

Working Paper

Achim Truger | Henner Will (†)*

Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch:

Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse**

Kurzbeschreibung

Die deutsche Schuldenbremse scheint derzeit vielen vorbildlich. Im Zuge der Euro-Krise wurde sie schnell zur Ursache für die im internationalen Vergleich sehr erfolgreiche Haushaltskonsolidierung und die günstigen Finanzierungsbedingungen des deutschen Fiskus erklärt. Die Einführung strenger Regeln für die Staatsverschuldung in die Verfassung führe zu einem Glaubwürdigkeitserfolg an den Finanzmärkten, was die Risikoprämien tendenziell senke und damit die Staatsfinanzierung wiederum erleichtere. Der Export der deutschen Schuldenbremse oder ähnlicher Fiskalregeln in die Euroraum-Staaten gerät in dieser Logik zu einem entscheidenden Beitrag zur Lösung der Euro-Krise. Der vorliegende Beitrag zeigt dagegen konkret für die bereits institutionell in allen Einzelheiten ausgearbeitete Schuldenbremse des Bundes, dass das gewählte technische Verfahren zur Ermittlung des strukturellen Defizits extrem komplex und allein dadurch schon in höchstem Maße intransparent und gestaltungsanfällig ist. Tatsächlich hat die Bundesregierung die Intransparenz durch eine mangelhafte Informationspolitik noch gesteigert und bestehende Gestaltungsspielräume technisch geschickt zur Erweiterung ihrer haushaltspolitischen Spielräume genutzt. Aufgrund der in den technischen Verfahren angelegten Prozyklik würden die Spielräume bei einem kräftigen Konjunkturabschwung schon bald wieder verschwinden. Schlimmstenfalls müsste die deutsche Finanzpolitik dann mitten in einer europäischen Konjunkturkrise den Restriktionsgrad verschärfen. Es ist nicht nachvollziehbar, wie mit einer solchen Verschuldungsregel und ihrer ersten konkreten Implementation durch die Bundesregierung ernsthaft das Vertrauen der Finanzmärkte gestärkt werden sollte.

* Henner Will verstarb kurz nach der Fertigstellung dieses Beitrags bei einem tragischen Verkehrsunfall am 18. November 2011 im Alter von 28 Jahren.

** Dieser Beitrag wurde für den folgenden, im Erscheinen befindlichen Sammelband verfasst: Clemens Hetschko, Johannes Pinkl, Hermann Pünder, Marius Thye (Hrsg.): Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – Eine Zwischenbilanz, Hamburg, Bucerius Law School Press, 2012.

Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse**

A. Einleitung

Die deutsche Schuldenbremse scheint vielen – zumindest in ihrem Grundanliegen – unantastbar. Angesichts der Euro-Krise, der für viele Staaten aufgrund steigender Risikoprämien immer extremer werdenden Schwierigkeiten, sich an den Finanzmärkten zu refinanzieren, und der katastrophalen ökonomischen und sozialen Folgen der weithin verordneten Austeritätspolitik ist es gegenwärtig besonders leicht, ohnehin vorhandene Ängste vor der Staatsverschuldung zu schüren. In einem solchen Klima wird die deutsche Schuldenbremse schnell zur Ursache für die im internationalen Vergleich sehr erfolgreiche Haushaltskonsolidierung und die günstigen Finanzierungsbedingungen des deutschen Fiskus erklärt. Die Einführung strenger Regeln für die Staatsverschuldung in die Verfassung führe zu einem Glaubwürdigkeitserfolg an den Finanzmärkten, was die Risikoprämien tendenziell senke und damit die Staatsfinanzierung wiederum erleichtere.¹ Der Export der deutschen Schuldenbremse oder ähnlicher Fiskalregeln in die Euroraum-Krisenstaaten gerät in dieser Logik zu einem entscheidenden Beitrag zur Lösung der Euro-Krise.² Wir halten diese Logik grundsätzlich für falsch und für den Fortbestand des Euro für extrem gefährlich, vor allem, weil sie die Ursachen der Eurokrise in unzulässiger Weise auf eine unsolide Finanzpolitik in den gegenwärtigen Krisenstaaten verengt, außenwirtschaftliche Ungleichgewichte sowie die Verantwortung der gegenwärtig (noch) wirtschaftlich starken Euro-Länder fast völlig ausblendet und zudem in geradezu grotesker Art und Weise weiter an der längst widerlegten

* Henner Will verstarb kurz nach der Fertigstellung dieses Beitrags bei einem tragischen Verkehrsunfall am 18. November 2011 im Alter von 28 Jahren.

** Dieser Beitrag wurde für den folgenden, im Erscheinen befindlichen Sammelband verfasst: Clemens Hetschko, Johannes Pinkl, Hermann Pünder, Marius Thye (Hrsg.): Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – Eine Zwischenbilanz, Hamburg, Bucerius Law School Press, 2012.

¹ Friedrich Heinemann, Marc-Daniel Moessinger, Steffen Osterloh, *Nationale Fiskalregeln - Ein Instrument zur Vorbeugung von Vertrauenskrisen? Kurzfassung des Forschungsberichts des ZEW Mannheim, Monatsbericht des BMF August 2011, S. 58-66.*

² *Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Herbstgutachten. Europäische Schuldenkrise belastet deutsche Konjunktur, München, 2011, S.51.*

Annahme rationaler Finanzmärkte festhält.³ Zudem halten wir die Schuldenbremse grundsätzlich nicht für ein (makro-)ökonomisch rationales Instrument zur Begrenzung der Staatsverschuldung.⁴

Im vorliegenden Beitrag wollen wir diese grundsätzliche Kritik jedoch nicht weiter ausbreiten, sondern stattdessen zwei wesentliche Kritikpunkte vertiefen, die – ökonomisch auch nur halbwegs rationale Finanzmärkte vorausgesetzt – gerade die behauptete Fähigkeit der deutschen Schuldenbremse zur Steigerung des Vertrauens und zur Stabilisierung der Erwartungen an den Finanzmärkten ernsthaft in Frage stellen. Aus der bestehenden ökonomischen Literatur zu Fiskalregeln lassen sich gewisse Güteanforderungen für gute und zieladäquate Regeln definieren. Eine Regel sollte demnach insbesondere einfach und transparent sein.⁵ Die Intuition ist klar. Regeln haben demnach in erster Linie die Aufgabe, Wähler und Finanzmärkte vor unter Umständen eigennützigem Verhalten von Politikern zu schützen. Wenn jedoch weder Wähler noch Märkte die Regel verstehen können, ist eine solche Regel nicht besonders hilfreich. Wie im vorliegenden Beitrag gezeigt wird, ist die deutsche Regel, in der Form, in der sie vom Bund implementiert wurde, leider weder transparent noch einfach. Die Berechnung der struk-

³ *Gustav A. Horn, Silke Tober, Till van Treeck, Achim Truger*, Euroraum vor der Zerreißprobe? IMK Report, Nr. 48, April 2010; *Gustav A. Horn, Torsten Niechoj, Silke Tober, Till van Treeck, Achim Truger*, Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts: Nicht nur öffentliche, auch private Verschuldung zählt. IMK Report, Nr. 51, Juli 2010; *IMK, OFCE, WIFO*, Der Euroraum im Umbruch. Erste gemeinsame Diagnose des Makro-Konsortiums. IMK Report, Nr. 61, April 2011; *Gustav A. Horn, Fabian Lindner, Torsten Niechoj*, Schuldenschnitt für Griechenland - ein gefährlicher Irrweg für den Euroraum. IMK Report, Nr. 63, Juni 2011.; *Gustav A. Horn, Alexander Herzog-Stein, Peter Hohlfeld, Fabian Lindner, Torsten Niechoj, Sabine Stephan, Silke Tober, Achim Truger*, Deutsche Konjunktur im Abwärtssog. Prognose-Update: Deutsche Konjunktur im Herbst 2011, IMK Report, Nr. 65, Oktober 2011; *Gustav A. Horn, Fabian Lindner, Torsten Niechoj, Achim Truger, Henner Will*, Voraussetzungen einer erfolgreichen Konsolidierung Griechenlands, IMK Report, Nr. 66, Oktober 2011.

⁴ *Gustav Horn, Torsten Niechoj, Christian Proaño, Achim Truger, Dieter Vesper, Rudolf Zwiener*, Die Schuldenbremse – eine Wachstumsbremse? IMK Report Nr. 29, 2008; *Gustav Horn, Achim Truger, Christian Proaño*, 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, 2009; *Achim Truger, Henner Will*, Finanzpolitische und makroökonomische Risiken der Schuldenbremse in Schleswig-Holstein. Stellungnahme des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen der schriftlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Antrag der Fraktionen von CDU und SPD „Haushalt konsolidieren – Neuverschuldung auf Null reduzieren“ (Drucksache 16/2771 Absatz 4), IMK Policy Brief, 2009; *Achim Truger, Henner Will, Jens Köhrsen*, Die Schuldenbremse: Eine schwere Bürde für die Finanzpolitik. Stellungnahme des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen der öffentlichen Anhörung des nordrheinwestfälischen Landtags am 17. September 2009, IMK Policy Brief, 2009; *Gustav Horn, Fabian Lindner, Torsten Niechoj, Simon Sturm, Silke Tober, Achim Truger, Henner Will*, Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik 2011. Der Euroraum in Trümmern?. IMK Report, Nr. 59, 2011; *Achim Truger, Henner Will, Dieter Teichmann*, IMK-Steuerschätzung 2011-2015. Kräftige Mehreinnahmen: kein Grund für finanzpolitischen Übermut, IMK Report, Nr. 62, 2011.

