



Institut für Makroökonomie
und Konjunkturforschung
Macroeconomic Policy Institute

Policy Brief

Mai 2008

Gustav A. Horn, Torsten Niechoj, Achim Truger,
Dieter Vesper und Rudolf Zwiener

Zu den Wirkungen der BMF-Schuldenbremse

Hans-Böckler-Straße 39
D-40476 Düsseldorf
Germany
Phone: +49-211-7778-331
IMK@boeckler.de
<http://www.imk-boeckler.de>

**Hans Böckler
Stiftung**

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

Gustav A. Horn, Torsten Niechoj, Achim Truger, Dieter Vesper
und Rudolf Zwiener
Zu den Wirkungen der BMF-Schuldenbremse

1. Problemstellung

Trotz der enormen Konsolidierungserfolge seit 2005 steht die Begrenzung der Staatsverschuldung weiterhin ganz oben auf der Prioritätenliste der Großen Koalition. Nach zahlreichen Vorstößen für eine Schuldenbremse aus dem politischen wie wissenschaftlichen Raum hat im Januar 2008 auch das BMF einen Vorschlag für eine solche Schuldenbremse unterbreitet. Gegenüber manchen der zuvor in die Diskussion eingebrachten Konzepte, namentlich denen der Mehrheit des Sachverständigenrates und des wissenschaftlichen Beirates beim BMWI, stellt das BMF-Konzept einen Fortschritt dar. Es ist diesen Konzepten bezüglich des makroökonomischen Problembewusstseins, der Praxistauglichkeit, der vorsichtigen Interpretation seiner Ergebnisse und schließlich auch einiger Ausgestaltungsdetails vorzuziehen. Dennoch gibt es auch gegen den BMF-Vorschlag sehr gravierende Einwände. An vorderster Stelle sind erhebliche wachstums- und beschäftigungspolitische Risiken zu nennen. Diese ergeben sich aus der – trotz anderer Intention – prozyklischen Finanzpolitik, die letztlich mit der Umsetzung dieses Konzeptes verbunden wäre.

Im Folgenden werden wir zeigen, dass im Vorschlag des BMF die für konjunkturelle Schwankungen vorgesehene Flexibilität der öffentlichen Haushalte systematisch zu niedrig angesetzt wird. Darüber hinaus kann es im Übergang zu dem als Voraussetzung gedachten strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erheblichen Anpassungsproblemen kommen, nämlich wenn die Schuldenbremse zum falschen Zeitpunkt eingeführt wird. Angesichts dieser Probleme skizziert das vorliegende Papier konsolidierungspolitische Alternativen und zeigt zudem auf, anhand welcher Stellschrauben im Konzept des BMF die Probleme entschärft werden könnten.

2. Die Schuldenbremse: Der Vorschlag des BMF

Der Vorschlag des BMF zur Schuldenbegrenzung will sich am europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) orientieren. Grundsätzlich sollen die öffentlichen Haushalte über den Konjunkturzyklus hinweg annähernd ausgeglichen sein. Das Konzept weist vier wesentliche Punkte auf:

- eine *Strukturkomponente*: mit Blick auf die intergenerative Gerechtigkeit wird eine strukturelle Verschuldung nur noch in sehr engen Grenzen zugelassen;
- eine *Konjunkturkomponente*: sie vergrößert oder beschränkt die Verschuldungsmöglichkeiten je nach Konjunkturlage über die strukturelle Komponente hinaus;
- eine (strenge) *Ausnahmeklausel*: sie ermöglicht eine Überschreitung der zulässigen Verschuldung unter der Bedingung einer qualifizierten 2/3-oder 3/5- Mehrheit;
- ein *Ausgleichskonto*: es soll sicherstellen, dass die Schuldenbremse nicht nur bei Haushaltsaufstellung, sondern auch im Haushaltsvollzug wirkt.

Strukturkomponente

Der Vorschlag knüpft an am „Close-to-Balance“-Ansatz des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Dieser Pakt verpflichtet die Mitgliedsstaaten dazu, auf mittlere Frist nahezu ausgeglichene öffentliche Haushalte anzustreben, sofern eine konjunkturelle Normalsituation vorliegt. Im Klartext bedeutet dies, dass der Budgetausgleich nicht jährlich, wohl aber über den Konjunkturzyklus hinweg erfolgen soll. Für konjunkturell schwierige Phasen wurde ein Puffer eingebaut, der ein gesamtstaatliches Haushaltsdefizit von bis zu 3 % des nominalen BIP ermöglicht, wobei in besonders schweren Zeiten eine flexible Handhabung der Regelungen gewährleistet ist, Ausnahmen von dieser Regel also möglich sind.¹ In wirtschaftlich guten Zeiten soll das Defizit um mindestens 0,5 % des nominalen BIP pro Jahr zurückgeführt werden. Unter Berücksichtigung der voraussichtlichen demografischen Entwicklung wurde im Zuge der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes für Deutschland eine maximale jährliche strukturelle Neuverschuldung von einem halben Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts von der Europäischen Union vorgegeben.

¹ Die – zweifellos notwendige – Flexibilisierung findet ihre Ausprägung vor allem in dem komplexen Entscheidungsprozess des Ecofin-Rates, der in vielerlei Hinsicht situationsbezogene Lösungen ermöglicht.

An dieser Grenze orientiert sich der BMF-Vorschlag. Sie darf, folgt man den Vorstellungen des Bundesfinanzministeriums, auch nicht zur (Anschub-) Finanzierung von Reformen überschritten werden. Sie soll die bisher im Art. 115 GG festgeschriebene Regel, wonach die aufgenommenen Kredite die im Haushalt veranschlagten Investitionen nicht überschreiten dürfen („investitionsorientierte Verschuldung“), ersetzen.

