



Bundestagsfraktion



Anja Hajduk, MdB

haushaltspolitische Sprecherin von Bündnis 90/ DIE GRÜNEN

Analyse des im Auftrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/ DIE GRÜNEN
erstellten Gutachtens der Eidgenössischen Technischen Hochschule –
Konjunkturforschungsstelle, Zürich, zum Thema:

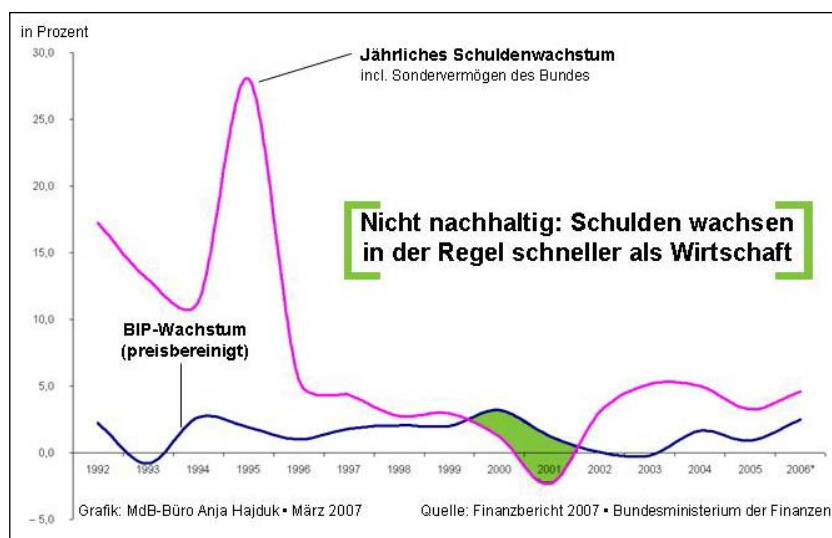
„Eine Schuldenbremse für den deutschen Bundeshaushalt“
Ein Vorschlag für die Reform der Haushaltsgesetzgebung

Berlin, den 29. März 2007

A. Vorbemerkungen

Angesichts einer Schuldenlast des Bundes zum 31.12.2006 von insgesamt 916 Mrd. Euro werden verlässliche Instrumente zur Begrenzung der Neuverschuldung zwingend notwendig. Die im Art. 115 im Grundgesetz verankerten Schranken für die Nettokreditaufnahme des Bundes haben einen massiven Anstieg der Schuldenstandquote in den letzten zehn Jahren nicht verhindern können. Vielmehr hat sich eine negative Spirale entwickelt, da die Schuldenentwicklung unabhängig von dem Wirtschaftswachstum stetig steigt. Seit dem Erlass des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft im Jahr 1967 hat der Bund kaum einen ausgeglichenen Haushalt beschlossen. Damit ist das Ziel dieses Gesetzes, antizyklische Haushaltspolitik zu fördern, nicht erfüllt worden. Letztendlich führt diese Entwicklung zu einer intergenerativen Umverteilung. Um die Höhe der Gesamtausgaben an objektive Kriterien zu binden, braucht es in Deutschland ein verlässliches Instrument: die Schuldenbremse.

Eine im Vergleich zu den bestehenden Regelungen im Grundgesetz verbindlichere und konjunkturgerechtere Steuerung der Nettokreditaufnahme hat die Schweiz mit der Schuldenbremse in einer Volksabstimmung im Jahr 2001 eingeführt. Defizite und Überschüsse sollen sich über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgleichen. Dies bedeutet, dass in konjunkturell schwächeren



Zeiten Schulden aufgenommen werden können, die jedoch durch Überschüsse während einer konjunkturellen Prosperität ausgeglichen werden müssen. Die Schuldenbremse ist ein dynamischer Gegenentwurf zu einem statischen Schuldenverbot, da die konjunkturelle Entwicklung berücksichtigt und kreditfinanzierte Nettoinvestitionen möglich werden.

Maßgeblich entwickelt und wissenschaftlich begleitet wurde die Schweizer Schuldenbremse von der Konjunkturforschungsstelle (KOF) der Eidgenössischen Hochschule Zürich. Um aus den zahlreichen Erfahrungen der Schweiz zu lernen, hat die Bundestagsfraktion von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN ein Gutachten an die Konjunkturforschungsstelle vergeben, um die Übertragbarkeit der Schuldenbremse auf den deutschen Bundeshaushalt zu untersuchen.