⁵ *George Kopits, Steven Symansky*, Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper No. 162, 1998.

turellen Defizite ist hochkomplex – aufgrund vorenthaltener Informationen seitens der Bundesregierung war sie eine Zeit lang nicht einmal für Fachwissenschaftler nachvollziehbar. Zudem reagiert sie hochsensibel auf Änderungen in den Spezifikationen, so dass die Ergebnisse leicht von der Politik gestaltbar sind. Die ihr innewohnende Pro-Zyklik und die darin angelegte Gefahr einer Krisen verschärfenden Politik, sollten eigentlich nicht dazu geeignet sein, das Vertrauen an den Finanzmärkten nachhaltig zu sichern.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Zunächst geht Abschnitt B kurz auf einige grundsätzliche konzeptionelle Probleme der Schuldenbremse aus finanzpolitischer und makroökonomischer Sicht ein. Die Abschnitte C, D und E widmen sich dann der technischen Detailanalyse und demonstrieren mittels eigener Simulationsrechnungen, dass die für den Bund zum Einsatz kommende Methodik auf Basis des Konjunkturbereinigungsverfahrens der Europäischen Kommission in hohem Maße gestaltungsanfällig ist und zu pro-zyklischen Resultaten führt. Abschnitt C zeigt zunächst die sich grundsätzlich im Rahmen dieses Verfahrens ergebenden riesigen Interpretationsspielräume. Abschnitt D skizziert kurz, wie die sich ergebenden Spielräume von der Bundesregierung auch tatsächlich genutzt wurden, um sich im Übergangszeitraum bis 2016 einen gewissen haushaltspolitischen Spielraum zu verschaffen. Abschnitt E demonstriert dann ausführlich das Problem pro-zyklischer Revisionsanfälligkeit des Verfahrens der Europäischen Kommission. In einer dynamischen Simulation wird das Bereinigungsverfahren für zwei Konjunkturszenarien erstmals explizit mit einer entsprechenden eigenen Steuerschätzung gekoppelt, um die Auswirkungen der Schuldenbremse auf die Budgetvorgaben für den Bund im Übergangszeitraum bis 2016 zu veranschaulichen. Es wird gezeigt, dass die derzeit scheinbar existierenden Spielräume durch einen Konjunkturabschwung sukzessive aufgezehrt würden. Schließlich würden sogar über das „Zukunftspaket“ hinaus weitere diskretionäre Konsolidierungsmaßnahmen nötig, um die Vorgaben der Schuldenbremse zu erfüllen. Abschnitt F zieht ein kurzes Fazit.

B. Grundsätzliche Probleme der Schuldenbremse aus finanzpolitischer und makroökonomischer Sicht

I. Die wesentlichen Charakteristika der deutschen Schuldenbremse

Die 2009 in das Grundgesetz übernommene Schuldenbremse besteht im Kern aus einer Strukturkomponente, die eine strukturelle Verschuldung nur noch in sehr engen Grenzen – 0,35 % des BIP für den Bund und 0 % für die Länder – zulässt, einer Konjunkturkomponente, die die Verschuldungsmöglichkeiten je nach Konjunkturlage über die strukturelle Komponente hinaus vergrößert oder einschränkt und einer Ausnahme Klausel, die eine Überschreitung der zulässigen Verschuldung nur bei Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation ermöglicht. Für den Bund ist darüber hinaus ein Ausgleichskonto vorgesehen, das die Einhaltung der Schuldenbremse nicht nur bei Haushaltsaufstellung, sondern auch im Haushaltsvollzug sicherstellen soll. Als Übergangszeitraum zur Erreichung der Grenzen für die strukturelle Verschuldung wurde dem Bund bis 2016 und den Ländern bis 2020 Zeit gegeben. Für fünf Bundesländer (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) sind außerdem Konsolidierungshilfen vorgesehen, die an strenge Auflagen gebunden sind. Mit den Vorgaben zur Schuldenbremse werden die mittelfristigen gesamtstaatlichen Haushaltsziele für Deutschland, das im Rahmen der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts ein strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP realisieren darf, sogar übererfüllt.

II. Grundsätzliche Probleme der Schuldenbremse aus finanzpolitischer und makroökonomischer Sicht

Es gibt keinen Grund, die deutsche Finanzpolitik vor Einführung der Schuldenbremse zu erklären. Tatsächlich war die deutsche Finanzpolitik seit mehr als 30 Jahren schon traditionell pro-zyklisch ausgerichtet und hat seit der Jahrtausendwende mit ihrer gefährlichen Mischung aus ständigen Steuersenkungen bei striktem Willen zur Haushaltskonsolidierung bis zur Krise im Jahr 2009 wachstums- und beschäftigungspolitisch großen Schaden angerichtet, die Schieflage der Einkommensverteilung erheblich ver-

größert sowie die Finanzierungsbasis des Staates empfindlich geschwächt.⁶ Es bestand also hinreichend Anlass zu einer Neuausrichtung. Die gewählte institutionelle Neuausrichtung mit der Schuldenbremse lässt sich jedoch aus mindestens fünf Gründen grundsätzlich kritisieren.

Erstens ist schon die zukünftig verfassungsmäßig festgeschriebene Zielvorgabe einer maximalen strukturellen Netto-Neuerschuldung von 0,35% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) für den Bund und das Verbot struktureller Netto-Neuerschuldung für die Länder aus ökonomischer Sicht vollkommen willkürlich. Implizit läuft dies bei einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum des nominalen BIP von 3% langfristig auf eine gesamtstaatliche Schuldenstandsquote von 11,7 % hinaus. Dass eine Obergrenze für die Schuldenstandsquote sinnvoll sein kann, ist unstrittig; in der neueren empirischen Literatur werden allerdings kritische Werte von 80 % oder 90 % genannt, ab denen sich eine wachstumsschädliche Wirkung der öffentlichen Verschuldung einstellen könnte.⁷ Stattdessen muss befürchtet werden, dass den Kapitalmärkten aufgrund der Schuldenbremse bei dem angestrebten geringen Volumen der bislang sichersten Anlageform ein wichtiger Stabilitätsanker und eine wichtige Orientierungsmarke verloren gehen wird. In welche Anlageform und in welche Länder in Zukunft die traditionell hohe Überschussersparnis des deutschen privaten Sektors und damit unter anderem die private Altersvorsorge fließen soll, ist unklar; die Finanzmärkte dürften langfristig dadurch deutlich instabiler werden.

Zweitens verabschiedet sich die Finanzpolitik mit der Schuldenbremse gerade von dem einen weithin akzeptierten ökonomischen Maßstab für die Höhe staatlicher Defizite, der so genannten Goldenen Regel und ignoriert damit 60 Jahre theoretischen common

⁶ *Achim Truger*, Rot-grüne Steuerreformen, Finanzpolitik und makroökonomische Performance – was ist schief gelaufen?, in: Hein / Heise / Truger (Hrsg.), Finanzpolitik in der Kontroverse, Marburg 2005, S. 169-208; *Achim Truger*, Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen, Prokla 154, H. 1, 2009, S. 27-46; *Achim Truger*, Schwerer Rückfall in alte Obsessionen – Zur aktuellen deutschen Finanzpolitik, Intervention. European Journal of Economics and Economic Policies, Vol. 7, No. 1, 2010, S. 11-24; *Achim Truger*, *Dieter Teichmann*, Zur Reform des Einkommensteuertarifs. Ein Reader der Parlamentarischen Linken in der SPD-Bundestagsfraktion, Berlin / Düsseldorf, 2011.

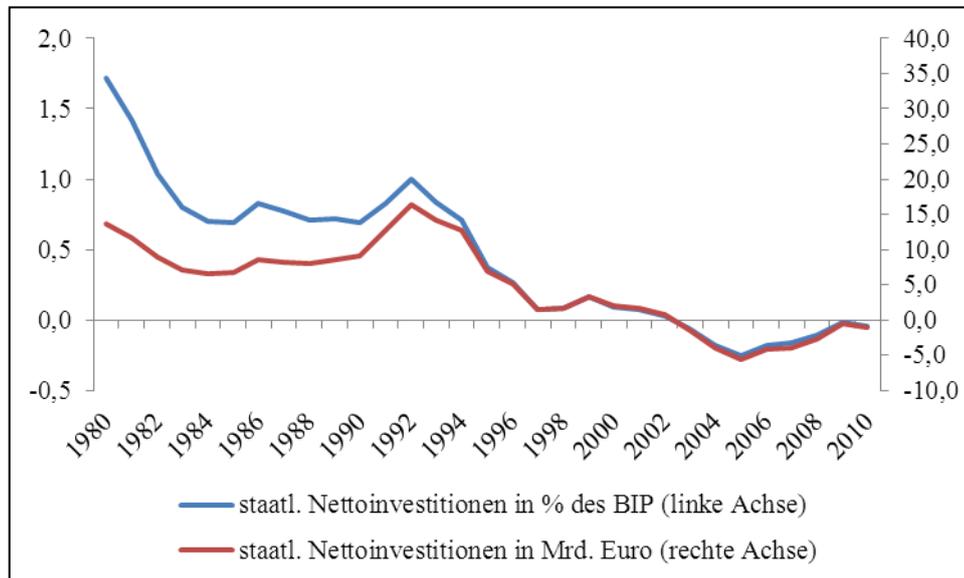
⁷ *Mehmet Caner*, *Thomas Grennes*, *Fritzi Koehler-Geib*, Finding the Tipping-Point – When Sovereign Debt Turns bad, World Bank Policy Research Paper 5391, 2011; *Stephen G. Cecchetti*, *Madhusudan S. Mohanty*, *Fabrizio Zampolli*, The real effects of debt, BIS Working Paper, 2011; *Cristina Checherita*, *Philipp Rother*, The Impact of high and growing Debt on economic Growth. An empirical Investigation for the Euro Area, ECB Working Paper No. 1237, 2010; *Manmohan S. Kumar*, *Jaejoon Woo*, Public Debt and Growth, IMF Working Paper No. 10/174, 2010; *Jonathan D. Ostry*, *Atish R. Ghosh*, *Jun I. Kim*, *Mahvash S. Qureshi*, Fiscal Space, IMF Staff Position Note 10/11, 2010; *International Monetary Fund*, Modernizing the Framework for Fiscal Policy and Public Debt Sustainability Analysis, IMF Policy Papers, 2011; *Carmen M. Reinhardt*, *Kenneth S. Rogoff*, Growth in a Time of Debt, NBER Working Paper No. 15639, 2010.

sense. Die Goldene Regel oder das „pay-as-you-use“-Prinzip stellt eine wachstumsorientierte Neuverschuldungsregel dar, die strukturelle Neuverschuldung über den Zyklus hinweg in Höhe der öffentlichen (Netto-)Investitionen erlaubt. Die Idee dahinter ist es, mehrere Generationen an der Finanzierung des öffentlichen Kapitalstocks zu beteiligen, da kommende Generationen von den heute getätigten produktiven öffentlichen Investitionen insofern profitieren, als ihr Wohlstand steigt.⁸ Sicherlich hatte die alte Verschuldungsregelung von Bund und Ländern die Schwäche, nicht zwischen Brutto- und Nettoinvestitionen zu unterscheiden und zudem nicht alle aus ökonomischer Sicht relevanten Investitionen zu erfassen. Statt hier eine geeignete Definition oder Schätzung für Abschreibungen zu suchen, wurde wie auch bei den Maastricht-Kriterien und beim Stabilitäts- und Wachstumspakt auf die notwendige Diskussion verzichtet und zudem die Empfehlung des – nicht eben für seine Befürwortung einer schrankenlosen Staatsverschuldung bekannten – Sachverständigenrates⁹ ignoriert. Wie dringlich es gewesen wäre, eine Regel in der Verfassung zu verankern, die die öffentlichen Investitionen fördert, zeigt die klägliche Entwicklung der öffentlichen Nettoinvestitionen des Staates in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Die staatlichen Nettoinvestitionen sind in Deutschland in den vergangenen Jahren zurückgegangen, d.h. der öffentliche Kapitalstock schrumpfte sukzessive (siehe Abbildung 1).

