



## Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikel 115-Gesetzes**

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung  
des Haushaltsausschusses des Deutschen  
Bundestages am 21. März 2011**

# Impressum

## Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

## Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Henning Osthues-Albrecht; Dr. Rolf Pohlig; Reinhold Schulte  
(stellv. Vorsitzende);

Manfred Breuer; Oliver Burkhard; Dr. Hans Georg Fabritius;

Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Wilhelm Koll;

Prof. Dr. Walter Krämer; Dr. Thomas A. Lange; Reinhard Schulz;

Hermann Rappen; Dr.-Ing. Sandra Scheermesser

## Forschungsbeirat

Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. David Card, Ph.D.; Prof. Dr. Clemens Fuest;

Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Walter Krämer; Prof. Dr. Michael Lechner;

Prof. Dr. Till Requate; Prof. Nina Smith, Ph.D.

## Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

## RWI Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany

Phone +49 201-81 49-0, Fax +49 201-81 49-200, e-mail: [rwi@rwi-essen.de](mailto:rwi@rwi-essen.de)

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2011

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikel 115-Gesetzes**

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des  
Deutschen Bundestages am 21. März 2011

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

## **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikel 115-Gesetzes**

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung  
des Haushaltsausschusses des Deutschen  
Bundestages am 21. März 2011**

# Projektbericht

## Projektteam

Dr. Rainer Kambeck, Heinz Gebhardt und Florian Matz

---

## **Bundestag - Anhörung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Artikel 115-Gesetzes**

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD

- BT-Drucksache 17/4666 (neu) -

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Ausführungsgesetzes zu Artikel 115 GG sieht zwei Änderungen vor, zu denen das RWI nachfolgend Stellung nimmt.

1. In § 5 Absatz 4 soll die Vorgabe eingefügt werden, dass die Einzelheiten des Verfahrens zur Bestimmung der Konjunkturkomponente auch mit dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) abgestimmt werden sollen. Der § 5 Abschnitt (4) abschließende Satz „Das Verfahren ist regelmäßig unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft zu überprüfen und fortzuentwickeln“ soll nach dem Entwurf ersetzt werden durch „Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist dauerhaft mit der Durchführung der Berechnungen gemäß der Verordnung zu beauftragen“.
2. § 9, der die Übergangsregelung festlegt, soll ergänzt werden durch den Satz „Für den Zeitraum vom 1. Januar 2012 bis zum 31. Dezember 2015 ist der Abbaupfad gemäß dem Ist-Ergebnis für das strukturelle Defizit des Haushaltjahres 2010 nachzujustieren.“

### **Zu 1.:**

Die Formulierung „Das Verfahren ist regelmäßig unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft zu überprüfen und fortzuentwickeln“ sollte nicht aus dem Gesetz entfernt werden. Das Verfahren sollte vielmehr in der Tat dann fortentwickelt werden, wenn neue Erkenntnisse helfen, die neue Schuldenbegrenzung effektiv im Sinne der Neufassung des Art. 115 GG umzusetzen. Die grundsätzliche sachgerechte Aufforderung, den Stand der Wissenschaft zu berücksichtigen, bedeutet allerdings nicht, jede Änderung, wie etwa die von der EU-Kommission bei der Schätzung der Produktionslücke vorgenommene, auch zwingend bei der Ermittlung der Konjunkturkomponente zu berücksichtigen. Wir stimmen hier der Einschätzung der Deutschen Bundesbank zu, die für Änderungen des Verfahrens fordert, dass mit diesen „erhebliche Verbesserungen der Schätzmethode“ verbunden sein sollten und solche Änderungen die „Transparenz und Nachvollziehbarkeit nicht beeinträchtigen“ sollten (Deutsche Bundesbank, 2011: 62). Insofern ist das BMF hier gefordert, für die

geplante Anwendung des fortentwickelten Verfahrens zur Potenzialschätzung Erläuterungen und Begründungen anzuführen.

Die Anforderungen an Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verfahrens zur Ermittlung der Konjunkturkomponente – und damit implizit der Festlegung des strukturellen Defizits – hat auch im Hinblick auf die noch ausstehende Umsetzung der neuen Verschuldungsbegrenzung auf die Länderhaushalte eine hohe Bedeutung. Das RWI hat darauf auch im Rahmen eines im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erstellen Forschungsberichts (RWI, 2010) hingewiesen. Wenn zur Ermittlung des Produktionspotenzials (noch) komplexere Methoden angewendet werden, die auch die Bandbreite an Schätzergebnissen erhöhen, dürfte die Übernahme des für den Bund angewendeten Verfahrens auf die Länder – wofür es ansonsten gute Gründe gibt, die im RWI-Projektbericht ausgeführt sind – zusätzlich erschweren.

