich - so stellt es sich jedenfalls jetzt, im Frühjahr 2011, dar - im Haushalt 2011 deutlich unterschritten wird.

Wir sehen ein grundsätzliches Problem darin, dass der Zeitpunkt der Rückzahlung solcher Darlehen infrage steht.

Sachverständiger Karsten Wendorff (Deutsche Bundesbank): Ich denke, es geht im Großen und Ganzen um mögliche Umgehungstatbestände der Schuldenregel, die potenziell genutzt werden. Das betrifft aus meiner Sicht grundsätzlich Nebenhaushalte oder Verschuldung, die potenziell in Nebenhaushalten aufläuft. Das betrifft den Komplex finanzielle Transaktionen. Wenn man ein Darlehen mit Krediten finanzieren darf, dann liegt es nahe, dass eine Darlehensvergabe attraktiver ist als ein Zuschuss. Das betrifft auch die ÖPPs, die von meinem Kollegen Sachverständigen erwähnt wurden, indem man möglicherweise Konstruktionen schafft, bei denen eine Verschuldung außerhalb des staatlichen Sektors aufläuft, die zunächst nicht in den Haushalt eingerechnet wird, aber letztlich doch dem Staat sozusagen auf die Füße fällt. Insofern ist aus meiner Sicht höchste Transparenz im Sinne einer Aufschlüsselung der finanziellen Transaktionen und einer genauen Begründung dahin ge-

hend erforderlich, dass den Darlehen und bedarfsweise den Eigenkapitalzuschüssen angemessene marktgerechte Renditen, das heißt marktgerechte Zinsen oder angemessene Dividenden, gegenüberstehen. Andernfalls wären Transfers im Sinne der Schuldengrenze und im Übrigen auch der EU-Regeln zu buchen. Eurostat achtet nach den EU-Regeln sehr genau darauf, ob es sich um defizitneutrale Darlehen oder um Transaktionen mit einer Zuschusskomponente handelt.

Bei einem Darlehen zum Beispiel an die Bundesanstalt für Arbeit, für das keine Zinsen gezahlt werden, das unbefristet ist und zu dem der Darlehensempfänger in der Presse kundtut, dass er das nie im Leben zurückzahlen kann, ist nicht ganz klar, ob es sich wirklich um eine finanzielle Transaktion handelt. Insofern sind an dieser Stelle ein genaues Verhalten und Transparenz erforderlich. Vielleicht sollte man sich dabei auch an Eurostat und an der EU orientieren, die diesbezüglich sehr konkrete Regelungen haben, mit denen man unabhängig vom politischen Prozess möglicherweise eine Entscheidung herbeiführen kann.

Klaus-Peter Willsch (CDU/CSU): Meine Frage richtet sich an Professor Holtemöller und Herrn Wendorff. In der Diskussion über die Paktvereinbarung wurde in dem Strauß von Empfehlungen, wie den stabilitätspolitisch notleidenden Staaten Europas auf die Sprünge zu helfen ist, diesen Staaten die Einführung von Regelungen analog zu unserer Schuldenbremse vorgeschlagen. Ist es, wenn diese Regelungen auf andere europäische Staaten ausgedehnt werden, nicht besser, die Unschärfen und Wertungsunterschiede, die es bei Prognosen hinsichtlich der Konjunktur, dem Schuldenverlauf und Ähnlichem nun einmal gibt, hinzunehmen und dafür ein relativ einfaches und klares System zu etablieren, das die europäische Benchmark-Funktion erleichtert?

Sachverständiger Prof. Dr. Oliver Holtemöller (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Wirtschaftsforschung Halle): Es ist richtig, dass es eine überzeugende Idee ist, den anderen europäischen Ländern, die Probleme mit der Nachhaltigkeit ihrer öffentlichen Finanzen haben, zu empfehlen, sich an der deutschen Schuldenregel zu orientieren. Dieser Grundeinschätzung stimme ich zu.

Wie ist der Zielkonflikt zwischen Effizienz und Robustheit einzuschätzen? In der Diskussion könnte man den Eindruck gewinnen: Je mehr Details Sie in einem Verfahren vorgeben, desto besser ist das in dem Sinne, dass keine Gestaltungsspielräume bestehen. Ich glaube, das ist eine Illusion.

Wie Herr Meier vorhin ausgeführt hat, geht es um Dinge, die niemand mit Sicherheit voraussagen kann. Insofern ist immer ein gewisses Maß an Einschätzung nötig. Mit immer detaillierteren Verfahren kann man nur eine Scheingenauigkeit herbeiführen. Das erachte ich durchaus als Gefahr. Denn wenn man an einer gewissen Stelle eine Scheingenauigkeit vorgaukelt, dann kann das dazu führen, dass das Vertrauen in die Wirkungsweise des Gesamtkomplexes unterminiert wird. Das halte ich für eine große Gefahr im Sinne Ihrer Fragestellung.

Ich erachte es für extrem wichtig, dass die bestehenden Regelungen zur Begrenzung der öffentlichen Schulden in dem Sinne transparent und einfach sind, dass jedes Land für sich genommen einen Anreiz hat, damit verantwortungsvoll umzugehen, statt dann, wenn etwas schiefgegangen ist, im Nachhinein die Verantwortung abzuwälzen, indem etwa gesagt wird, dass man sich genauso verhalten habe, wie es von Brüssel vorgegeben worden sei, und nicht dafür verantwortlich gemacht werden könne, dass es schiefgegangen sei, sodass jetzt die Staatengemeinschaft helfen möge. Das sehe ich als eine sehr große Gefahr an.

Sinn einer Maßnahme müsste sein: Jedes Land möge sich ein Verfahren geben, über das es selbst entscheidet, das seine Neuverschuldung sinnvoll begrenzt und seinen Schuldenstand sinnvoll stabilisiert. Wenn das dem Land nicht gelingt, dann muss es die Konsequenzen tragen. Je mehr man einem Land bei der Anwendung bestimmter Regelungen von außen vorgibt, desto mehr muss man ihm auch helfen, wenn es schiefeht. Diese Gefahr sehen wir alle; das meinen wir, wenn wir von systemischen Risiken oder von einer möglichen Ansteckung sprechen.

Die Gefahr, dass man unverschuldet in Not gerät, auch wenn man Regelungen sinnvoll angewendet hat, besteht nun einmal. Wenn man nicht bereit ist, im Nachhinein zu helfen, dann sollte man eine gewisse Freiheit des Einschätzungsspielraums zulassen. Dabei betrachte ich es als ein wesentliches Element, dass in der öffentlichen Diskussion ein bestimmter Wettbewerb besteht. Das

knüpft an die Frage an, wer die Berechnungen vornehmen sollte.

Wenn es Verfahrensunsicherheit gibt, ist es, glaube ich, sehr wichtig, dass es nicht ein einziges Gremium gibt, das mit einer gesetzlich vorgeschriebenen Autorität sozusagen die Wahrheit benennt. Wenn man die Zuständigkeit dafür zum Beispiel dem Sachverständigenrat oder in anderen Ländern anderen Institutionen überträgt, dann könnte durch die Festlegung einer solchen Autorität bewirkt werden - dies birgt eine Gefahr -, dass bestimmte Risiken im Vorfeld nicht breit genug diskutiert werden. Bei solchen Verfahren ist es wichtig, dass es mehrere unabhängige Institutionen gibt, die sich gleichzeitig damit beschäftigen, und dass eine öffentliche Diskussion über die Ergebnisse der Berechnungen geführt wird.

Sachverständiger Karsten Wendorff (Deutsche Bundesbank): Es ist absolut zu begrüßen, dass es neben den europäischen Regelungen eine nationale Verankerung dieser Regeln bei den einzelnen Mitgliedstaaten gibt. Vor diesem Hintergrund halte ich die deutsche Schuldenbremse für außerordentlich positiv. Ich würde die Umsetzung in anderen Ländern befürworten. Das ist auch das Ziel der Bundesregierung. Dabei wird man allerdings - dem stimme ich zu - keine sehr genauen Vorschriften machen können; es ist Sache des gesetzgeberischen Prozesses der jeweiligen Nationalstaaten, zu einer konkreten Ausführung zu kommen.

Aus meiner Sicht ist die Transparenz ganz entscheidend. Unabhängig davon, wie komplex die Regelung ist, ist die Darlegung der jeweiligen Komponenten gegenüber der Öffentlichkeit und der Wissenschaft zwingend erforderlich. Das ist die Grundvoraussetzung einer jeden Regel. Dann muss man, wie Sie in Ihrer Frage andeuten, zwischen Komplexität und Einfachheit abwägen.

Was die EU-Kommission bei Produktionspotenzialverfahren macht, ist möglicherweise für eine makroökonomische Analyse richtig. Das kann sehr komplex werden, und man kann eine kontroverse Diskussion unter Spezialisten führen. Wenn es im finanzpolitischen und politischen Prozess um Haushaltsregeln geht, halte ich das nicht für zielführend. Hier wäre es einfacher und transparenter, ansatzweise nachvollziehbare Regeln zu schaffen. Das Filtern von Teilen der Komponenten mag sinnvoll sein, aber nicht das wahllose Setzen bayesianischer Priors, die

nur noch von absoluten Spezialisten nachvollzogen werden können. Ich glaube, diesem Weg folgt derzeit leider das Kommissionsverfahren. Im finanzpolitischen Komplex ist, was die Haushaltsregeln angeht, eher eine größere Einfachheit und Nachvollziehbarkeit zu befürworten als eine größere Komplexität. Dies ist zugunsten einer allgemeinen Vermittelbarkeit vorzuziehen.

Carsten Schneider (Erfurt) (SPD): Diese Ansicht teile ich. - Es geht hier um das Haushalts- und Budgetrecht. Die Frage der Konjunkturkomponente tangiert die Budgethoheit. In diesem Zusammenhang habe ich eine Frage an Professor Scheide. Herr Dr. Meier hat vorhin gesagt, dass alles auf Annahmen beruht und dass es unsicher ist, wie sich die Konjunktur in Zukunft entwickelt. Haben Sie einmal zurückgerechnet, ob das, was die EU-Kommission jetzt vorlegt - das ist maßgeblich für die Bundesregierung -, bei den Abschwüngen 2001, 2005 und 2009 die automatischen Stabilisatoren im Zusammenhang mit der Konjunkturkomponente abgebildet hätte?

Sachverständiger Prof. Dr. Joachim Scheide (Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel): Das ist schwer zu beantworten. Das habe ich nicht nachgerechnet. Mir geht es bei dem Ganzen um die Nachvollziehbarkeit von und die Verantwortlichkeit für Entscheidungen. Es ist schon mehrmals angeklungen, dass die Verantwortung selbstverständlich bei der Bundesregierung liegt, wenn sie die Konjunkturkomponente festlegt. Das ist unabhängig davon, ob sie sich dabei vom Sachverständigenrat, einem Wirtschaftsforschungsinstitut oder anderen beraten lässt. Das empfehle ich auf jedem Fall. Sie muss dann das, was sie errechnet hat, offenlegen und transparent machen.

Über das EU-Verfahren ist sehr viel diskutiert worden. Auch ich halte es nicht für ein ideales Verfahren, um die Konjunkturkomponente zu messen, aber die Bundesregierung ist daran gebunden. Jetzt muss man damit leben. Man muss es so gut wie möglich anwenden und transparent machen, wie man vorgegangen ist. Dann können Parlament und unabhängige Sachverständige kontrollieren, ob etwas schiefgegangen ist, Regelungen ausgenutzt wurden oder „Missbrauch“ betrieben wurde. Das alles ist davon unbenommen. Klar ist, dass die Verantwortung für

eine Schätzung bei der Bundesregierung liegt.

Carsten Schneider (Erfurt) (SPD): Meine zweite Frage stelle ich an Herrn Wendorff von der Deutschen Bundesbank. Haben Sie seitens der Bundesbank berechnet, ob die Konjunkturkomponente in der alten Fassung wie auch in der neuen den Abschwung und das Wirken der automatischen Stabilisatoren tatsächlich dargestellt hat bzw. ob das Volumen ausreicht oder zu klein ist?

Sachverständiger Karsten Wendorff (Deutsche Bundesbank): Das ist eine schwierige Frage. Die Probleme, die aus der Konjunkturbereinigung resultieren, bestehen aus meiner Sicht weniger in der Frage, welche Haushaltsspielräume man bei Anwendung des anderen Verfahrens gehabt hätte. Das Problem bei jeder Konjunkturbereinigung besteht in der Frage, wie man ad hoc auf unvorhergesehene Entwicklungen reagieren muss. Dabei unterscheiden sich meiner Meinung nach die meisten Konjunkturbereinigungsverfahren nicht sehr.

Das heißt, wenn man die Konjunktur richtig voraussagt, dann atmet der Haushalt schön im Konjunkturzyklus mit. Dann kann man relativ geradlinig durchsteuern. Sinn der Haushaltsregel ist, dass man im Konjunkturzyklus die automatischen Stabilisatoren durchschlagen lässt. Der Unterschied zwischen den Verfahren ist in dieser Hinsicht möglicherweise nicht allzu groß, abgesehen davon, dass das eine komplexer ist als das andere.

Ein Problem wird aus meiner Sicht entstehen, wenn es zu unerwarteten konjunkturellen oder gesamtwirtschaftlichen Schwankungen kommt. Schwankungen werden zum Teil als konjunkturell interpretiert. Darauf muss die Politik nicht reagieren; denn in diesem Fall ist die Verschuldung gesetzlich erlaubt.

Die wird aber jedes Verfahren zum Teil als strukturell interpretieren. Dann muss ad hoc nachgesteuert werden. Das, was unterjährig passiert, wird unproblematisch sein; denn das können Sie im Kontrollkonto verbuchen. Das heißt, unerwartete Entwicklungen werden im Kontrollkonto abgedeckt. Das betrifft aber nur den Vollzug, nicht die Planungen. Wenn Sie mit einer unerwarteten Wirtschaftsabschwächung konfrontiert sind, dann werden Sie eine unerwartete Revision Ihrer strukturellen Ergebnisse vornehmen müssen.

Dann werden Sie Ihre Planungen anpassen müssen, und zwar diskretionär und direkt im Rahmen der neuen Schuldenregel ab 2016. Wir haben Musterberechnungen durchgeführt, um zu sehen, wie kalt man in den Jahren 2001 bis 2004 erwischt worden wäre. Aufgrund der strukturellen Revisionen braucht man - das ist unser Petition - Sicherheitsabstände. Sonst muss man relativ zügig Anpassungen an die strukturellen Überraschungen vornehmen. Wenn keine Sicherheitsabstände einplant werden, dann wird es bei den Planungen zu einer recht un stetigen Finanzpolitik mit kurzfristigem Nachsteuerungsbedarf kommen. Hier wird Ihnen das Kontrollkonto nicht mehr helfen, da dieses nur für den Vollzug gilt. Deswegen ist nach unserer Auffassung ein Sicherheitsabstand, ein Überschuss in Höhe von bis zu einem halben Prozent des BIP, erforderlich, um eventuelle Schwankungen ohne Prozyklizität abfedern zu können.