⁸ Vgl. dazu beispielsweise *Richard A. Musgrave, The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*, New York et al.: McGraw-Hill, 1959; *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, 2007.

⁹ *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (Fußn. 8).

Abbildung 1: Entwicklung der gesamtstaatlichen Nettoinvestitionen (VGR)



Quelle: AMECO Datenbank (Mai 2011).

Das möglicherweise gegenwärtig gravierendste Problem der Schuldenbremse besteht drittens darin, dass sie in einer Situation strukturell erheblich unterfinanzierter öffentlicher Haushalte eingeführt wurde: Seit vielen Jahren wurden die öffentlichen Haushalte immer wieder durch Steuersenkungen erheblich belastet. Die im Zuge der schweren globalen

Finanz- und Wirtschaftskrise beschlossenen dauerhaften Steuersenkungen und das so genannte Wachstumsbeschleunigungsgesetz schlugen dann nochmals mit Mindereinnahmen von fast 30 Mrd. Euro jährlich für die Gebietskörperschaften zu Buche.¹⁰ Wenn in einer solchen Situation zu einem bestimmten Stichtag bedingungslos ein strukturell (nahezu) ausgeglichener Haushalt verlangt wird, ohne dass die bestehende einnahmenseitige Lücke zuvor oder parallel dazu geschlossen wurde oder wird, werden die öffentlichen Haushalte über Jahre hinaus in eine strikte ausgabenseitige Sparpolitik getrieben werden. Dies ist makroökonomisch ein extrem riskanter Kurs mit potenziell negativen Folgen für Wachstum und Beschäftigung im Anpassungsprozess – auch und gerade angesichts der prekären wirtschaftlichen Lage im Euroraum insge-

¹⁰ Achim Truger, Dieter Teichmann (Fußn. 6).

samt – und unzweifelhaft verbunden mit erheblichen Einbußen bei der Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern, Dienstleistungen und sozialer Sicherheit. Wenn dabei fast zwangsläufig notwendige zentrale Zukunftsinvestitionen unterbleiben, dann ist überdies auch der viel beschworenen Generationengerechtigkeit nicht gedient. Starke Ausgabenkürzungen können dabei auch nicht durch etwa bestehende große Spielräume aufgrund verschwenderischer Ausgabenpolitik in der Vergangenheit gerechtfertigt werden. Die Schuldenbremse trifft die deutschen öffentlichen Haushalte vielmehr bereits nach einer Phase extremer Ausgabenzurückhaltung.¹¹ Die von Bundestag und Bundesrat gemeinsam getroffene Entscheidung, die Schuldenbremse und in engem zeitlichen Zusammenhang damit großzügige dauerhafte Steuersenkungen (wie die Wiedereinführung der Pendlerpauschale, die zweistufige Senkung des Einkommensteuertarifs, das Bürgerentlastungsgesetz und zuletzt das Wachstumsbeschleunigungsgesetz) umzusetzen, war daher ökonomisch und staatspolitisch mehr als fahrlässig. Schon allein aus diesen Gründen wäre es makroökonomisch – aber letztlich auch haushaltspolitisch – vernünftig gewesen, auf die Schuldenbremse im Grundgesetz zu verzichten. Hinzu kommen die folgenden beiden Kritikpunkte, die im vorliegenden Beitrag weiter vertieft werden.

Die Auswirkungen der Schuldenbremse hängen nämlich viertens kritisch von der genauen technischen Ausgestaltung, d.h. der Wahl des zugrunde zu legenden Konjunkturbereinigungsverfahrens und der verwendeten Budgetsensitivitäten ab. Der Bund hat sich zwar bereits für das von der EU-Kommission im Rahmen der Haushaltsüberwachung verwendete Verfahren entschieden. Jedoch bleibt die genaue technische Umsetzung letztlich der Entscheidung von Wirtschafts- und Finanzministerium vorbehalten. Sie ist damit äußerst intransparent und gestaltungsanfällig. Für die Länder sind bislang noch wenig konkrete Überlegungen bekannt geworden. Da sie im Rahmen der Vorgaben des Art. 109 GG erhebliche Gestaltungsspielräume haben, könnte es im Jahr 2020 in Deutschland 17 unterschiedliche Schuldenbremsen geben: Eine für den Bund und 16 für die Bundesländer, mit jeweils ganz unterschiedlichen Ausgestaltungen und Auswirkungen.

Die Schuldenbremse wird schließlich fünftens aufgrund der Mechanik der üblicherweise verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahren pro-zyklisch wirken und daher

¹¹ Achim Truger, Dieter Teichmann (Fußn. 6).

die wirtschaftliche Entwicklung unnötig destabilisieren. Im Abschwung wird ein Zuviel an Konsolidierung verlangt werden, im Aufschwung dagegen spiegelbildlich zu wenig.

C. Gestaltungsanfälligkeit in der Theorie: Das Problem der Bestimmung struktureller Defizite

I. Einführung in die Berechnung struktureller Defizite

Im Rahmen der Schuldenbremse sollen die öffentlichen Haushalte mit der Konjunktur atmen, d.h. die automatischen Stabilisatoren sollen voll wirken können. Dazu muss genau berechnet werden, welche Veränderung des Defizits allein auf die Konjunktur und damit die automatischen Stabilisatoren zurückgeht und welcher Teil des Defizits strukturell ist und damit im Rahmen der Schuldenbremse zu begrenzen sein wird. Mittels eines Konjunkturbereinigungsverfahrens wird dazu üblicherweise eine konjunkturelle Normallage (Produktionspotenzial oder Trend) bestimmt. Die Abweichung der aktuellen Lage von der Normallage ist die so genannte Produktionslücke. Ist diese positiv, müssen konjunkturbedingt Überschüsse erzielt werden. Ist sie negativ, sind konjunkturbedingte Defizite zulässig. Zur Berechnung der Höhe des zulässigen Defizits oder Überschusses wird dann das Produkt aus Produktionslücke und Budgetsensitivität herangezogen. Letztere gibt die Auswirkung konjunktureller Änderungen auf das staatliche Budget an und wird empirisch ermittelt.¹² Bei gegebenem Haushaltsdefizit ermittelt sich das strukturelle Defizit nach Abzug der vorher berechneten konjunkturellen Komponente („Konjunkturelles Defizit“).

Das Bundesministerium für Finanzen folgt bei der Schuldenbremse des Bundes konkret folgender Formel

$$d_t^{STRUK} = \frac{E_t(Y_t) - A_t}{Y_t^{POT}} - (\varepsilon_E + \varepsilon_A) \frac{Y_t - Y_t^{POT}}{Y_t^{POT}} \quad (1)$$

Das strukturelle Defizit d^{STRUK} in Prozent des potenziellen nominalen BIP Y^{POT} ist also das Gesamtdefizit (Einnahmen abzüglich Ausgaben $E(Y)-A$) bezogen auf das potenzi-

¹² *Nathalie Girouard, Christophe André, Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries, OECD Working Paper No. 434, 2005.*

elle nominale BIP abzüglich des konjunkturellen Defizits, das sich als Produkt aus Einnahme- (ϵ_E) und Ausgabeelastizität (ϵ_A) der automatischen Stabilisatoren (Budgetsensitivität) und der nominalen Produktionslücke $(Y - Y^{POT}) / Y^{POT}$ ergibt.

Allerdings ist für die Bestimmung der Produktionslücke und der Budgetsensitivität eine Vielzahl von Verfahren möglich, die zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen bei der Bestimmung des strukturellen Defizits und damit der notwendigen Haushaltspolitik führen. Die Bestimmung des Produktionspotenzials hat sich bereits in der Vergangenheit als sehr schwierig und ungenau erwiesen.¹³ Neben univariaten Verfahren wie dem Hodrick-Prescott-Filter – vorgeschlagen vom Sachverständigenrat¹⁴ – und dem modifizierten Hodrick-Prescott-Filter – verwendet in der Schweiz¹⁵ – stehen eine ganze Reihe unterschiedlicher multivariater Schätzverfahren zur Verfügung (z.B. EU-Kommission).

II. Das Verfahren der europäischen Kommission zur Potenzialbestimmung

Mit dem Artikel-115-Gesetz hat sich der Bund auf das „Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente in Übereinstimmung mit dem im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes angewandten Konjunkturbereinigungsverfahren durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates fest[gelegt]. Das Verfahren ist regelmäßig unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft zu überprüfen und fortzuentwickeln.“¹⁶

Die EU-Kommission schätzt das Produktionspotenzial mit Hilfe einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion. Diese setzt sich zusammen aus potenziellem Arbeitsinput (Produkt aus Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter, Partizipationsrate und den Pro-Kopf-Arbeitsstunden abzüglich der strukturellen Arbeitslosigkeit), Kapitalinput (Produkt aus Bruttoinvestitionsquote des Potentials mit dem Potential abzüglich einer konstanten Abschreibung) und totaler Faktorproduktivität (im alten Verfahren: Solow Residuum mit

¹³ *Gustav Horn, Camille Logeay, Silke Tober*, Estimating Germany's potential output, IMK Working Paper No. 2, 2007.

¹⁴ *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (Fußn. 8).

¹⁵ *Pierre-Alain Bruchez*, A Modification of the HP Filter Aiming at Reducing the End-Point Bias, Eidgenössische Finanzverwaltung, Working Paper ÖT/2003/3, 2003.

¹⁶ §5 Abs. 4 Artikel 115-Gesetz vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702, 2704)

Hodrick-Prescott-Filterung; im neuen Verfahren: Kalman-Filter auf Kapazitätsauslastung).¹⁷ Formal lassen sich die einzelnen Bestandteile wie folgt schreiben:

$$Y_t^{POT} = (L_t^{POT})^\alpha (K_t)^{1-\alpha} TFP_t \quad (2)$$

$$L_t^{POT} = \left(BEA_t \frac{E_t + U_t}{BEA_t(1 - NAWRU_t)} \right) \frac{H_t}{E_t} \quad (3)$$

$$K_t = \frac{I_t}{Y_t^{POT}} Y_t^{POT} + (1 - \delta_t) K_t \quad (4)$$

mit Y^{POT} als Produktionspotenzial, L^{POT} als Arbeitspotenzial, K als Kapitalstock, TFP als totaler Faktorproduktivität, BEA als Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, E als Erwerbstätige, U als Arbeitslose, $(E+U)/BEA$ als Partizipationsrate, $NAWRU$ als „non-accelerating wage rate of unememployment“, H/E der pro-Kopf-Stunden, I/Y^{POT} der Bruttoanlageinvestitionsquote bezogen auf das Produktionspotenzial und δ der Abschreibungsrate.