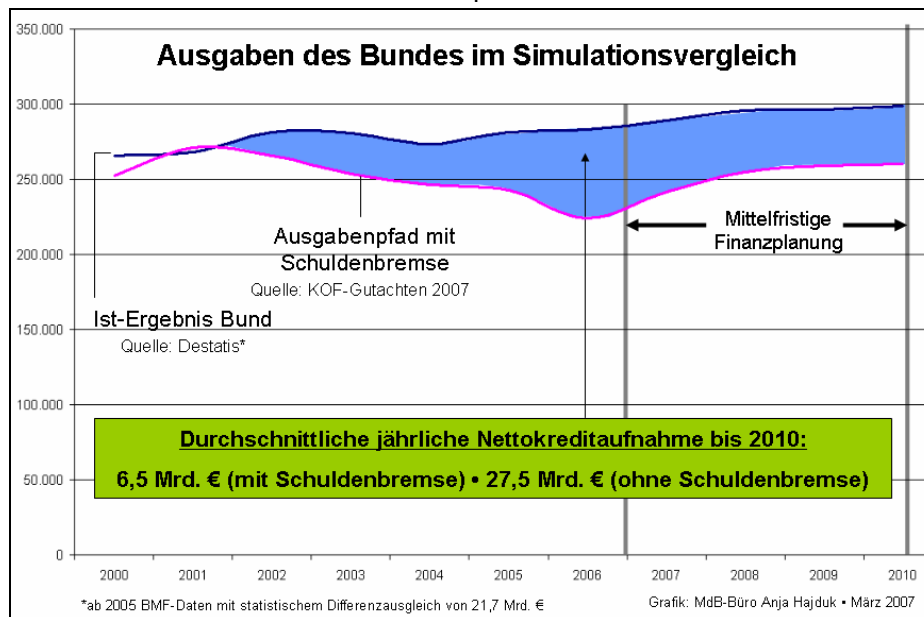
B. Funktionsweise der Schuldenbremse – Die sechs Schritte zur Berechnung

- 1) Die Schuldenstandquote wird stabilisiert, indem die Ausgabenhöhe regelgebunden an die Höhe der Einnahmen gekoppelt wird.
- 2) Die Einnahmen des Bundes werden um Sondereffekte, besonders Privatisierungserlöse bereinigt.
- 3) Der zur Verfügung stehende Ausgabenplafond ist das Produkt aus diesen bereinigten Einnahmen und einem Konjunkturfaktor.
- 4) Dieser Konjunkturfaktor berechnet sich als Quotient aus geschätztem realen *langfristigen* BIP und dem geschätzten realen *aktuellen* BIP.
- 5) Damit atmet der Ausgabenplafond mit der Konjunktur. Um zu verhindern, dass z.B. Schätzfehler die Mechanik der Schuldenbremse verzerren, wird in einer Ex-post-Betrachtung ein Ausgleichskonto angelegt.
- 6) Außerordentliche Ereignisse wie Naturkatastrophen können eine kreditfinanzierte Ausgabenerhöhung oberhalb des Ausgabenplafonds zulassen, dies bedarf einer besonderen Beschlussfassung.

C. Ergebnisse

1. Schuldenbremse für Deutschland: Anstieg der Schuldenquote hätte verhindert werden können

Das Gutachten simuliert rückblickend die Einführung der Schweizer Schuldenbremse in Deutschland ab dem Jahr 2000. Die Berechnungen zeigen, dass die Schuldenbremse einen Stabilisierungseffekt für die Schuldenquote gehabt hätte. Die Schuldenstandquote würde heute bei rund 61,5 Prozent liegen, wenn bereits im Jahr 2000 eine Schuldenbremse in Deutschland eingeführt worden wäre. Dabei ist in der Simulation die Annahme unterstellt, dass nach der Einführung das strukturelle Defizit von annähernd 30 Mrd. Euro jährlich um 6 Mrd. Euro abgebaut wurde. Unbestritten ist ebenfalls, dass die Jahre 2006 und 2007 mit Überschüssen hätten beendet werden müssen. Im Vergleich zum Finanzplan der Bundesregierung für das Jahr 2006 – 2010 würde außerdem eine weniger expansiv ausgerichtete Ausgabenpolitik folgen.



2. Schuldenbremse ist konjunktursensibel

Ein idealtypisches Funktionieren der Schuldenbremse sollte dazu führen, dass die realen Staatsausgaben ein stetiges, dem langfristigen BIP-Trend entsprechendes Wachstum aufweisen. Über einen Konjunkturzyklus hinweg sollten sich Ausgaben und Einnahmen ausgleichen. Die Schuldenbremse wirkt Ausgaben begrenzend und idealtypisch antizyklisch. Die Konjunktursensibilität erfordert sehr zuverlässige Schätzungen des Konjunkturverlaufs sowie der Einnahmen.