Dr. h. c. Jürgen Koppelin (FDP): Ich bin den eingeladenen Sachverständigen sehr dankbar für Ihre bisherigen Antworten. Es zeigt sich immer mehr, worum es hier eigentlich geht. Es geht nicht nur um den Gesetzentwurf der Sozialdemokraten, sondern auch um eine Korrektur früherer Gesetzgebung, die auch von Sozialdemokraten zu verantworten ist. Insofern haben wir keine Fragen mehr. Wir sind auch mit Blick auf die nächsten Fragerunden durch. Frau Vorsitzende, wir bieten den Sozialdemokraten an, unsere Fragezeit zu übernehmen, weil sie im Hinblick auf ihre eigene Gesetzgebung von früher anscheinend mehr Fragebedarf haben.

Vorsitzende Petra Merkel: Das ist kollegial. - Hat die Linksfraktion noch Fragen?

Michael Leutert (DIE LINKE): Wir haben ebenfalls keine weiteren Fragen.

Vorsitzende Petra Merkel: Wie sieht es bei den Grünen aus? - Kollege Kindler.

Sven-Christian Kindler (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe eine Frage an Herrn Wendorff und Herrn Professor Dr. Carstensen. Wenn man die Istzahlen von 2010 als Grundlage für den Abbaupfad im Rahmen der Schuldenbremse nimmt: Sind dann Steuersenkungen, die immer wieder in

den Raum gestellt werden, noch vertretbar, bzw. besteht dafür überhaupt Spielraum?

(Dr. h. c. Jürgen Koppelin (FDP):
Das hatten wir schon!)

- Es stimmt, dass wir das schon hatten. Das habe ich vorhin Frau Dr. Rietzler gefragt, aber noch nicht Herrn Carstensen. Herr Wendorff hat die Frage leider noch nicht beantwortet. Deswegen frage ich das noch einmal.

Sachverständiger Karsten Wendorff (Deutsche Bundesbank): Aus unserer Sicht liegen die in den mittelfristigen Finanzplanungen, die im März vorgelegt wurden, ausgewiesenen Defizite und, soweit nachvollziehbar, die strukturellen Defizite relativ direkt auf dem potenziell niedriger gelegten Pfad für die Defizitobergrenze. Insofern müssten potenzielle zusätzliche Steuersenkungen durch potenzielle Kürzungen an anderer Stelle gegenfinanziert werden.

Sachverständiger Prof. Dr. Kai Carstensen (Institut für Wirtschaftsforschung e. V.): Im Prinzip kann ich dem zustimmen. Wenn wir einen angepassten Abbaupfad hätten, dann wären Steuersenkungen ohne Umschichtungen nicht machbar. Wenn wir bei dem alten Abbaupfad blieben, wäre das wahrscheinlich möglich. Ich möchte aber darauf hinweisen, dass die Inflation nach Deutschland zurückkehrt. Sie war während der Krise sehr stark zurückgegangen. Auch die Lohnabschlüsse zeigen wieder nach oben, sodass die kalte Progression wieder stärker zuschlägt. Bei unveränderter Gesetzeslage wird es daher automatisch zu Steuererhöhungen kommen. Das vielleicht nur als Notabene.

Vorsitzende Petra Merkel: Es geht wieder von vorne los. Hat die Unionsfraktion noch Fragen?

Klaus-Peter Willsch (CDU/CSU): Wir sind erschöpfend informiert und bedanken uns ganz herzlich bei den Sachverständigen.

Bettina Hagedorn (SPD): Ich möchte nach der Situation der Bundesagentur für Arbeit, die vorhin angesprochen worden ist, fragen und bitte Sie um Ihre Einschätzung. In der Summe werden der Bundesagentur für Arbeit durch das Sparpaket, das eine Umwandlung von Pflicht- in Ermessensleistung-

gen vorsieht - das muss noch gesetzlich unterlegt werden -, Sparvolumina von über 10 Milliarden Euro bis 2014 auferlegt. Im Bereich der Grundsicherung kommen bis 2015 12,2 Milliarden Euro hinzu. In der Summe sind wir dann bei round about 22,2 Milliarden Euro bis 2015. Sie haben zu Recht darauf hingewiesen, dass der Chef der Bundesagentur für Arbeit mehrfach öffentlich gesagt hat, diese Maßnahmen führten in der Summe dazu, dass ein Darlehen aufgenommen werden müsse, bei dem unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht davon ausgegangen werden könne, dass es rückzahlbar sei, selbst wenn man einen optimalen Konjunkturverlauf unterstelle.

Ich richte meine Fragen an Herrn Hugo und Herrn Wendorff. Sind Sie angesichts dieser gegebenen Rahmenbedingung der Auffassung, dass dieses Darlehen überhaupt als Darlehen zu bewerten ist? Handelt es sich nicht vielmehr, wie der Kollege Kindler es schon dargelegt hat, um eine Lastenverschiebung in die sozialen Sicherungssysteme, auf die zum Beispiel mit Beitragsanhebungen reagiert werden müsste, um das im Rahmen der Schuldenbremse überhaupt noch als Darlehen akzeptabel darstellen zu können? Wenn Sie sich dazu äußerten, wäre ich Ihnen sehr dankbar.

Sachverständiger Dieter Hugo (Bundesrechnungshof): Frau Hagedorn, das ist verschiedentlich schon angesprochen worden.

Zurück zum Gedanken der finanziellen Transaktion. Dahinter steckt die Überlegung, dass man finanzielle Transaktionen als Defizite bewerten kann, weil sich die Vermögenssituation des Bundes weder verschlechtert noch verbessert. Das heißt, ich tausche Geld gegen Vermögen, oder umgekehrt. Zu dem von Ihnen angesprochenen Darlehen: In den vorliegenden Eckwerten, die sich in den Einzelplänen wiederfinden, wird davon ausgegangen, dass der Haushalt der Bundesagentur für Arbeit an vielen Stellen zusätzlich konsolidiert werden muss, um die gewaltigen Mehrbelastungen, die der Bund im Rahmen des Vermittlungsverfahrens vereinbart hat - Sie haben es erwähnt; es handelt sich um ungefähr 17 Milliarden Euro im Zeitraum von 2012 bis 2015 alleine in den Bereichen der Grundsicherung und der Leistungen für Unterkunft und Heizung -, schultern zu können. Diese zusätzlichen Konsolidierungsverpflichtungen machen es nicht unbedingt wahrscheinlicher, dass das

Darlehen, das 2011 gewährt wird, in einem überschaubaren Zeitraum zurückgezahlt werden kann. Die gesetzliche Regelung im SGB III ist klar. Danach hat die Rückzahlung frühestens dann zu erfolgen, wenn der Haushalt der BA einen Überschuss aufweist. Ob die Beitragssätze erhöht werden, ist Sache der Politik. Dazu können wir nichts sagen. Aus unserer Sicht ist es zumindest im Finanzplanungszeitraum nicht unbedingt wahrscheinlich, dass dieses Darlehen tatsächlich zurückgezahlt werden kann.

Sachverständiger Karsten Wendorff (Deutsche Bundesbank): Das sehe ich ähnlich. Voraussetzung, um ein Darlehen als finanzielle Transaktion buchen zu können, ist meiner Meinung nach, dass die Rückzahlung wahrscheinlich ist und dass sogar eine angemessene Verzinsung geleistet werden kann. Das bedeutet, dass im Haushalt des Darlehensempfängers ein plausibler Pfad für den Kreditabbau oder die Darlehensrückführung dargelegt werden müsste. Dabei könnte es sich durchaus um Beitragsanhebungen handeln. Im Hinblick auf die finanzielle Transaktion ist es aber unerheblich, ob die BA dieses Darlehen mithilfe von Beitragsanhebungen zurückzahlt. Dann handelte es sich um eine reguläre Darlehensrückzahlung. Das wäre aus meiner Sicht vor dem Hintergrund der Schuldenregel unkritisch. Es müsste im Hinblick auf die Schuldenregel aber definitiv sichergestellt werden, dass Schuldenerlasse, die notwendig sind, wenn sich gebuchte Darlehen als nicht rückzahlbar erweisen, regelmäßig als defiziterhöhende Transfers gebucht werden, um ein permanentes Aufschaukeln der Schulden durch finanzielle Transaktionen zu verhindern, das sich dann ergibt, wenn man Darlehen, die nie zurückgezahlt werden, vergibt und sich dafür verschuldet, ohne dass das gegengerechnet wird. Das betrifft sowohl Darlehen an die BA als auch Schuldenerlasse zum Beispiel im Rahmen der Entwicklungshilfe und potenzielle Wertverzehre im Zusammenhang mit Kapitaleinschüssen oder Eigenkapitaleinlagen, die potenziell nicht zurückgezahlt werden. Auch hier müsste man von der Buchung als finanzielle Transaktion abrücken. Transparenz und genaue Buchführung über die jeweiligen Transaktionen sowie Erläuterungen, warum es sich um eine finanzielle Transaktion handelt, sind wichtig.

Vorsitzende Petra Merkel: Schönen Dank. Ich habe den Eindruck, dass es bei den Fraktionen keine Wortmeldungen mehr gibt. - Das ist der Fall.

Ich bedanke mich sehr herzlich bei den Sachverständigen, dass sie uns zu einem Verfahren, das für uns alle neu ist und das wir noch beeinflussen wollen, detailliert Auskunft gegeben haben.

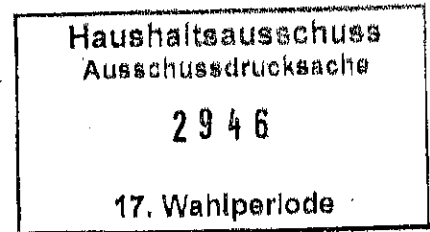
Ich wünsche uns allen weiterhin einen schönen Start in die Woche. Wir sehen uns spätestens am Mittwoch.

Die Sitzung ist geschlossen.

(Schluss: 13.40 Uhr)



Petra Merkel (Berlin)
Vorsitzende



Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 21. März 2011 zum
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikel 115-Gesetzes
zugeleitet wurden.

- **Dr. Katja Rietzler**
- **Prof. Dr. Kai Carstensen**
- **Prof. Dr. Oliver Holtemöller**
- **MR BRH Dieter Hugo**
- **Dr. Jens Clausen**
- **Dr. Carsten-Patrick Meier**
- **Prof. Dr. Joachim Scheide**
- **Karsten Wendorff**



Berlin, den 15.3.2011

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD zur Änderung des Ausführungsgesetzes zu Artikel 115 GG

(Deutscher Bundestag, Drucksache 17/4666)

1. Einleitung:

Bei der Umsetzung der 2009 eingeführten Schuldenbremse besteht derzeit eine Reihe von Ermessensspielräumen bezüglich der jeweils relevanten Defizitgrenzen (vgl. Sachverständigenrat 2010, Deutsche Bundesbank 2011). Diese könnten nach Ansicht der SPD-Fraktion von der Bundesregierung genutzt werden, um eine höhere Neuverschuldung einzugehen, als es dem Geist der Schuldenbremse entsprechen würde.

Der von der SPD-Fraktion eingereichte Gesetzentwurf zielt daher darauf, eine Aufweichung der Schuldenbremse im Wesentlichen durch zwei Maßnahmen zu vermeiden:

- Das geringere tatsächliche strukturelle Defizit des Jahres 2010 soll als Ausgangsbasis für den Konsolidierungspfad des Bundes von 2011-2015 festgeschrieben werden.
- Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung soll mit den Berechnungen gemäß der Artikel 115-Verordnung beauftragt werden.

2. Unsicherheiten bleiben

Der Einschätzung der SPD-Fraktion, dass ein Festhalten der Bundesregierung an einem überholten Wert für das strukturelle Defizit im Jahr 2010 zwar nicht rechtswidrig ist, aber dem Geist der Schuldenbremse widerspricht, ist zuzustimmen. Auch an anderen Stellen wurden – wenngleich in einem geringen Umfang – durch einmalige Maßnahmen Spielräume geschaffen, die in der Tat zu einer höheren Verschuldung genutzt werden könnten.

Innerhalb der Logik der Schuldenbremse ist der Antrag der SPD-Fraktion daher konsistent. Der Grundgedanke einer streng regelgebundenen Finanzpolitik wird sogar noch weiterentwickelt. Anstelle der Politik sollen Sachverständige den Verschuldungsspielraum des Bundes bestimmen.

Allerdings kann auch der Sachverständigenrat nicht die „richtige“ Konjunkturkomponente oder das „richtige“ Produktionspotenzial bestimmen, weil diese Größen, auf die sich das Regelwerk der Schuldenbremse bezieht, in der Realität nicht beobachtbar sind. Sie können nur näherungsweise geschätzt werden, wobei zahlreiche unterschiedliche Methoden zur Verfügung stehen, innerhalb derer an vielen Stellschrauben gedreht werden kann. Dabei können die Ergebnisse, wie Berechnungen des IMK gezeigt haben (vgl. Horn et al. 2011), deutlich voneinander abweichen. Es mag Argumente geben, konkrete Methoden zu bevorzugen¹, dennoch bleibt ein Großteil der Entscheidung für oder gegen bestimmte Methoden willkürlich.

¹ D'Auria et al. (2010) haben in Ihrer Untersuchung für die EU-15 festgestellt, dass die Revisionsanfälligkeit der Potentialschätzung bei Verwendung eines Kalman-Filters zur Ermittlung des Trends bei der totalen Faktorproduktivität geringer ausfällt.

Dies ist in der Methodik der Schuldenbremse, die sich am strukturellen Budgetdefizit orientiert, angelegt und gilt auch, wenn der Sachverständigenrat die Berechnungen durchführt. Entscheidend für das Vertrauen in die angewendeten Methoden ist nicht, wer damit betraut wird, sondern, ob die Herangehensweise transparent und nachvollziehbar und somit einer demokratischen Kontrolle zugänglich ist. Eine geeignete Maßnahme als die Übertragung der Berechnungen auf den Sachverständigenrat wäre daher eine vollständige Offenlegung aller Berechnungen unabhängig davon, wer sie durchführt. Als Vorbild kann hier die Europäische Kommission dienen, die die zugrundeliegenden Daten, das Berechnungsprogramm sowie relevante Literatur zu den angewendeten Methoden im Internet veröffentlicht. (<http://circa.europa.eu/Public/irc/ecfin/outgaps/library>).

Zusätzlich zur Transparenz sollte bei der Wahl der Methoden auf eine starke Verlässlichkeit gesetzt werden. Gerade angesichts der großen Spielräume bei den Schätzmethoden sollten Methoden-anpassungen nur selten und aus gutem Grund durchgeführt werden, damit nicht der Verdacht aufkommt, dass andere als statistische Motive die Wahl der Methode beeinflussen. Gründe für einen Methodenwechsel sollten dabei detailliert und wissenschaftlich fundiert dargelegt werden.

All dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Zerlegung von Zeitreihen in unbeobachtbare Komponenten immer willkürlich bleibt und am aktuellen Rand außerdem mit wiederholten Revisionen zu rechnen ist, die eine verlässliche Planung erschweren (vgl. Horn et al. 2007).