Die Schätzung des Potenzials erfolgt als Mittelfristprojektion und wird auf eine Kurzfristprognose von ein bis zwei Jahren aufgesetzt. Alle Bestandteile der Formeln werden separat prognostiziert: Die Bevölkerungsentwicklung, die Partizipationsrate, die strukturelle Arbeitslosigkeit, die pro-Kopf-Stunden, die Investitionsquote, die Abschreibungsrate (in der Regel konstant) und die TFP – entweder als gefiltertes Solow-Residuum oder als Kalman-gefilterte Kapazitätsauslastung. Die Modelllösung erfolgt mit Hilfe statistischer Programme. Die Schätzung erfolgt für alle Mitgliedsstaaten der EU mit einigermaßen einheitlichen Spezifikationen, aber Unterschieden im Detail. In der Regel werden die Spezifikationen im Zeitverlauf – d.h. halbjährlich – angepasst.

¹⁷ Francesca D'Auria, Cécile Denis, Karel Havik, Kieran Mc Morrow, Christophe Planas, Rafal Raciborski, Werner Röger, Alessandro Rossi, The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps. European Commission, Economic Papers 420, 2010.

III. Der „Stand der Wissenschaft“¹⁸

Die Formulierung „in Übereinstimmung“ im Artikel-115-Gesetz suggeriert zunächst, die Bundesregierung wende exakt das Verfahren der EU-Kommission an. Dagegen deutet die Bezugnahme auf den Stand der Wissenschaft darauf hin, dass der Bundesregierung durchaus eigene Interpretationsspielräume verbleiben. Selbst wenn sich die Bundesregierung exakt an das Verfahren der EU-Kommission hielte, wäre jedoch wenig an Klarheit gewonnen. Denn die Kommission hat ihre Berechnungsmethode 2010 selbst binnen eines halben Jahres zweimal geändert (Tabelle 1). Zunächst hat sie im Rahmen der Frühjahrsprognose ein modifiziertes Verfahren vorgelegt (III – neue TFP Frühjahr), das die totale Faktorproduktivität weniger konjunkturreagibel als das Alte Verfahren (I – alte TFP, Frühjahr) schätzt. In ihrer Herbstprognose verwendet die EU-Kommission das Neue Verfahren allerdings in einer nochmals modifizierten Version (IV – neue TFP Herbst), in der die Stellschrauben Partizipationsrate und Arbeitszeit pro Kopf verändert wurden. Trotzdem weist sie auch das Alte Verfahren mit den Herbstmodifikationen aus (II – alte TFP Herbst). Für das aufgrund der Schätzung des strukturellen Ausgangsdefizits wichtige Jahr 2010 existierten also vier verschiedene EU-Verfahren zur Konjunkturbereinigung. Damit lassen sich bei gegebener Budgetsensitivität auch vier Konjunkturkomponenten und strukturelle Defizite berechnen – die jeweils zu ganz unterschiedlichen Konsequenzen für die Haushaltspolitik führen.

¹⁸ Die folgende Analyse beruht auf Berechnungen, die ähnlich bereits durchgeführt wurden in *Gustav Horn, Fabian Lindner, Torsten Niechoj, Simon Sturm, Silke Tober, Achim Truger, Henner Will* (Fußn. 4).

Tabelle 1: Beschreibungen der EU-Verfahren 2010

Nr.	Beschreibung	Änderungen gegenüber I
I	alte TFP, Frühjahr	–
II	alte TFP, Herbst	Pro-Kopf-Arbeitszeit mit sinkendem Trend, leichte Absenkung der Partizipationsrate
III	neue TFP, Frühjahr	Totale Faktorproduktivität exogen geschätzt
IV	neue TFP, Herbst	Totale Faktorproduktivität exogen geschätzt, Pro-Kopf-Arbeitszeit mit sinkendem Trend, leichte Absenkung der Partizipationsrate

Quelle: EU-Kommission

Die Auswirkungen der vier unterschiedlichen Berechnungsmethoden sind keinesfalls zu vernachlässigen. Die Strukturkomponente rangiert bei einer gesamten Nettokreditaufnahme von 44,8 Mrd. Euro, einer Budgetsensitivität von 0,248 je nach Verfahren und Version zwischen 19 und 35 Mrd. Euro im Jahr 2010 (Tabelle 3, Referenzszenarien).

Die von der Bundesregierung im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2011 errechneten Werte für Produktionslücke und Konjunkturkomponente stimmten mit keinem der hier errechneten Werte überein, obwohl ihre Wachstumsannahmen mit denjenigen der EU-Kommission durchaus vergleichbar waren. Ohne genauere Angaben über ihre Annahmen gab die Bundesregierung mit dem alten EU-Verfahren für 2011 eine Produktionslücke von -0,6 % des BIP und eine Konjunkturkomponente von -2,5 Mrd. Euro an. Im Spektrum der Schätzungen der vier Versionen des Verfahrens der EU-Kommission lag sie damit nicht. Dies zeigt, dass es nicht zu einer sklavischen Anwendung des (eines der) Verfahren(s) der EU-Kommission gekommen ist.

Tatsächlich gibt es noch viel mehr Spielräume für weitere Modifikationen. Solche hat die Gemeinschaftsdiagnose im Herbst 2010 unter expliziter Berufung auf das Verfahren der EU-Kommission durchgeführt – leider in intransparenter Art und Weise

(Tabelle 2).¹⁹ Zwar sind die Ergebnisse der GD aufgrund vorenthaltener Informationen nicht reproduzierbar; die angegebenen Änderungen bieten aber Anlass, dies als „Stand der Wissenschaft“ zu interpretieren, ähnliche Modifikationen vorzunehmen und somit wissenschaftlich begründbare Produktionslücken und strukturelle Defizite zu schätzen. Tabelle 2 informiert dabei über die Änderungen, während Tabelle 3a die Produktionslücken und Tabelle 3b die strukturellen Defizite darstellt. Dabei werden zunächst die Angaben der vier Referenzreihen aus Tabelle 1 berichtet, wobei noch nach Berechnungen mit jeweils zwei unterschiedlichen Datensätzen (Frühjahr und Herbst) unterschieden wird. Anschließend wird jede Referenz mit Änderungen nach Tabelle 2 modifiziert und die neue Berechnung – wieder getrennt nach Datensätzen – ausgewiesen. Insgesamt führt dies bei acht Modifikationen, vier Berechnungsmethoden und zwei Datensätzen zu $4 \times 2 \times 8 = 64$ unterschiedlichen Produktionslücken und strukturellen Defiziten. Hinzu kommen die acht unmodifizierten Referenzreihen ($4 \times 2 = 8$), so dass insgesamt hier 72 unterschiedliche strukturelle Defizite vorliegen. Abbildung 2 schließlich zeigt die Verteilung der strukturellen Defizite. Der strukturelle Teil des Budgetsaldos bei einer angenommenen tatsächlichen Nettokreditaufnahme von 44,8 Mrd. Euro rangiert nach den Berechnungen zwischen -44 und -13 Mrd. Euro und im Mittel bei -30 Mrd. Euro. Ein präzises Verfahren sieht anders aus.

¹⁹ Projektgruppe *Gemeinschaftsdiagnose*, Herbstgutachten. Deutschland im Aufschwung. Wirtschaftspolitik vor wichtigen Entscheidungen, München 2010, S. 44.

Tabelle 2: Szenarienübersicht

*Sensitivitätsuntersuchung auf Basis der GD, Herbst 2010
 "Stand der Wissenschaft"*

Nr.	Beschreibung	Weitere Änderungen
V	Bevölkerungswachstum	Rückgang um -0,4 % p.a. ab 2009
VIa	Arbeitszeit pro Kopf	Rückgang um -0,4 % p.a. ab 2009
VIb	Arbeitszeit pro Kopf	Ab 2011 konstant mit dem Wert von 2008
VIII	Partizipationsrate	Zunahme um +0,4 % p.a. ab 2009
VIII	Strukturelle Arbeitslosigkeit	Hodrick-Prescott-Filter auf Erwerbslosenquote nach VGR
IX	Investitionsquote	Investitionsquote konstant
X	Potenzial-senkende Effekte	simultane Änderungen von V, VIb, VIII und IX
XI	Totale Faktorproduktivität	Zunahme um +0,9 % p.a. ab 2009

**Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Angaben
 der Herbstprognose der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose**

Tabelle 3a: Produktionslückenschätzung 2010

Produktionslücken 2010			
I - Alte TFP	II - Alte TFP	III - Neue TFP	IV - neue TFP
Frühjahr	Herbst	Frühjahr	Herbst
	Referenz, Frühjahrsdaten		
-2,65	-2,40	-3,86	-3,62
	Referenz, Herbstdaten		
-1,47	-1,34	-1,82	-1,69
Modifikation V – geringeres Bevölkerungswachstum, Frühjahrsdaten			
-2,65	-2,4	-3,86	-3,62
Modifikation V – geringeres Bevölkerungswachstum, Herbstdaten			
-1,21	-1,08	-1,57	-1,44
Modifikation VIa – konstante Pro-Kopf-Stunden, Frühjahrsdaten			
-2,65	-2,66	-3,86	-3,87
Modifikation VIa – konstante Pro-Kopf-Stunden, Herbstdaten			
-1,47	-1,48	-1,82	-1,83
Modifikation VIb – sinkende Pro-Kopf-Stunden, Frühjahrsdaten			
-2,37	-2,36	-3,59	-3,58
Modifikation VIb – sinkende Pro-Kopf-Stunden, Herbstdaten			
-1,12	-1,11	-1,48	-1,47
Modifikation VII – steigende Partizipationsrate, Frühjahrsdaten			
-2,52	-2,26	-3,74	-3,48
Modifikation VII – steigende Partizipationsrate, Herbstdaten			
-1,56	-1,44	-1,92	-1,8
Modifikation VIII – NAWRU, Frühjahrsdaten			
-2,12	-1,87	-3,34	-3,09
Modifikation VIII – NAWRU, Herbstdaten			
-0,57	-0,44	-0,93	-0,8
Modifikation IX – konstante Investitionsquote, Frühjahrsdaten			
-2,65	-2,4	-3,86	-3,62
Modifikation IX – konstante Investitionsquote, Herbstdaten			
-1,47	-1,34	-1,82	-1,69
Modifikation X – Potenzial-senkende Effekte, Frühjahrsdaten			
-1,84	-1,83	-3,06	-3,05
Modifikation X – Potenzial-senkende Effekte, Herbstdaten			
0,04	0,04	-0,32	-0,32
Modifikation XI – höhere TFP, Frühjahrsdaten			
-3,52	-3,28	-4,74	-4,49
Modifikation XI – höhere TFP, Herbstdaten			
-1,94	-1,81	-2,61	-2,48

