

Haushaltsbegleitgesetz 2011: Die falsche Antwort auf die finanz- und steuerpolitischen Herausforderungen

**Stellungnahme des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung
im Rahmen der öffentlichen Anhörung
des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2011 (HBeglG 2011)“
BT-Drucksache 17/3030
am 04. Oktober 2010**

Prof. Dr. Gustav A. Horn und Dr. Achim Truger
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
in der Hans-Böckler-Stiftung
Düsseldorf, 04. Oktober 2010

Haushaltsbegleitgesetz 2011: Die falsche Antwort auf die finanz- und steuerpolitischen Herausforderungen

**Stellungnahme des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung
im Rahmen der öffentlichen Anhörung
des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2011 (HBeglG 2011)“
BT-Drucksache 17/3030
am 04. Oktober 2010**

Prof. Dr. Gustav A. Horn und Dr. Achim Truger
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
in der Hans-Böckler-Stiftung
Düsseldorf, 04. Oktober 2010

1. Einleitung

Als Teil des so genannten Zukunftspakets soll das Haushaltsbegleitgesetz nach dem Willen der Bundesregierung die Konsolidierung des Bundeshaushaltes im Einklang mit den Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes und der seit Juli 2009 im Grundgesetz verankerten „Schuldenbremse“ gewährleisten. Ganz unabhängig von möglicherweise sinnvollen Einzelementen (wie dem Abbau ökologisch kontraproduktiver Steuervergünstigungen) und von Detailproblemen, sind aus makroökonomischer Sicht daher drei grundsätzliche Fragen zu stellen:

- Ist die eingeschlagene Konsolidierungsstrategie makroökonomisch sinnvoll?
- Kann das „Zukunftspaket“ die Einhaltung der Schuldenbremse gewährleisten?
- Welche finanz- und steuerpolitischen Alternativen gibt es?

2. Warum die zugrunde liegende makroökonomische Strategie verfehlt ist

Mit dem Haushaltsbegleitgesetz und dem „Zukunftspaket“ insgesamt schwenkt die Bundesregierung nach der begründeten krisenbedingten Expansion der vergangenen Jahre in den nächsten Jahren auf einen stark restriktiven finanzpolitischen Kurs ein. Laut Finanzplan sollen die Bundesaussgaben im Jahr 2014 nominal um 5,8 % unter denen im Jahr 2010 (Haushalts-soll) liegen. Das Einsparvolumen des Haushaltsbegleitgesetzes liegt mit 3,8 Mrd. Euro 2011 (0,15% des BIP), die dann bis 2013 auf 6 Mrd. Euro (0,23% des BIP) aufwachsen, aus mak-

roökonomischer Perspektive noch auf einem relativ niedrigen Niveau. Der Multiplikator der Maßnahmen dürfte zudem insgesamt spürbar unter Eins liegen, da ein Teil der Maßnahmen – die Kürzungen zu Lasten der Rentenversicherung – zunächst nicht nachfragewirksam wird, sondern lediglich die Reserven der Rentenversicherung mindert, was sich dann natürlich später in Beitragssatzsteigerungen widerspiegeln wird. Für die betroffenen indirekten Steuern und vor allem die Kürzungen bei Transfers, die besonders zu Lasten der Bezieher geringer Einkommen gehen, dürfte der Multiplikator dagegen nahe Eins liegen.

Das „Zukunftspaket“ insgesamt wächst von 11,2 Mrd. Euro (0,44 % des BIP) im Jahr 2011 auf 26,5 Mrd. Euro (1 % des BIP) auf; von ihm dürften daher durchaus spürbare negative Wachstumsimpulse ausgehen. Zu berücksichtigen ist zudem, dass auch bei Ländern und Gemeinden vom Jahr 2011 an mit vermehrten Sparanstrengungen zu rechnen ist; hinzu kommen die geplanten Anhebungen bei den Beitragssätzen zur Kranken- und Arbeitslosenversicherung und das Auslaufen der Konjunkturprogramme. In Summe ist von einem negativen diskretionären fiskalischen Impuls von 0,7 % des BIP 2011 auszugehen, dem in späteren Jahren spürbare weitere folgen werden. Das Einschwenken und die mittelfristige Verpflichtung der deutschen Finanzpolitik auf einen solchen stark restriktiven Kurs ohne Rücksicht auf die zu erwartende konjunkturelle Lage stellt ein großes wachstums- und beschäftigungspolitisches Risiko dar. Die gegenwärtig kräftige konjunkturelle Erholung ist sehr stark vom Export getragen; die Konsolidierungsbemühungen könnten ein Übergreifen der Erholung auf die Binnen- nachfrage und damit einen selbst tragenden Aufschwung verhindern (IMK-Arbeitskreis Konjunktur 2010). Bei der – auch aufgrund von Konsolidierungsbemühungen in anderen Ländern – zu erwartenden Abschwächung der Exportkonjunktur drohen ernsthafte konjunkturelle Rückschläge, übrigens auch mit kontraproduktiven Auswirkungen auf die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte.

