

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2011“ (Haushaltsbegleitgesetz 2011 – HBegIG 2011), Bundestagsdrucksache 17/3030**

**Themenkomplex: Allgemeines, Auswirkungen auf die Schuldenbremse des GG**

gegenüber dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages  
(Öffentliche Anhörung am 4. Oktober 2010)

Deutschland hat die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise nach der Notwendigkeit umfangreicher Finanzmarktstabilisierungsmaßnahmen und nach dem scharfen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2009 bisher relativ gut überstanden. Neben dem stabilen Arbeitsmarkt und der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft haben dazu vor allem das ausgeprägte Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des deutschen Staates und die im internationalen Vergleich weiterhin recht solide staatliche Finanzlage maßgeblich beigetragen. Dies hat auch positiv auf den Euroraum insgesamt ausgestrahlt. Gestärkt wurde das Vertrauen in die finanzpolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands nicht zuletzt durch die Reform des Grundgesetzes im Sommer 2009 mit der Verankerung einer nationalen Schuldenbremse. Angesichts der demographischen Entwicklung in Deutschland, die auch nach den Rentenreformen der letzten beiden Jahrzehnte mit erheblich steigenden Alterssicherungslasten in der Zukunft verbunden sein wird, ist eine enge Begrenzung der Belastung der Staatshaushalte durch den Schuldendienst vordringlich. Die Reform der Verschuldungsgrenzen in Deutschland hat in der Europäischen Union breite Beachtung gefunden und gilt als mögliche Vorlage für die Reform nationaler Haushaltsregeln auch in anderen Staaten. Um den langfristigen Erfolg der Gemeinschaftswährung abzusichern, sind wirksame Regeln zur Begrenzung der Staatsverschuldung unerlässlich. Auch vor diesem Hintergrund erscheint es besonders bedeutsam, die deutsche Schuldenbremse zu einem nachhaltigen Erfolg zu führen. Notwendige Vorbedingung dafür ist eine strikte und konsequente Umsetzung von Beginn an.

...

Es ist daher zu begrüßen, dass mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2011 wesentliche Konsolidierungsmaßnahmen konkretisiert werden, um den Defizitabbau im Bundeshaushalt 2011 entsprechend den Vorgaben der Schuldenbremse zu erreichen. Mit dem angestrebten Volumen kann ein erheblicher Beitrag zur Regeleinhaltung geleistet werden. In Verbindung mit den darüber hinausgehenden Schritten zur Verringerung des strukturellen Defizits, die im Rahmen der Vorstellung des Bundeshaushalts präsentiert wurden, können die Vorgaben im kommenden Jahr aus heutiger Sicht eingehalten werden. Die verbesserten Aussichten für die Gesamtwirtschaft und auch den Bundeshaushalt sollten nicht zu einer Aufweichung des finanzpolitischen Kurses führen. Dies würde im Gegensatz zu den Intentionen der Schuldenbremse stehen.

Im Hinblick auf die Wirkung der Schuldenbremse in den kommenden Jahren ist der Startwert für die gleichmäßig sinkende Verschuldungsgrenze bis einschließlich 2015 von besonderer Bedeutung. In Art. 143d GG wird dieser letztlich vorbestimmt, indem der „Abbau des bestehenden Defizits“ auferlegt wird. Die konkretisierende Vorschrift für die Verfassungsgrenze in der Übergangszeit in § 9 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG bezieht sich daran anknüpfend auf das „strukturelle Defizit des Haushaltsjahres 2010“ und schreibt dessen Rückführung auf die endgültige Obergrenze von 0,35 % des BIP „ab dem Jahr 2011 in gleichmäßigen Schritten“ vor. Derzeit entwickelt sich das strukturelle Defizit im Bundeshaushalt 2010 offenbar deutlich günstiger als zuvor erwartet. Noch bei der Haushaltsverabschiedung im März 2010 wurde die Nettokreditaufnahme mit 80 Mrd € veranschlagt, der strukturelle Teil wurde auf 67 Mrd € beziffert. Vor der Haushaltsklausur der Bundesregierung Anfang Juni erfolgte zu Recht eine Aktualisierung, die vor dem Hintergrund einer günstigeren Entwicklung zu einer geschätzten Nettokreditaufnahme von rund 65 Mrd € und einem Strukturdefizit von 53 Mrd € führte. Andernfalls wäre aufgrund eines überhöhten Ausgangswertes für 2010 eine Art „Sprungchance“ in die Schuldenbremse eingebaut worden, die in den kommenden Jahren eine deutlich höhere Verschuldungsmöglichkeit eröffnet. Damit bestand die

...