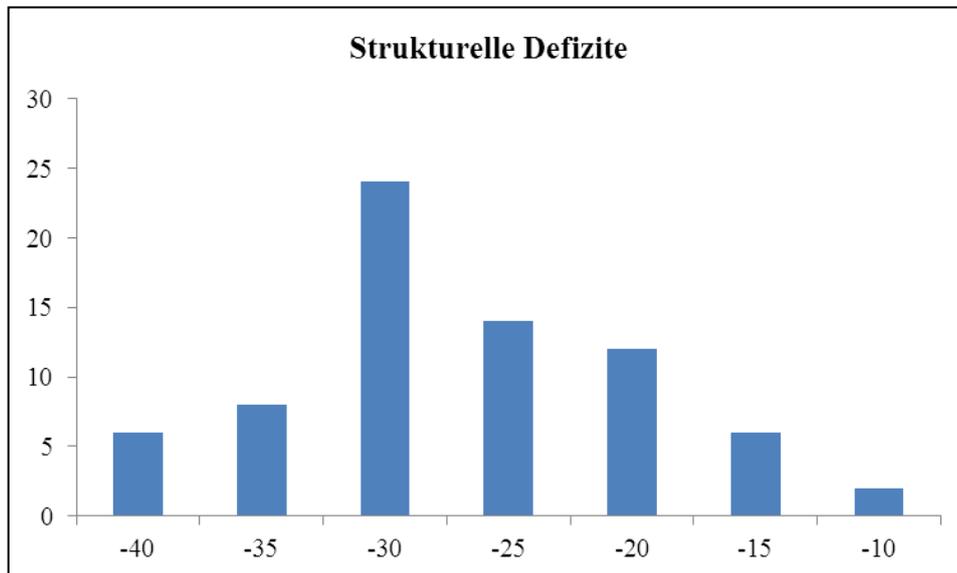
Quelle: EU-Kommission, eigene Berechnungen auf Basis der Angaben der Herbstprognose der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose.

Tabelle 3b: Strukturelle Defizite 2010

Strukturelle Defizite 2010			
I - Alte TFP	II - Alte TFP	III - Neue TFP	IV - neue TFP
Frühjahr	Herbst	Frühjahr	Herbst
	Referenz, Frühjahrsdaten		
-27,14	-28,77	-19,13	-20,74
	Referenz, Herbstdaten		
-34,76	-35,59	-32,52	-33,35
Modifikation V – geringeres Bevölkerungswachstum, Frühjahrsdaten			
-27,1	-28,8	-19,1	-20,7
Modifikation V – geringeres Bevölkerungswachstum, Herbstdaten			
-36,4	-37,2	-34,1	-35,0
Modifikation VIa – konstante Pro-Kopf-Stunden, Frühjahrsdaten			
-27,1	-27,1	-19,1	-19,1
Modifikation VIa – konstante Pro-Kopf-Stunden, Herbstdaten			
-34,8	-34,7	-32,5	-32,5
Modifikation VIb – sinkende Pro-Kopf-Stunden, Frühjahrsdaten			
-29,0	-29,0	-20,9	-21,0
Modifikation VIb – sinkende Pro-Kopf-Stunden, Herbstdaten			
-37,0	-37,0	-34,7	-34,8
Modifikation VII – steigende Partizipationsrate, Frühjahrsdaten			
-28,0	-29,7	-19,9	-21,7
Modifikation VII – steigende Partizipationsrate, Herbstdaten			
-34,2	-35,0	-31,9	-32,6
Modifikation VIII – NAWRU, Frühjahrsdaten			
-30,6	-32,2	-22,6	-24,3
Modifikation VIII – NAWRU, Herbstdaten			
-40,4	-41,3	-38,2	-39,0
Modifikation IX – konstante Investitionsquote, Frühjahrsdaten			
-27,1	-28,8	-19,1	-20,7
Modifikation IX – konstante Investitionsquote, Herbstdaten			
-34,8	-35,6	-32,5	-33,4
Modifikation X – Potenzial-senkende Effekte, Frühjahrsdaten			
-32,4	-32,5	-24,4	-24,5
Modifikation X – Potenzial-senkende Effekte, Herbstdaten			
-44,2	-44,2	-42,0	-42,0
Modifikation XI – höhere TFP, Frühjahrsdaten			
-21,4	-23,0	-13,2	-14,9
Modifikation XI – höhere TFP, Herbstdaten			
-31,7	-32,6	-27,4	-28,2

Quelle: EU-Kommission, eigene Berechnungen auf Basis der Angaben der Herbstprognose der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose.

Abbildung 2: Histogramm der strukturellen Defizite 2010



Quelle: EU-Kommission, eigene Berechnungen auf Basis der Angaben der Herbstprognose der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose.

D. Gestaltungsanfälligkeit in der Praxis: Die Nutzung der Spielräume durch die Bundesregierung

Wie die vorstehenden Ausführungen verdeutlicht haben sollten, gibt es im weit gesteckten Rahmen der wissenschaftlich zulässigen Ausprägungen „des“ Verfahrens der EU-Kommission riesige Ermessensspielräume. In Kenntnis der Auswirkungen unterschiedlicher Modifikationen können diese für politische Zwecke instrumentalisiert werden, ohne dass dies juristisch zu beanstanden wäre. Beispielsweise kann das Verfahren so gewählt oder im Zeitablauf modifiziert werden, dass es zu einem bestimmten Zeitpunkt die budgetären Spielräume vergrößert. So sah sich die Bundesregierung während des Haushaltsverfahrens 2011 mehrfach dem Vorwurf der „Trickserei“ bei der Schuldenbremse ausgesetzt. Allerdings erscheint das Vorgehen der Bundesregierung im formal juristischen Sinne insgesamt durchaus korrekt gewesen zu sein; verantwortlich sind vielmehr die im Rahmen des gewählten Vorgehens bei der Schuldenbremse automatisch entstehenden Unklarheiten und Gestaltungsmöglichkeiten.

Aus Gründen der Transparenz und Glaubwürdigkeit höchst problematisch war dennoch, dass die Bundesregierung das von ihr konkret verwendete Verfahren zur Konjunkturbereinigung zunächst in keiner Weise transparent gemacht hat. In der ursprünglichen Begründung für den Haushaltsentwurf und auch im Finanzplan befanden sich zwar Tableaus, in denen die für 2011 und die nächsten Jahre im Übergangszeitraum auf der Basis des strukturellen Defizits des Jahres 2010 berechneten zulässigen strukturellen Defizite sowie die Konjunkturkomponenten ausgewiesen waren. Allerdings fehlten jegliche konkreten Angaben über die verwendeten Verfahren; es fand sich nicht einmal das Wort Budgetsensitivität, geschweige denn Erläuterungen zu deren Bestimmung. Einige zusätzliche Informationen übermittelte die Bundesregierung erst auf Anfrage von Abgeordneten des Haushaltsausschusses, aber auch hier blieben die – wie in Abschnitt C demonstriert – entscheidenden Details im Dunkeln.

Eine bewusste Manipulation zur Eröffnung von budgetären Spielräumen, ursprünglich noch mit dem Ziel, die Steuersenkungen aus dem Koalitionsvertrag möglichst vollständig umzusetzen, war die Umwandlung des Zuschusses an die Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2010 von einem Darlehen in einen direkten Zuschuss ohne Rückzahlungsverpflichtung. Das Darlehen wäre im Rahmen der für die Schuldenbremse relevanten VGR nicht defizitrelevant geworden, da der Auszahlung an die Arbeitsagentur ein entsprechender Vermögenswert, nämlich die Forderung gegen die Bundesagentur gegenüber gestanden hätte. Die Umwandlung dagegen erhöhte das tatsächliche Defizit des Jahres 2010 und damit bei gegebenem sonstigem Defizit auch das strukturelle Defizit in diesem Jahr. Dieses strukturelle Defizit wiederum dient jedoch der Berechnung des für die Jahre 2011 bis 2015 im Übergangszeitraum jeweils zulässigen Defizits, in dem es in sechs gleich großen Schritten von je einem Sechstel des Ausgangswertes auf den im Jahr 2016 noch zulässigen Endwert von 0,35 % des BIP oder etwa 10 Mrd. Euro reduziert wird. Durch die trickreiche Erhöhung des Ausgangsdefizits wurde der Startwert erhöht, was gleichzeitig auch im Übergangszeitraum erhöhte zulässige strukturelle Defizite ermöglichte (Sprungschanzeneffekt), wobei das erhöhte Defizit des Jahres 2010 im Jahre 2011 durch die Ausgestaltung als Darlehen automatisch und ohne, dass wirkliche Konsolidierungsschritte erforderlich gewesen wären, wieder verschwand.

Mittlerweile sind die aus dieser Manipulation resultierenden Spielräume zwar so gut wie verschwunden. Zum einen reduzierte sich aufgrund der guten Beschäftigungsent-

wicklung der Zuschussbedarf an die Bundesagentur von über 16 Mrd. Euro auf nur noch 6,9 Mrd. Euro. Zum anderen passte die Bundesregierung konzeptionell konsistent die Budgetsensitivitäten an, indem für das Jahr 2010 ein höherer Wert unter Einbeziehung des Teils der Konjunkturkomponenten, der auf die BA entfiel, von insgesamt 0,248 angesetzt wurde, während für die Folgejahre der niedrigere Wert von 0,16, der alleine für den Bundeshaushalt gilt, zum Tragen kommt. Durch die resultierende höhere Konjunkturkomponente im Jahr 2010 wird das strukturelle Ausgangsdefizit um gut 4 Mrd. Euro vermindert, so dass der verbliebene höhere Ausgangswert minimal ist. Hinzu kommt, dass die Bundesregierung den höheren Ausgangswert durch die statistisch nicht zwingende und eher ungewöhnliche Verbuchung der Einmaleinnahmen aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen in Höhe von 4 Mrd. Euro als strukturelle Defizitminderung verringert hat. Der „Sprungschanzeneffekt“ ist mithin nicht mehr gegeben. Das ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die Bundesregierung ursprünglich versucht hatte, durch den Sprungschanzeneffekt und damit durch Buchungstricks budgetäre Spielräume für ihre steuerpolitischen Pläne zu generieren.