Die gewählte bedingungslose Konsolidierungsstrategie ist nicht nur aus rein deutscher Perspektive problematisch, sie negiert zudem die besondere deutsche Verantwortung bei der Korrektur der innerhalb der Eurozone aufgelaufenen gravierenden außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte. Wenn die Länder innerhalb des Euroraums mit großen Leistungsbilanz- und Haushaltsdefiziten (Griechenland, Irland, Spanien, Portugal) diese Defizite ohne ökonomisch und sozial katastrophale Folgen reduzieren sollen, dann bedürfen sie dazu dringend der Unterstützung durch die Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen und vergleichsweise niedrigen Haushaltsdefiziten (Deutschland, Niederlande, Österreich, Finnland). Übernehmen diese Länder – und aufgrund seines großen ökonomischen Gewichtes vor allem Deutschland – nicht die Rolle des Wachstumsmotors, dann droht der gesamte Euroraum mittelfristig in eine Phase der deflationären Stagnation zu fallen (Horn et al. 2010a und 2010b).

Besonders ernüchternd an der gewählten Strategie der Bundesregierung ist, dass sie die zentralen finanz- und steuerpolitischen Fehler der Vergangenheit in fast vorhersehbarer Art und Weise wiederholt (Truger 2009 und 2010): Die Fehler bestanden in einer fatalen Kombination von Steuersenkungen auf der einen und dem fast unbedingten Willen zur Haushaltskonsolidierung auf der anderen Seite. Die Steuersenkungen verfehlten regelmäßig die wachstums- und beschäftigungspolitischen Erwartungen und rissen stattdessen tiefe Löcher in die öffentlichen Haushalte. Die daraufhin eingeleitete Sparpolitik führte dann zu einer regelrechten Poli-

tik der Entstaatlichung (Bofinger 2008) und schwächte zudem Wachstum und Beschäftigung. So war es in den Jahren 2001 bis 2005, so war es 2009 in den starken dauerhaften Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen und dem Bürgerentlastungsgesetz in Kombination mit der Schuldenbremse erneut angelegt, und so findet es seinen jüngsten Ausdruck im „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“ der Bundesregierung in Kombination mit dem Haushaltsbegleitgesetz und dem „Zukunftspaket“. Die makroökonomisch wie sozial- und verteilungspolitisch hoch problematische Konsequenz ist, dass dem wachstumspolitisch völlig wirkungslosen „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“ (Truger/van Treeck 2009) nun das wachstumspolitisch kontraproduktive Haushaltsbegleitgesetz folgen soll und die Empfänger von Sozialtransfers die Steuergeschenke für Unternehmen, Hoteliers und reiche Erben bezahlen sollen.

3. Warum völlig unklar ist, ob das „Zukunftspaket“ die Einhaltung der Schuldenbremse gewährleisten wird

Das IMK hat bereits frühzeitig darauf aufmerksam gemacht, dass die Schuldenbremse einige gravierende Probleme aufweist (Horn et al 2008 und Horn/Truger/Proano 2009). So ist, wie im vorhergehenden Abschnitt beschrieben, der Übergang zum strukturell ausgeglichenen Haushalt ohne Rücksicht auf die konjunkturelle Entwicklung riskant. Zudem ist in den zwangsläufig zum Einsatz kommenden Konjunkturbereinigungsverfahren, die versuchen, die konjunkturbedingt zulässige Nettokreditaufnahme aus der Abweichung von der konjunkturellen „Normallage“ und der Budgetsensitivität zu bestimmen, fast unweigerlich eine gewisse Prozyklik angelegt: Läuft die Konjunktur gut, wird dies mehr oder weniger schnell als Erhöhung des potenziellen BIP(-Wachstums) verbucht; allein aufgrund konjunktureller Verbesserungen verbessert sich die strukturelle Haushaltslage. Umgekehrt im Abschwung: Dort wird immer ein Teil der Abschwächung gleich als Einbuße beim potenziellen BIP(-Wachstum) gebucht; dementsprechend verschlechtert sich konjunkturbedingt die strukturelle Haushaltslage. Dies in Kombination mit erheblichen Freiheitsgraden bei der Wahl des zugrunde gelegten Verfahrens kann nicht nur die makroökonomische Entwicklung beeinträchtigen oder die Konsolidierung erschweren, es erschwert auch eine stetige Haushaltsplanung ganz erheblich.

