



Halle (Saale), den 24.2.2011

**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

Der Gesetzentwurf zur Änderung des Ausführungsgesetzes zu Artikel 115 GG der Fraktion der SPD beinhaltet zwei Kernpunkte. Erstens soll der Abbaupfad für das strukturelle Defizit gemäß Ist-Zahlen für das Haushaltsjahr 2010 nachjustiert werden (§9 Absatz 2). Zweitens soll die für die Umsetzung der Schuldenbremse erforderliche Konjunkturbereinigung dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung übertragen werden (§ 5 Absatz 4 Satz 1). Die Fraktion der SPD begründet den Entwurf mit der Schaffung und Nutzung von Spielräumen durch die Bundesregierung, die „eindeutig gegen Geist und Sinn der Schuldenbremse“ verstoßen würden. Es ist zwar richtig, dass bei der Ermittlung des strukturellen Defizits immense Spielräume bestehen und dass eine bessere Transparenz des aktuellen Verfahrens wünschenswert wäre. Die Änderungsvorschläge der Fraktion der SPD gehen aber an den Kernproblemen vorbei. Der Ermessensspielraum der Bundesregierung wird bereits jetzt dadurch eingeschränkt, dass die Wirtschaftsforschungsinstitute im Rahmen der Gemeinschaftsdiagnose entsprechende unabhängige Berechnungen vornehmen und veröffentlichen. Die bestehenden Spielräume werden nicht geringer, wenn ein weiteres unabhängiges Gremium mit der Konjunkturbereinigung beauftragt wird. Dennoch sind Verbesserungen des aktuellen Verfahrens möglich. So sollte die Transparenz durch vollständige Offenlegung aller verwendeten Daten und der technischen Parameter erhöht werden und vor allem der Begriff der finanziellen Transaktionen klarer definiert werden, um an dieser Stelle politisch motivierte Manipulationen zu erschweren.

1. Ausgangslage

Mit Beginn des Jahres 2011 trat die Schuldenbremse in Kraft. In den kommenden Jahren muss der Bund seine strukturelle Nettokreditaufnahme abbauen, und ab dem Jahr 2016 soll das strukturelle Defizit im Bundeshaushalt 0,35% des nominalen Bruttoinlandsprodukts nicht

überschreiten. Damit bilden die Jahre 2011 bis 2015 eine Übergangsphase. Während dieser Zeit ist die strukturelle Verschuldung des Basisjahres, also des Jahres 2010, in gleichen Schritten zurückzuführen.

Die Regierung hat aus diesem Grund die maximal zulässige Nettokreditaufnahme jedes Jahres der Übergangsphase im Sommer des Jahres 2010 berechnet und ihren Planungen zugrunde gelegt. Aus heutiger Sicht wären die damaligen Einschätzungen aber deutlich zu korrigieren. Der Antrag der SPD-Fraktion hat zum Inhalt, solche nachträglichen Korrekturen in die Berechnungen einzubeziehen. Außerdem sollen die Berechnungen nicht mehr von der Regierung sondern extern erfolgen, nach dem vorliegenden Vorschlag vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Im Folgenden wird kurz zusammengefasst, wie sich die Einschätzungen seit der Verabschiedung des Bundeshaushalts 2010 bis heute aufgrund einer deutlich schnelleren Erholung der Wirtschaft veränderten. Anschließend wird auf bestimmte Regelungen zur Schuldenbremse eingegangen. In Anlehnung an den zeitlichen Ablauf des Haushaltsaufstellungsverfahrens sowie den – zu bestimmten Zeitpunkten zu treffenden – notwendigen Entscheidungen war bei der Gesetzgebung zur Schuldenbremse explizit darauf geachtet worden, dass der sich aufgrund wirtschaftlicher Fehleinschätzungen ergebende Korrekturbedarf in späteren Jahren nicht zu Anpassungen führen soll. Es wird diskutiert, ob diese an sich sinnvolle Festlegung auch in der Übergangsphase befolgt werden sollte. Anschließend wird darauf eingegangen, wie der Anpassungsbedarf möglichst gering gehalten werden kann. Schließlich werden einige Punkte aufgezeigt, die in der Tat einen gewissen Ausgabenspielraum für die Politik eröffnen können, der „dem Geist der Schuldenbremse“ nicht entspricht, und ein Fazit gezogen.