Gefahr, dass die Konsolidierung wie so oft in der Vergangenheit nach hinten verschoben wird, was den mit der neuen Schuldenregel verbundenen Zielen entgegen gestanden hätte. Inzwischen hat sich die günstige Entwicklung nochmals verstärkt. Aus heutiger Sicht könnte die Nettoneuverschuldung auf eine Größenordnung von 50 Mrd € begrenzt bleiben. Das strukturelle Defizit wird ebenfalls deutlich niedriger ausfallen als im Juni geschätzt. Daher ist bei Verabschiedung des Haushalts im November – nach der neuen Steuerschätzung – auch eine Neuberechnung des strukturellen Bundesdefizits 2010 geboten, um den Startwert für den Konsolidierungspfad und eine Neufestsetzung der Kreditobergrenzen für die kommenden Jahre auf eine im Sinne der Schuldenbremse angemessene Grundlage zu stellen.

Die Absenkung des Startwertes 2010 hat für die kommenden Jahre deutlich niedrigere Kreditobergrenzen zur Folge. Soweit sich die positivere Entwicklung, beispielsweise bei den Steuereinnahmen, als Basiseffekt auf die kommenden Jahre überträgt, sind aber keine zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich, sondern im Wesentlichen die Umsetzung der bereits geplanten Einsparungen. Zwar würden sich durch das geringere strukturelle Ausgangsdefizit rein rechnerisch etwas geringere Konsolidierungsschritte ergeben, weil der Abstand zum Erreichen der Defizitobergrenze im Jahr 2016 geringer ausfällt (der niedrigere Anpassungsbedarf gegenüber 2010 verteilt sich gleichmäßig auf die Jahre bis 2016). Angesichts der problematischen Haushaltslage sollten günstigere Entwicklungen aber vollständig zum zügigeren Defizitabbau genutzt werden. Dies gilt umso mehr, als die Haushaltsplanungen mit einigen Risiken verbunden sind. So scheinen vorgesehene Einsparungen auf der Ausgabenseite und auch einnahmenseitige Maßnahmen noch mit Unsicherheit hinsichtlich ihrer Erwirtschaftung beziehungsweise ihrer Umsetzung verbunden. Außerdem sollte bedacht werden, dass ausgehend vom derzeit sehr niedrigen Zinsniveau und vor dem Hintergrund der im letzten Jahr deutlich ausgeweiteten Verschuldung mit sehr kurzen Laufzeiten schnell spürbare Mehrkosten für den Bundeshaushalt entstehen

...

können, sobald sich die Zinskonditionen wieder verschlechtern. Auch über das Jahr 2011 hinaus bestehen insgesamt beträchtliche Haushaltsrisiken, und zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2014 wird zudem noch eine globale Minderausgabe von gut 5 Mrd € ausgewiesen. Ein gegenüber der Planung vom Juni ungekürzter erster Konsolidierungsschritt kann deshalb einen wichtigen Beitrag leisten, die Kreditgrenze auch in den Folgejahren einhalten zu können. Unabhängig davon ist ein Sicherheitsabstand zu den Obergrenzen der Schuldenbremse aufgrund der immer vorhandenen Planungsrisiken sehr empfehlenswert, um negative Überraschungen wie etwa eine schwächer als bisher veranschlagte mittelfristige Wirtschaftsentwicklung aufzufangen, ohne umgehend kompensierende Maßnahmen ergreifen zu müssen.

Insgesamt ist die Absicherung der Konsolidierung des Bundeshaushalts durch die Konkretisierung der Sparmaßnahmen zu begrüßen. Das Volumen der im Juni in Aussicht gestellten Haushaltsverbesserung sollte nicht verringert und die aktuell deutlich günstigere Entwicklung angesichts des weiterhin sehr hohen strukturellen Defizits nicht kurzfristig als Haushaltsspielraum angesehen werden. Im Sinne einer von Beginn an konsequenten Umsetzung der Schuldenbremse wären der Ausgangswert 2010 und damit auch die Obergrenzen für den Abbaupfad für die Neuverschuldung bis 2015 an die aktuell positivere Einschätzung anzupassen. Es gilt dabei einen finanzpolitischen Kardinalfehler der letzten Jahrzehnte zu vermeiden, nämlich in besseren Zeiten die Konsolidierung zu verschieben und letztlich das Ziel der nachhaltigen Schuldenbegrenzung immer wieder zu verfehlen.