Aus dem Entwurf für §1 (2) G 115 wird zudem nicht deutlich, ob das Ist-Ergebnis für das strukturelle Defizit im Jahr 2010 einmalig nachjustieren ist oder ob in Zukunft jedes Jahr erneut eine Neuberechnung des Sockeldefizits und damit auch des Defizitabbaupfades durchgeführt werden soll. Angesichts der hohen Revisionsanfälligkeit struktureller Defizite wäre von letzterem Vorgehen im Sinne einer verlässlichen Planbarkeit der Finanzpolitik dringend abzuraten.

3. Bei den Spielräumen kommt es darauf an, wie sie genutzt werden

Mit dem Gesetzentwurf bezweckt die SPD-Fraktion in erster Linie die Beseitigung politischer Gestaltungsspielräume. Grundsätzlich sind Handlungsspielräume in der Politik jedoch als positiv anzusehen. Es ist Aufgabe der Politik zu gestalten. Dies ist ohne entsprechende Spielräume gar nicht möglich. Aus dieser Sicht ist die Schuldenbremse schon viel zu weit gegangen.

Die entscheidende Frage ist daher jetzt auch nicht, wie man verbleibende Spielräume abschafft, sondern wie man sie nutzt. Die Politik wäre gut beraten, wenn sie die nun verfügbaren Verschuldungsspielräume nicht ausschöpfen, sondern stattdessen als Puffer für zukünftige konjunkturelle Schwächephasen aufsparen würde, weil hier die im Rahmen der Schuldenbremse vorgesehenen Grenzen schnell zu eng werden können.

Denn unabhängig von der Wahl der Schätzmethode bleibt bei der Ermittlung der Produktionslücke und damit auch der möglichen Neuverschuldung das Problem, dass sich Trend und Konjunktur nicht wirklich trennen lassen. Ein starker Konjunkturreinbruch führt immer auch dazu, dass das Produktionspotenzial niedriger ausgewiesen wird. Damit fällt auch die Produktionslücke niedriger aus als beim ursprünglichen Potenzialpfad, was zu einem entsprechend geringeren konjunkturellen Defizit führt. In der Folge wird also ein Teil des konjunkturell verursachten Defizits als strukturell klassifiziert.

Stagniert oder fällt das Bruttoinlandsprodukt, kann also schnell eine Situation entstehen, in der die Schuldenregel nur durch prozyklische Ausgabenenkungen eingehalten werden kann, die die Konjunktur weiter schwächen. Zudem treffen Ausgabenkürzungen insbesondere die Investitionstätigkeit des Staates, was auch die längerfristigen Wachstumsaussichten schmälert. Angesichts des Substanzverzehr bei der öffentlichen Infrastruktur im vergangenen Jahrzehnt (vgl. Priewe/Rietzler 2010) muss die jüngst begonnene zaghafte Wende bei der staatlichen Investitionstätigkeit jedoch fortgesetzt und verstärkt werden. Dies gilt umso mehr als in der Diskussion immer betont wird, dass die Finanzpolitik die Interessen der zukünftigen Generationen berücksichtigen muss. Diesen ist mit

einer heruntergekommenen Infrastruktur und den folglich verminderten Produktionsmöglichkeiten nicht gedient.

Sollten die derzeit noch optimistischen Prognosen sich nicht bewahrheiten, dann wären aus den oben genannten Gründen die zusätzlichen Spielräume hilfreich, um eine prozyklisch restriktive Finanzpolitik zu verhindern oder zumindest zu begrenzen. Dies ist umso wichtiger, als in mehreren Ländern Europas trotz einer schwachen Wirtschaftsentwicklung bereits mit massiven Sparanstrengungen begonnen wurde. Auch die aktuellen Entwicklungen in Nordafrika und im Nahen Osten erhöhen die Risiken für die Konjunktur. Die große Unsicherheit bezüglich der weiteren Entwicklung in Europa spiegelt sich nicht zuletzt in einer breiten Streuung der aktuellen Prognosen wider (vgl. The Economist 2011, S. 97).

4. Was wirklich notwendig ist

Anders als häufig angenommen, ist die Zunahme der Staatsverschuldung im vergangenen Jahrzehnt nicht die Folge eines unkontrollierten Ausgabenwachstums gewesen. Während die Ausgaben in Deutschland (als einzigem EU-Land) real sogar rückläufig waren (Horn et al. 2011, S. 13), wurden die Probleme in den öffentlichen Haushalten vor allem durch wiederholte Steuersenkungen verursacht. Die Staatseinnahmenquote ist von 46,6 % im Jahr 1999 auf 43,3 % im Jahr 2010² zurückgegangen. Das Ergebnis ist eine strukturelle Unterfinanzierung des Staates. Diese würde durch weitere Steuersenkungen zusätzlich verschärft. Angesichts der Gefahr, dass die aktuelle Regierung eventuelle Spielräume für weitere Steuersenkungen nutzen könnte, ist die Herangehensweise der SPD-Fraktion teilweise nachvollziehbar. Optimal ist sie nicht, weil sie die Schuldenbremse unnötig verschärft, was im Falle eines Konjunkturreinbruchs negative Folgen hätte.

Um in der mittleren Frist gleichzeitig eine ausreichende Versorgung der Bürger mit öffentlichen Gütern sowie eine Erneuerung der Infrastruktur sicherzustellen, ohne das Ziel der Konsolidierung zu gefährden, sind vielmehr Steuererhöhungen unvermeidlich. Dies kann sozial- und konjunkturverträglich erfolgen, indem die Einkommensteuer insbesondere für die Bezahler höherer Einkommen angehoben wird. Untersuchungen der OECD (2009, S. 138) zeigen, dass der positive Multiplikator einer Ausweitung der Investitionen die negativen Multiplikatorwirkungen einer Einkommensteuererhöhung geringfügig überkompensieren.

5. Abschließende Beurteilung

Der Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion basiert auf der berechtigten Befürchtung, dass die derzeit gültigen rechtlichen Grundlagen der Schuldenbremse eine Ausweitung der Verschuldungsmöglichkeiten zulassen, die für Steuersenkungen missbraucht werden könnten.

Durch die geplante Beseitigung aller Spielräume schüttet der Gesetzentwurf aber das Kind mit dem Bade aus, indem er die Schuldenbremse unnötig verschärft, was im Abschwung negative Folgen hätte.

Die Beauftragung des Sachverständigenrats mit den erforderlichen Berechnungen löst nicht die grundsätzlichen methodischen Probleme der Schuldenbremse und trägt auch nicht zu einer größeren Transparenz bei.

² Eigene Berechnungen auf der Basis von Destatis-Daten.

Literatur:

D'Auria, F., Denis, C., Havik, K., Mc Morrow, K., Planas, C., Raciborski, R., Röger, W., Rossi, A. (2010): The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps, European Economy, Economic Papers 420, Juli 2010, Brüssel;

Deutsche Bundesbank (2011): Anforderungen an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel, Monatsbericht, Januar, Frankfurt am Main;

Horn, G. A., Logeay, C., Tober, S. (2007): Methodische Fragen mittelfristiger gesamtwirtschaftlicher Projektionen am Beispiel des Produktionspotenzials, Endbericht - Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie Dezember 2006. IMK Studies, Nr. 1/2007. Düsseldorf;

Horn, G.A., Lindner, F., Niechoj, T., Sturn, S., Tober, S., Truger, A., Will, H. (2011): Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik 2011, Der Euroraum in Trümmern?, IMK Report Nr. 59, Januar, Düsseldorf;

OECD (2009): OECD Economic Outlook, Interim Report, Chapter 3: The effectiveness and scope of fiscal stimulus, Paris, S. 105-150;

Priewe J., Rietzier, K. (2010): Deutschlands nachlassende Investitionsdynamik 1991-2010, Ansatzpunkte für ein neues Wachstumsmodell, WISO Diskurs, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, Berlin, Dezember;

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010): Chancen für einen stabilen Aufschwung, Jahresgutachten 2010/2011, Wiesbaden;

The Economist (2011), Ausgabe vom 5. März 2011, London.

Zu den im Rahmen des Gesetzesentwurfs (Drucksache 17/4666) der Fraktion der SPD aufgeworfenen Fragen bezüglich der Ausgestaltung der neuen Schuldengrenze

Prof. Dr. Kai Carstensen

ifo Institut für Wirtschaftsforschung und LMU München, 15. März 2011.

Problemstellung

Der Gesetzesentwurf betrifft zwei Aspekte, die im folgenden getrennt diskutiert werden. Zum einen wird gefordert, den Startpunkt für den Abbaupfad der strukturellen Neuverschuldung im Nachhinein an die neu verfügbare Datenlage anzupassen. Zum anderen soll die Ermittlung der Konjunkturkomponente an den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung delegiert werden.

Grundsätzliches

Die gesamte öffentliche Verschuldung der Bundesrepublik Deutschland belief sich Ende 2010 auf 1.998,8 Mrd. € (rund 80% des nominalen BIP). Auf den Bund (einschließlich Finanzmarktstabilisierungsfonds und Investitions- und Tilgungsfonds) entfielen davon 1.284,1 Mrd. € (51,4% des nominalen BIP). Für die kommenden Jahre ist eine zügige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und eine Rückführung der Schuldenquote unerlässlich – schon allein, weil während der zurückliegenden Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich geworden ist, dass große makroökonomische Schocks nur von finanziell gut aufgestellten Staaten in den Griff zu bekommen sind.¹ Dies gilt erst recht, wenn Deutschland im Rahmen der europäischen Rettungspakete zunehmend erhebliche Risiken übernimmt. Vor diesem Hintergrund ist die Schuldenbremse – bei allen Problemen im Detail – eindeutig zu begrüßen. Der im Antrag der SPD-Fraktion geäußerte „Verdacht“, die Bundesregierung könne „im Verlauf der Legislaturperiode ... Steuersenkungen beschließen“ (Bundestagsdrucksache 17/4666, S. 4), ist allerdings dahingehend zu qualifizieren, dass die derzeit anziehende Inflation bei unverändertem Einkommensteuertarif zu progressionsbedingten Steuererhöhungen führen wird.²

Zur Nachjustierung des Startpunkts für den Abbaupfad

Aus ökonomischer Sicht besteht der Vorzug der Schuldenbremse darin, dass sie (a) einen klaren Konsolidierungspfad bis 2016 vorschreibt und (b) ab 2016 die strukturelle Neuverschuldung auf 0,35% des nominalen Bruttoinlandsprodukts begrenzt. Dies stellt eine derart fundamentale Neuerung im Vergleich zur bisherigen Regelung und vor allem Praxis dar, dass dagegen die Frage zweitrangig erscheint, ob der Abbaupfad bei 65 Mrd. € oder bei 44 Mrd. € beginnt.

Dennoch eröffnet der höhere Startpunkt einen größeren Verschuldungsspielraum, der in den Jahren 2012 bis 2015 genutzt werden könnte und damit dem Ziel zuwiderläuft, die Schuldenquote zu senken. Verwendet man die gesamtwirtschaftliche Projektion und die Budgetsensitivität, die dem Finanzplan des Bundes zugrunde liegen (Bundestagsdrucksache 17/2501), so ergibt sich aus einem Gesamtdefizit für 2010 von 65 Mrd. € ein strukturelles Defizit von 53,2 Mrd. € (vgl. Tab. 1). Daraus errechnet sich ein kumulierter struktureller Verschuldungsspielraum für 2012 bis 2016 von 113,7 Mrd. € (vgl. Tab. 2). Bei ansonsten unveränderten Rahmenbedingungen würde aus dem tatsächlichen

¹ Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Deutschland im Aufschwung – Wirtschaftspolitik vor wichtigen Entscheidungen, Herbst 2010, S. 47ff.

² Führen allgemeine Lohnerhöhungen dazu, dass die Lohn- und Gehaltssumme um brutto 3% im Jahr steigt, so ist mit einer progressionsbedingten Mehrbelastung durch die Einkommensteuer in Höhe von ungefähr 4,5 Mrd. € zu rechnen.

Gesamtdefizit von 44 Mrd. € für 2010 nur ein strukturelles Defizit von 32 Mrd. € resultieren, was einen strukturellen Verschuldungsspielraum für 2012 bis 2016 von 76,8 Mrd. € eröffnete. Die so berechnete Differenz in den Verschuldungsspielräumen ist mit 36,9 Mrd. € (1,3% des nominalen BIP im Jahr 2016) aus finanzpolitischer Sicht hochrelevant.

Allerdings müsste nicht nur das Defizit sondern natürlich auch die Konjunkturkomponente gegenüber den Erwartungen des Frühjahrs revidiert werden. Für 2010 weist das Statistische Bundesamt ein nominales BIP von 2498,8 Mrd. € aus gegenüber den erwarteten 2450 Mrd. €. Schlägt man die Differenz von 48,8 Mrd. € allein der konjunkturellen Entwicklung zu, so wäre die Outputlücke praktisch geschlossen. Dies bedeutet, dass das Defizit von 44 Mrd. € rein strukturell wäre. Daraus ergibt sich ein Abbaupfad, der einen kumulierten strukturellen Verschuldungsspielraum für 2012 bis 2016 von 100 Mrd. € erlaubt (gegenüber 113,7 Mrd. € nach Berechnung der Bundesregierung).

Die von der SPD-Fraktion geforderte Absenkung des Startpunktes für den Abbaupfad – bei dann notwendiger gleichzeitiger Aktualisierung der Datenbasis – verringert also im vorliegenden Szenario den Verschuldungsspielraum um 13,7 Mrd. € (0,5% des nominalen BIP im Jahr 2016), aber nicht um 29 Mrd. € wie Gesetzentwurf der SPD-Fraktion ausgewiesen.³ Die Wahl des niedrigeren Startpunktes ist dann aus finanzpolitischer Sicht noch relevant, wenn auch in erheblich geringerer Größenordnung als vermutet. Dennoch ist aus ökonomischer Sicht eine um 0,5 Prozentpunkte niedrigere Schuldenquote im Jahr 2016 vorzuziehen.

Dem ist entgegenzuhalten, dass im Grundgesetz und im Begleitgesetz wohl nicht eindeutig festgelegt ist, wie der Startpunkt für den Abbaupfad bestimmt werden soll. Dies hat der Bundesregierung einen Handlungsspielraum eröffnet. Zwar hat sie den zunächst unterstellten Startpunkt von 80,2 Mrd. € (Defizit für 2010 lt. Haushaltssoll) im Zuge des Haushaltsaufstellungsverfahrens auf den zwischenzeitlich erwarteten Wert von 65,2 Mrd. € gesenkt (Bundestagsdrucksache 17/2501, S. 7.), an dem sie offensichtlich die mittelfristige Finanzplanung ausgerichtet hat. Eine erneute Anpassung an den nunmehr bekannten Ist-Wert von 44 Mrd. € hat sie aber nicht vorgenommen. Bei der Bewertung dieses Vorgehens ist zu berücksichtigen, dass die wirtschaftliche Lage und damit die Einnahmen und Ausgaben des Bundes infolge der Krise unüblich stark von den Erwartungen abgewichen sind. Zu bedenken ist zudem, dass das der Startwert von vielen Setzungen abhängt, die prinzipiell ebenso revisionsanfällig oder diskussionswürdig sind. Zu nennen sind hier die unterstellte Budgetsensitivität und insbesondere die Konjunkturkomponente. Letztere muss mit hoher Wahrscheinlichkeit in den kommenden Jahren revidiert werden. Die Forderung einer Anpassung des Startpunktes würde daher dazu führen, dass der Abbaupfad noch mehrfach neu festgelegt werden müsste. Dies macht für eine zeitlich begrenzte Übergangsperiode wenig Sinn. Insgesamt ist das Verfahren der Bundesregierung – in Ermangelung einer gesetzlichen Regel – aus Gründen des Vertrauensschutzes wohl hinzunehmen. Besonders ehrgeizig ist es aber nicht.

