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 Konjunktureinflüsse 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.