Konjunkturkomponente

Die neue Schuldenregel will explizit die Hinnahme konjunkturbedingter Haushaltsdefizite ermöglichen und die in den öffentlichen Haushalten angelegten automatischen Stabilisatoren voll wirken lassen. In konjunkturell guten Zeiten werden die Kreditspielräume eingeschränkt bzw. Haushaltsüberschüsse erzielt, in schlechten Zeiten soll der konjunkturbedingte Anstieg der Kreditaufnahme hingenommen werden. Eine Schuldenregel, die konjunkturelle Effekte berücksichtigen will, benötigt als Referenzpunkt die Bestimmung einer konjunkturellen „Normallage“, damit die jeweiligen Abweichungen der tatsächlichen Situation von der Normallage berechnet werden können und so die Höhe der konjunkturbedingten Fehlbeträge bzw. Überschüsse in den öffentlichen Haushalten bestimmt werden kann. Damit die Konsistenz der neuen Schuldenregel mit dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt sichergestellt wird, soll das auf europäischer Ebene vereinbarte und genutzte Konjunkturbereinigungsverfahren eingesetzt werden. Bei Aufstellung des Haushaltsplanes wird dann mittels dieses Verfahrens zunächst die prozentuale Abweichung der für das Haushaltsjahr zu erwartenden konjunkturellen Situation von der Normalauslastung festgestellt. Der sich ergebende Wert wird dann mit der – ebenfalls von der EU-Kommission geschätzten – Budgetsensitivität multipliziert, die angibt, um wie viel Prozent des BIP die konjunkturbedingte Verschuldung sich ändert, wenn sich die Abweichung von der Normallage um einen Prozentpunkt ändert. Das Ergebnis zeigt die konjunktur zulässige Verschuldung an. Die Summe aus konjunktur und strukturell zulässiger Neuverschuldung ergibt die zulässige Gesamtverschuldung. Anders als im Status quo dürfen Finanzierungserlöse nicht mehr als defizitmindernd angerechnet werden. Dies entspricht den Konventionen des Europäischen SWP.

Die Ausnahmeregelung

Um der Finanzpolitik – etwa in Notsituationen, wie extremen Konjunkturkrisen oder Naturkatastrophen – die Möglichkeit zu diskretionären Maßnahmen zu belassen und sie nicht völlig den Automatismen der Regel zu unterwerfen, darf die nach der Schuldenbremse zulässige Gesamtverschuldung bei Haushaltsaufstellung überschritten werden, falls der Bundestag mit qualifizierter Mehrheit, z.B. einer 3/5- oder 2/3-Mehrheit, zustimmt. Die Ausnahmeregelung ist anders als beim SWP nicht an das Eintreten bestimmter Ereignisse gebunden, sondern an das Vorliegen der entsprechenden Mehrheitsverhältnisse im Bundestag.

Das Ausgleichskonto

Eine wichtige Rolle im Vorschlag des BMF spielt das sog. Ausgleichskonto, das die Schuldenregeln noch verschärft bzw. das ihre strenge Einhaltung überhaupt erst ermöglicht. Auf ihm werden bei Abrechnung des jeweiligen Haushaltes die Abweichungen der tatsächlichen von den als zulässig erachteten Finanzierungssalden verbucht, und zwar als Fehlbeträge bzw. Gutschriften. Dabei wird nachträglich berücksichtigt, inwieweit sich die konjunkturelle Lage im Haushaltsjahr gegenüber der bei Haushaltsaufstellung 1 1/2 Jahre zuvor angenommenen Entwicklung verändert hat. Sind dann beispielsweise die neuen Kredite höher gewesen als es die tatsächliche wirtschaftliche Lage in einem Jahr (wiederum ermittelt anhand der Budgetsensitivität laut EU-Verfahren) rechtfertigte, entsteht ein Fehlbetrag, war die Kreditaufnahme niedriger, gibt es eine Gutschrift. Abweichungen treten nicht allein aufgrund zusätzlicher diskretionärer Maßnahmen, etwa in einem Nachtragshaushalt als Folge eines anderen als angenommenen Konjunkturverlaufs auf; vorstellbar ist auch, dass ein unvorhergesehener Kreditbedarf deshalb entsteht, weil z.B. die Auswirkungen einer Steuerreform falsch eingeschätzt worden sind.

Das Ausgleichskonto soll mit einer Obergrenze für Belastungen von maximal 1 bis 2 Prozent des BIP versehen werden. Wird diese Grenze überschritten, müssen in den folgenden Haushaltsjahren zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen zur Verringerung des Ausgleichskontos unternommen werden.

Im Vorschlag des BMF werden die Wirkungen des Ausgleichskontos an einem „guten“ (2006) und einem „schlechten“ (2004) Jahr veranschaulicht:

- Im Jahre 2004 wurde bei Verabschiedung des Bundeshaushalts 2004 im Herbst 2003 das Wirtschaftswachstum mit 1,7 % veranschlagt. Im Kassenergebnis (Frühjahr 2005) wurde festgestellt, dass das reale BIP nur um 1,1 %, also um 0,6 %-Punkte weniger als geschätzt, gewachsen und die Nettokreditaufnahme um 10,2 Mrd. Euro höher als ursprünglich veranschlagt ausgefallen war. Darüber hinaus waren die Privatisierungserlöse um 2,1 Mrd. € höher als im Soll. In der Summe wäre im Ausgleichskonto ein Betrag von $10,2 + 2,1 = 12,3$ Mrd. Euro zu berücksichtigen gewesen. Doch hätte nach dem EU-Verfahren zur Konjunkturbereinigung die Wachstumsabschwächung um 0,6%-Punkte im Sinne der automatischen Stabilisierung lediglich eine zusätzliche Kreditaufnahme von 3,5 Mrd. Euro gerechtfertigt. Folglich müsste im Ausgleichskonto eine Belastung in Höhe von 8,8 Mrd. Euro ($12,3$ minus $3,5$ Mrd. Euro) gebucht werden.
- Im Jahre 2006 war das BIP-Wachstum mit 1,4% veranschlagt worden, tatsächlich betrug es 2,9 %. Die Nettokreditaufnahme war um 10,3 Mrd. Euro niedriger als bei Haushaltsaufstellung geplant, und die Privatisierungserlöse lagen um 0,8 Mrd. Euro unter dem Soll; das Soll wurde also um 11,1 Mrd. Euro unterschritten. Nach dem EU-Verfahren zur Konjunkturbereinigung hätte das zusätzliche Wachstum für sich genommen eine Verringerung der Kreditaufnahme um 8,8 Mrd. Euro bedeutet, was eine Gutschrift in Höhe von 2,3 Mrd. Euro auf dem Ausgleichskonto nach sich gezogen hätte.

3. Das Problem zu geringer konjunktureller Spielräume für die Finanzpolitik

Erklärtes Ziel der Schuldenbremse ist es, die automatischen Stabilisatoren voll zur Wirkung kommen zu lassen. Dies bedeutet erstens, dass das von der EU-Kommission übernommene Verfahren zur Konjunkturbereinigung die Stärke eines konjunkturellen Auf- oder Abschwungs zuverlässig diagnostizieren können muss. Es bedeutet zweitens, dass bei gegebener Stärke eines Auf- oder Abschwungs die im Verfahren unterstellte fiskalische Reaktion der öffentlichen Haushalte auf die Konjunkturbewegung genau der faktischen Reaktion

entsprechen muss, unterstellte und tatsächliche Budgetsensitivitäten sich also entsprechen. Sind diese beiden Voraussetzungen verletzt, hat dies gravierende Auswirkungen. Werden beispielsweise die tatsächlichen Budgetsensitivitäten zu gering veranschlagt, dann wird auch die Wirkung der automatischen Stabilisatoren unterschätzt und die Haushaltsplanung fällt zu expansiv oder zu restriktiv aus.