Zur Übertragung der Ermittlung der Konjunkturkomponente auf den Sachverständigenrat

Das grundsätzliche Problem bei der Ausgestaltung der Schuldenbremse ist, dass die Konjunktur eine unbeobachtbare Größe ist. Die Zerlegung (des BIPs) in Trend und Konjunktur entspringt typischerweise der modellhaften Annahme, dass der Trend „glatt“ verläuft, während sich die Konjunktur durch stationäre Schwingungen auszeichnet. Dies impliziert zum einen, dass es keine „wahre“ Konjunkturkomponente geben kann, sondern höchstens ein „richtig“ angewendetes Modell.

³ Der Wert von 29 Mrd. € ergäbe sich, wenn die Revision des BIP um 48,8 Mrd. € zu knapp $\frac{1}{4}$ dem Produktionspotential und nur zu gut $\frac{1}{4}$ der Konjunktur zugeschrieben würde.

Zum anderen ist die Trennung zwischen Trend und Konjunktur für jedes Modell am aktuellen Rand schwierig und damit revisionsanfällig, weil mit Sicherheit erst die Zukunft zeigen wird, ob eine aktuelle Veränderung dauerhaft ist und dem Trend zugeschrieben werden sollte oder ob sie vorübergehend ist und der Konjunktur zugeschlagen werden muss. Die Revisionsanfälligkeit der Konjunkturkomponente kann folglich nicht als Entscheidungsspielraum der Bundesregierung interpretiert werden, sie ist systemimmanent. Zudem werden Revisionen durch Buchung auf das Kontrollkonto aufgefangen.

Wichtiger erscheint die Wahl des Konjunkturbereinigungsverfahrens, bei der die Bundesregierung im Prinzip einen Entscheidungsspielraum besitzt. Im Artikel 115-Gesetz wird lediglich festgelegt, dass das Verfahren „in Übereinstimmung mit dem im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes angewandten Konjunkturbereinigungsverfahren“ stehen muss. Die Artikel 115-Verordnung wird zwar etwas konkreter, schweigt jedoch zur entscheidenden Frage, wie normal ausgelastete Produktionsfaktoren gemessen und fortgeschrieben werden sollen. In der aktuellen Praxis – soweit sie dem Verfasser bekannt ist – wird der gesetzliche Verweis auf das europäische Konjunkturbereinigungsverfahren recht streng befolgt. Dies engt den Entscheidungsspielraum der Bundesregierung erheblich ein und steht dem Vorwurf der SPD-Fraktion entgegen, dass die Bundesregierung an dieser Stelle ihren Entscheidungsspielraum nutze.

Die enge Anlehnung an das europäische Konjunkturbereinigungsverfahren ist aber aus zwei anderen wichtigen Gründen kritikwürdig. Zum einen ist nur schwer erkennbar, warum sich die Finanzpolitik der Bundesregierung nach einem Verfahren richten soll, das in Brüsseler Ausschüssen entwickelt wird und dessen demokratische Legitimation zumindest zweifelhaft ist. Die als Begründung vielleicht nahe liegende Hypothese einer höheren Kompetenz der EU-Organe kann schon allein deshalb verworfen werden, weil es – wie oben ausgeführt – kein „richtiges“ Verfahren geben kann. Zum anderen lässt sich ein Hang der Brüsseler Modellentwickler zu immer komplexeren Modellen erkennen; der kürzlich erfolgte Wechsel zum neuen Bereinigungsverfahren belegt dies. Dabei wird zwar die aktuelle Forschung aufgegriffen, was dem Verfasser sehr sympathisch ist. Aber mittlerweile können selbst Experten die Auswirkungen bestimmter Modellannahmen nicht mehr ohne großen Aufwand nachvollziehen. Dadurch wird die Kommunikation der Modelle gegenüber der Fachöffentlichkeit erschwert und gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit praktisch unmöglich.

Die Kritik der SPD-Fraktion an der Intransparenz des Konjunkturbereinigungsverfahrens ist daher zutreffend, auch wenn sie sich weniger gegen die Bundesregierung als vielmehr gegen den gesetzlichen Verweis auf das europäische Konjunkturbereinigungsverfahren richten müsste. Ein einfaches, transparentes Verfahren mag wissenschaftlich unbefriedigend sein; es ist aber unerlässlich, damit die Ergebnisse in einem demokratischen Gemeinwesen kommunizierbar bleiben. Darüber hinaus sollte sich die Bundesregierung dazu verpflichten, das Verfahren und die Ergebnisse in großer Detailgenauigkeit zu veröffentlichen. So ist es überraschend, dass die Bundesregierung im vorliegenden Finanzplan (Bundestagsdrucksache 17/2501) eine explizite Veröffentlichung der Produktionslücke vermeidet, obwohl diese Größe nach Artikel 115-Gesetz das zentrale Maß der Unter- oder Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten darstellt.

Eine Übertragung der Ermittlung der Konjunkturkomponente auf den Sachverständigenrat erscheint dagegen wenig zielführend. Derzeit folgt die Bundesregierung – soweit dies dem Verfasser bekannt ist – weitgehend den Ergebnissen der in der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose zusammengeschlossenen Wirtschaftsforschungsinstitute, deren politische Unabhängigkeit nicht hinter der des Sachverständigenrats zurücksteht. Die Institute wenden das europäische Konjunkturbereinigungsverfahren sehr sorgfältig und sachgerecht an. Solange der Zwang zur Verwendung dieses Verfahrens besteht, kann auch ein Wechsel der mit der Berechnung beauftragten Instanz wenig verändern.

Anhang

Tab. 1: Berechnung des Startpunkts für den Abbaupfad des strukturellen Defizits

	Variante 1	Variante 2	Variante 3
	BReg	SPD	(aktualisierter Datenstand)
Defizitannahme für 2010 (Mrd. €)	65,2	44	44
Saldo der finanziellen Transaktionen (Mrd. €) ¹⁾	0,029	0,029	0,029
Konjunkturkomponente (Mrd. €) ¹⁾	-11,984	-11,984	0
Nominale Produktionslücke (Mrd. €) ²⁾	-48,323	-48,323	0
Budgetsensitivität (ohne Einheit) ³⁾	0,248	0,248	0,248
Nominales BIP 2009 (Mrd. €) ¹⁾	2407	2407	2397
Strukturelles Defizit (Mrd. €)	53,2	32,0	44,0
in % des nominalen BIP 2010	2,21%	1,33%	1,84%

Bemerkungen:

¹⁾ Entnommen aus der Bundestagsdrucksache 17/2501.

²⁾ Für Varianten 1 und 2 berechnet als Quotient der von der Bundesregierung ausgewiesenen Konjunkturkomponente und Budgetsensitivität. Für Variante 3 auf Null gesetzt.

³⁾ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Chancen für einen stabilen Aufschwung, Jahresgutachten 2010/11, S. 197.

Tab. 2: Struktureller Verschuldungsspielraum gemäß der Schuldenbremse bei alternativen Startpunkten für den Abbaupfad

	BIP nominal ¹⁾	Variante 1		Variante 2		BIP nominal ³⁾	Variante 3	
		(BReg)		(SPD)			(aktualisierter Datenstand)	
		In % des BIP ²⁾	nominal	In % des BIP ²⁾	nominal		In % des BIP ²⁾	nominal
2009	2407					2397		
2010	2450	2,21%		1,33%		2499	1,84%	
2011	2510	1,90%	45,7	1,17%	28,1	2560	1,59%	35,1
2012	2583	1,59%	39,0	1,00%	24,6	2634	1,34%	33,5
2013	2650	1,28%	32,1	0,84%	21,1	2712	1,09%	28,0
2014	2736	0,97%	26,1	0,68%	17,5	2790	0,85%	22,9
2015	2818	0,68%	17,6	0,51%	13,7	2874	0,60%	16,2
2016	2903	0,35%	9,6	0,35%	9,6	2950	0,35%	9,8
Summe 2012 - 2016			113,7		78,3			100,0
In % des BIP 2016			3,9%		2,6%			3,4%
Differenz zur Variante 1					-36,9			-13,7
In % des BIP 2016					-1,3%			-0,5%

Bemerkungen:

¹⁾ BIP nominal 2009-2014 aus Bundestagsdrucksache 17/2501, BIP nominal 2015 und 2016 mit Wachstumsrate von 3% fortgeschrieben.

²⁾ bezogen auf das nominale BIP der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres.

³⁾ BIP nominal 2009-2010 vom Statistischen Bundesamt, 2011-2014 mit den gleichen Wachstumsraten fortgeschrieben wie in der Bundestagsdrucksache 17/2501, 2015-2016 mit Wachstumsrate von 3% fortgeschrieben.

Institut für Wirtschaftsforschung Halle

Abteilung Makroökonomik

Prof. Dr. Oliver Holtemöller



Halle (Saale), den 15.3.2011

Stellungnahme zum
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikel 115-Gesetzes
Bundestagsdrucksache 17/4666 vom 8.2.2011

Prof. Dr. Oliver Holtemöller, Kristina van Deuverden und Rolf Scheufele

- Kurzfassung -

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll der Schaffung und Nutzung von Spielräumen bei der Ermittlung des strukturellen Defizits begegnet werden. Dazu soll der Abbaupfad für das strukturelle Defizit anhand der Ist-Zahlen für das Haushaltsjahr 2010 nachjustiert werden (§9 Absatz 2). Außerdem soll die für die Umsetzung der Schuldenbremse erforderliche Konjunkturbereinigung dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung übertragen werden (§ 5 Absatz 4 Satz 1).

Die alte Regelung des Art. 115 GG bezog sich lediglich auf den Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung. Die Schuldenbremse soll hingegen auch im Haushaltsvollzug eingehalten werden. Diese an sich sinnvolle Änderung kann erhebliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung mit sich bringen, denn generell dürften Abweichungen von Haushaltssoll und -ist eher die Regel als die Ausnahme sein. So wird die Politik üblicherweise auch während des Haushaltsvollzugs neue Maßnahmen ergreifen. Außerdem wird die Wirkung diskretionärer Maßnahmen im Vorfeld nicht immer richtig eingeschätzt. Solche Abweichungen liegen in der Verantwortung der Politik und sollten nicht toleriert werden. Dem trägt die Schuldenbremse Rechnung, indem solche Fehlbeträge kumuliert werden; sie sollen eine Größenordnung von 1,5% des nominalen Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten.

Soll und Ist weichen aber auch ab, weil die Haushaltsplanung auf einer Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung beruht, die in der Regel nicht punktgenau eintreffen wird. Solange die Prognose aber (politisch) unverzerrt ist, sind solche Abweichungen unproblematisch, denn Schätzfehler sollten sich mittelfristig (mehr oder weniger) ausgleichen. Dann ist es pragmatisch richtig, dass solche Schätzfehler keine Anpassungen nach sich ziehen; im Gegenteil schnelle Nachsteuerung dürfte bei unverzerrten Prognosen dazu führen, dass die Politik über den Zyklus zusätzliche Schwankungen hervorruft. Zurzeit sind solche Korrekturen – wohl

Institut für Wirtschaftsforschung Halle
Kleine Märkerstraße 8
06108 Halle (Saale)
Postanschrift
Postfach 11 03 81
06017 Halle (Saale), Deutschland

Telefon +49 345 7753 800
Sekretariat +49 345 7753 801
Fax +49 345 7753 799

Email: oliver.holtemoeller@iwh-halle.de
Internet: www.iwh-halle.de

auch aufgrund der mit der Finanz- und Wirtschaftskrise einhergehenden überdurchschnittlich hohen Unsicherheit über die wirtschaftliche Entwicklung – groß. Dies ist umso gravierender als dem Bundeshaushalt 2010 eine besondere Bedeutung zukommt, denn er ist die Grundlage für die Festlegung der jährlichen, maximalen Nettokreditaufnahme bis zum Jahr 2016.

Das Jahr 2010 war der Beginn einer Aufschwungphase. In einer solchen Phase wird das strukturelle Defizit regelmäßig aufgrund transitorischer Steuereinnahmen dem Betrag nach unterzeichnet; dies ist ein methodisches Problem für das noch keine befriedigende Lösung gefunden wurde. Würde auf dieser Grundlage eine Anpassung der Restjahre 2012 bis 2015 an das Ist-Jahr 2010 erfolgen, so würde das strukturelle Defizit auch in diesen Jahren zu gering ausgewiesen. Unter der Annahme einer „normalen“ zyklischen Bewegung der Konjunktur sollte sich dies in späteren Jahren des Projektionszeitraumes umkehren und es könnten Korrekturen in die andere Richtung angezeigt sein. Letztlich besteht die Gefahr, dass eine Anpassung an das Ist-Ergebnis des Vorjahres die zyklischen Schwankungen verstärken und die Berechenbarkeit der Finanzpolitik verringern wird. Eine Beibehaltung der Schätzansätze dürfte zwar zur Folge haben, dass das strukturelle Defizit im Jahr 2016 nicht genau bei 0,35% liegt sondern nur in der Nähe dieser Zielmarke. Dem kann aber entgegengewirkt werden, indem am Ende der Übergangsphase in einem einmaligen Schritt nachgesteuert wird. Nur wenn eine neuerliche Krise oder aber ein Schock dazu führen, dass das Produktionspotenzial während dieser Phase deutlich nach oben oder unten korrigiert werden muss, sollte dies im Abbaupfad berücksichtigt werden.

Eine Anpassung der Finanzplanung wird häufig auch damit begründet, dass die Bundesregierung erstmalig im Januar 2011 Änderungen im Verfahren der EU berücksichtigt hat. Die notwendigen Anpassungen werden nach unserer Ansicht allerdings nur geringe Auswirkungen hinsichtlich der Einschätzung des Produktionspotenzials haben solange die Parametereinstellungen der EU-Kommission verwendet werden. Allerdings sind die Spielräume, die sich bei der Spezifizierung der Parameter ergeben, erheblich. Um ein Mindestmaß an Transparenz zu gewährleisten, sollte explizit offengelegt werden, wie die bestehenden technischen Ermessensspielräume genutzt werden und die verwendeten Datengrundlagen sollten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Wird die Konjunkturbereinigung und -prognose zudem von mindestens einer unabhängigen Institution vorgenommen, reduziert dies den Spielraum für politisch motivierte Verzerrungen. Die Bundesregierung hat die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose hierzu bereits verpflichtet. Zusätzlich den Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung damit zu beauftragen, neben der eigenen Methode zur Konjunkturbereinigung auch das Verfahren der EU anzuwenden, kann die Verlässlichkeit und Transparenz weiter erhöhen. Bei unverzerrten Prognosen dürften die Schätzungen, soweit sie zum gleichen Zeitpunkt erfolgen und auf der gleichen Datenbasis beruhen, allerdings nicht sehr weit voneinander abweichen.