Es ist aufschlussreich, dass mittlerweile ein an der Einführung der Schuldenbremse Beteiligter, der ehemalige rheinland-pfälzische Finanzminister Deubel, zugegeben hat, dass er, „[...] – obwohl gelernter Finanzwissenschaftler und Ökonometriker – zum Zeitpunkt meiner Zustimmung im Bundesrat die aus diesem Ausführungsgesetz für den Bundeshaushalt folgenden Konsequenzen nicht in allen Facetten überschaut habe. [...] Aus heutiger Sicht würde ich dem Bund dringend von einer solch präzisen Festlegung auf ein so unpräzises Verfahren abraten.“ (Deubel 2010, S. 2).

Dass die geäußerten Einwände gegen die Schuldenbremse keinesfalls akademisch-theoretischer Natur sind, sondern hohe Praxisrelevanz besitzen, war in den vergangenen Monaten auch für die Öffentlichkeit bereits ersichtlich, als die zulässigen „strukturellen“ Defizite (insbesondere das Startdefizit des Jahres 2010) mehrfach in Abhängigkeit von der Konjunkturlage variierte.

Ganz generell kann sich der aus der Schuldenbremse ergebende strukturelle Konsolidierungsbedarf im nächsten und in den Folgejahren noch erheblich verändern, wenn die Konjunkturlage von der bisher erwarteten abweicht oder wenn das technische Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente modifiziert wird. Dass es unerwartete Konjunkturentwicklungen geben kann, ist unmittelbar einsichtig. Aber auch bei der Bestimmung der Konjunkturkomponente nach dem Ausführungsgesetz zu Art. 115 GG gibt es selbst nach der seit dem 9.6.2010 existierenden konkretisierenden Verordnung (Artikel 115-Verordnung vom 9. Juni 2010 (BGBl. I S. 790)) noch erhebliche Spielräume, die die Bundesregierung je nach Zielsetzung für sich nutzen kann. So ist in § 2 Absatz 2 der Verordnung zwar davon die Rede, dass die Ermittlung der der Konjunkturkomponente zugrunde liegenden Produktionslücke in Übereinstimmung mit dem im Rahmen der Haushaltsüberwachung nach dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt angewandten Verfahren“ erfolge, die nachfolgende Konkretisierung (Bestimmung des Produktionspotenzials über eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion bei normal ausgelasteten Faktoren Arbeit und Kapital und Multiplikation mit dem Trend der totalen Faktorproduktivität) lässt aber Interpretationsmöglichkeiten, da die genauen technischen Verfahren der Trendermittlung, der Stützzeitraum für die Schätzung etc. nicht spezifiziert sind. Die von der Bundesregierung bisher angesetzten Konjunkturkomponenten deuten darauf hin, dass die Bundesregierung im Detail andere Verfahren als die EU-Kommission verwendet hat. Sie weichen nämlich insbesondere für das Jahr 2011 erheblich von den von der EU-Kommission in der Frühjahrsprognose ermittelten Werten ab, obwohl die zugrunde gelegte wirtschaftliche Entwicklung sich nicht gravierend unterschied. Nach § 5 Absatz 4 des Ausführungsgesetzes zu Art. 115 GG wären im Detail andere Verfahren auch explizit zulässig, da dort die regelmäßige Überprüfung und Fortentwicklung des Verfahrens unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft gefordert wird. Transparent ist diese Vorgehensweise gleichwohl nicht.

Selbst wenn – was zum derzeitigen Zeitpunkt nicht absehbar ist – alle im Haushaltsbegleitgesetz und „Zukunftspaket“ vorgesehenen Maßnahmen verabschiedet werden und obwohl ihr Volumen explizit auf die aus der Schuldenbremse resultierenden „strukturellen“ Einsparverpflichtungen abgestimmt war, ist also keineswegs sicher, dass diese Verpflichtungen erfüllt werden. Theoretisch ist je nach Änderung der Konjunkturlage und nach den gewählten technischen Details sowohl eine Übererfüllung als auch ein zusätzlicher Einsparbedarf denkbar. Gegenwärtig ist aufgrund der gegenüber dem Frühjahr unerwartet stark aufgehellten Konjunkturperspektive und der für 2011 bereits jetzt sehr niedrig angesetzten Konjunkturkomponente eher eine Übererfüllung denkbar. Es ist gut möglich, dass die Bundesregierung, wenn sie dies will, nach Vorliegen der November-Steuerschätzung, ggf. unterstützt durch modifizierte Potenzialberechnungen der Gemeinschaftsdiagnose und entsprechende methodische Hinweise, vor Verabschiedung des Haushalts 2011 noch finanzpolitische Spielräume „entdeckt“. Bei einer sich eintrübenden Konjunktur im nächsten Jahr könnten diese Spielräume allerdings auch schnell wieder verschwinden. Als Rechtfertigung für die Durchführung (eines Teils) der ursprünglichen drastischen Steuersenkungspläne der Bundesregierung, auf deren Weiterverfolgung im Frühjahr vernünftigerweise verzichtet worden war, dürften sie daher keinesfalls herhalten.