2. Einschätzungen der wirtschaftlichen Entwicklung und der öffentlichen Finanzen seit Verabschiedung des Bundeshaushalts 2010

Der Bundeshaushalt des Jahres 2010 ist im Dezember 2009 verabschiedet worden. Im Haushalt war auf Grundlage der Herbstprojektion 2009 der Bundesregierung sowie der Steuerschätzung vom November 2009 eine Nettokreditaufnahme von 80,2 Mrd. Euro vorgesehen.¹ Aus damaliger Sicht lag die konjunkturell bedingte Verschuldung bei 13,6 Mrd. Euro, das strukturelle Defizit im Bundeshaushalt betrug 66,6 Mrd. Euro. Zum Zeitpunkt der Haushaltsgesetzgebung hätte sich ergeben, dass das strukturelle Defizit in den Jahren 2011 bis einschließlich 2015 in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt um jährlich 0,4 Prozentpunkte zurückzuführen sei.

Der Entwurf für den Bundeshaushalt 2011 sowie die mittelfristige Finanzplanung für die Jahre 2011 bis 2014, also den größten Teil der Übergangsperiode, war im Sommer des Jahres 2010 vorzulegen. Zu diesem Zeitpunkt zeichnete sich bereits ab, dass die Einschätzungen vom Ende des Vorjahres deutlich nach oben korrigiert werden müssen. Die Regierungsprog-

¹ Bereinigt um finanzielle Erlöse aus UMTS und andere Transaktionen.

nose vom Frühjahr war bereits optimistischer gewesen als im Herbst des Vorjahres und auch in der darauf basierenden Steuerschätzung vom Mai waren die Ansätze kräftig nach oben korrigiert worden. Die Bundesregierung basierte ihre Finanzplanungen somit nicht auf dem Sollwert des Bundeshaushalts 2010, sondern korrigierte die aus damaliger Sicht notwendige Nettokreditaufnahme auf 65,2 Mrd. Euro. Das konjunkturell bedingte Defizit wurde auf knapp 12 Mrd. Euro veranschlagt, das strukturelle Defizit auf 53,25 Mrd. Euro. Auf dieser Grundlage hätte der Bundesminister der Finanzen in den Jahren 2011 bis einschließlich 2015 die strukturelle Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt um jährlich 0,3 Prozentpunkte zurückführen müssen. Die maximal zulässige Nettokreditaufnahme läge im Jahr 2011 bei 45,8 Mrd. Euro.

Nach dem vorläufigem Haushaltsabschluss 2010 lag die Nettokreditaufnahme nunmehr tatsächlich bei 44,3 Mrd. Euro und weicht damit erheblich vom Haushaltssoll 2010 aber auch von den im Sommer korrigierten Erwartungen zur Haushaltsentwicklung ab. Das strukturelle Defizit dürfte sich auf ungefähr 38 Mrd. Euro belaufen. Würde diese Entwicklung den Berechnungen zum Abbau des strukturellen Finanzierungssaldos des Bundes zu Grunde gelegt, müsste es in den Jahren 2011 bis einschließlich 2015 in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt um jährlich 0,2 Prozentpunkte zurückgeführt werden. Die maximal zulässige Nettokreditaufnahme würde im Jahr 2011 bei ca. 33 Mrd. Euro liegen. Die maximal zulässige Nettokreditaufnahme aufgrund des tatsächlich realisierten Finanzierungssaldos im Jahr 2010 ist damit deutlich niedriger als noch im Sommer 2010 veranschlagt.

Diese Korrekturen sind groß; sie dürften aufgrund der mit der Finanz- und Wirtschaftskrise einhergehenden überdurchschnittlich hohen Unsicherheit über die wirtschaftliche Entwicklung im betrachteten Zeitraum zusammenhängen und nicht regelmäßig so groß ausfallen.

3. Anpassungen in der Übergangsphase

Weichen die Einnahmen und Ausgaben von ihren Haushaltsansätzen ab, hätte dies unter der alten Regelung des Art. 115 GG keine Konsequenzen nach sich gezogen. Unter der Schuldenbremse soll sich dies ändern und das Finanzgebaren des Staates nicht nur bei Haushaltsaufstellung sondern auch im Haushaltsvollzug begutachtet werden.