Beide Voraussetzungen werden im Konzept des BMF verletzt. Was die richtige Diagnose der Stärke eines konjunkturellen Auf- oder Abschwunges angeht, so ist das vorgeschlagene Verfahren der EU-Kommission unzuverlässig. Die zugegeben wenigen Erfahrungen, die es seit seiner Einführung im Herbst 2005 gibt, legen nahe, dass das Verfahren am aktuellen Rand die Stärke von konjunkturellen Bewegungen – wie alle auf statistischen Filtermethoden beruhenden Verfahren – systematisch unterschätzt. Vergleicht man die entsprechenden Prognosen der EU-Kommission für das deutsche BIP-Wachstum² und die damit verbundene Einschätzung der Outputlücke³ mit den ein Jahr später revidierten Prognosen (für dasselbe Jahr), so stellt man für den Zeitraum 2005 bis 2007 fest, dass eine gegebene Revision der BIP-Wachstumsprognose sich nur etwa zur Hälfte in der revidierten Prognose für die Outputlücke wieder fand. Mit anderen Worten: Entwickelt sich das BIP-Wachstum gegenüber dem bei Haushaltsaufstellung unterstellten Wert um einen Prozentpunkt nach oben oder unten, dann wird dies von dem EU-Verfahren nur zu 0,5 Prozentpunkten als konjunkturelle Bewegung interpretiert und zu 0,5 Prozentpunkten als Veränderung des zugrunde liegenden Potenzial- oder Trendpfades. Die in dem entsprechenden Jahr angefallenen konjunkturellen Mehr-/Mindereinnahmen bzw. Minder-/Mehrausgaben, auf deren Basis ja die Planungen für das nächste Haushaltsjahr aufsetzen, hängen aber von der tatsächlichen Konjunkturbewegung ab, wären mithin im Durchschnitt um etwa das Doppelte größer gewesen als die im Konzept der Schuldenbremse unterstellten. Wie groß die Unterschätzung tatsächlich ausfällt, hängt davon ab, welches Wachstum für das Folgejahr bei Aufstellung des Haushaltsplans erwartet wird. Je nachdem, ob die erwartete Wachstumsrate über oder unterhalb des Trendwachstums liegt, vergrößert oder verkleinert sich die Unterschätzung aus dem Vorjahr.

² Sie werden im Herbst eines Jahres für das Folgejahr erstellt.

³ Prozentuale Abweichung der prognostizierten Produktion von der Normalauslastung.

Auch die im Rahmen des EU-Verfahrens unterstellte Budgetsensitivität entspricht kaum der tatsächlichen. Das liegt daran, dass die EU-Budgetsensitivität einen statistisch ermittelten Wert aus der Vergangenheit darstellt, der wenig über die in einem konkreten Auf- oder Abschwung zu erwartende Sensitivität aussagt. Zudem wird die Konjunkturaugibilität der Einnahmen und Ausgaben rückwirkend statistisch zu gering veranschlagt, wenn in der Vergangenheit prozyklische Politikmaßnahmen ergriffen wurden. Werden in einer Konjunkturkrise beispielsweise zur Haushaltskonsolidierung die Steuern oder Sozialabgaben erhöht, so würde dies rückwirkend als abgeschwächter Rückgang der Einnahmen als Reaktion auf eine Konjunkturkrise interpretiert.

Das EU-Verfahren geht von einer Konjunktursensitivität von insgesamt 0,51 aus. Das bedeutet, dass eine Variation der Outputlücke um einen Prozentpunkt des BIP zu einer konjunkturbedingten Veränderung des Budgetsaldos um 0,51 Prozent des BIP führt. Im Einzelnen setzt sich dieser Wert aus einer Steuersensitivität von 0,29, einer Sozialversicherungsbeitragssensitivität von 0,11 und einer Ausgaben sensitivität von 0,11 zusammen.

Zumindest an den Sensitivitäten auf der Einnahmenseite bestehen erhebliche Zweifel. Schätzungen auf Basis des makroökonomischen Modells des IMK legen für die Sozialversicherungsbeiträge eher eine Sensitivität von 0,15 nahe. Noch gravierender ist die Abweichung bei den Steuereinnahmen. Um die Konjunktursensitivität der Steuereinnahmen im letzten Abschwung von 2001 bis 2005 abzuschätzen, wurde auf die mittelfristige Steuerschätzung des AK Steuerschätzung vom Mai 2001 zurückgegriffen. Damals wurden für das Jahr 2005 Steuereinnahmen in Höhe von 527 Mrd. Euro geschätzt. Der Schätzung zugrunde lag eine Annahme bezüglich des realen BIP-Wachstums von 2 Prozent im Jahr 2001 und jeweils 2,25 % in den Jahren 2002 bis 2005 – kumuliert etwa 11 % über die fünf Jahre. Tatsächlich hat das Wachstum in diesem Zeitraum (kumuliert) nur 2,9% betragen, also 8,1 Prozentpunkte weniger als angenommen. Gleichzeitig wurde das Steueraufkommen um 74,9 Mrd. Euro zu hoch geschätzt. Berücksichtigt man zudem, dass nach Mai 2001 per saldo noch Steuererhöhungen von 12,1 Mrd. Euro beschlossen wurden, so wurde das tatsächliche Aufkommen um 87 Mrd. Euro in Folge einer realen BIP-Fehlschätzung von 8,1 Prozentpunkten, d.h. 169,9 Mrd. Euro, unterschätzt. Damit ergibt sich eine implizite Steuersensitivität von $87/169,9 = 0,51$.

Bei allen Problemen solcher Berechnungen scheint allein die Steuersensitivität so groß gewesen zu sein, wie die von der EU-Kommission berechnete gesamtstaatliche Budgetsensitivität. Insgesamt erscheint damit eine gesamtstaatliche Budgetsensitivität von $0,51 + 0,15 + 0,11 = 0,77$ im letzten Abschwung als durchaus realistisch. Das EU-Verfahren hätte dann die Budgetsensitivität um etwa $1/3$ unterschätzt.

Im föderalen Bundesstaat inklusive Sozialversicherungen müssten die Sensitivitäten auf die einzelnen Ebenen aufgeteilt werden. Der BMF-Vorschlag betrachtet nur den Bund und ordnet ihm eine Sensitivität von etwa $0,26$, d.h. $\frac{1}{2} * 0,51$ zu. Offenbar werden dem Bund etwa die Hälfte der Steuersensitivität und annähernd die komplette Ausgabensensitivität zugeschlagen. Im politischen Prozess wären diesbezüglich heftige Verteilungskämpfe zu erwarten. Unter den genannten Annahmen wäre die Budgetsensitivität des Bundes aufgrund der höheren Steuersensitivität mit etwa $0,37$ anzusetzen und damit merklich höher als vom BMF unterstellt.