Spielräume können darüber hinaus darin bestehen, dass die maßgeblichen Kriterien einer Fiskalregel – zumindest temporär – beeinflusst werden. Hierzu besteht unter jeder Fiskalregel ein Anreiz und die Erfahrungen zeigen, dass immer wieder Möglichkeiten gefunden werden, bei

formaler Einhaltung dem Sinn der Regelung dennoch zuwiderzuhandeln. Zwar sind solche Spielräume mit der Schuldenbremse eingeengt worden, dennoch ist es auch weiterhin möglich, die Höhe des bereinigten Finanzierungssaldos und somit letztlich die Höhe des strukturellen Defizits, zu beeinflussen. Dies zeigen bereits die Bundeshaushalte der Jahre 2010 und 2011. Allein die formale Umwidmung des zwischenzeitlich als Zuschuss gezahlten Darlehens an die Bundesagentur für Arbeit lässt das strukturelle Defizit des Bundes im Jahr 2011 sprunghaft zurückgehen. Wenn die Schuldenregel für die Länder zur Anwendung kommt, dürften sich die Gestaltungsspielräume hinsichtlich der Abgrenzung von Länder- und Kommunalhaushalten vervielfachen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Schärfung des Begriffes der „finanziellen Transaktionen“ angebracht, auch wenn es kaum möglich sein wird, sämtlichen Gestaltungsspielräumen vorzubeugen.

Institut für Wirtschaftsforschung Halle
Kleine Märkerstraße 8
06108 Halle (Saale)
Postanschrift
Postfach 11 03 61
06017 Halle (Saale), Deutschland

Telefon +49 345 7753 800
Sekretariat +49 345 7753 801
Fax +49 345 7753 799

Email:
oliver.holtsmoeller@iwf-halle.de
Internet:
www.iwf-halle.de



Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

Per E-Mail:
haushaltsausschuss@bundestag.de

An die Vorsitzende
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages
Frau Abgeordnete Petra Merkel
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Postadresse
Postfach 12 06 03
53048 Bonn
Hausadresse
Adenauerallee 81
53113 Bonn
Telefon 0228 99 721-0
Telefax 0228 99 721-29 90
Internet
www.bundesrechnungshof.de
E-Mail
poststelle@brh.bund.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom
12 - 18 05 01 08

Durchwahl Bonn, den
-1120 / -1121 16.03.2011

Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am
21. März 2011 zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikel 115-Gesetzes
(BT-Drucksache 17/4666(neu))

Ihr Schreiben vom 10. März 2011

Anlage: -1-

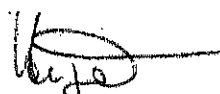
Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

für die Einladung an den Bundesrechnungshof zur Öffentlichen Anhörung zu dem Entwurf
eines Gesetzes zur Änderung des Artikel 115-Gesetzes danken wir Ihnen. Beigefügt übersen-
den wir Ihnen unsere schriftliche Stellungnahme.

Als Vertreter des Bundesrechnungshofes für die Öffentliche Anhörung am 21. März 2011
benennen wir Herrn MR BRH Dieter Hugo.

Mit freundlichen Grüßen


Graf


Hugo

Öffentliche Anhörung
des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
am 21. März 2011 in Berlin

**Stellungnahme des Bundesrechnungshofes
vom 16. März 2011
zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikel 115-Gesetzes
(BT-Drucksache 17/4666(neu))**

I. Änderung der Übergangsregelung (§ 9 Absatz 2 des Entwurfs)

Mit dem Gesetzentwurf soll § 9 Absatz 2 Artikel 115 – Gesetz (G 115)¹ dahingehend geändert werden, dass ab dem 1. Januar 2012 der Abbaupfad für das **strukturelle Defizit** gemäß dem Ist-Ergebnis 2010 nachjustiert werden soll.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist hierzu anzumerken:

Für den Bundeshaushalt 2011 gilt erstmals die neue verfassungsrechtliche Schuldengrenze nach Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz (GG). Danach ist der Haushalt in konjunkturellen Normallagen grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Für den Bund ist dem Grundsatz eines ausgeglichenen Haushalts bei einem strukturellen Defizit von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts entsprochen. Nach Artikel 143d Absatz 1 Sätze 5 bis 7 GG i. V. m. § 9 Absatz 2 G 115 kann der Bund im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2015 noch von dieser Vorgabe abweichen. Mit dem Abbau des bestehenden Defizits soll im Haushaltsjahr 2011 begonnen werden (Abbaupfad).

Der Berechnung des Startwerts für den Abbaupfad legte das Bundesministerium der Finanzen bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs 2011 die im Juni 2010 erwartete Neuverschuldung für das Haushaltsjahr 2010 in Höhe von 65,2 Mrd. Euro zugrunde. Nach dem endgültigen Jahresabschluss 2010 beträgt die tatsächliche Nettokreditaufnahme dagegen 44,0 Mrd. Euro.²

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wäre eine Neuberechnung des Startwertes bereits nach der geltenden Rechtslage schuldenregelkonform.³ Eine Ergänzung des § 9 Absatz 2

¹ Artikel 2 „Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz – G 115)“ des Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform vom 8. August 2009 (BGBl. I S. 2702 ff.).

² Haushaltsausschuss-Drucksache, 17/2919.

³ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes gemäß § 88 Abs. 2 BHO vom 22.10.2010 an den Haushaltsausschuss, Ausschuss-Drucksache 17/1946.

G 115, den Abbaupfad für den Zeitraum 2012 bis 2015 gemäß dem Ist-Ergebnis für das strukturelle Defizit des Haushaltsjahres 2010 nachzujustieren, wäre jedoch aus Klarstellungsgründen sachdienlich:

- (1) Nach Artikel 143 d Absatz 1 GG soll im Haushaltsjahr 2011 mit dem Abbau des *bestehenden Defizits* begonnen werden. Damit stellt die verfassungsrechtliche Regelung bereits nach ihrem Wortlaut auf das Ist-Ergebnis und nicht auf einen Planungswert ab. Dies wird durch das Ausführungsgesetz in § 9 Absatz 2 G 115 konkretisiert, wonach das *strukturelle Defizit des Haushaltsjahres 2010* ab dem Jahr 2011 in gleichmäßigen Schritten zurückzuführen ist.
- (2) Die Grundsätze der Haushaltsvollständigkeit, -wahrheit und -klarheit (Artikel 110 GG) sind auch bei der Ermittlung des Startwertes der Schuldenbremse zu beachten. Dies spricht dagegen, den von der Haushaltsprognose um einen zweistelligen Milliardenbetrag abweichenden tatsächlichen Haushaltsverlauf des Jahres 2010 unberücksichtigt zu lassen.
- (3) Eine Anpassung des Startwertes an das Haushaltsergebnis 2010 gäbe im Abbauperiodenraum bis Ende 2015 den Rahmen für einen dann insgesamt deutlich geringeren Neuverschuldungsspielraum verbindlich vor. Nach überschlägiger Berechnung läge die strukturelle Neuverschuldungsgrenze für den Bundeshaushalt 2012 bei rund 26 Mrd. Euro⁴, während im geltenden Finanzplan die Obergrenze für die strukturelle Nettokreditaufnahme für 2012 noch mit 39,0 Mrd. Euro ausgewiesen wird.⁵ In den Folgejahren würde die strukturelle Defizitgrenze entsprechend deutlich niedriger und der Abbaupfad insgesamt flacher ausfallen. Somit sprechen auch finanzwirtschaftliche Gründe für eine Neuberechnung des Startwertes.

Das Bundesministerium der Finanzen hat keine Neuberechnung des Startwertes vorgenommen. Angesichts der günstigen Wirtschafts- und Arbeitsmarktprognosen hat die Bundesregierung die Nettokreditaufnahme allerdings in ihrem Eckwertebeschluss zum Entwurf des Bundeshaushalts 2012 und zum Finanzplan 2011 bis 2015 gegenüber dem geltenden Finanzplan erheblich zurückgeführt. Die im Eckwertebeschluss für den Haushalt 2012 und die Finanzpla-

⁴ Für den Startwert 2010 zugrunde gelegt wurden dabei die vom Bundesministerium der Finanzen in seinem Monatsbericht Februar 2011 (S. 69-72) angegebenen Produktionslücken und Budgetsensitivitäten des Bundes und ein positiver Saldo der finanziellen Transaktionen im Haushaltsergebnis 2010 von rd. 1,1 Mrd. Euro.

⁵ Finanzplan des Bundes 2010 bis 2014, Bundestags-Drucksache 17/2501, Nr. 2, Tabelle 2.

nungsjahre bis 2015 vorgesehenen Nettokreditaufnahmen⁶ dürften nicht weit entfernt von den Vorgaben liegen, die sich bei einer Neuberechnung des Abbaupfades ergäben. Damit trägt die Bundesregierung dem Grundgedanken der Schuldenregel Rechnung, angesichts der derzeit günstigen konjunkturellen Entwicklung den Defizitabbau stärker voranzutreiben. Diese zielführende Strategie könnte durch eine Neuberechnung des Abbaupfades nachhaltig unterstützt werden.

II. Änderung der Regelung zur Festlegung und Berechnung der Konjunkturkomponente (§ 5 Absatz 4 des Entwurfs)

§ 5 Absatz 4 G 115 soll nach dem Gesetzesentwurf dahingehend geändert werden, dass die Bundesregierung das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente durch Rechtsverordnung künftig in Abstimmung mit dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung festlegt (Satz 1 des Entwurfs). Der Sachverständigenrat soll dauerhaft mit der Durchführung der Berechnung gemäß der Verordnung beauftragt werden (Satz 2 des Entwurfs).

Hierzu ist anzumerken:

- (1) Der Sachverständigenrat wurde durch das *Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (SachvRatG) eingerichtet⁷. Die Mitglieder des Sachverständigenrates dürfen weder der Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch dem öffentlichen Dienst des Bundes, eines Landes oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts angehören, es sei denn als Hochschullehrer oder Mitarbeiter eines wirtschafts- oder sozialwissenschaftlichen Instituts. Der Sachverständigenrat ist nur an den durch dieses Gesetz begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig (§ 3 Absatz 1 SachvRatG). In seinem aktuellen Jahresgutachten 2010/2011 „*Chancen für einen stabilen Aufschwung*“ befasst er sich auch mit dem Thema „*Neue Schuldenregel und Haushaltskonsolidierung*“.⁸

Es erscheint zweifelhaft, ob die Einbindung des Sachverständigenrats mit seiner gesetzlich garantierten, aber auch geforderten Unabhängigkeit vereinbar ist. Denn der Erlass der

⁶ 2012: 31,5 Mrd. Euro; 2013: 22,3 Mrd. Euro; 2014: 15,3 Mrd. Euro; 2015: 13,3 Mrd. Euro (Stand: Kabinettsvorlage vom 12. März 2011).

⁷ Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963.

⁸ Bundestags-Drucksache 17/3700, Rn. 342-360.

Rechtsverordnung und die Durchführung der Berechnung der Konjunkturkomponente nach § 5 G 115 gehören zum Kernbereich exekutiven Handelns. Seine Unabhängigkeit könnte berührt sein, wenn der Sachverständigenrat an Entscheidungen der Bundesregierung mitwirkt, die später Gegenstand seiner wissenschaftlichen Begutachtung sind.

- (2) Die Beauftragung des Sachverständigenrates mit der (für die Bundesregierung verbindlichen) Berechnung der Konjunkturkomponente dürfte zudem mit dem Recht und der Pflicht der Bundesregierung zur Budgetinitiative gemäß Artikel 110 Absatz 3 GG nur schwerlich vereinbar sein. Mit der Budgetinitiative verbunden ist die Entscheidungs- und Feststellungskompetenz der Bundesregierung über den Haushaltsentwurf und den Finanzplan. Gerade die Festlegung zentraler Haushaltseckwerte für den Regierungsentwurf wie die Grenze der zulässigen Nettokreditaufnahme muss insgesamt in der Hand der Exekutive bleiben.
- (3) Keine Bedenken bestehen dagegen, den Sachverständigenrat beratend in den Prozess der Ermittlung der Konjunkturkomponente einzubinden.
- (4) In Nummer I. des Allgemeinen Teils der Begründung des Gesetzesentwurfs wird ausgeführt:

„So soll sogar von 2010 auf 2011 die Ermittlungsmethode mit erheblichen Auswirkungen auf die Obergrenze gewechselt werden, ein methodisch auch nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht akzeptables Vorgehen.“

Der Bundesrechnungshof hat sich zu dieser Thematik nicht geäußert. Wir bitten, dies in der Gesetzesbegründung zu berücksichtigen.

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD zur Änderung des Artikel 115-Gesetzes

von Dr. Jens Clausen

Generalsekretär des Sachverständigenrates
zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Der Gesetzentwurf sieht Änderungen an zwei Stellen im Gesetz vor:

§ 9 Absatz 2: Ermittlung des Ausgangswertes für den Abbaupfad bis 2016

Für den Übergangszeitraum bis zum Jahr 2016 ist die Höhe des strukturellen Defizits im Jahr 2010 von entscheidender Bedeutung, da damit die Höhe der maximal zulässigen strukturellen Kreditaufnahme des Bundeshaushaltes für die Jahre 2011 bis 2015 festgelegt wird. Im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2011 für den Bund wurde die strukturelle Kreditaufnahme des Jahres 2010 ermittelt, indem das für 2010 erwartete Finanzierungsdefizit um die Konjunkturkomponente und den Saldo der finanziellen Transaktionen bereinigt wurde. Das strukturelle Defizit ergibt sich im Jahr 2010 also als abgeleitete, endogene Größe. Ab dem Jahr 2011 hingegen ist die maximale Höhe des strukturellen Defizits jeweils vorgegeben, und die in den jeweiligen Haushalten maximal zulässigen Finanzierungsdefizite berechnen sich endogen über die Bestimmung der Konjunkturkomponente und den Saldo der finanziellen Transaktionen.

Nach den Übergangsvorschriften für die Anwendung der neuen Schuldenregel ist die strukturelle Defizitquote des Jahres 2010 ab dem Jahr 2011 in gleichmäßigen Schritten abzubauen bis sie im Jahr 2016 bei 0,35 vH des nominalen Bruttoinlandsprodukts liegt. Eine Besonderheit der Übergangsvorschriften besteht darin, dass sich bei einem geringeren Ausgangswert für das strukturelle Defizit im Jahr 2010 in den folgenden Jahren ein flacherer Abbaupfad für die strukturellen Defizite ergeben würde. Dies ist gleichbedeutend mit einer geringeren zulässigen Neuverschuldung in diesen Jahren.