Generell dürften Abweichungen von Soll- und Istwerten eher die Regel als die Ausnahme sein. Dies liegt zum einen daran, dass die Haushaltsplanung auf einer Vorausschau beruht und Prognosen nicht punktgenau eintreffen. Zum anderen wird es im politischen Prozess aber auch immer wieder dazu kommen, dass bestimmte Abweichungen von der Politik zu verantworten sind. Dies kann eine Fehleinschätzung der Auswirkungen diskretionärer Maßnahmen sein oder schlicht das Versäumnis, in der laufenden Haushaltsführung die Haushaltsansätze durchzusetzen. Ist letzteres der Fall, sollte die Politik die Konsequenzen tragen. Dafür soll unter der Schuldenbremse ein Kontrollkonto genutzt werden. Fehlbeträge der genannten Art sollen aufsummiert werden, und eine Größenordnung von insgesamt mehr als 1,5% des nominalen Bruttoinlandsprodukts darf nicht überschritten werden.

Anders aber sind die Abweichungen zu beurteilen, die auf Schätzfehlern beruhen. Das Haushaltsverfahren beginnt im März des Vorjahres; der Haushaltsentwurf sowie die mittelfristige Finanzplanung werden im Sommer des Vorjahres aufgestellt und das Haushaltsgesetz wird in der Regel im Dezember des Vorjahres beschlossen. Weicht die spätere Haushaltsentwicklung nun von den ursprünglichen Ansätzen ab, weil die Basisperiode der Beurteilung sich im Nachhinein anders entwickelt hat oder aber die Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung unzutreffend war, sollte dies keinen Korrekturbedarf nach sich ziehen.²

In der Systematik der Schuldenbremse wird dies berücksichtigt und Abweichungen, die auf einer anderen Einschätzung des Produktionspotenzials beruhen oder im Nachhinein einer anderen wirtschaftlichen Entwicklung geschuldet sind, werden quasi rückwirkend den „automatischen Stabilisatoren“ zugerechnet. Dies ist eine pragmatisch richtige Herangehensweise. So wird bei der Bestimmung der konjunkturellen Budgetkomponente eine von der OECD berechnete Budgetelastizität, die für den Gesamtstaat bei 0,51 liegt, verwendet. Diese Größe ist allerdings eine Elastizität, die sich im langjährigen Mittel ergibt und nicht in jedem einzelnen Jahr gelten muss. Sie setzt sich aus Teilelastizitäten für direkte und indirekte Steuern, für Sozialbeiträge wie auch für Ausgaben zusammen; diese Größen verhalten sich im Konjunkturzyklus unterschiedlich. So schwanken sie unterschiedlich stark und weisen unterschiedliche zeitliche Zusammenhänge mit der realwirtschaftlichen Entwicklung auf. Beispielsweise steigen die direkten Steuern zu Beginn eines Zyklus mit einer hohen Dynamik, die in diesem Jahr mit der durchschnittlichen Elastizität nicht abgebildet wird. Die Berechnungen weisen dann einen Teil der Steuer Mehreinnahmen in diesem Jahr in der strukturellen Komponente des Budgetdefizits aus, obgleich er eigentlich konjunkturell bedingt ist. In der Endphase des Konjunkturzyklus wird sich hingegen das Gegenteil ergeben.

Anpassungen aufgrund von solchen Schätzfehlern sollten unterbleiben, vor allem wenn Prognosen unverzerrt sind. In diesem Fall sollten sich Schätzfehler mittelfristig (mehr oder weniger) ausgleichen, und es besteht kein Anlass kurzfristig darauf zu reagieren. Im Gegenteil, bei unverzerrten Prognosen würde eine schnelle Nachsteuerung dazu führen, dass die Politik über den Zyklus zusätzliche Schwankungen hervorruft.

Nun kommt dem Bundeshaushalt 2010 aber eine besondere Bedeutung zu, denn er ist die Grundlage für die Festlegung der maximalen Nettokreditaufnahme jedes Bundeshaushalts bis zum Jahr 2016 – also für die komplette Übergangsphase. Auch während dieser Phase sollten aber keine nachträglichen Anpassungen vorgenommen werden und die im Sommer 2010 für die Jahre 2012 bis 2015 berechnete Obergrenze der Nettokreditaufnahme in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt sollte beibehalten werden. Das Jahr 2010 kann als Beginn der Aufschwungphase gesehen werden. Wie oben ausgeführt, wird in einer solchen Phase aufgrund von transitorischen Steuereinnahmen das strukturelle Defizit betragsmäßig unterzeichnet. Eine Anpassung der Restjahre 2012 bis 2015 an das Ist-Jahr 2010 würde dann von einem zu „geringen“ strukturellen Defizit ausgehen. Zudem muss eine solche Anpassung bei