4. Finanz- und steuerpolitische Alternativen

Statt im nächsten Jahr und für die Folgejahre auf einen bedingungslosen Kurs der Haushaltskonsolidierung einzuschwenken, sollte die Bundesregierung angesichts der nach wie vor bestehenden großen gesamtwirtschaftlichen Risiken einen vorsichtigeren Ausstieg aus der expansiven Politik anstreben. Hierzu wäre insbesondere eine mittelfristig angelegte Verstetigung der Ausgabenentwicklung, vor allem eine Aufstockung der öffentlichen Investitionen im weiten Sinne (Bildung, Forschung, traditionelle und ökologische Infrastruktur), geeignet. In diesem Fall besteht eine realistische Chance, dass die gegenwärtige erfreulich kräftige Erholung auf die Binnennachfrage übergreift und in einen selbst tragenden Aufschwung einmündet. Dies wäre auch für die Korrektur der gravierenden außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte weltweit und besonders im Euroraum hilfreich.

Die dafür vorübergehend notwendigen höheren Haushaltsdefizite könnten beim derzeitigen langfristigen Zinsniveau sehr günstig finanziert werden und würden sich gesamtwirtschaftlich auszahlen. Will man dagegen aus politischen Gründen unbedingt einen beschleunigten Abbau der Defizite erreichen, so sollten zur Gegenfinanzierung die Steuern erhöht werden. Aus konjunktur- wie verteilungspolitischer Sicht sollten dabei die Steuern für Haushalte mit hohem Einkommen und Vermögen im Mittelpunkt stehen (Einkommensteuer für hohe Einkommen, Erbschaft- und Vermögensteuer, Finanztransaktionssteuer). Auf diese Weise ließe sich nicht nur die seit den drastischen Steuersenkungen der vergangenen Jahre bestehende gravierende Unterfinanzierung des Staates beheben, sondern auch die aus makroökonomischer Sicht immer bedenklichere zunehmende Schieflage der Einkommensverteilung (OECD 2008; Horn et al. 2009) wirkungsvoll korrigieren.

Literatur

- Bofinger, P. (2008): Das Jahrzehnt der Entstaatlichung, in: WSI Mitteilungen 7, S. 351-357.
- Deubel, I. (2010): Konjunkturausregulierung und Länderhaushalte. Ein Beitrag zur praktischen Umsetzung der Schuldenbremse und des Konsolidierungshilfengesetzes, Bad Kreuznach, Juni.
- Horn, G./ Niechoj, T./Proaño,C., Truger,A./Vesper, D./ Zwiener, R. (2008): Die Schuldenbremse - eine Wachstumsbremse? IMK Report 29, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.
- Horn, G., Dröge, K., Sturn, S., van Treeck, T., Zwiener, R. (2009a): Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise (III) - Die Rolle der Ungleichheit. IMK Report, 41, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.
- Horn, G./ Truger, A./ Proano, C. (2009b): Stellungnahme zum Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform (BT Drucksache 16/12400) und Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT Drucksache 16/12410), IMK Policy Brief, Mai, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung..

- Horn, G., Niechoj, T., Tober, S., Truger, A., van Treeck, T. (2010a): Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts: Nicht nur öffentliche, auch private Verschuldung zählt, IMK Report Nr. 51, Juli 2010, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.
- Horn, G., Tober, S., Truger, A., van Treeck, T., (2010b): Euroraum vor der Zerreißprobe? IMK Report Nr. 48, April 2010, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.
- IMK-Arbeitskreis Konjunktur (2010): Erholung verlangsamt sich, Prognose Update: Deutsche Konjunktur im Herbst 2010, IMK Report Nr. 55, Oktober 2010, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.
- OECD (2008): Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries. Paris.
- Truger, A. (2009): Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen. Prokla 154 (1/2009), S. 27-46.
- Truger, A. (2010): Schwerer Rückfall in alte Obsessionen – Zur aktuellen deutschen Finanzpolitik, Intervention. European Journal of Economics and Economic Policies 1/2010, S. 11-24.
- Truger, A. und van Treeck, T. (2009): Wachstumsbeschleunigungsgesetz“: Kein spürbarer Wachstumsimpuls zu erwarten, IMK Policy Brief, November 2009, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.

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

IMK Policy Brief is an irregular online publication series.

The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the IMK or the Hans-Böckler-Foundation.

All rights reserved. Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

Hans **Böckler**
Stiftung 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.