Die Bundesregierung war durch Gesetz nicht verpflichtet, bei der Verabschiedung des Bundeshaushalts 2011 eine Neuberechnung der Konjunkturkomponente und des strukturellen Defizits für das Jahr 2010 vorzunehmen. Die Glaubwürdigkeit der Konsolidierungsbemühungen würde allerdings erhöht, wenn die Strukturkomponente für das Jahr 2010 neu berechnet und der Abbaupfad entsprechend an die verbesserten Rahmenbedingungen angepasst würde.

§ 5 Absatz 4: Berechnung der Konjunkturkomponente

Die Konjunkturkomponente des Bundes berechnet sich als Produkt aus der Output-Lücke und der Budgetsensitivität. Die Output-Lücke ist definiert als die Abweichung des Bruttoinlandsprodukts vom Produktionspotenzial. Das Produktionspotenzial ist eine in der Realität nicht beobachtbare Größe und muss ökonometrisch geschätzt werden. In § 5 Abs. 4 Artikel 115-Gesetz ist festgelegt, dass das Produktionspotenzial mit Hilfe des Konjunkturbereinigungsverfahrens ermittelt wird, das im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes angewandt wird.

Die Konjunkturkomponente wird sowohl zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung als auch beim Haushaltsabschluss ermittelt; ebenfalls ist bei Vorlage eines Nachtragshaushalts eine Neuberechnung erforderlich. Bei der Korrektur der Output-Lücke ist jeweils die Differenz der zum Zeitpunkt des Haushaltsabschlusses oder der Vorlage eines Nachtragshaushalts relevanten und der bei Haushaltsaufstellung von der Bundesregierung erwarteten Änderung des nominalen Bruttoinlandsprodukts anzusetzen. Eine Neuberechnung des Produktionspotenzials wird nicht vorgenommen.

Die von der Bundesregierung erwartete Veränderung des Bruttoinlandsprodukts wird im Rahmen ihrer Frühjahrsprognose (April) und Herbstprognose (Oktober) veröffentlicht. Grundsätzlich bestünde die Möglichkeit, die Höhe der Konjunkturkomponente und damit die nach der Schuldenregel maximal zulässige Kreditaufnahme durch gewisse Spielräume bei der Schätzung der erwarteten Änderung des Bruttoinlandsprodukts in die gewünschte Richtung zu beeinflussen. Davon ist aber nicht auszugehen. Es würde unmittelbar auffallen und die Bundesregierung unter Erklärungsdruck setzen, wenn ihre Frühjahrs- und Herbstprognosen erheblich von den nahezu zeitgleich veröffentlichten Prognosen der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose abweichen würden.

Mögliche Spielräume gibt es ebenso bei der Schätzung des Produktionspotenzials. Ein höheres Produktionspotenzial erweitert die zulässige Kreditaufnahme oder verringert einen erforderlichen Überschuss und kann somit zur Gestaltung eingesetzt werden. Bei wiederholter Überschätzung wäre jedoch zu beobachten, dass sich die Konjunkturkomponenten im Zeitverlauf nicht symmetrisch verhalten. Es wäre auf jeden Fall wünschenswert, wenn alle Details zur Ermittlung der Konjunkturkomponente seitens der Bundesregierung zeitnah kommuniziert

werden. Die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose ist bereits von der Bundesregierung beauftragt, das Produktionspotenzial mit Hilfe des EU-Verfahrens zu schätzen. Zusätzlich legen auch andere Institutionen Schätzungen zum Produktionspotenzial vor (so auch der Sachverständigenrat). Dadurch ergibt sich die Möglichkeit, die Berechnungen der Bundesregierung mit denen anderer Institutionen zu vergleichen. Wesentliche Abweichungen würden die Bundesregierung unter Erklärungsdruck setzen.

Größere Spielräume könnten im Bereich der öffentlich-privaten Partnerschaften, der Handhabung der Defizite der Sozialversicherungen sowie bei der Umsetzung in den Bundesländern liegen (siehe auch Jahresgutachten 2010/11, Zf. 352, 355ff.).

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikel 115-Gesetzes

Bundestagsdrucksache 17/4666 vom 8.2.2011

Dr. Carsten-Patrick Meier
Kiel, den 16.3.2011

Die „Schuldenbremse“ als Bollwerk gegen die Staatsverschuldung

Die politischen Parteien in Deutschland sind in den vergangenen Jahren zu der Übereinstimmung gelangt, die Staatsverschuldung durch eine Schärfung der verfassungsmäßigen Bestimmungen zu begrenzen. Dies ist aus ökonomischer Sicht zu begrüßen. Eine hohe Kreditaufnahme des Staates, die wie in Deutschland in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten zu einem wesentlichen Teil nicht für Investitionen, sondern für den Verbrauch ausgegeben wird, ist problematisch. Sie beansprucht den Kapitalmarkt, verdrängt damit private Investitionen und hat langfristig ein niedrigeres Einkommensniveau zur Folge. Zudem schränkt die Zinsbelastung die Haushaltsspielräume des Staates zunehmend ein.

Seit Jahresbeginn 2011 gilt nun für die Finanzpolitik in Deutschland eine wichtige Beschränkung. Sie muss die im Grundgesetz verankerte „Schuldenbremse“ berücksichtigen. Die Schuldenbremse ergänzt auf nationaler Ebene das europaweit vereinbarte Regelwerk zur Begrenzung der Staatsverschuldung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und härtet es außerdem durch die Verankerung im Grundgesetz. Beide Regeln fordern, dass mittelfristig ein annähernd ausgeglichener Haushalt für den Gesamtstaat erreicht wird. Die Schuldenbremse sieht als Obergrenze für die nicht konjunkturbedingte Nettokreditaufnahme des Bundes maximal einen Wert von 0,35 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt vor; Ausnahmen gelten für schwere Rezessionen und Naturkatastrophen.

In den vergangenen Tagen und Wochen hat die deutsche Schuldenbremse darüber hinaus Vorbildcharakter für die Partnerländer im Euroraum erhalten. Auf dem Gipfeltreffen in Brüssel Mitte März 2011 haben sich die übrigen Mitgliedsländer der Europäischen Währungsunion verpflichtet, die im Stabilitäts- und Wachstumspakt dargelegten Haushaltsvorschriften in verbindliches nationales Recht umzusetzen. Dabei wird explizit die Schuldenbremse als eine Form der Ausgestaltung genannt.

Geist der Schuldenregel gebietet nochmalige Anpassung der Sonderregelung

Grundsätzlich hätte die in der Schuldenbremse kodifizierte Verpflichtung der Bundesregierung auf einen mittelfristig annähernd ausgeglichenen Haushalt sofort mit in Kraft treten des Gesetzes im laufenden Jahr umgesetzt werden können. Als das Gesetz im Frühjahr 2009 beschlossen wurde, waren die Unsicherheiten über die weitere gesamtwirtschaftliche Entwicklung angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise allerdings besonders groß. Es war zu befürchten, dass ein umgehender vollständiger Abbau des strukturellen Defizits des Bundes die Konjunktur destabilisieren würde. Deshalb wurde beschlossen,

eine Übergangszeit bis 2016 einzuräumen, in der das strukturelle Budgetdefizit des Jahres 2010 in gleichmäßigen Schritten abgebaut wird. Damit wurde das Ausmaß der nach der Schuldenbremse in den Jahren 2011 bis 2015 erlaubten Nettokreditaufnahme des Bundes abhängig von der Höhe des für 2010 geschätzten strukturellen Defizits.

Tatsächlich sind die Belastungen für den Bundeshaushalt durch die Finanz- und Wirtschaftskrise erheblich geringer ausgefallen als im Frühjahr 2009 befürchtet wurde. Die Bundesregierung hat dem in ihrer Finanzplanung vom Sommer 2010 Rechnung getragen und für 2010 ein deutlich niedrigeres strukturelles Budgetdefizit und damit einen geringeren Neuverschuldungsspielraum bis 2015 angesetzt. Der mittlerweile vorliegende Haushaltsabschluss 2010 weist allerdings ein gegenüber der Finanzplanung vom vergangenen Sommer ein nochmals deutlich niedrigeres tatsächliches Defizit aus, auf dessen Basis sich ein abermals erheblich geringeres strukturelles Budgetdefizit für 2010 ergibt.

Es wäre klar im Sinne und Geist der Schuldenbremse sowie der der konjunkturellen Notlage des Jahres 2009 geschuldeten Sonderregelung für den Übergang bis 2016, den Abbaupfad für das strukturelle Defizit nochmals nach unten anzupassen und damit die Obergrenze für die Nettokreditaufnahme weiter zu verringern. Dies gilt umso mehr als ein Teil des nun für 2010 festzustellenden strukturellen Defizits Konsequenz einer „kreativen Buchführung“ ist, insofern als der Bund den Liquiditätsbedarf der Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2010 nicht wie üblich mit einem für die Berechnung des strukturellen Defizits irrelevanten Darlehen, sondern ausnahmsweise mit einem defizitsteigernden Zuschuss gedeckt hat.

Ein Unterlassen einer nochmaligen Anpassung des Abbaupfades hätte nicht nur zur Folge, dass das eigentliche Ziel der Schuldenbremse, nämlich die Begrenzung der Staatsverschuldung, nicht in dem Umfang erreicht würde wie es vom Gesetzgeber beabsichtigt und sachlich möglich wäre. Ein Verstoß gegen den Geist schon im Einführungsjahr der Regel könnte deren Ansehen im Euroraum, wo sie im Rahmen des „Pakts für den Euro“ eine Modellfunktion für andere Länder haben soll, beschädigen und ihre zukünftige politische Durchsetzung dort erschweren.

Transparenteres Verfahren der Bereinigung um Konjunkturfälle wünschenswert

Ein wesentliches Charakteristikum der Bestimmungen der Schuldenbremse - ebenso wie die des Stabilitäts- und Wachstumspakts - ist, dass sie sich auf jenen Teil des gesamtstaatlichen Haushaltsdefizits beziehen, der unabhängig von konjunkturellen Einflüssen ist. Dies hat den Vorteil, dass sich die Defizitvorgabe den konjunkturellen Gegebenheiten anpasst. Insbesondere erlaubt es diese Regelung, dass das öffentliche Defizit in einer konjunkturell ungünstigen Lage, wenn Steuereinnahmen sinken und Transferzahlungen steigen, höher ausfallen kann als in konjunkturell normalen Zeiten. Ökonomisch gesehen ist diese Fokussierung auf das konjunkturbereinigte oder „strukturelle“ Haushaltsdefizit begrüßenswert, denn sie trägt zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bei. Sie hat allerdings einen Preis: Da das konjunkturbereinigte Defizit nicht beobachtbar ist, sondern nur geschätzt werden kann, ist die Umsetzung der Schuldenbremse in der Praxis abhängig von Annahmen und Einschätzungen.

Ursächlich für diesen Umstand ist, dass auch „die Konjunktur“ selbst nicht beobachtbar ist, sondern geschätzt werden muss. Die Höhe des (realen) Bruttoinlandsprodukts oder seine Zuwachsraten geben alleine noch keine Auskunft darüber, in welcher konjunkturellen Situation sich die Wirtschaft befindet. Denn mit „der Konjunktur“ ist die Abweichung des tatsächlichen Produktionsniveaus von seinem übli-

chen oder normalen Niveau gemeint, das auch als Produktionspotential bezeichnet wird. Dieses Produktionspotential ist jedoch nicht beobachtbar, sondern kann nur geschätzt werden. Die Unsicherheiten am aktuellen Rand sind dabei groß, und unterschiedliche Schätzverfahren können zu spürbar unterschiedlichen Ergebnissen führen. Nicht selten müssen die Schätzungen nachträglich deutlich revidiert werden. Diese Probleme übersetzen sich eins zu eins in entsprechende Unsicherheiten bei der Schätzung des konjunkturbereinigten Defizits.

Die gesetzliche Konkretisierung der Schuldenbremse legt fest, dass zur Schätzung des Produktionspotentials das Verfahren der Europäischen Kommission zu verwenden ist. Das Verfahren schätzt das Produktionspotential auf der Basis einer gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion, in die das konjunkturbereinigte gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen, der gesamtwirtschaftliche Kapitalstock und das konjunkturbereinigte Niveau des technischen Wissens eingehen. Die Ergebnisse hängen maßgeblich von den Parametereinstellungen ab, mit denen die Konjunkturbereinigung des Arbeitsvolumens und des technischen Wissens vorgenommen werden. Diese Einstellungen sind im EU-Verfahren nicht komplett vorgegeben. Vielmehr erlaubt das Verfahren Ermessensspielräume bei den Einstellungen, um Besonderheiten in den einzelnen Mitgliedsländern, in denen das Verfahren zur Anwendung kommt, Rechnung tragen zu können. Um die Schätzung des Produktionspotentials und damit des strukturellen Defizits transparent zu halten, ist es sehr wichtig, dass für die Öffentlichkeit nachvollziehbar ist, welche Parametereinstellungen bei der Anwendung des EU-Verfahrens verwendet wurden und mit welcher Begründung.

Im vergangenen Jahr wurde eine ältere Variante des Verfahrens bereits von der Bundesregierung bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2011 verwendet. Dieses Verfahren lag darüber hinaus den Berechnungen der Forschungsinstitute bei der Gemeinschaftsdiagnose im Frühjahr und im Herbst 2010 zugrunde, so dass erste Erfahrungen mit der Anwendung des Verfahrens vorliegen. Es zeigte sich, dass über die Parametereinstellungen in dieser Variante relativ leicht Einvernehmen unter den Forschungsinstituten und mit der Bundesregierung zu erzielen war und einer objektiv nachvollziehbaren Schätzung des Produktionspotentials insofern nichts im Wege stand. Ab 2011 ist allerdings eine neue Variante des EU-Verfahrens zu verwenden, bei denen relativ komplexe Verfahren zur Konjunkturbereinigung des technischen Wissens und der Arbeitslosenquote zum Einsatz kommen. Diese bieten zahlreiche Modellierungsoptionen und Parametereinstellungen, deren Auswahl sich am aktuellen Rand nur schwer objektiv nachvollziehbar treffen lässt. Durch den Übergang auf diese Variante hat das EU-Verfahren an Transparenz eingebüßt. Eine Anwendung des EU-Verfahrens in der 2010 praktizierten Variante würde zusammen mit einer raschen Veröffentlichung aller Details zu den Einstellungen die Nachvollziehbarkeit der Berechnungen deutlich erhöhen.

Eine Betrauung des Sachverständigenrates mit den Berechnungen erscheint nicht notwendig. Aller Erfahrung nach wird die Anwendung des EU-Verfahrens von der Bundesregierung mit großer Sorgfalt und Expertise betrieben. Gleichzeitig legen die an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Forschungsinstitute regelmäßig Schätzungen zum Produktionspotential und zum strukturellen Defizit vor, mit denen die Schätzungen der Bundesregierung verglichen werden können. Im Sinne einer höheren Transparenz wäre es allerdings wünschenswert, dass die Bundesregierung für ihre Schätzungen zeitnah detailliert dokumentiert, welche Parametereinstellungen sie gewählt hat und warum sie ggf. von den Annahmen und Einstellungen, die die Forschungsinstitute in der Gemeinschaftsdiagnose verwenden, abweicht.