² Jedenfalls solange die zugrunde gelegten Schätzungen nicht verzerrt sind. Vgl. hierzu Punkt 4.

sonst gleichbleibendem Rechenweg (also unter Einbezug des Jahres 2011) die Zielmarke im Jahr 2016 notwendigerweise bereits im Plan verfehlen. Hinzu kommt die höhere Unsicherheit am aktuellen Rand der Potenzialschätzungen, die dazu führen kann, dass während der Übergangszeit weitere Korrekturen in die andere Richtung angezeigt sein können. Letztlich besteht die Gefahr, dass eine Korrektur, wie sie in dem Gesetzentwurf gefordert wird (Anpassung an das Ist-Ergebnis des Vorjahres) die zyklischen Schwankungen verstärkt und die Berechenbarkeit der Finanzpolitik verringert. 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.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass es richtig ist, dass die Haushaltslage im Jahr 2010, dem Basisjahr des Übergangs, sich aus heutiger Sicht deutlich anders darstellt als es im Sommer vergangenen Jahres erwartet worden ist. Auch ist das strukturelle Defizit damit erheblich niedriger. Allerdings gilt dies auch für das Jahr 2011. Zwar beruht die Haushaltsplanung nicht mehr auf den Erwartungen vom Sommer 2010, sondern letztlich auf der Herbstprojektion der Bundesregierung und der Steuerschätzung vom November. Auch die damals zu Grunde gelegten Erwartungen müssen aus heutiger Sicht aber kräftig nach oben korrigiert werden: das Defizit des Bundeshaushalts 2011 (und mit ihm das strukturelle Defizit) wird somit ohnehin deutlich niedriger sein. Unter der Annahme einer „normalen“ zyklischen Bewegung der Konjunktur sollte sich dies in den restlichen Jahren des Projektionszeitraumes umkehren. Auch diese Betrachtung macht deutlich, dass eine Nachsteuerung, wie sie im Gesetzentwurf gefordert wird, erst einmal unterbleiben sollte. 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 Jahreswirtschaftsbericht vom Januar 2011 Änderungen im Verfahren der EU berücksichtigt hat und dies zukünftig in der geänderten Form anwenden wird. Dies ist deshalb notwendig, weil spätestens im Frühjahr bei der Aufstellung des deutschen Stabilitätsprogrammes die neue Methode vorgeschrieben ist. Dieser Methodenwechsel beinhaltet neue Trendbereinigungsverfahren zur Bestimmung der trendmäßigen Entwicklung des technischen Fortschritts und der strukturellen Arbeitslosigkeit (NAIRU). Die im Sommer des Jahres 2010 berechnete maximal zulässige Nettokreditaufnahme des Bundes in den Jahren 2011 bis 2015 beruht noch auf dem alten Verfahren. Die notwendigen Anpassungen beim Wechsel der Methode nach den Vorgaben der EU wird nach unserer Ansicht allerdings nur geringe Auswirkungen in Bezug auf die Einschätzung des Produktionspotenzials haben – jedenfalls unter der Annahme, dass die Parametereinstellungen der EU-Kommission verwendet werden. Allerdings ergeben sich durch die Einführung des neuen Verfahrens noch größere Ermessensspielräume. Dies geht zu Lasten der Transparenz im politischen Prozess.

4. *Beurteilung der Vorgehensweise*

Wie bereits dargelegt, hängt die Beurteilung der öffentlichen Finanzen entscheidend von der Einschätzung der Produktionslücke ab, aber auch von dem zugrunde gelegten (bereinigten) Finanzierungssaldo. Dies sind aus unserer Sicht die kritischen Punkte, bei denen gegebenenfalls Änderungen angebracht erscheinen.

4.1 *Schätzung des Produktionspotenzials*

Die Schätzung der Produktionslücke basiert auf einem komplexen methodischen Vorgehen, das von der EU-Kommission vorgegeben wird und immer wieder Änderungen unterworfen ist. Allerdings lässt das EU-Verfahren einen gewissen Ermessensspielraum hinsichtlich der gewählten Parameter und verwendeten Daten zu. Dieser Spielraum bedeutet für Außenstehende ein gewisses Maß an Intransparenz. Gerade im haushaltspolitischen Prozess sollte aber ein hohes Maß an Transparenz gegeben sein, denn die Nachvollziehbarkeit der Berechnungen ermöglicht eine qualitativ hochwertige Bewertung durch andere politische Akteure wie auch durch die interessierte Öffentlichkeit. Ist ein hohes Maß an Transparenz gegeben, erscheint auch die Gefahr gering, dass Spielräume ausgenutzt werden können, um bestimmte politisch gewollte Ergebnisse zu erzielen.