Nimmt man beide Effekte – Unterschätzung der konjunkturellen Bewegung und der Budgetsensitivität – zusammen, so dürfte die vom BMF vorgeschlagene Schuldenbremse den konjunkturbedingt notwendigen fiskalpolitischen Spielraum um den Faktor 2 bis 3 zu gering ansetzen – eine dramatische Unterschätzung. Im Falle einer konjunkturellen Abschwächung hätte dies zur Folge, dass die Finanzpolitik viel zu restriktiv agiert, weil sie die automatischen Stabilisatoren in ihrer Wirkung massiv beschneidet. Verstärkt wird der negative Effekt noch durch das Ausgleichskonto. Durch die deutliche Unterschätzung der Budgetsensitivität wäre das Ausgleichskonto bei gegebenem Ausmaß des Konjunkturabschwungs im Falle des Bundes um 42% zu stark belastet worden, was dann bei Überschreitung der Obergrenze des Kontos noch zu zusätzlichem – prozyklischem – Konsolidierungsbedarf geführt hätte.

Die Abbildungen 1 und 2 veranschaulichen mittels einfacher Beispielrechnungen die Problematik. Abbildung 1 zeigt, wie sich bei einem angenommenem Konjunkturverlauf in den Jahren 0 bis 8 (Produktionslücke schwankt mit der Amplitude 2, d.h. einer maximalen Produktionslücke von betragslich 2, d.h. 50 Mrd. Euro um den Wert Null) die konjunkturbedingt zulässigen Defizite mittels den geringen Sensitivitäten der Schuldenbremse von denjenigen mittels der realistischerweise zu erwartenden Sensitivitäten des Bundes unterscheiden. Im ersten Konjunkturtiefpunkt im Jahr 2 würde die Schuldenbremse dem Bund

lediglich ein konjunkturbedingtes Defizit von 13 Mrd. Euro einräumen, während realistischere ein Defizit von 18,5 Mrd. notwendig wäre.

Abbildung 1: Das Problem zu geringer Konjunktursensitivitäten

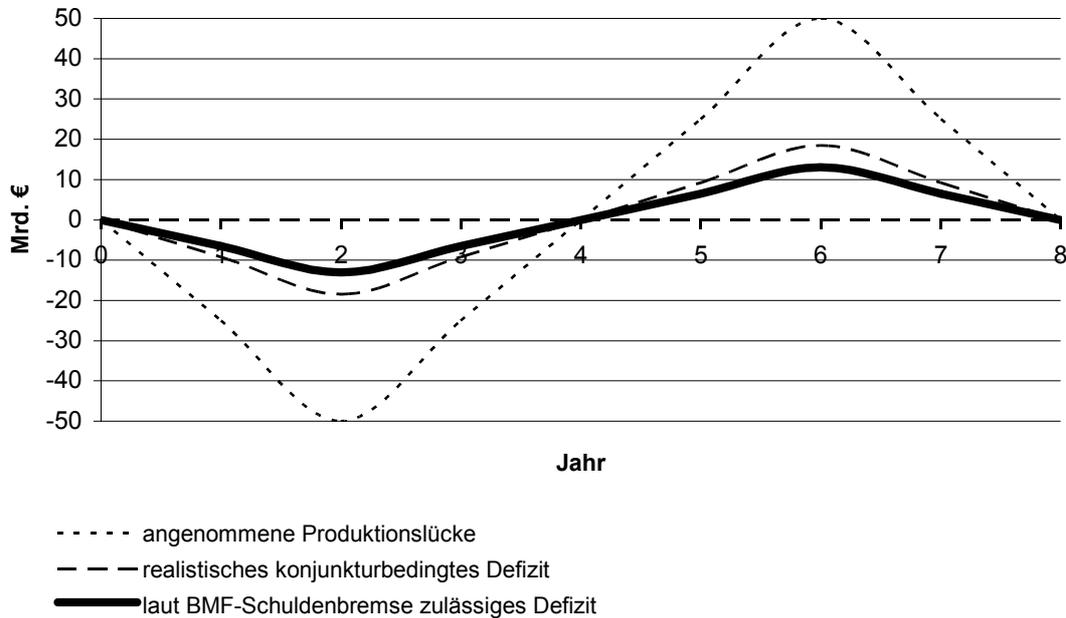
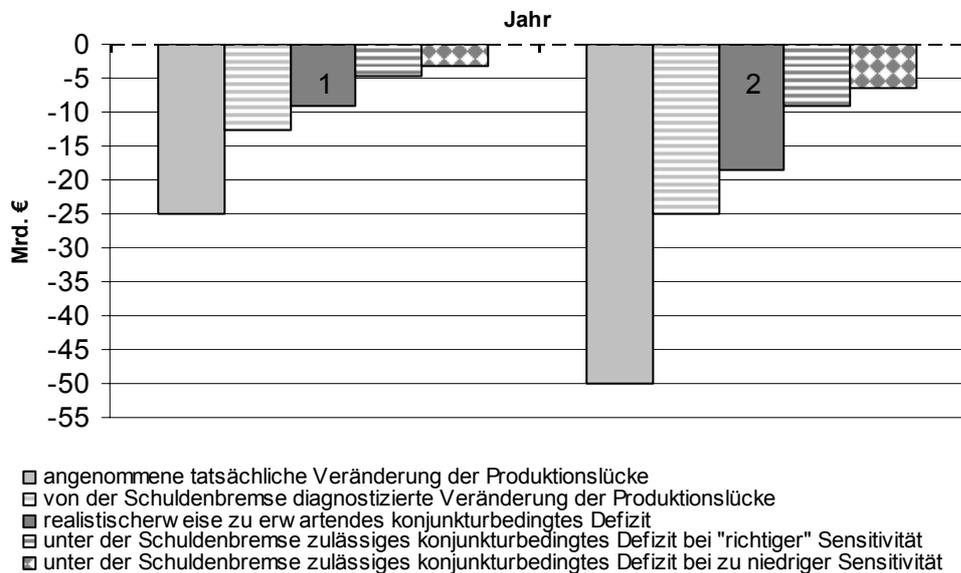