Prof. Dr. Joachim Schelde
Institut für Weltwirtschaft, Kiel

16. März 2011

Stellungnahme

anlässlich der Anhörung im Haushaltsausschuss zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikel 115-Gesetzes

In dieser Stellungnahme geht es in erster Linie um die Inhalte des Gesetzentwurfs der Fraktion der SPD, erst in zweiter Linie um die in der Begründung (A. Problem) genannten einzelnen Aspekte der tatsächlichen Finanzpolitik oder eines vermeintlichen Ermessensspielraums.

Zum Punkt (1): Änderung in § 5 Absatz 4 – Durchführung der Berechnungen durch den Sachverständigenrat

Zentral für die Pläne zur Einhaltung der Schuldenregel ist die Schätzung des Produktionspotentials für Deutschland. Es ist sinnvoll, dass die Methode der EU-Kommission, die im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts angewendet werden muss, auch für die Bestimmung der Konjunkturkomponente im Zusammenhang mit der Schuldenregel gilt. Alles andere wäre inkonsistent.

Wie alle anderen Verfahren der Potentialschätzung ist auch diese Methode angreifbar. Sie lässt zudem zu, dass an verschiedenen Stellen Änderungen vorgenommen werden können, so dass die Ergebnisse unterschiedlich ausfallen können. Solche Abweichungen sind prinzipiell zulässig und können ökonomisch auch gut begründet sein. Die Kommissionsmethode ist z.B. sehr grob, was die Fortschreibung etwa bestimmter Trendgrößen angeht. Insofern widerspricht es nicht automatisch der Idee der Methode, wenn „Stellschrauben“ verändert werden.

Die Frage, wer die Berechnung verbindlich vornehmen soll, ist auch eine politische. Die Verantwortung für die Finanzpolitik liegt bei der Bundesregierung – auch gegenüber der Europäischen Kommission – und sie wird dabei selbstverständlich vom Parlament kontrolliert. Die Verantwortung sollte m.E. daher nicht an eine andere Institution übertragen werden. Es wä-

re beispielsweise auch nicht sinnvoll, dass die EU-Kommission der Bundesregierung die Konjunkturkomponente vorgibt. Analog ist es bei der Europäischen Zentralbank so, dass der EZB-Rat selbst die Verantwortung trägt für die Grundlagen der geldpolitischen Entscheidungen. Das bedeutet nicht, dass sich das Bundesministerium der Finanzen nicht von unabhängigen Institutionen beraten lässt, etwa wenn es um die Einzelheiten des Verfahrens geht. Dies ist im Gegenteil sogar unbedingt zu empfehlen.

Sicherlich kommen hierfür mehrere Institutionen in Frage. So können sowohl die Wirtschaftsforschungsinstitute als auch der Sachverständigenrat (SVR) die angemessenen und wissenschaftlich fundierten Analysen leisten. Die Wirtschaftsforschungsinstitute liefern bereits seit dem Herbst 2010 in halbjährlichem Rhythmus im Rahmen des Dienstleistungsauftrags „Gemeinschaftsdiagnose“ (GD) eine Schätzung für das Produktionspotential in Deutschland auf Basis der Kommissionsmethode. Des Weiteren erstellen die Forschungsinstitute im Rahmen der GD eine Konjunkturprognose sowie eine Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der mittleren Frist; dabei ist letztere durch die Schätzung des Produktionspotentials fundiert. Beide Prognosen dienen der Bundesregierung als eine Grundlage für die eigenen Projektionen. Insofern ist es naheliegend, bei dem bisherigen Verfahren zu bleiben und auch die Potentialschätzung bei den (übrigens auch voneinander) unabhängigen Wirtschaftsforschungsinstituten zu belassen. Dabei ist, wie bisher, ein Austausch zwischen Bundesregierung und Instituten sinnvoll.

Man könnte die Schätzung des Produktionspotentials und entsprechend die Schätzung der Konjunkturkomponente dem SVR übertragen, wenn man dem Rat deutlich mehr Kompetenz bei der Anwendung von Schätzmethoden als den Forschungsinstituten unterstellt (übrigens sind zwei Ratsmitglieder gleichzeitig Präsidenten der an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Institute).

Die Institute orientieren sich im Rahmen der GD so weit wie möglich an den Vorgaben der Kommissionsmethode und nehmen Änderungen nur in begründeten Fällen vor. Die Relevanz dieser Änderungen wird dokumentiert und ist somit für jeden nachvollziehbar.

Das Ergebnis ist für die Bundesregierung natürlich nicht bindend. Aber sie wird sinnvollerweise begründen, an welchen Stellen sie gegebenenfalls von den Schätzungen der unabhängigen Institute abweicht. Die Bundesregierung selbst legt ihre Methoden ebenfalls offen; so sind die Computer-Programme zur Implementierung des Kommissionsverfahrens öffentlich zugänglich und sind umfassend dokumentiert. Daher können die Ergebnisse verglichen werden mit dem, was die Wirtschaftsforschungsinstitute im Rahmen der GD ableiten. Insofern hat das Parlament alle nötigen Informationen zur Kontrolle.

Zum Punkt (2): Anfügung eines Satzes in § 9 Absatz 2 – Nachjustierung

Es wäre im Sinne der Schuldenregel richtig gewesen, den Konsolidierungspfad an die günstigere Entwicklung im Jahr 2010 anzupassen. Ob eine nachträgliche Änderung wirtschaftspolitisch sinnvoll ist und durch eine Gesetzesänderung herbeigeführt werden sollte, kann man bezweifeln. Es spricht aber nichts dagegen, dass sich die Bundesregierung bei ihrem finanzpolitischen Kurs ehrgeiziger verhält und ein niedrigeres strukturelles Budgetdefizit anstrebt als geplant.

Abschließende Bemerkungen zur Finanzpolitik

Unabhängig von der Schätzung der Konjunkturkomponente hat die Finanzpolitik stets einen Gestaltungsspielraum hinsichtlich des Budgetdefizits. Hier ist die Kontrolle durch das Parlament gefragt. Man kann sicher sein, dass auch unabhängige Institutionen wie die Wirtschaftsforschungsinstitute Kritik an der Politik üben, wenn gegen gute Grundsätze verstoßen wird. Dies ist in der Vergangenheit oft genug geschehen. Insofern bedarf es keiner Änderung von Gesetzen.

Ferner beobachten die genannten Institutionen, ob die Finanzpolitik sich konservativ verhält, d.h. ob z. B. man einer Situation vorbeugt, in der das Budgetdefizit letztlich deshalb zu hoch ausfällt, weil möglicherweise Abwärtsrevisionen des Produktionspotentials notwendig sind.

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikel 115-Gesetzes“ (Bundestagsdrucksache 17/4666 vom 08.02.2011)

gegenüber dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages
(Öffentliche Anhörung am 21. März 2011)

Zur Anpassung des Defizitabbaupfades¹

In den vergangenen Jahrzehnten ist die Schuldenquote in Deutschland nahezu kontinuierlich auf mittlerweile sehr hohe Werte gestiegen, und das staatliche Nettovermögen wurde aufgezehrt. Da die alten Haushaltsregeln diese Entwicklung nicht verhindert hatten, bestand breiter Konsens, dass eine Härtung der Regeln erforderlich ist. Damit sollte auch der im politischen Prozess immer wiederkehrenden Verschuldungsneigung im Hinblick auf die jeweils anstehenden Planungen entgegen gewirkt werden. Die neuen deutschen Haushaltsregeln bieten die Chance, die Schuldendynamik zu stoppen und eine Umkehr einzuleiten. Dies trägt nicht zuletzt den absehbaren demographischen Belastungen Rechnung und entlastet künftige Generationen durch eine Verringerung der Zinskosten. Um tragfähige Staatsfinanzen zu erreichen und den Regeln Glaubwürdigkeit zu verleihen, kommt es nunmehr auf eine konsequente Umsetzung an - auch im Hinblick auf die europäische Diskussion und die Vorbildfunktion für die europäischen Partnerstaaten.

Die neuen Schuldenregeln sehen für die Übergangszeit von 2011 bis 2015 Abweichungen von der ab 2016 vorgeschriebenen strukturellen Neuverschuldungsgrenze vor. 2011 ist demnach aber mit dem kontinuierlichen Abbau des strukturellen Defizits zu beginnen. Im Sinne der Regelintention des Grundgesetzes ist dabei auf das Ist-Ergebnis für das Jahr 2010 abzustellen und nicht etwa auf eine vorangegangene Schätzung aus dem Juni des vergangenen Jahres. Diese Schätzung des strukturellen Defizits hat sich im Nachhinein als viel zu hoch erwiesen.² Würde auf den alten Schätzstand abgestellt, ergäbe sich somit ein stark überhöhter Wert für die Neuverschuldungsobergrenze für die Jahre 2011 bis 2015.³ Insgesamt könnte dies bis 2016 zu einer um annähernd 50 Mrd € höheren Verschuldung führen. So läge der Wert für 2011 sogar erheblich über dem tatsächlichen Haushaltsabschluss von 2010, und ein Wiederanstieg des

¹ Siehe hierzu auch: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Februar 2011, S. 63-81.

² Entsprechend wäre im Sinne des Grundgesetzes einer ungünstigeren Entwicklung mit einem höheren Ausgangswert Rechnung zu tragen gewesen. Dieses nachvollziehbare Regelungsziel war Ausdruck der hohen Unsicherheit, die bei Verabschiedung der Regel im Hinblick auf eventuell für erforderlich gehaltene Stabilisierungsmaßnahmen und die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf den Haushalt des Jahres 2010 bestand. Die Berücksichtigung der aktuellen Entwicklung dient einer Verstärkung der Haushaltspolitik.

³ Im Juli 2010 wies das Bundesfinanzministerium das erwartete strukturelle Defizit 2010 mit 53,2 Mrd € aus. Auf Basis des im Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums vom Februar 2011 angegebenen Werts für die Output-Lücke wäre der Wert aus heutiger Sicht auf rd. 34 Mrd € anzusetzen.

strukturellen Defizits im ersten Jahr des Abbaupfades bei sehr günstiger Wirtschaftsentwicklung war wohl kaum durch die Regel beabsichtigt.⁴ Zudem lägen die Werte zunächst sogar weit über der alten Schuldenobergrenze des Art. 115, die als unzureichend angesehen wurde, und eine Überschreitung der alten Grenze hätte sich im laufenden oder kommenden Jahr auch kaum mit einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts rechtfertigen lassen.

Die jüngst vorgelegten Eckwerte für die Haushaltsplanungen des Bundes bis 2015 zeigen, dass auch der auf Basis der aktuellen Schätzung für das strukturelle Defizit 2010 ermittelte Defizitobergrenzenpfad bei Umsetzung der aktuellen Konsolidierungsvorhaben erreichbar ist. Die Neuberechnung des Ausgangspunkts führt somit nicht zu einer un stetigen Finanzpolitik. Vielmehr setzt sich die günstigere strukturelle Entwicklung des Jahres 2010 als Basiseffekt auch in den Folgejahren fort, und es entsteht damit für die Finanzpolitik keine Notwendigkeit, ihre grundsätzliche Ausrichtung etwa durch neue Konsolidierungsmaßnahmen zu verändern. Die Tatsache, dass die Defizite in den neuen Planungen deutlich unter der nicht angepassten Obergrenze verlaufen, macht eine Anpassung und Absenkung des Pfades allerdings keinesfalls obsolet. Andernfalls würden vielmehr erhebliche Guthaben auf dem Kontrollkonto verbucht, die dort perspektivisch zur Kompensation von höher als veranschlagten Defiziten herangezogen werden und damit zu einer höheren Staatsverschuldung führen können.

Eine Anpassung an damals aktuellere Erkenntnisse wurde im Übrigen auch von der Bundesregierung im Sommer 2010 vorgenommen. In einer Presseerklärung wurde zu Recht ausgeführt: "Die Berücksichtigung der aktualisierten Zahlen für 2010 sind im Hinblick auf zukünftige Konsolidierungsnotwendigkeiten die einzig ehrliche Lösung. Hätte man schlechtere Werte als erwartet als Grundlage genommen, wäre der Vorwurf erhoben worden, eine Scheinkonsolidierung durchzuführen. Diese Anpassung ermöglicht uns maßvollere Abbauschritte in den kommenden Jahren, und wir nähern uns so schneller und glaubwürdiger einer langfristig tragfähigen Finanzpolitik."⁵ Auch in den Verhandlungen mit den fünf Konsolidierungshilfe-Ländern nach Art. 143 d II GG wird vom Bundesfinanzministerium offenbar darauf Wert gelegt, für diese Länder ein Ist-Ergebnis für das Jahr 2010 zur Grundlage für den vorgeschriebenen – dem Bundespfad vergleichbaren – Konsolidierungspfad bis 2020 zu machen.⁶

Zu Aspekten der Konjunkturbereinigung⁷

Eine Konjunkturbereinigung ist wichtiger Bestandteil der neuen Schuldenregeln. Die Transparenz und Überprüfbarkeit dieser Schätzungen ist von besonderer Wichtigkeit, um die Schulden-

⁴ So wird z.B. auch erwartet, dass sich insbesondere die günstige Entwicklung des Steueraufkommens, die 2010 zu einem spürbar niedrigeren Defizit geführt hat, als Basiseffekt in 2011 fortwirkt.

⁵ BMF-Presseerklärung vom 6. Juli 2010: Schuldenbremse zwingt zu Konsolidierung.

⁶ Aus diesem Grund liegt bisher nur eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung mit Sachsen-Anhalt vor, das offenbar als erstes Konsolidierungshilfe-Land ausreichende Ist-Zahlen vorgelegt hat. Vgl.: BMF-Newsletter vom 10. März 2011: Die Schuldenbremse wirkt auf allen staatlichen Ebenen – Konsolidierungshilfen für Sachsen-Anhalt.

⁷ Siehe hierzu auch: Deutsche Bundesbank, Anforderungen an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel, Monatsbericht, Januar 2011, S. 59-64. Vgl. auch: J. Kremer und K. Wendorff (2010), Für eine stetige Finanzpolitik: Konjunkturbereinigung und Berücksichtigung von Schätzfehlern, in: C. Kastrop, G. Meister-Scheufelen und M. Sudhof (Hrsg.), Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, S. 416-431.

regel und deren Einhaltung nachvollziehbar zu machen. Dazu ist es erforderlich, dass die verwendeten Daten inklusive der Prognosen, der verwendete Programmcode sowie gegebenenfalls darüber hinaus gehende Einstellungen und Modellierungen veröffentlicht werden. Änderungen der Schätzmethode im Zeitverlauf wären zu dokumentieren und ebenfalls nach Abschluss einer jeden Schätzung zu erläutern. Die Ankündigung vom Bundesministerium der Finanzen im Monatsbericht vom Februar 2011, dass die für die Ermittlung der Konjunkturkomponente erforderlichen Daten zur Verfügung gestellt werden, wurde bislang noch nicht umgesetzt.