Auch die Bundesregierung sieht diese Spielräume. In dem jüngsten Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums stellt sie fest: „Da die Modellierungsoptionen und Parametersetzung der Europäischen Kommission zum einen auf ihren eigenen gesamtwirtschaftlichen Voraussetzungen beruhen und zum anderen Ergebnis eines für alle Mitgliedsländer möglichst einheitlichen Ansatzes sind, kann es im Einzelnen sinnvoll sein, hiervon abzuweichen.“³ Ferner sieht auch die Regierung das Problem der damit verlorenen Transparenz. Sie will daher eine Nachvollziehbarkeit der Berechnungen gewährleisten, indem sie die erforderlichen Daten der Öffentlichkeit zugänglich macht. Dies ist generell wünschenswert. Im Monatsbericht werden aber lediglich die Ergebnisse der Potenzialschätzung berichtet. Ob an anderer Stelle eine weitergehende Dokumentation über die Parameterwahl und die zugrunde liegenden Daten geplant ist, entzieht sich unserer Kenntnis. Dies wäre allerdings geboten. Gerade wegen der Vielfältigkeit der Stellschrauben ist eine objektive Expertise angebracht, und folgerichtig sind die „wirtschaftswissenschaftlichen Institute im Rahmen der Gemeinschaftsdiagnose bereits beauftragt, das Produktionspotenzial nach dem EU-Verfahren abzuleiten.“⁴ Damit kann die Institutsprognose auch als Referenzmaßstab für die Regierungsprognose dienen. Auch wenn die Festlegung der Eckwerte für die Haushaltsplanung damit nicht direkt auf ein externes Gremi-

³ Bundesministerium der Finanzen: Die Ermittlung der Konjunkturkomponente des Bundes im Rahmen der neuen Schuldenregel, *Monatsbericht 2/2010*, S. 66-74.

⁴ Ebenda.

um ausgelagert ist, so wird auf diese Weise dennoch ein Mindestmaß an Objektivität gewährleistet.⁵

Die Schätzung der Produktionslücke am aktuellen Rand und die Bestimmung des strukturellen Defizits sind mit großer Unsicherheit behaftet. Auch wenn die EU-Kommission bestrebt ist, zukünftige Verfahrens-Revisionen klein zu halten, so ergibt sich allein aufgrund geänderter Datenbasen, z.B. durch Revisionen durch die statistischen Ämter oder durch eine geänderte Einschätzung der konjunkturellen Lage regelmäßig ein gewisser Anpassungsbedarf. Bei der Anwendung des EU-Verfahrens ist es unerlässlich, dafür Sorge zu tragen, dass die Schätzungen unverzerrt sind: die Schätzfehler müssen symmetrisch sein, so dass Abweichungen nach unten wie nach oben gleich wahrscheinlich sind.⁶ Auch an dieser Stelle ist unabhängige Expertise von Vorteil.

4.2 *Bereinigter Finanzierungssaldo*

Die Beurteilung der öffentlichen Finanzen und die Festlegung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme basieren auf dem bereinigten Finanzierungssaldo – in der Übergangsphase dem des Jahres 2010. Er stellt die Kerngröße bei der Bestimmung der strukturellen Defizite dar. Auch in der Vergangenheit haben Regeln – wie der alte Artikel 115 GG oder auch die Fiskalkriterien, deren Erfüllung die Voraussetzung zur Teilnahme an der EWWU waren – an Haushaltsentwicklungen festgemacht. Die Erfahrungen zeigen, dass unter solchen Umständen immer wieder Möglichkeiten gefunden oder Spielräume geschaffen worden sind, die maßgeblichen Kriterien – zumindest temporär – zu beeinflussen. Per se besteht ein solcher Anreiz unter jeder Fiskalregel. Damit stellt sich die Frage, inwieweit dem bei der Schuldenbremse begegnet werden kann.