Abbildung 2 veranschaulicht vereinfachend das Problem der unzuverlässigen Diagnose von Konjunkturbewegungen durch die Schuldenbremse und kombiniert es mit dem Problem der zu geringen Budgetsensitivitäten. In zwei aufeinander folgenden Jahren wird jeweils die Wachstumsprognose um einen Prozentpunkt, im zweiten Jahr kumuliert also um zwei Prozentpunkte gesenkt. Das entspricht bei konstantem Potenzialpfad einer negativen Veränderung der Produktionslücke um ebenfalls zwei Prozentpunkte (=50 Mrd. Euro). Geht man zur Vereinfachung davon aus, dass die Schuldenbremse von dieser konjunkturellen Variation nur die Hälfte als konjunkturell und die andere als strukturell auffasst, dann wird im zweiten Jahr kumuliert lediglich eine Produktionslücke von einem Prozentpunkt festgestellt. Das führt zu einer dramatischen Unterschätzung der mit dem Konjunkturreinbruch verbundenen Einnahmefälle und Mehrausgaben: Im zweiten Jahr hätte das konjunkturbedingt zulässige Defizit des Bundes eigentlich bei 18,5 Mrd. Euro liegen müssen. Wegen der Unterschätzung des Konjunkturabschwungs durch die Schuldenbremse würden dem Bund aber nur die Hälfte, nämlich 9,25 Mrd. Euro zugestanden. Die geringe Budgetsensitivität der Schuldenbremse verschärft das Problem noch zusätzlich: Berücksichtigt man

sie, so dürfte der Bund unter der Schuldenbremse nur 6,5 Mrd. Euro zusätzliche Schulden aufnehmen – 12 Mrd. weniger als eigentlich angemessen.

Abbildung 2: Unzuverlässige Diagnose der Konjunkturbewegung und zu geringe Konjunktursensitivität



4. Das Problem des Übergangs zum strukturell ausgeglichenen Haushalt

Das BMF geht davon aus, dass die Schuldenbremse realistischerweise erst im Jahr 2011 eingeführt werden kann, weil wohl erst dann der strukturelle Haushaltsausgleich, den die Schuldenbremse voraussetzt, erreicht wird. Gemäß der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung reduziert sich der strukturelle Konsolidierungsbedarf von 18 Mrd. Euro in diesem Jahr auf 7 Mrd. Euro 2009 und auf 3 Mrd. Euro im Jahre 2010; 2011 soll ein struktureller Überschuss von 5 Mrd. Euro erzielt werden. Eine solche Entwicklung setzt voraus, dass sich bis 2011 keine weiteren strukturellen Lücken auftun, zusätzliche Ausgabenwünsche ebenso abgewehrt werden müssten wie weitere Steuersenkungen. Auch setzt sie eine befriedigende Wirtschaftsentwicklung voraus. Sollte sich die Wirtschaft deutlich schwächer entwickeln als bisher erwartet, würde sich allein aufgrund der Logik des zuvor beschriebenen Verfahrens im Rahmen der Schuldenbremse neuerlich eine strukturelle Lücke im Bundeshaushalt auftun – und zwar auch dann, wenn die Politik lediglich die automatischen Stabilisatoren wirken ließe und keine diskretionären Entscheidungen träge.

Natürlich muss es so nicht kommen. Wächst die deutsche Wirtschaft bis 2011 deutlich stärker als im letzten Finanzplan angenommen, würde derselbe Mechanismus, nun in die andere Richtung, wirken, d.h. bei gegebener diskretionärer Ausrichtung der Finanzpolitik des Bundes würde für das Jahr 2011 ein riesiger struktureller Überschuss verzeichnet. Die wachstums- und beschäftigungspolitisch unschädliche Einführung der Schuldenbremse sollte jedoch nicht auf glücklichen Umständen beruhen, sondern muss auch unter ungünstigen Bedingungen gewährleistet sein. Mit dem vom BMF vorgeschlagenen Konzept ist dies nicht gegeben.

5. Drohende Wachstums- und Beschäftigungsverluste: Ergebnisse einer makroökonomischen Modellsimulation

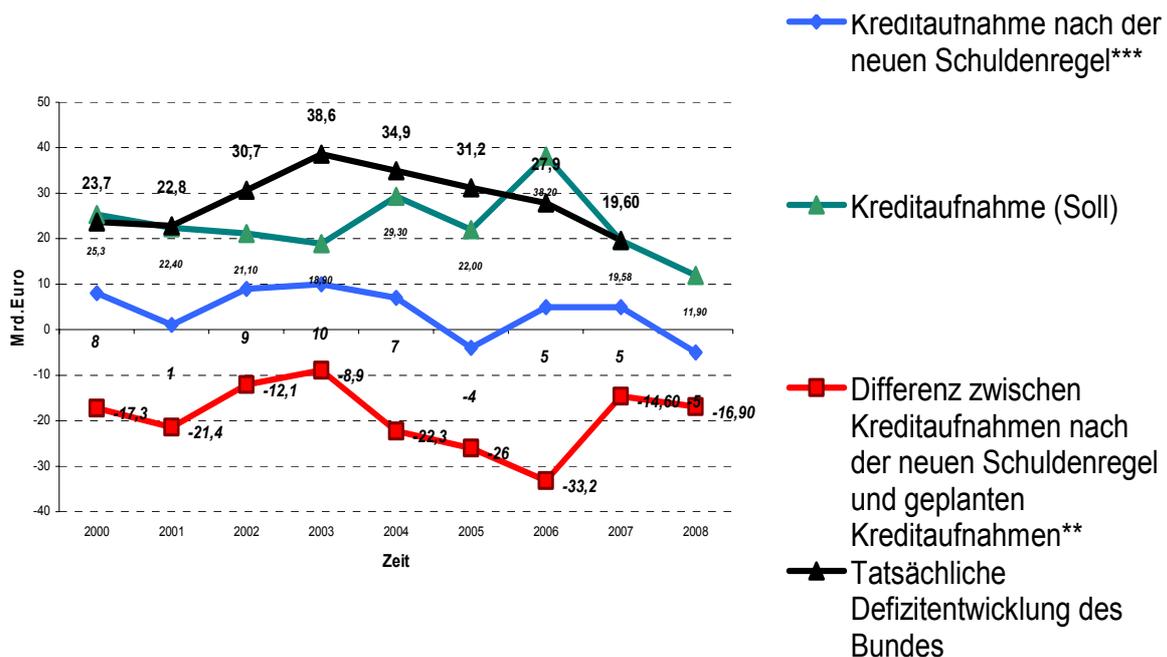
Im Folgenden sollen die bei Einführung einer Schuldenbremse allein für den Bundeshaushalt drohenden Wachstums- und Beschäftigungsverluste rückwirkend für die Jahre 2000 bis 2007 simuliert werden. Die Prämissen für die Simulation sind aus Vereinfachungs- und Datengründen einerseits sehr pessimistisch, andererseits bewusst optimistisch gewählt worden. Pessimistisch ist zunächst die Wahl des Startzeitpunktes im Jahr 2000, in dem ein struktureller Konsolidierungsbedarf von knapp 17 Mrd. Euro für den Bundeshaushalt bestanden hätte, der dann unmittelbar zu drastischen Konsolidierungsmaßnahmen geführt hätte. Im Modell wird die Konsolidierung allein über die Reduktion des Staatsverbrauchs abgebildet, Steuererhöhungen werden nicht betrachtet. Wegen ihres wesentlich höheren Multiplikators sind Ausgabenkürzungen konjunkturell schädlicher als Steuererhöhungen. Die Tatsache, dass die Konsolidierungsmaßnahmen mit einem Schlag einsetzen, ist insofern wenig realistisch, weil zu erwarten wäre, dass sie auf der Zeitachse etwas gestreckt würden. An den insgesamt zu verzeichnenden BIP- und Beschäftigungsverlusten würde die Streckung jedoch kaum etwas ändern. Auch im letzten Abschwung von 2001 bis 2005 lief die Konsolidierung größtenteils über die Ausgabenseite.