3. Einführung der Schuldenbremse benötigt gesamtgesellschaftlichen Konsens

Die Verschuldung des Staates wächst scheinbar weitgehend unabhängig von der jeweiligen konjunkturellen Lage. Dies wird von der Bevölkerung zunehmend als Bedrohung wahrgenommen. „Wenn sich allerdings eine Generation entschließt, die Neuverschuldung zu beenden, so ist klar, wer die belastete Generation ist: sie selbst“, heißt es in dem KOF-Gutachten. Bei der Einführung einer Schuldenbremse muss die heutige Generation folglich bereit sein „Altlasten“ zu tragen, ohne dass sie diese einfach mittels Neuverschuldung auf zukünftige Generationen weitergeben kann. Die Schuldenbremse durchbricht diese Schuldspirale. Eine 85-prozentige Zustimmung bei der Volksabstimmung machte daher die Schuldenbremse zu einem der erfolgreichsten politischen Projekte der jüngeren Vergangenheit in der Schweiz.

4. Transparenz ist Voraussetzung für Akzeptanz

Durch die Schuldenbremse wird die Festlegung der Summe aller Ausgaben von der Diskussion über den Zweck der Ausgaben entkoppelt, was tendenziell zu einer stärkeren Sachorientierung der Haushaltsberatungen beiträgt. Das Haushaltsaufstellungsverfahren wird vom „Kopf auf die Füße gestellt“. Die Ausgaben orientieren sich an den konjunkturbereinigten Einnahmen. Dadurch müssen auch die Fachressorts ihren Finanzbedarf anpassen („top-down“). Bisher wurde die Ausgabenhöhe entscheidend von der Bedarfsanmeldung der Fachressorts mitbestimmt („bottom-up“).

5. Integration des Investitionsbegriffs

In Deutschland genießen öffentliche Investitionen einen hervorgehobenen Status, wie er in der „Goldenen Regel“ des Art. 115 zum Ausdruck kommt. Gleichwohl ist der Investitionsbegriff zu unbestimmt. Mit dem inflationären Gebrauch des „wirtschaftlichen Ungleichgewichts“ als grundgesetzlich verankerte Ausnahmeregel zur Ausweitung der Nettokreditaufnahme, wurde der Investitionsbegriff und die Schuldenbeschränkung weitgehend ausgehöhlt. Bei einer Änderung des Grundgesetzes im Sinne einer Schuldenbremsenregel, sollte der Investitionsbegriff im Lichte neuer ökonomischer Ergebnisse angepasst werden. Das Gutachten empfiehlt, die konjunkturgerechte Schuldenbremse durch die Integration der Nettoinvestitionen zu ergänzen.

D. Bewertung

1. Schuldenbremse entlarvt prozyklische Politik der Großen Koalition

Nach den Simulationsberechnungen der Konjunkturforschungsstelle hätte der Bundeshaushalt mit einer im Jahr 2000 eingeführten Schuldenbremse sowohl 2006 als auch 2007 Überschüsse erzielen müssen (Konjunkturfaktor < 1). Hingegen wurde im ersten Haushaltsjahr der Großen Koalition die Nettokreditaufnahme bei der Haushaltsaufstellung auf 38,2 Mrd. Euro ausgeweitet. Statt eines Haushaltsüberschusses ließ der konjunkturelle Rückenwind lediglich die Nettokreditaufnahme bis zum Jahresende 2006 auf 27,9 Mrd. Euro absinken. Die Große Koalition ist der beste Beweis dafür, dass Deutschland ein konjunktursensibles Haushaltsplanungsinstrument braucht, das die Höhe der Nettokreditaufnahme nicht dem tagespolitischen Kalkül überlässt. Für den Finanzplanungszeitraum bis 2010 gilt: Auch wenn sich derzeit einige Koalitionäre angesichts aktuell unerwarteter Steuermehreinnahmen gegenseitig übertreffen, ob der Haushalt 2010 oder bereits 2009

ausgeglichen sein muss, so lehren die letzten Jahre, dass der Wind sehr schnell drehen kann. Heute Anfang 2007 weiß keiner, wie sich die Steuereinnahmen bis zum Jahr 2010 entwickeln werden, wie sich die Konjunktur entwickeln und welche Auswirkungen die Unternehmensteuerreform haben wird. Mit der Schuldenbremse besteht ein Instrument, das in Schönwetterperioden für Überschüsse sorgt, damit für Schlechtwetterperioden genügend Rücklagen gebildet werden können.