Tatsächlich wurde der Sprungschanzeneffekt dann in anderem Zusammenhang doch noch relevant. Die Bundesregierung passte nämlich für den Haushalt 2011 die Einnamenschätzung sowie die komplette Berechnung der Konjunkturkomponenten und strukturellen Defizite an die verbesserte gesamtwirtschaftliche Situation an – nicht jedoch die entsprechenden Schätzungen für das Jahr 2010. Rechtlich bestand zu einer solchen Anpassung wohl auch keine Verpflichtung; hier fand sich vielmehr eine Regelungslücke, weil versäumt worden war, festzulegen, wie und wann auf welcher Datenbasis genau das strukturelle Ausgangsdefizit für das Jahr 2010 festzustellen sei. Durch diesen Trick gelang es der Bundesregierung, die Schuldenbremse im Soll für das Jahr 2011 nicht nur genau einzuhalten, sondern sie sogar um knapp fünf Mrd. Euro zu übererfüllen.

Eine weitere Merkwürdigkeit war, dass die Bundesregierung laut eigenem Bekunden beim Haushalt 2010 mit dem alten EU-Verfahren gerechnet hat, weil angeblich die technische Umstellung auf das neue Verfahren noch nicht bewältigt werden konnte. Dies ist mehr als unglaubwürdig, denn das neue Verfahren war seit dem Frühjahr 2010 bekannt, und die Umstellung auf die Herbstversion dieses Verfahrens ist nach Veröffentlichung der Details durch die EU-Kommission im Internet eine Angelegenheit von wenigen Stunden, vielleicht einem Arbeitstag, gewesen. Im Zuge der Aufstellung der

Eckwerte für den Bundeshaushalt 2012 gewann die Bundesregierung dadurch zusätzliche Spielräume, indem sie die Berechnung der Produktionslücken dann auf das neue EU-Verfahren umstellen konnte. So erhöhte sich die geschätzte negative Produktionslücke des Jahres 2011 betragsmäßig von 0,6 % des BIP auf 1,0 % des BIP, obwohl gleichzeitig die Prognose für das BIP-Wachstum des Jahres 2011 von 1,8 % auf 2,3 % angehoben wurde – die konjunkturelle Verbesserung führte aufgrund der Umstellung des Verfahrens also paradoxerweise zu einer spürbaren Erhöhung des konjunkturbedingt zulässigen Defizits.

Insgesamt bestätigt das bisherige Verhalten der Bundesregierung also eindeutig die Vermutung, dass es bei Verwendung solch technisch komplizierter Verfahren fast zwangsläufig zu Intransparenzen und der Nutzung von Gestaltungsspielräumen kommen wird, recht gut. Zwar veröffentlicht das Finanzministerium auch als Reaktion auf die beständige Kritik seit Frühjahr 2011 endlich Daten und Ergebnisse.²⁰ Von der Transparenz der EU-Kommission, die den Programmtext für ihre Berechnungen inklusive Datensätzen komplett ins Internet stellt, ist das BMF allerdings immer noch ein ganzes Stück entfernt. Was die Ausnutzung des Sprungschancen-Effektes angeht, so hat die Bundesregierung diese Gestaltung trotz massiver Proteste einflussreicher Institutionen, u.a. vom Sachverständigenrat und Bundesbank,²¹ nicht rückwirkend korrigiert, was angesichts der damit verbundenen negativen makroökonomischen und finanzpolitischen Wirkungen auch durchaus gerechtfertigt erschien.²² Dennoch: Eine transparente und glaubwürdige Implementation von Fiskalregeln sieht anders aus.

²⁰ Im Internet unter http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4322/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Wirtschaftspolitik/1103311a7001.html?__nnn=true (Stand November 2011).

²¹ Vgl. zur Kritik unter anderem *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Chancen für einen stabilen Aufschwung. Jahresgutachten 2010/2011, Wiesbaden, 2010; *Deutsche Bundesbank*, Anforderungen an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel, Monatsbericht Januar 2011, S. 59-64.

²² *IMK, OFCE, WIFO* (Fußn. 3).

E. Das Risiko pro-zyklischer Politik

I. Das Grundproblem aller Defizitregeln: Budgetdefizite sind endogen und politisch kaum steuerbar

Die Schuldenbremse gibt für die strukturellen Defizite eine Vorgabe von 0,35 % (Bund) bzw. 0 % (Länder). Wie bereits beim Stabilitäts- und Wachstumspakt werden damit verbindliche Ziele für die Defizite als Anteil an der Wirtschaftsleistung vorgegeben. Mathematisch lässt sich dies allgemein in folgende einfache Formel fassen.

$$\text{Zieldefizit}_t = \frac{E_t(Y_t) - A_t}{Y_t} \quad (5)$$

Ob dieses Zieldefizit allgemeiner oder struktureller – d.h. um konjunkturelle Einflüsse bereinigt – Natur ist, sei hier zunächst vernachlässigt. Wichtig hingegen ist die funktionale Abhängigkeit der Einnahmen E von der Wirtschaftsleistung Y , während die Ausgaben A weniger stark abhängig sind und daher hier zur Vereinfachung auch nicht funktional abhängig dargestellt wurden.

In einem konjunkturellen Aufschwung (Y steigt) ergeben sich nun zwei wesentliche Effekte: Erstens wird der Nenner des Bruches größer als vorher und damit bei gegebenen Einnahmen und Ausgaben sinkt das Defizit automatisch. Zweitens steigen jedoch gerade die Staatseinnahmen zusätzlich an, so dass das Defizit bei gegebenen Ausgaben auch im Zähler absolut reduziert wird. Beide Effekte vermindern bzw. erhöhen das realisierte Defizit in einem Aufschwung bzw. Abschwung automatisch. Setzt sich eine Regierung nun das Ziel, ihr Zieldefizit in jeder Periode zu erreichen, so heißt dies, dass die Ausgaben im Aufschwung mitsteigen dürfen, während sie im Abschwung gekürzt werden müssen. Die eigentliche Absicht einer Fiskalregel, eine pro-zyklische Ausgabenentwicklung zu vermeiden, wird dadurch konterkariert. Hinzu kommt noch die Tatsache, dass sowohl die BIP- als auch die Einnahmenschätzungen in der Regel mit Unsicherheiten behaftet sind, so dass sich auch für die Überwachung der Einhaltung der Regel in der Haushaltsausführung des laufenden Haushaltsjahres erhebliche Schwierigkeiten ergeben. Selbst nach Abschluss der Haushaltsrechnung kommt es immer wieder zu starken Datenrevisionen z.B. des BIP, was auch ex-post weitere Un-

sicherheit mit sich bringt. Wird wie bei der deutschen Schuldenbremse das potentielle BIP statt des tatsächlichen BIP zur Bestimmung des Defizitziels verwendet, so wird das Problem der Pro-Zyklus zwar gedämpft, jedoch nicht beseitigt,²³ wie im Folgenden gezeigt wird.

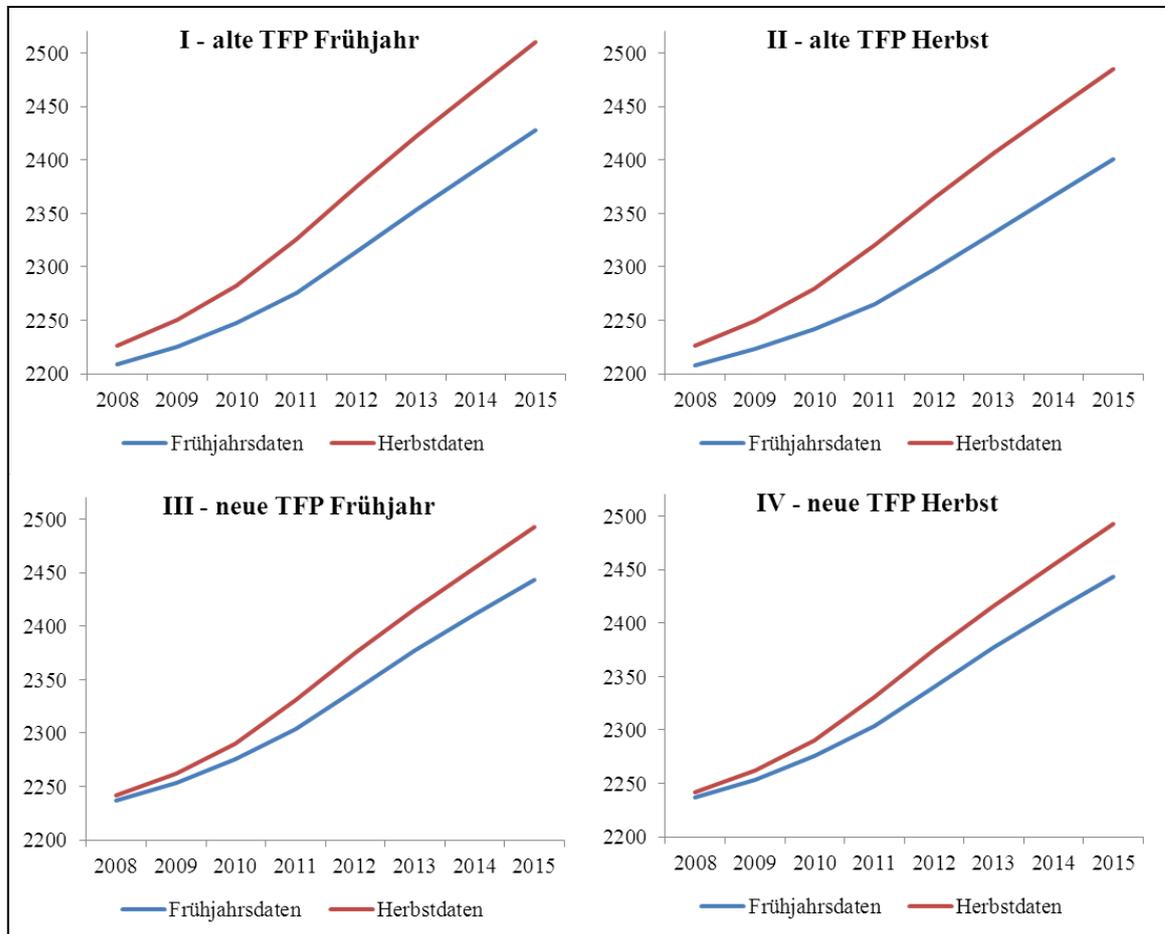
II. Das Problem der starken Revisionsanfälligkeit des „Produktionspotenzials“

Das von der Bundesregierung verwendete Verfahren ist nicht nur sehr ungenau und gestaltungsanfällig; seine Anwendung führt auch zu einer tendenziell pro-zyklischen Finanzpolitik im Sinne einer Konterkarierung der automatischen Stabilisatoren. Im Aufschwung fällt das zulässige Defizit tendenziell zu groß aus und heizt damit die Konjunktur zusätzlich an; im Abschwung werden die Defizite zu gering bemessen und dämpfen die Konjunktur zusätzlich.