Zu allererst ist in diesem Zusammenhang festzustellen, dass die Spielräume, die sich unter der neuen Regel bieten, aus heutiger Sicht enger eingeschätzt werden können als zuvor. So ist beispielsweise die Gründung neuer Sondervermögen ab dem Jahr 2011 nicht mehr möglich. Außerdem ist der nominale Finanzierungssaldo um finanzielle Transaktionen zu bereinigen. Auch dies verringert die Spielräume, denn Privatisierungserlöse oder andere Zahlungsvorgänge sind in der Vergangenheit immer wieder genutzt worden, Kriterien formal zu erfüllen.

Dennoch erscheinen Umstände denkbar, dass auch unter der neuen Schuldenbremse bestimmte Vorgänge dazu genutzt werden können, die Höhe des bereinigten Finanzierungssaldos und somit letztlich die Höhe des strukturellen Defizits zu beeinflussen. So führte die temporäre Umwidmung des Bundesszuschusses an die Bundesagentur für Arbeit (BA) in den Jahren 2009 und 2010 zu einer Erhöhung des strukturellen Defizits des Bundes. Da ab dem Jahr 2011

⁵ Letztlich erfüllt die Gemeinschaftsdiagnose diese Aufgabe in Bezug auf die Konjunkturprognose bereits seit Jahrzehnten.

⁶ Die Literatur zeigt, dass Konjunkturprognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute und der Gemeinschaftsdiagnose unverzerrt sind und bestimmte Effizienz-kriterien erfüllen, vgl. Döpke, Jörg; Fritsche, Ulrich: (2006): Growth and Inflation Forecasts for Germany. Panel-based Assessment of Accuracy and Efficiency, *Empirical Economics* 31(3), 777-798.

nun wieder ein Darlehen geleistet wird, wird dies als finanzielle Transaktion gewertet und bei der Bereinigung des Finanzierungssaldos berücksichtigt: Allein die formale Umwidmung des Zahlungsstroms lässt das strukturelle Defizit des Bundes damit zurückgehen. Der Bundesrechnungshof hat ausgeführt, dass diese Darlehen seiner Ansicht nach nicht unter einer bedingungslosen Tilgungsregel vergeben werden und somit ein wesentliches Darlehensmerkmal nicht vorhanden ist. Er zieht daraus den Schluss, dass es sich somit eher um bedingt rückzahlbare Zuschüsse handelt.⁷ Aus diesem Grund sollten die Finanzströme, die zwischen dem Bundeshaushalt und der BA fließen, bei der Bereinigung des Finanzierungssaldos um finanzielle Transaktionen nicht berücksichtigt werden.⁸

Auch die neuesten Entwicklungen erhärten diese Forderung. Zum einen soll die BA 1,1 Mrd. Euro an den Bundeshaushalt abführen, da die Einnahmen aus der Insolvenzgeldumlage im Jahr 2010 die entsprechenden Ausgaben bei Insolvenzen im Jahr 2010 weit überstiegen. Zwar handelt es sich bei diesen Mitteln nicht um reguläre Beitragseinnahmen, so dass sie kaum dem allgemeinen Haushalt der BA zugeführt werden können. Allerdings handelt es sich um eine Abgabe der Unternehmen und nicht um allgemeine Steuermittel, so dass sie auch dem Bundeshaushalt nicht ohne weiteres zugeführt werden können. Einzig zweckmäßig wäre die Bildung eines Fonds gewesen, der dazu hätte verwendet werden müssen, die Ausgaben aus der Insolvenzumlage in den nächsten Jahren zu bestreiten. Auch der sich abzeichnende jüngste Hartz IV Kompromiss muss bei den Finanzbeziehungen zwischen dem Bundeshaushalt und der Bundesagentur berücksichtigt werden. Nicht nur die Erhöhung der Regelleistung beim Arbeitslosengeld II sowie zusätzliche Bildungsausgaben für Kinder aus einkommensschwachen Familien sind beschlossen worden. Es wurde auch beschlossen, dass der Bund zukünftig den Kommunen die Ausgaben für Grundsicherung im Alter erstatten wird. Dies erscheint auch angemessen, denn es erschließt sich nicht, warum diese Leistung vor Ort von den Kommunen und nicht aus dem Zentralhaushalt finanziert werden soll. Allerdings will der Bund den Anfangsbetrag von 4 Mrd. Euro nun bei dem steuerfinanzierten Zuschuss des Bundeshaushalts an die Bundesagentur kürzen. Im Jahr 2007 war die Mehrwertsteuer auch aus dem Grund erhöht worden, dass die Beitragszahler sowie Unternehmer bei den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung entlastet werden sollten – auch um über eine Senkung von Lohnnebenkosten die Arbeitsnachfrage zu stärken. Auch wenn die wirtschaftlichen Aussichten über die mittlere Frist positiv sind und die Erwerbstätigkeit – insbesondere die sozialversicherungspflichtige – wohl weiter zunehmen dürfte, erscheint der heutige Beitragssatz unter Berücksichtigung der genannten Änderungen zu gering um einen über den Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalt der BA zu gewährleisten.