Die im Gesetzentwurf ergänzte Zuständigkeit des SVR für die dauerhafte Durchführung der Berechnungen der Konjunkturbereinigung ist nicht überzeugend. Zwar ist das diesem Vorschlag zu Grunde liegende Motiv, die Berechnung einem unabhängigen Gremium zu übertragen, durchaus überlegenswert. Eine Erweiterung des Auftrags des SVR würde aber den Charakter der beratenden Funktion des Rates in einem wichtigen Aspekt der Finanzpolitik einer Bundesregierung grundlegend verändern. Wenn man die Berechnung einer unabhängigen Institution oder einem unabhängigen Gremium übertragen soll, um damit die Umsetzung der neuen Schuldenbegrenzung effektiver zu gestalten, sollte dafür eher ein neues Gremium gegründet werden.

### **Zu 2:**

Gerade die erstmalige Anwendung des neu gefassten Art. 115 GG sollte durch den Bezug auf die tatsächliche Höhe des strukturellen Defizits des Jahres 2010 eine hohe Glaubwürdigkeit des Verfahrens sichern. Das RWI empfiehlt der Bundesregierung, ausgehend vom Ist-Defizit in Höhe von 44 Mrd. € die Höhe des strukturellen Defizits anzupassen und diesen aktualisierten Betrag als Ausgangspunkt für die Festlegung des Abbaupfades bis 2015 zu verwenden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die rasche Stabilisierung der Wirtschaft in Deutschland nach der Krise nicht nur konjunkturbedingt das Defizit deutlich reduziert hat, sondern dass zugleich auch das Produktionspotenzial (wieder) gestiegen sein dürfte. Deshalb sind zwei Effekte der Erholung auf die Ermittlung von Konjunktur- und Strukturkomponente eines gesamten jährlichen Defizits zu beachten.

---

In seinem aktuellen Konjunkturbericht hat das RWI dargelegt (RWI, 2011: 79-83), dass die Bundesregierung mit dem „Zukunftspaket“ auf einen mittelfristigen Konsolidierungskurs eingeschwenkt ist. Wenngleich auch Maßnahmen beschlossen wurden, die zu Einnahmesteigerungen führen, wurde der Schwerpunkt der Konsolidierungsmaßnahmen richtigerweise auf Ausgabenkürzungen gelegt. Damit wurde – zumindest in der mittelfristigen Finanzplanung – ein großer Schritt zum Abbau des strukturellen Defizits getan. Allerdings bestehen noch erhebliche Umsetzungsrisiken, sowohl auf der Einnahmenseite, wie bei den eingeplanten Einnahmen aus einer noch umzusetzenden Finanzmarkttransaktionssteuer und der ungewissen Höhe der Brennelementesteuer, als auch auf der Ausgabenseite, wie bei den noch zu realisierenden „globalen Minderausgaben“ oder den Einsparungen durch eine Reform der Bundeswehr.

In der Begründung des hier zu bewertenden Gesetzentwurfs wird von der SPD-Fraktion der Verdacht geäußert, dass der Bundesminister der Finanzen „gezielt Verschuldungsspielräume“ offenhält, um doch noch im Verlauf dieser Legislaturperiode Steuersenkungen beschließen zu können. Dieser Verdacht ist nach unserer Auffassung unbegründet. Das RWI geht vielmehr davon aus, dass der Bundesminister der Finanzen und die Bundesregierung weitere Steuersenkungen – etwa durch eine Reform des Einkommensteuertarifs – nur dann beschließen werden, wenn das strukturelle Defizit nach den Vorgaben des neu gefassten Art. 115 GG abgebaut ist.

**Literatur:**

Deutsche Bundesbank (2011), Anforderungen an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel. Monatsbericht Januar 2011: 59-64.

RWI (2010), Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen; RWI-Projektbericht, Essen.

RWI (2011), Deutsche Konjunktur fest in unsicherem Umfeld. RWI-Konjunkturberichte, Heft 1/2011, Essen.