Die Pro-Zyklus des Verfahrens lässt sich für das Jahr 2010 besonders gut veranschaulichen. Hier liegen zwei unterschiedliche Datensätze vor, und zwar die der Herbst- und der Frühjahrsprognose 2010 der EU-Kommission. Die Daten unterscheiden sich stark voneinander. Von der Frühjahrs- zur Herbstprognose 2010 der EU-Kommission verbesserten sich die konjunkturelle Lage und die Aussichten erheblich, so dass zum Beispiel die Prognosen für das reale BIP im Jahr 2010 um 60,8 Mrd. Euro und für das Jahr 2011 um 75,5 Mrd. Euro angehoben wurden (zu konstanten Preisen). Die veränderte Datenlage führt in allen vier Versionen zu einer deutlichen Anhebung des Produktionspotenzials um 2-4 %, wie Abbildung 3 zeigt.

²³ Vgl. dazu ausführlich *Barry Anderson, Joseph J. Minarik, Design Choices for Fiscal Policy Rules*, OECD journal on budgeting, Vol. 5, No. 4, 2006, S. 159-208.

Abbildung 3: Veränderte Produktionspotenziale bei veränderter Datenlage und sonst konstanter Spezifikation



Quelle: EU-Kommission, eigene Berechnungen.

Tabelle 4: Pro-zyklische Revision und Schwächung der automatischen Stabilisatoren

Eine Revision der BIP-Prognose um 46,9 Mrd. Euro (2,4 % nominales Wachstum) 2010 und 73,1 Mrd. Euro (kumuliert 3,4 % nominales Wachstum) 2011 führt zu einer...

		Veränderung des Potenzials in Mrd. Euro	Veränderung der Produktions- lücke in Mrd. Euro	Veränderung des strukturellen Defizits in Mrd. Euro	Veränderung des strukturellen Defizits bei konstantem Potenzial in Mrd. Euro ⁴	pro-zyklischen Abweichung aufgrund endogener Potenzialver- änderung in Mrd. Euro
I Alte TFP Frühjahr	2010	17,4	29,5	7,3	14,8	7,5
	2011	45,1	27,9	4,5	13,9	9,4
II Alte TFP Herbst¹	2010	20,5	26,4	6,6	14,8	8,2
	2011	49,7	23,3	3,7	13,8	10,1
III Neue TFP Frühjahr²	2010	-5,0	51,9	12,9	15,0	2,1
	2011	18,1	55,0	8,8	14,1	5,3
IV Neue TFP Herbst³	2010	-1,9	48,8	12,1	15,0	2,9
	2011	22,8	50,3	8,0	14,0	6,0

Berechnungen basieren auf nominalen Zahlen.

¹ Änderungen in Pro-Kopf-Stunden und Partizipationsrate

² Änderungen in der TFP

³ Änderungen in Pro-Kopf-Stunden, Partizipationsrate und TFP

⁴ Produkt aus prozentualer Revision, Budgetsensitivität und Produktionspotenzial mit Frühjahrsdaten

Quelle: EU-Kommission, eigene Berechnungen.

Je nach Verfahren hat dies erhebliche quantifizierbare Auswirkungen auf die Schätzungen für das nominale BIP und Produktionspotenzial. Am wenigsten konjunkturabhängig ist das Neue Verfahren in der Frühjahrsversion. Dort führt die Anhebung der BIP-Prognose um 46,9 Mrd. Euro im Jahr 2010 bzw. 73,1 Mrd. Euro zu einer Anhebung der Potenzialschätzung um -5 Mrd. Euro bzw. 18 Mrd. Euro. Die stärkste Konjunkturabhängigkeit weist dagegen das Alte Verfahren in der Herbstversion auf. Dort gehen mit 20,5 Mrd. Euro bzw. 49,7 Mrd. Euro weit über 50 % bzw. über 70 % der Erhöhung des BIP in das Potenzial. Das heißt, dass das Potenzial selbst stark steigt, weil die Konjunktur besser läuft.

Diese Konjunkturabhängigkeit des Potenzials ist nicht etwa eine lediglich akademisch relevante Detailinformation, sondern erlangt im Kontext der Schuldenbremse des Bun-

des unmittelbare praktische Relevanz für die Haushaltspolitik: Auf Basis der neuen Potenzialwerte müssen in Kombination mit den neuen BIP-Werten neue Produktionslücken berechnet werden, deren Multiplikation mit der jeweils relevanten Budgetsensitivität (0,248 im Jahr 2010 und 0,16 im Jahr 2011) nun wieder zu veränderten Konjunkturkomponenten führt. Diese Veränderung rangiert zwischen 6,6 Mrd. Euro (2010) und 3,7 Mrd. Euro (2011) im Alten Verfahren in der Herbstversion und 12,9 Mrd. Euro (2010) und 8,8 Mrd. Euro (2011) im Neuen Verfahren in der Frühjahrsversion. D.h. der prognostizierte Konjunkturaufschwung führt in den unterschiedlichen Versionen zu einer jeweils sehr unterschiedlichen Reduktion der konjunkturbedingt zulässigen Defizite.

Die auf diese Art ermittelte konjunkturbedingt erforderliche Haushaltskonsolidierung korrespondiert aber nicht mit den tatsächlichen konjunkturbedingten Auswirkungen des prognostizierten höheren Wachstums auf die öffentlichen Haushalte. Denn diese hängen unmittelbar von der prognostizierten Erhöhung des tatsächlichen BIP bei konstantem Potenzialpfad ab und fallen damit entsprechend bedeutend höher aus. Das führt in einer konjunkturellen Erholungsphase dazu, dass je nach Verfahren und Version die konjunkturbedingt erforderliche Haushaltskonsolidierung mehr oder weniger deutlich zu gering bemessen wird; die Finanzpolitik lässt die automatischen Stabilisatoren nicht voll wirken und ist in diesem Sinne pro-zyklisch zu expansiv ausgerichtet bzw. bei einem Abschwung analog dazu pro-zyklisch zu kontraktiv.

In den hier durchgeführten Simulationen liegt der Effekt in einer sehr relevanten Größenordnung: Im Fall des pro-zyklischsten Alten Verfahrens in der Herbstversion würden dem Bund kumuliert für 2010 und 2011 immerhin 17 Mrd. Euro zu große konjunkturelle Spielräume zugestanden, im Falle des am wenigsten pro-zyklischen Neuen Verfahrens in der Frühjahrsversion wären es immerhin noch knapp 7,5 Mrd. Euro. Genau umgekehrt verhielte es sich im Abschwung, in dem der Bundeshaushalt zu geringe konjunkturelle Spielräume eingeräumt bekäme und damit pro-zyklisch den Abschwung verstärken müsste. Die automatischen Stabilisatoren werden so je nach Verfahren um 15-70 % geschwächt.

III. Simulation eines zukünftigen Konjunkturabschwungs²⁴

Die Frage der Auswirkung der so konzipierten Schuldenbremse für die Zukunft der Budgetpolitik auf Bundesebene wird insbesondere dann bedeutend, falls Deutschland – gegenwärtig nicht eben unwahrscheinlicher Weise – in eine erneute konjunkturelle Schwächephase einträte. Nach Wissen der Autoren gibt es keine ex-ante Simulationen der Auswirkungen eines solchen Szenarios im Rahmen der Schuldenbremse. Simulationen gab es – wenn überhaupt – nur auf europäischer Ebene im Zusammenhang mit der Frage der Potenzialschätzung.²⁵ Ein so leichtfertiges Vorgehen ist vor dem Hintergrund der Einführung einer Regel von Verfassungsrang vollkommen unverständlich. Aus ökonomischer Sicht kommt es insbesondere in einer Konjunkturkrise zentral darauf, dass die automatischen Stabilisatoren angemessen arbeiten können – zumal anderweitig ohne Inanspruchnahme der Ausnahmenregelung keine diskretionären Maßnahmen mehr möglich sind.

In der derzeitigen Situation – das strukturelle Defizit 2011 liegt weit unterhalb des laut Abbaupfad zulässigen Defizits – sollte nicht vergessen werden, dass dies – wie gezeigt – auf zwei ganz wesentliche Ursachen zurückzuführen ist: Zum einen profitierte die Bundesregierung aufgrund der in den Konjunkturbereinigungsverfahren angelegten Prozyklik bislang von der guten Konjunktur. Zum anderen wurde das Ausgangsdefizit des Abbaupfades im Frühjahr 2010 mit bescheidenen konjunkturellen Aussichten und der alten TFP-Methode bestimmt, so dass es mit -2,2 % sehr hoch ausfiel (Sprungschanzeneffekt). Die Bundesregierung kam seither nicht in die Situation, den ihr zustehenden Kreditrahmen auszunutzen; die entstandenen Spielräume wurden stattdessen beständig größer. In einem erneuten Abschwung kann sich diese positive Dynamik jedoch leicht in ihr Gegenteil verkehren, was im Folgenden anhand einer Simulation gezeigt werden soll.

Die Simulation unterteilt sich in unterschiedliche Schritte. Zunächst müssen die gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten für einen erneuten Konjunkturabschwung (IMK-Risiko) gegenüber einem Referenzszenario (IMK-Basis) festgelegt werden. Diesem

²⁴ Die folgende Analyse beruht auf Berechnungen, die im Rahmen der IMK-Steuerschätzung vom Mai 2011 durchgeführt wurden in *Achim Truger, Henner Will, Dieter Teichmann* (Fußn. 4).

²⁵ *Francesca D'Auria, Cécile Denis, Karel Havik, Kieran Mc Morrow, Christophe Planas, Rafal Raciborski, Werner Röger, Alessandro Rossi* (Fußn. 17).

Schritt folgt eine Steuerschätzung, die unter sonst gleichen Bedingungen von Ausgaben und sonstigen Einnahmen der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes einen Wert für die erforderliche Nettokreditaufnahme gibt. Dann werden die Konjunkturkomponenten dynamisch mit sich verändernden Stützzeiträumen berechnet um schließlich vom Gesamtdefizit die Konjunkturkomponente abzuziehen.