Optimistisch ist die Vernachlässigung von Rückwirkungen der konsolidierungsbedingt verschlechterten wirtschaftlichen Lage auf die Haushaltsaufstellung der Folgejahre, weil angenommen wird, dass die Konjunkturabschwächung vom EU-Verfahren auch voll als solche erkannt wird und fiskalisch die richtigen Budgetsensitivitäten angesetzt werden. Wie bereits erläutert, ist davon jedoch nicht auszugehen. Optimistisch ist auch die Vernachlässi-

gung der Länderhaushalte, deren Einbeziehung nochmals weitaus restriktivere Impulse ergeben würde.

Ausgangspunkt für Simulationen mit dem makroökonomischen Modell des IMK stellen die vom Bund in den Jahren 2000 bis 2007 geplanten und in den jeweiligen Haushaltsgesetzen vom Bundestag beschlossenen Nettokreditaufnahmen dar. Wäre in diesem Jahrzehnt von Beginn an nach der vom Bundesfinanzministerium aufgestellten „neuen Schuldenregel“ verfahren worden, dann wäre die zulässige Nettokreditaufnahme deutlich geringer ausgefallen als in allen Haushaltsplänen. So hätte z.B. unter Einbeziehung der geplanten Privatisierungserlöse das geplante Defizit im Jahr 2000 nicht 25,3 Mrd. €, sondern nur 8 Mrd. € betragen dürfen. Auch in den Folgejahren hätte der Haushalt des Bundes erheblich restriktiver ausgerichtet sein müssen (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Kreditaufnahme des Bundes (Soll sowie nach der neuen Schuldenregel*) in den Jahren 2000–2007



Anmerkungen: *unter der Berücksichtigung der Privatisierungserlöse; ** Quelle: Finanzplan des Bundeshaushalts 2001-2005; 2002-2006; 2003-2007; 2004-2008; 2005-2009; 2006-2010; 2007-2011 (Bundesministerium der Finanzen); *** Quelle: Bundesministerium der Finanzen (GZ Föko II-FV 1080/07/0001; DOK 2008/0099180).

Mit Hilfe von makroökonomischen Simulationen lassen sich die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen einer solchen zum falschen Zeitpunkt eingeführten deutlich restriktiveren

Haushaltspolitik ermitteln. Dazu wurde der nominale Staatsverbrauch entsprechend reduziert, so dass der jeweilige Bundesetat der Schuldenbremse entsprochen hätte. Dieses Verfahren wurde für alle Jahre bis 2007 angewendet. Die Berechnungen basieren auf Quartalsdaten. Anschließend wird die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Variablen mit derjenigen verglichen, die sich bei der Simulation mit der bisherigen Einnahmen- und Ausgabenpolitik ergeben hat (Status-quo-Simulation).

In den folgenden Abbildungen werden die Simulationsergebnisse für wichtige gesamtwirtschaftliche Variablen (BIP: prozentuale Differenz, Beschäftigte: absolute Differenz) und für den Staatshaushalt (absolute Differenz) ausgewiesen. Die Abweichungen zeigen, dass bei einer restriktiven Fiskalpolitik, wie sie die Schuldenbremse impliziert hätte, das Wirtschaftswachstum massiv reduziert worden wäre (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Schuldenbremse (Abweichungen gegenüber einer Status-quo-Simulation in Prozent bei realem und nominalem BIP bzw. absolut bei abhängig Beschäftigten)



Quelle: Simulationen mit dem IMK Konjunkturmodell

Das nominale BIP wäre um bis zu 50 Mrd. € pro Jahr bzw. um bis zu 2,4% niedriger ausgefallen als im Status quo, kumuliert über den hier betrachteten 8-Jahreszeitraum hätte der Verlust bei über 250 Mrd. € gelegen. Damit ist der BIP-Verlust deutlich höher als die Reduzierung des Staatsverbrauchs, der Multiplikator liegt bei 1,75. Auch das reale BIP wäre deutlich gedrückt worden, und das Beschäftigungsniveau hätte zeitweise um bis fast 600 000 Personen niedriger gelegen. Insgesamt führt dies zu Einnahmeverlusten des Staates, die einen nennenswerten Teil der intendierten Reduzierung der Nettokreditaufnahme zunichte machen (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Wirkungen der Schuldenbremse auf den Staatshaushalt (absolute Abweichungen gegenüber einer Status-quo-Simulation)



Anmerkungen: * Positives Vorzeichen = Verbesserung der Finanzierungssituation des Staates.

Quelle: Simulationen mit dem IMK Konjunkturmodell

Gemäß dem Konzept der Schuldenbremse wären die durch die Finanzpolitik ausgelösten Wachstumsverluste zunächst als konjunkturell verursacht klassifiziert und damit für die nächsten Budgetaufstellungen ignoriert worden. Allerdings führt die Anwendung des EU-Verfahrens automatisch dazu, dass aus einem ursprünglich konjunkturellen Defizit zum Teil ein strukturelles Defizit wird. Dieses wird auf dem Ausgleichskonto gebucht. Übersteigt die Summe des strukturellen Defizits einen Wert zwischen einem und zwei Prozent des BIP – also ein Niveau zwischen 25 und 50 Mrd. € –, dann muss der Bund in seiner darauf folgenden Haushaltsaufstellung noch restriktiver werden. Gemessen an den hier simulierten Werten wäre das vermutlich schon am Ende der Untersuchungsperiode der Fall gewesen – mit allen daraus folgenden Konsequenzen für das Wirtschaftswachstum und letztlich auch die Einnahmenseite des Staatshaushalts. Ein *circulus vitiosus* zwischen immer restriktiverer Haushaltspolitik und sich abschwächendem Wachstum setzt ein. Unter Einbeziehung analoger Regelungen für die Länderhaushalte würden die Wirkungen weit stärker ausfallen.

