

Haushaltsausschuss
- Sekretariat –

Haushaltsausschuss
Ausschussdrucksache

2946

17. Wahlperiode

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 geeignetere 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 un beobachtbare 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 nachzujustieren 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 Konjunkturinbruch 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 Ausgabensenkungen 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 Konjunkturerinbruchs 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 Bezieher 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 $\frac{3}{4}$ 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-Organen 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 Verschuldungspleiraum 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%	38.1
2012	2583	1.59%	39.0	1.00%	24.6	2634	1.34%	33.5
2013	2660	1.28%	32.1	0.84%	21.1	2712	1.09%	28.0
2014	2736	0.97%	25.1	0.68%	17.5	2790	0.85%	22.3
2015	2818	0.66%	17.6	0.51%	13.7	2874	0.60%	16.2
2016	2903	0.35%	9.6	0.35%	9.6	2860	0.35%	9.8
Summe 2012 - 2016			113.7		76.8			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 des 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.



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

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

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

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

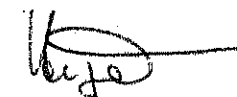
Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

für die Einladung an den Bundesrechnungshof zur Öffentlichen Anhörung zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikel 115-Gesetzes danken wir Ihnen. Beigefügt übersenden 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 Defzits* 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 Startwerts an das Haushaltsergebnis 2010 gäbe im Abbauperioden 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 Startwerts.

Das Bundesministerium der Finanzen hat keine Neuberechnung des Startwerts 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 Erklärungszwang 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 Konjunkteinflüsse 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 Zuwachsrate 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 Scheide
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 un stetigen 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.