Im Hinblick auf das Konjunkturbereinigungsverfahren wurde kürzlich ein Wechsel der Methode vorgenommen.⁸ Bei solchen Änderungen der Schätzmethode (oder einzelner Parameter einer gegebenen Methode) ist prinzipiell zu beachten, dass diese keine Asymmetrien der Konjunkturkomponenten bewirken und es so nicht zu einem (fälschlich als konjunkturell gerechtfertigten, aber letztlich dauerhaften) Schuldenaufbau kommt. Sollte an dem Wechsel des Bereinigungsverfahrens im Übergangszeitraum festgehalten werden, so müsste analog die aus dem strukturellen Defizit 2010 abzuleitende Verschuldungsgrenze bis einschließlich 2015 mithilfe des neuen Verfahrens ermittelt werden, um keine der Intention der Schuldenbremse zuwiderlaufenden Verschuldungsspielräume zu eröffnen. Bei weiteren Methodenänderungen in der Übergangszeit sollte darauf geachtet werden, dass die Auswirkungen auf die strukturelle Nettokreditaufnahme rückwirkend (bis hin zum Ausgangsjahr 2010) berücksichtigt und die Buchungen auf dem Kontrollkonto gegebenenfalls rückwirkend angepasst werden.

Ungeachtet dessen erscheint es vor dem Hintergrund der Gewährleistung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit fraglich, ob die mit Jahresbeginn 2011 von der EU-Ebene übernommene Methodenänderung des Konjunkturbereinigungsverfahrens für die deutsche Schuldenregel geeignet ist. Das neue Verfahren ist vergleichsweise komplex, schwer nachzuvollziehen und aufgrund vielfacher Modellierungsoptionen gestaltungsanfällig. Es wäre daher vorzuziehen, das methodisch vergleichsweise übersichtliche Bereinigungsverfahren beizubehalten, das vom Bundesfinanzministerium für den Bundeshaushalt 2011 zugrunde gelegt wurde.

Grundsätzlich sollte darüber hinaus - dem Kontrollkonto vergleichbar - Buch darüber geführt werden, welche Konjunkturkomponenten für die einzelnen Haushaltsjahre ermittelt wurden. Sollten bei einer Nachprüfung über einen Zyklus hinweg die negativen Komponenten deutlich überwiegen, wäre es im Sinne der Regelintention des Grundgesetzes, wenn diese ex post strukturelle Verschuldung von der strukturellen Neuverschuldungsgrenze der nächsten Jahre abgesetzt wird.

Potentiell weitere offene Fragen im Zusammenhang mit der neuen Haushaltsregel

Im Hinblick auf die künftige Anwendung der Schuldenregel wäre eine Klarstellung weiterer bedeutsamer Elemente wichtig. Dies gilt insbesondere für finanzielle Transaktionen. Zur Sicherstellung der Regelungsabsicht, den gesamtstaatlichen strukturell mindestens annähernden

⁸ Vgl.: Bundesministerium der Finanzen (2011), Die Ermittlung der Konjunkturkomponente des Bundes im Rahmen der neuen Schuldenregel, Monatsbericht des BMF, Februar 2011, S. 68.

Haushaltsausgleich zu gewährleisten⁹, wäre eine Orientierung an der statistischen Erfassung auf der europäischen Ebene folgerichtig. So wären die von Eurostat im Rahmen der europäischen Haushaltsregeln geforderten Kriterien wie etwa marktgerechte Konditionen und defizitwirksame Berücksichtigung von Schuldenerlassen auch für die nationale Schuldenbremse anzuwenden. Dies wäre sowohl für die Bundes- als auch die Landesebene zu berücksichtigen. Weiterhin wäre vor diesem Hintergrund sicherzustellen, dass alle im Rahmen der europäischen Haushaltsregeln zum Staatssektor zählenden ausgegliederten Einheiten – wie Sondervermögen oder Betriebe mit nicht hinreichender Entscheidungsautonomie oder hoher Abhängigkeit von staatlichen Zuweisungen – ebenfalls in die Schuldenbremse einbezogen werden. Eine frühzeitige Klarstellung verhindert, dass der Versuchung erlegen wird, dem Konsolidierungsdruck durch Ausgliederungen oder nicht sachgerechten Ausweis von finanziellen Transaktionen auszuweichen. In diesem Sinne wären zudem öffentlich-private Partnerschaften in die Grenzen der Schuldenbremse einzubeziehen, soweit nicht die von Eurostat vorgeschriebenen Kriterien für eine Verbuchung außerhalb des Staatssektors erfüllt sind.

Darüber hinaus ist dringend anzuraten, für die Haushaltsaufstellung die Verankerung eines Sicherheitsabstands von der Verfassungsgrenze für die Neuverschuldung vorzusehen.¹⁰ Ohne einen solchen Puffer können bei unangenehmen Überraschungen im Haushaltsvollzug (oder im Hinblick auf die weiteren Aussichten für die Haushaltsentwicklung) umfassendere Ad-hoc-Anpassungen der Planungen notwendig werden. So kann es etwa durch eine – in den zurückliegenden Jahren keinesfalls ungewöhnliche – vorherige Überschätzung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials oder der (strukturellen) Steuereinnahmen erforderlich werden, bereits für den nächsten noch nicht verabschiedeten Haushalt kurzfristig umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen zu beschließen.¹¹ Diese dürften in einem solchen Fall meist prozyklisch ausfallen und die Gefahr einer unstetigen Haushaltsaufstellung bergen.¹² Da ohne eine solche Regelung die Stetigkeit der Finanzpolitik auch auf Länderebene gefährdet ist, wäre es sinnvoll, Vorschriften zum Sicherheitsabstand in geeigneter Weise zugleich auch für die Länderhaushalte einzuführen.

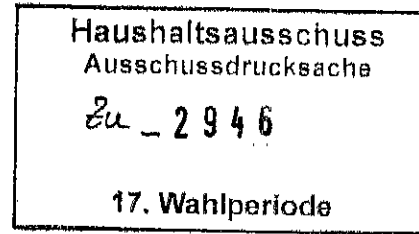
⁹ Ein solcher klarer Hinweis findet sich bereits im zweiten Absatz der Bundestags-Drucksache 16/12410. Art. 109 II GG bekräftigt die Bezugnahme auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt explizit „Bund und Länder erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (...)“

¹⁰ Vgl. zu den nachfolgenden Ausführungen Deutsche Bundesbank, Zur Reform des deutschen Haushaltsrechts, Monatsbericht, Oktober 2007, S. 47 ff., sowie J. Kremer und D. Stegarescu, Neue Schuldenregeln: Sicherheitsabstand für eine stetige Finanzpolitik, in: Wirtschaftsdienst, 9/2009, S. 630-636.

¹¹ Das Kontrollkonto in Verbindung mit den erweiterten Neuverschuldungsmöglichkeiten im Rahmen von Nachtragshaushalten gemäß dem Gesetz zur Ausführung des Art. 115 GG steht nur zur Glättung von unerwarteten Abweichungen nach Inkrafttreten eines Haushaltsgesetzes, nicht aber im Hinblick auf die Planungen zur Verfügung.

¹² Ab 2012 könnte etwa ein jährlich um einen zehntel Prozentpunkt des BIP wachsender Sicherheitsabstand zur Defizitobergrenze angestrebt werden, womit 2016 schließlich ein Sicherheitsabstand von 0,5 % des BIP erreicht würde. Eine Verfehlung des Pfades aufgrund einer unerwartet negativen Entwicklung könnte dann zumindest bis zum Erreichen der Verfassungsgrenze abgedeckt werden. Der Sicherheitsabstand könnte durch eine verzögerte, potenziell konjunkturell adäquatere Anpassung etwa in drei gleichmäßigen Schritten in den Endjahren der nächsten mittelfristigen Finanzplanung wiederhergestellt werden.

Haushaltsausschuss
- Sekretariat –



Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung
am 21. März 2011 zum
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikel 115-Gesetzes
zugeleitet wurden

- **Dr. Rainer Kambeck**



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

**Entwurf eines Gesetzes zur
Änderung des Artikel 115-Gesetzes**

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung
des Haushaltsausschusses des Deutschen
Bundestages am 21. März 2011**

Bundestag - Anhörung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Artikel 115-Gesetzes

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD

- BT-Drucksache 17/4,666 (neu) -

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Ausführungsgesetzes zu Artikel 115 GG sieht zwei Änderungen vor, zu denen das RWI nachfolgend Stellung nimmt.

1. In § 5 Absatz 4 soll die Vorgabe eingefügt werden, dass die Einzelheiten des Verfahrens zur Bestimmung der Konjunkturkomponente auch mit dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) abgestimmt werden sollen. Der § 5 Abschnitt (4) abschließende Satz „Das Verfahren ist regelmäßig unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft zu überprüfen und fortzuentwickeln“ soll nach dem Entwurf ersetzt werden durch „Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist dauerhaft mit der Durchführung der Berechnungen gemäß der Verordnung zu beauftragen“.
2. § 9, der die Übergangsregelung festlegt, soll ergänzt werden durch den Satz „Für den Zeitraum vom 1. Januar 2012 bis zum 31. Dezember 2015 ist der Abbaupfad gemäß dem Ist-Ergebnis für das strukturelle Defizit des Haushaltsjahres 2010 nachzujustieren.“

Zu 1.:

Die Formulierung „Das Verfahren ist regelmäßig unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft zu überprüfen und fortzuentwickeln“ sollte nicht aus dem Gesetz entfernt werden. Das Verfahren sollte vielmehr in der Tat dann fortentwickelt werden, wenn neue Erkenntnisse helfen, die neue Schuldenbegrenzung effektiv im Sinne der Neufassung des Art. 115 GG umzusetzen. Die grundsätzliche sachgerechte Aufforderung, den Stand der Wissenschaft zu berücksichtigen, bedeutet allerdings nicht, jede Änderung, wie etwa die von der EU-Kommission bei der Schätzung der Produktionslücke vorgenommene, auch zwingend bei der Ermittlung der Konjunkturkomponente zu berücksichtigen. Wir stimmen hier der Einschätzung der Deutschen Bundesbank zu, die für Änderungen des Verfahrens fordert, dass mit diesen „erhebliche Verbesserungen der Schätzmethode“ verbunden sein sollten und solche Änderungen die „Transparenz und Nachvollziehbarkeit nicht beeinträchtigen“ sollten (Deutsche Bundesbank, 2011: 62). Insofern ist das BMF hier gefordert, für die

geplante Anwendung des fortentwickelten Verfahrens zur Potenzialschätzung Erläuterungen und Begründungen anzuführen.

Die Anforderungen an Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verfahrens zur Ermittlung der Konjunkturkomponente – und damit implizit der Festlegung des strukturellen Defizits – hat auch im Hinblick auf die noch ausstehende Umsetzung der neuen Verschuldungsbegrenzung auf die Länderhaushalte eine hohe Bedeutung. Das RWI hat darauf auch im Rahmen eines im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erstellen Forschungsberichts (RWI, 2010) hingewiesen. Wenn zur Ermittlung des Produktionspotenzials (noch) komplexere Methoden angewendet werden, die auch die Bandbreite an Schätzergebnissen erhöhen, dürfte die Übernahme des für den Bund angewendeten Verfahrens auf die Länder – wofür es ansonsten gute Gründe gibt, die im RWI-Projektbericht ausgeführt sind – zusätzlich erschweren.

Die im Gesetzentwurf ergänzte Zuständigkeit des SVR für die dauerhafte Durchführung der Berechnungen der Konjunkturbereinigung ist nicht überzeugend. Zwar ist das diesem Vorschlag zu Grunde liegende Motiv, die Berechnung einem unabhängigen Gremium zu übertragen, durchaus überlegenswert. Eine Erweiterung des Auftrags des SVR würde aber den Charakter der beratenden Funktion des Rates in einem wichtigen Aspekt der Finanzpolitik einer Bundesregierung grundlegend verändern. Wenn man die Berechnung einer unabhängigen Institution oder einem unabhängigen Gremium übertragen soll, um damit die Umsetzung der neuen Schuldenbegrenzung effektiver zu gestalten, sollte dafür eher ein neues Gremium gegründet werden.

Zu 2:

Gerade die erstmalige Anwendung des neu gefassten Art. 115 GG sollte durch den Bezug auf die tatsächliche Höhe des strukturellen Defizits des Jahres 2010 eine hohe Glaubwürdigkeit des Verfahrens sichern. Das RWI empfiehlt der Bundesregierung, ausgehend vom Ist-Defizit in Höhe von 44 Mrd. € die Höhe des strukturellen Defizits anzupassen und diesen aktualisierten Betrag als Ausgangspunkt für die Festlegung des Abbaupfades bis 2015 zu verwenden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die rasche Stabilisierung der Wirtschaft in Deutschland nach der Krise nicht nur konjunkturbedingt das Defizit deutlich reduziert hat, sondern dass zugleich auch das Produktionspotenzial (wieder) gestiegen sein dürfte. Deshalb sind zwei Effekte der Erholung auf die Ermittlung von Konjunktur- und Strukturkomponente eines gesamten jährlichen Defizits zu beachten.

In seinem aktuellen Konjunkturbericht hat das RWI dargelegt (RWI, 2011: 79-83), dass die Bundesregierung mit dem „Zukunftspaket“ auf einen mittelfristigen Konsolidierungskurs eingeschwenkt ist. Wenngleich auch Maßnahmen beschlossen wurden, die zu Einnahmesteigerungen führen, wurde der Schwerpunkt der Konsolidierungsmaßnahmen richtigerweise auf Ausgabenkürzungen gelegt. Damit wurde – zumindest in der mittelfristigen Finanzplanung – ein großer Schritt zum Abbau des strukturellen Defizits getan. Allerdings bestehen noch erhebliche Umsetzungsrisiken, sowohl auf der Einnahmenseite, wie bei den eingeplanten Einnahmen aus einer noch umzusetzenden Finanzmarkttransaktionssteuer und der ungewissen Höhe der Brennelementesteuer, als auch auf der Ausgabenseite, wie bei den noch zu realisierenden „globalen Minderausgaben“ oder den Einsparungen durch eine Reform der Bundeswehr.

In der Begründung des hier zu bewertenden Gesetzentwurfs wird von der SPD-Fraktion der Verdacht geäußert, dass der Bundesminister der Finanzen „gezielt Verschuldungsspielräume“ offenhält, um doch noch im Verlauf dieser Legislaturperiode Steuersenkungen beschließen zu können. Dieser Verdacht ist nach unserer Auffassung unbegründet. Das RWI geht vielmehr davon aus, dass der Bundesminister der Finanzen und die Bundesregierung weitere Steuersenkungen – etwa durch eine Reform des Einkommensteuertarifs – nur dann beschließen werden, wenn das strukturelle Defizit nach den Vorgaben des neu gefassten Art. 115 GG abgebaut ist.

Literatur:

Deutsche Bundesbank (2011), Anforderungen an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel. Monatsbericht Januar 2011: 59-64.

RWI (2010), Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen; RWI-Projektbericht, Essen.

RWI (2011), Deutsche Konjunktur fest in unsicherem Umfeld. RWI-Konjunkturberichte, Heft 1/2011, Essen.