6. Zur Notwendigkeit einer Schuldenbremse

In der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion wird wie selbstverständlich von der Notwendigkeit einer Schuldenbremse ausgegangen. Dies ist aber keinesfalls so. Die letzten Jahre zeigen eindrucksvoll, dass eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auch ohne Schuldenbremse möglich ist. In der Diskussion um Staatsschulden wird immer wieder die enge, teilweise wechselseitige Abhängigkeit zwischen Konjunktur und Staatsfinanzen „vergessen“. Die öffentlichen Haushalte entwickeln sich geradezu lehrbuchhaft antizyklisch. Insofern ist nicht die Existenz einer Schuldenbremse notwendige Voraussetzung einer Konsolidierung, sondern ein Konjunkturaufschwung.

Richtig ist allerdings, dass ein Konjunkturaufschwung zumindest in der Vergangenheit keine hinreichende Bedingung dafür war, dass der Strom konjunkturell bedingter Steuermehreinnahmen tatsächlich zur Konsolidierung verwendet wurde. Tatsächlich gab es immer wieder politische Entscheidungen, die dies verhindert haben. In der aktuellen Debatte um Schuldenbremsen wird zwar suggeriert, die Staatsschulden seien aus dem Nichts entstanden bzw. daraus, dass die Politik nicht in der Lage war, die Entwicklung zu verhindern. Doch die historische Entwicklung zeigt anderes, denn die Gründe für den Anstieg der

Staatsschulden liegen auf der Hand: Lasten im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung, umfangreiche Steuersenkungen, riesige konjunktur- und wachstumsbedingte Steuerausfälle. Dies gilt es für die Zukunft durch ein adäquates Konsolidierungskonzept, das in der Phase einer Hochkonjunktur greift, zu verhindern. Nur mit dieser Einschränkung kann eine Schuldenbremse überhaupt hilfreich sein.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die üblichen Begründungsmuster wie z.B. das der Generationengerechtigkeit falsch sind. Zwar werden die finanziellen Lasten aus der Verschuldung tatsächlich auf die nächste Generation vererbt, wenn nicht konsolidiert wird. Dies kann aber gut begründet sein. Denn es gilt, dass zukunftsorientierte Staatsausgaben in späteren Perioden auch Nutzen bzw. Einkommen stiften. In der Gegenwart erspart die Kreditfinanzierung ein höheres Steueropfer und ermöglicht einen höheren Konsum. Dies heißt nicht, dass die Gegenwart auf Kosten der Zukunft lebt, denn von der Investition heute profitieren vor allem zukünftige Generationen. Deshalb haben sie sich auch an der Finanzierung in Form von Zins- und Tilgungszahlungen zu beteiligen. Ferner werden nicht nur Zins- und Tilgungslasten vererbt, sondern auch die zugehörigen Forderungen. Deshalb kann auch nicht die Rede sein von einem Verteilungskonflikt zwischen den Generationen, sondern allenfalls von einem Konflikt zwischen (künftigen) Steuerzahlern und den (künftigen) Gläubigern der Staatsschulden.

Das Ziel einer Reduktion der Schuldenstandsquote auf 15 % des BIP ist willkürlich gegriffen und entzieht sich einer ökonomischen Begründung. Bedenklich erscheint dabei vor allem, dass die politische Funktion der Finanzpolitik, zu der auch eine angemessene Versorgung der Wirtschaft und Gesellschaft mit öffentlichen Gütern gehört, hierdurch zumindest in den Hintergrund gestellt wird. Das erscheint politikfrei technokratisch, ist es aber nicht, da mit einer solchen Strategie de facto wirtschaftspolitische Werthaltungen bedient werden, die das Zurückdrängen von jedweder staatlicher Aktivität in der Wirtschaftspolitik fordern.

Die Argumentation, dass aus Gründen der Demographie, die zu einem späteren Zeitpunkt wieder eine Ausdehnung der Staatstätigkeit erfordere, der Staat kurzfristig enthalten sein muss, um Spielraum nach oben zu haben, überzeugt nicht. Diese Vorstellung geht von der falschen Annahme aus, man könne heute vorab gesamtwirtschaftlich Geld sparen, um es morgen in sogar höheren Beträgen ausgeben zu können. Es führt aber kein Weg

daran vorbei, dass die Versorgung der Rentner immer aus der Rendite der jeweiligen Periode geleistet werden muss, sei es im Umlageverfahren durch Abgaben auf das Lohneinkommen der Beschäftigten, sei es im Kapitaldeckungsverfahren durch entsprechenden Verbrauch von Gewinn- und Vermögenseinkommen der Rentner.

Eine zu starke Einengung der Finanzpolitik könnte den Euroraum stabilitätspolitisch partiell lähmen. Nationale Fiskalpolitik ist derzeit das einzige Instrument, um national unterschiedliche Wirkungen von Konjunkturschocks zu kompensieren. Die Jahre von 2001 bis 2005 haben vor allem am Beispiel Deutschland und Spaniens gezeigt, dass die Heterogenität zumindest derzeit noch zu groß ist, um auf ein solches Instrument zu verzichten.

Die obigen Überlegungen zeigen, dass mit dem Instrument einer Schuldenbremse äußerst vorsichtig umgegangen werden muss, um nicht nachhaltigen wirtschaftlichen Schaden anzurichten und um zugleich dessen Vorteil, den Zwang zur Konsolidierung in Zeiten der Hochkonjunktur, auch wirklich zur Geltung kommen zu lassen.