⁷ Bundesrechnungshof (2010): Bemerkungen 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bonn, S. 74.

⁸ Bereits in der Anhörung zum Haushaltsbegleitgesetz 2006 hat das IWH darauf hingewiesen, dass die Defizite der BA vom Bund getragen werden sollten, da sie diesem inhaltlich zuzuordnen sind. Vgl. Stellungnahme des IWH zur Öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006 (Haushaltsbegleitgesetz 2006 – HbeglG 2006) BT-Drucksache 16/752), 4. Mai 2006 in Berlin.

Waren solche Maßnahmen vor Inkrafttreten der Schuldenbremse aus haushaltssystematischer Sicht zu kritisieren, ergeben sich heute weitergehende Konsequenzen. Die strukturellen Defizite einzelner Gebietskörperschaften oder Sozialversicherungen werden davon berührt – mit entsprechenden Konsequenzen bei der Anwendung der Schuldenbremse. Wenn die Schuldenregel für die Länder zur Anwendung kommt, werden sich diese Probleme bei der Abgrenzung von Länder- und Kommunalhaushalten noch vervielfachen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Schärfung des Begriffes der „finanziellen Transaktionen“ angebracht, auch wenn es kaum möglich sein wird, sämtlichen Gestaltungsspielräumen vorzubeugen.

5. Fazit

Die Schuldenbremse lässt gewisse Ermessensspielräume zu. Diese – dem „Geist der Schuldenbremse“ angemessenen – Spielräume liegen insbesondere darin, dass Fehleinschätzungen der wirtschaftlichen Entwicklung keine Konsequenzen und nachträglichen Anpassungen nach sich ziehen. Dies sollte gerade im Sinne von Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Verlässlichkeit der Finanzpolitik auch in der Übergangsphase bis 2016 der Fall sein.

Der Gesetzesentwurf der SPD setzt an der falschen Stelle an. Es sind andere Spielräume als die in dem Gesetzesentwurf genannten, die eingeschränkt werden sollten. So wäre eine Schärfung des Begriffs des bereinigten Finanzierungssaldos angemessen.

Eine unabhängige Berechnung der Konjunkturkomponente ist sicher geboten, unter anderem um die politisch motivierte Ausnutzung von Spielräumen zu erschweren. Die Konjunkturbereinigung und -prognose sollte von mindestens einer unabhängigen Institution vorgenommen werden. Die Bundesregierung hat die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose hierzu bereits verpflichtet, und diese verfügt auch über die erforderlichen langjährigen Erfahrungen und Kenntnisse.⁹ Zusätzlich den Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung damit zu beauftragen, neben der eigenen Methode zur Konjunkturbereinigung das Verfahren der EU anzuwenden und Abweichungen differenziert aufzuarbeiten, kann die Verlässlichkeit und Transparenz zwar weiter erhöhen. Die Schätzungen dürften, soweit sie zum gleichen Zeitpunkt erfolgen und auf der gleichen Datenbasis beruhen, allerdings nicht sehr weit voneinander abweichen. Wichtiger wäre, die Transparenz des von der EU-Kommission vorgegebenen Verfahrens an sich zu erhöhen und explizit offenzulegen, wie die bestehenden technischen Ermessensspielräume, die bei solch komplexen Fragestellungen immer bestehen, genutzt werden.

⁹ Darüber hinaus gibt es alternative Berechnungen, die auch nicht notwendigerweise an die Vorgaben der EU-Kommission gebunden sind. So veröffentlicht das IWH jährlich entsprechende Schätzungen und Prognosen, zuletzt: van Deuverden, K.; Scheufele, R. (2011): Mittelfristprojektion des IWH: Wirtschaftsentwicklung und Staatsfinanzen – Eine Vorausschau der Jahre 2011 bis 2015, *Wirtschaft im Wandel* 17(1), 33-49.