2. Der Bund muss Vorreiter bei der Schuldenbegrenzung sein

Die Föderalismusreform-II hat das Thema „Schuldenbegrenzung bei Bund und Ländern“ ganz oben auf die Agenda gesetzt. Mit Blick auf die gesamtstaatliche Verantwortung für die Verschuldung nach den Maastricht-Kriterien ist dies auch berechtigt. Der Bund muss jedoch mit eigenen Vorschlägen für den Bundeshaushalt Akzente setzen und dadurch eine Signalwirkung entfalten. Die Erfahrungen aus der letzten Kommission lassen nicht unbedingt die Hoffnung keimen, dass im Konsens mit den Ländern funktionale Regelungen zur Schuldenbegrenzung gefunden werden. Deswegen müssen gleichzeitig zur Föderalismuskommission Vorschläge für die Einführung einer Schuldenbremse für den Bund auf den Weg gebracht werden. Die Fraktion Bündnis 90/ DIE GRÜNEN arbeitet an entsprechenden Gesetzesinitiativen.

3. Akzeptanz der Schuldenbremse steigern

Die Diskussion über die Schuldenbremse darf nicht auf die Föderalismuskommission begrenzt werden, da für die Einführung eine breite gesamtgesellschaftliche Unterstützung notwendig ist. Der Weg einer Volksabstimmung ist in Deutschland leider versperrt. Der Vorteil der transparenten Regelung muss jedoch herausgestrichen werden. Auch wenn auf Grund methodischer Schwierigkeiten eine exakte antizyklische Fiskalpolitik nicht immer möglich ist, so konnte doch mit der Schuldenbremse die Neuverschuldung in der Schweiz deutlich reduziert werden. Die Haushaltspolitik wurde dadurch objektiver und bietet dem Bürger mehr Klarheit und Verlässlichkeit. Ein politisches Schachern um kreditfinanzierte Mehrausgaben wird es mit der Schuldenbremse nicht mehr geben.

4. Investitionen um Abschreibung und Privatisierungserlöse bereinigen

Mit Investitionen sollen langfristig das Vermögen der öffentlichen Hand gesichert und erweitert werden. Analog zu dem Gutachten des Sachverständigenrates muss auch bei einer Schuldenbremse die Summe der öffentlichen Investitionen um Abschreibungen und Privatisierungserlöse bereinigt werden. (Die Regelungen in der Schweiz sind

ausdrücklich anders.) Auch die Doppelzählung von Investitionsausgaben auf den einzelnen föderalen Ebenen, welche die Ausweitung der Kreditobergrenze ermöglicht soll in Zukunft wegfallen. Aus diesem so neu gebildeten Investitionsbegriff leitet sich schließlich die langfristige Nettokreditobergrenze ab.

5. Finanzplanung verbindlich machen

Das Konzept der Finanzplanung krankt an der mangelnden Voraussehbarkeit so wie an den mangelnden objektiven wie technischen Möglichkeiten einer zeitlich verbindlichen Ausgabenplanung. Auch und gerade die Willkürlichkeit und damit Unverbindlichkeit der Finanzplanung hat dazu geführt, dass der Finanzplan kaum Bedeutung erlangt hat und zur Pflichtübung im Haushaltsgesetzgebungsprozess geworden ist. Gliederung und Inhalt des Finanzplans sind weitgehend nicht vorgeschrieben und daher unbestimmt.

Das Instrument der Finanzplanung muss deshalb so geändert werden, dass Planungsdaten verbindlicher werden. Der Finanzplan durchläuft in Zukunft so wie das Haushaltsgesetz und der Haushaltsplan ein parlamentarisches Verfahren, welches eine Auseinandersetzung zwischen Deutschen Bundestag und Bundesregierung über die Eckdaten der Finanzplanung ermöglicht.



Ideen und Vorschläge zu entwickeln, um den Bundeshaushalt auf zukünftige Herausforderungen vorzubereiten, sind die Ziele des Projektes „ZukunftsHaushalt“ der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/ DIE GRÜNEN. Bereits im Oktober 2006 wurden unter dem Titel „Haushaltskonsolidierung konsequent anpacken – Haushaltsgesetzgebung reformieren“ (BT-Drucksache 16/2998) die bündnisgrünen Eckpunkte für eine nachhaltige Haushaltspolitik formuliert. Neben verlässlichen Regelungen zur Nettoneuverschuldung durch die Schweizer Schuldenbremse, der Einführung von nachhaltigen Qualitätsmaßstäben für den Bundeshaushalt, der Neudefinition des Investitionsbegriffes stehen Prioritätensetzungen in den Bereichen Klimaschutz, Entwicklungszusammenarbeit und Bildung sowie Forschung im Vordergrund. Die vorgelegte Studie „Eine Schuldenbremse für den deutschen Bundeshaushalt“ der ETH Zürich stellt einen weiteren Baustein zur Konkretisierung eines Zukunftshaushalts dar.