7. Ausgabenpfade als konjunkturgerechte Konsolidierungsalternative

Um dieses Ziel zu erreichen, sind auch Alternativen denkbar. Das Grundproblem der Schuldenbremse wie aller an Defiziten orientierten Konsolidierungsstrategien besteht darin, dass die Politik nur die Höhe der Ausgaben, nicht aber die Höhe der Einnahmen – die weitgehend vom Wirtschaftsverlauf abhängig sind – bestimmen kann. Damit gerät die Politik allzu leicht in eine Glaubwürdigkeitsfalle, nämlich wenn sie im Aufschwung die Defizite „systematisch“ höher plant als aufgrund der aktuellen Entwicklung wahrscheinlich ist und sie dies mit Risikovorsorge begründet, aber auch im Abschwung, wenn sie die Steuerausfälle stets unterschätzt und heftige Anpassungen auf der Ausgabenseite erforderlich sind, um die Defizitziele zu erreichen. Für die Einnahmefälle aus konjunkturellen Gründen kann keine Regierung verantwortlich gemacht werden, wohl aber für nicht zyklische Ausgaben. Daher ist es vorteilhafter mit einer Konsolidierungsstrategie an dieser Größe anzusetzen. Die Politik sollte sich daher an einem mittelfristigen, über einen Konjunkturzyklus reichenden Ausgabenpfad der nicht zyklisch schwankenden Ausgaben orientieren,

wobei als Maßstab der mittelfristige Trend des nominalen BIP dienen sollte.⁴ Bleiben die Ausgaben unter diesem Maßstab, ist bei unverändertem Steuer- und Leistungsrecht eine gleichsam automatische Konsolidierung angelegt, da die Ausgabenquote im Trend bei unveränderter trendmäßiger Einnahmenquote fällt. Die Vorteile einer solchen Ausgabenlinie im Gegensatz zu den Defizitzielen liegen auf der Hand:

- Die Ausgabenlinie ist nicht oder nur mit großen Verzögerungen konjunkturell anfällig, während Defizitziele prozyklische Finanzpolitik fördern bzw. erzeugen;
- konsolidiert wird in der Hochkonjunktur, in einer Schwächephase atmet der Haushalt mit den automatischen Stabilisatoren durch;
- die Ausgaben sind im Gegensatz zu den Einnahmen eine politische Größe bei der Planung und damit unmittelbar verantwortbar und kontrollierbar;
- die institutionellen Voraussetzungen für ein mittelfristiges Ausgabenkonzept (Finanzplanungsrat, mehrjährige Finanzplanung) sind auf allen Haushaltsebenen vorhanden.

Man kann den Ausgabenpfad auch als optimalen Grenzfall der Schuldenbremse ansehen, bei dem das potenzielle BIP und das potenzielle BIP-Wachstum des Startjahres unverändert fortgeschrieben werden, so dass jede Veränderung der prognostizierten Wachstumsraten der Zukunft als konjunkturbedingt interpretiert wird. Außerdem wird automatisch die „richtige“ Elastizität angenommen, weil Ausgaben und Einnahmen zyklisch in vollem Umfang und nicht nur gemäß historischer Durchschnittselastizitäten schwanken dürfen. Damit entfallen die erheblichen Unsicherheiten, mit denen die Schuldenbremse behaftet ist.

Man kann dem Ausgabenpfadkonzept auch im Rahmen des Schuldenbremsenkonzeptes sehr nahe kommen, wenn man das Trendwachstum auf dem Niveau des Ausgangsjahres fixiert und die Budgetsensitivität deutlich heraufsetzt. Auch das Zurückbleiben des Ausgabenpfades hinter dem nominalen BIP-Trend lässt sich durch die Schuldenbremse approximieren: Liegt zum Zeitpunkt der Einführung der Schuldenbremse das tatsächliche Defizit noch oberhalb des laut Schuldenbremse zulässigen, so kann dieses zunächst toleriert und dann über einen mehrjährigen Zeitraum, etwa im Verlauf von 4 -5 Jahren, langsam abgeschmolzen werden. Erst danach und nicht jährlich sollte der Trend wieder überprüft wer-

⁴ Vgl u.a. Gustav Horn und Achim Truger (2005), Strategien zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, in: WSI Mitteilungen, Jg. 58 (8), S. 425–432, sowie Dieter Vesper (2008), Defizitziel versus Ausgabenpfad. Plädoyer für eine berechenbare Haushaltspolitik, in: WISO Diskurs der Friedrich-Ebert-Stiftung.

den. Diese Art von Schuldenbremse würde den Ausgabenpfad fast perfekt kopieren. Ein solches Vorgehen würde auch den gravierenden Nachteil der nachträglichen zum Teil erheblichen Revisionen der strukturellen Defizitgröße vermeiden. In der Vergangenheit war es schließlich so, dass bei anhaltender Schwäche das strukturelle Defizit zunahm, ohne dass sich an den aktuellen Haushaltszahlen irgendetwas geändert hatte.

8. Finanzpolitische Schlussfolgerungen

In der gegenwärtigen Diskussion um Schuldenbremsen bleiben zum einen die Gründe für den Anstieg der Staatsschulden in der Vergangenheit – deutsche Einheit, umfangreiche Steuersenkungen, konjunkturbedingte Steuerausfälle – völlig ausgeblendet, zum anderen wird der stabilisierungspolitischen Aufgabe der Finanzpolitik ein viel zu geringes Gewicht beigemessen. Wie immer eine Schuldenbremse konstruiert sein mag, bezieht sie ihre Problematik daraus, dass sie einer prozyklischen Finanzpolitik Vorschub leisten wird. Die Simulationen mit dem makroökonomischen Modell zeigen, dass von der Schuldenbremse, wie sie vom Bundesfinanzministerium formuliert worden ist, äußerst restriktive Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ausgegangen wären, wenn man sie bereits von 2000 an implementiert hätte. Das Bruttoinlandsprodukt wäre im jährlichen Durchschnitt um 2 % niedriger ausgefallen, wenn sich der Bund an diesen Grenzen orientiert hätte. Noch größer wären die Einschnitte gewesen, wenn diese Bremse auch für die Länder gegolten hätte. Vor diesem Hintergrund ist auf die Gefahren hinzuweisen, die drohen, wenn der Zeitplan für die Einführung der Schuldenbremse eingehalten wird – in diesem Übergang sind erhebliche gesamtwirtschaftliche Friktionen wahrscheinlich. Um dies zu vermeiden sind folgende Punkte wichtig:

1. Die Schuldenbremse darf erst bei einem nahezu ausgeglichenen Haushalt in Kraft gesetzt werden.
2. Die Budgetsensitivitäten müssen deutlich heraufgesetzt werden.
3. Die Berechnung des strukturellen Defizits sollte nicht anhand des EU-Verfahrens, sondern bei einem zumindest für 4–5 Jahre konstanten Trend erfolgen.

Auch das Konzept der Schuldenbremse kann sich nicht aus dem grundsätzlichen Dilemma befreien, vor dem jede Politik steht, die ein wie auch immer geartetes Defizitziel verfolgt.

Eine Zielverfehlung wird immer prozyklisch wirkende Anpassungen hervorrufen. Deshalb wäre die Politik gut beraten, sich von der Fixierung auf Defizitziele zu verabschieden und einem mittelfristigen, am Trend des BIP orientierten Ausgabenpfad zu folgen. Eine Abweichung hiervon sollte dann möglich sein, wenn der angestrebte Schuldenstand in diesem Zeitraum nicht zu überschritten werden droht.