Tabelle 5: Eckdaten der Steuerschätzungen

	2011		2012		2013		2014		2015	
	IMK-Basis	IMK-Risiko								
BIP nominal	3,8	3,8	3,2	2,4	3,2	1,3	3,2	1,8	3,2	3,0
BIP real	2,7	2,7	1,7	1,0	1,5	0,0	1,5	0,5	1,5	1,5
Bruttolohn- und Gehaltsumme	2,8	2,8	3,3	3,0	3,0	2,0	2,5	1,8	2,5	1,8
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	8,2	8,2	4,8	1,8	5,0	0,8	5,0	2,0	5,0	4,0
Modifizierte letzte inländische Verwendung	2,7	2,7	2,0	1,9	2,0	1,3	1,9	1,4	1,9	1,7

Quelle: IMK-Steuerschätzung²⁶

In der Tabelle 5 sind die Annahmen des Risikoszenarios für die gesamtwirtschaftlichen Eckdaten im Vergleich mit dem Basisszenario wiedergegeben. Unterstellt wird gegenüber der deutlichen konjunkturellen Abschwächung im Jahr 2012 ein im selben Jahr beginnender kräftigerer wirtschaftlicher Einbruch, der dann in den Jahren 2013 und 2014 in eine Stagnationsphase mündet und erst im Jahr 2015 wieder das Wachstum des realen BIPs des Referenzszenarios erreicht. Den Erfahrungen der Vergangenheit folgend wurden die zentralen Eckdaten modifiziert: Am stärksten reagieren die Unternehmens- und Vermögenseinkommen, während die Bruttolohn- und -gehaltsumme sich zeitverzögert und deutlich schwächer nach unten anpasst. Die modifizierte letzte inländische Verwendung entwickelt sich auch spürbar schwächer, wobei die Abschwächung hauptsächlich von der Abschwächung des privaten Konsums bestimmt wird.

²⁶ Achim Truger, Henner Will, Dieter Teichmann (Fußn. 4).

Demgegenüber ist angenommen worden, dass sich Staatskonsum und öffentliche Investitionen nicht anpassen – gemessen an der Vergangenheit eher eine optimistische Annahme.

Tabelle 6 gibt die Steuer-Schätzergebnisse des BMF, des IMK-Basis- und IMK-Risikoszenarios wider. Zur Vereinfachung wurden im Risikoszenario nur die Gemeinschaftssteuern und die Gewerbesteuer detailliert geschätzt. Bei den reinen Bundessteuern und den Gemeindesteuern (ohne Gewerbesteuer) wurde eine Elastizität zum nominalen BIP von 0,5 unterstellt. Bei den Zöllen wurde aufgrund des zu erwartenden Importrückgangs ein leichter Rückgang angenommen.

Tabelle 6: Ergebnis der Steuerschätzungen für den Bund in Mrd. Euro

Steuereinnahmen des Bundes			
	BMF	IMK-Basis	IMK-Risiko
<i>Mai Schätzung 2011</i>			
2010	226	226	226
2011	237	234	234
2012	247	244	241
2013	255	256	247
2014	265	265	252
2015	274	275	258

Quellen: Arbeitskreis Steuerschätzung; IMK-Steuerschätzung

Erwartungsgemäß ergeben sich im Vergleich zum Basisszenario beträchtliche Mindereinnahmen für den Bund. Im ersten Jahr der schwächeren Wirtschaftsentwicklung, nämlich 2012, fallen sie mit 3,3 Mrd. Euro noch moderat aus; sie erhöhen sich dann jedoch als Folge des starken Konjunkturerinbruchs rasch auf 13,5 Mrd. Euro im Jahr 2014 und 17,0 Mrd. Euro im Jahr 2015. Bis zum Jahr 2015 kumulieren sich die Mindereinnahmen gegenüber dem Basisszenario auf 42,6 Mrd. Euro. Die Perspektiven für den Bund würden sich dramatisch verschlechtern.

Aus den Eckwerten der Bundesregierung für den Bundeshaushalt und dem Finanzplan bis 2015 Haushaltsentwicklung sowie der Berechnungen für die Vorgaben der Schul-

denbremse ergibt sich für die Jahre 2012 bis 2014 ein jährlicher Spielraum von etwa 10 Mrd. Euro. Aufgrund einer unterstellten stärkeren Ausgabenentwicklung und noch nicht hinreichend konkretisierter Konsolidierungsmaßnahmen vermindert sich der Spielraum im Jahr 2015 auf knapp 9 Mrd. Euro (Abbildung 4). Es ist wichtig zu betonen, dass die sich ergebenden Spielräume nicht etwa durch besondere zusätzliche diskretionäre Konsolidierungsmaßnahmen der Bundesregierung „erarbeitet“ worden sind, sondern dem wie bereits angeführt vor allem dem Konjunkturaufschwung und der legalen Ausnutzung der Gestaltungsmöglichkeiten – Sprungschanzeneffekt und TFP-Methodenwechsel – geschuldet sind. Die sich ergebenden Spielräume haben zu durchaus unterschiedlichen finanzpolitischen Vorschlägen geführt: Mancherorts wurde die Forderung nach zusätzlichen Steuersenkungen laut, während von Seiten der SPD-Opposition im Bundestag, dem Bundesrechnungshof und der Deutschen Bundesbank die Forderung nach einer Eliminierung der Spielräume durch rückwirkende Neuberechnung des Sockeldefizits und/oder einen Verzicht auf die Umstellung auf das neue EU-Verfahren erhoben wurde. Auch die Verwendung als Puffer für den Fall eines mittelfristig drohenden wirtschaftlichen Abschwungs wurde empfohlen. Die Berechtigung dieses Vorschlags kann sehr gut anhand der Auswirkungen des unterstellten Risikoszenarios auf den Bundeshaushalt verdeutlicht werden. Dabei sind neben den bereits dargestellten Auswirkungen der unterstellten wirtschaftlichen Abschwächung auf die Steuereinnahmen des Bundes auch die komplexen Rückwirkungen der Wirtschaftsentwicklung auf die im Rahmen der Schuldenbremse zulässigen Haushaltsdefizite zu berücksichtigen.

Um diese Effekte mit einzufangen, ist wie folgt vorgegangen worden: Zunächst wurden für das Basisszenario die Schätzungen für Produktionspotenzial, Produktionslücke und Konjunkturkomponente von 2012 bis 2015 in möglichst enger Anlehnung an die vom BMF publizierten Ergebnisse vorgenommen.²⁷ Mit denselben Methoden wurden dann auch Schätzungen für das Risikoszenario vorgenommen. Dabei wurde die Annahme getroffen, dass der Bundesregierung zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung die wirt-

²⁷ Siehe Fußn. 20. Das Bundesfinanzministerium publiziert lediglich Zeitreihen. Aus diesen sind leider keine wirklichen Rückschlüsse auf die Spezifikationen möglich. Darüber hinaus ist nicht klar, welche Werte durch den Schätzprozess bestimmt wurden und welche tatsächlich als exogen in die Schätzungen eingeflossen sind. Zwar sind die seit Frühjahr 2011 so publizierten Reihen schon ein Fortschritt gegenüber der Herangehensweise des Bundesfinanzministeriums in den Jahren 2009 und 2010, wo nicht einmal die Datenreihen publiziert wurden. Warum das Bundesfinanzministerium aber nach wie vor ablehnt, analog zur EU-Kommission Daten und Programm der Schätzung zu veröffentlichen, um so eine wissenschaftliche Auseinandersetzung zu ermöglichen, ist unklar.

schaftliche Entwicklung für das Jahr der Haushaltsaufstellung und das jeweils folgende Haushaltsjahr gemäß den Vorgaben des Risikoszenarios bekannt ist. Dadurch verschlechtern sich schrittweise die wirtschaftlichen Aussichten gegenüber dem Basisszenario, und die Schätzungen zum Produktionspotenzial, zur Produktionslücke und zur Konjunkturkomponente werden von Jahr zu Jahr angepasst. Mögliche Prognoseirrtümer und damit notwendige Buchungen auf dem Kontrollkonto wurden aus Vereinfachungsgründen ausgeschlossen.

Tabelle 7: Eckwerte zur Potenzialberechnung und Änderungen gegenüber dem EU-Verfahren

Zentrale Eckwerte für die Potenzialberechnung¹, EU-Verfahren Stand November 2010; IMK-Basis-Szenario und -Risikoszenario

	EU Basis Risiko Arbeitsstunden pro Kopf			EU Basis Risiko reales BIP			EU Basis Risiko reale Investitionen			EU Basis Risiko harmonisierte Arbeitslosenquote in %			EU Basis Risiko Erwerbstätige			EU Basis ² Risiko ² Erwerbsbevölkerung		
2010	1,5	2,1	2,1	3,7	3,6	3,6	6,0	6,0	6,0	7,3	7,7	7,3	0,3	0,5	0,5	-0,2	-0,4	-0,4
2011	0,2	0,2	0,2	2,3	2,7	2,7	6,0	8,7	8,7	6,7	7,0	6,7	0,7	1,2	-0,2	0,2	-0,1	-0,1
2012	-0,1	-0,4	-0,6	2,0	1,7	1,0	5,0	4,4	0,4	6,3	6,5	6,3	0,4	0,3	-0,5	0,1	-0,2	-0,2
2013			-0,4			0,0			-1,4			6,6			-0,7	-0,2	-0,3	-0,3
2014			-0,2			0,5			1,2			6,9			0,1	-0,3	-0,4	-0,4
2015			0,4			1,5			2,2			6,8			0,1	-0,4	-0,5	-0,5

¹ Weitere Abweichungen von der EU-Referenz: Kapitalstock ab 2013 mit Abschreibungsrate von 5 %; Verlängerung der Totalen Faktorproduktivität ab 2016 mit 0,8%

² Den Angaben des BMF folgend.

Quelle: EU-Kommission, BMF, IMK-Steuerschätzung

Tabelle 7 zeigt zunächst die vom IMK verwendeten wesentlichen Eckwerte für die Berechnung des Produktionspotenzials im Basis- und Risikoszenario im Vergleich zu den von der EU-Kommission verwendeten Werten. Dabei wurde im Rahmen der IMK-Prognose versucht, den Schätzungen des Bundesfinanzministeriums – die leider nicht vollständig reproduzierbar sind – so nahe wie möglich zu kommen. Das Verfahren der EU-Kommission lässt sich als Programm aus dem Internet herunterladen.²⁸

Zur Simulation der Aufstellung der Haushalte wird der Stützzeitraum um jeweils eine Periode erweitert. Im Jahr 2011 reicht er für das Haushaltsjahr 2012 bis 2012 und schätzt bis 2015 in der mittleren Frist, für das Haushaltsjahr 2013 reicht er bis 2013 und schätzt bis 2016 usw.

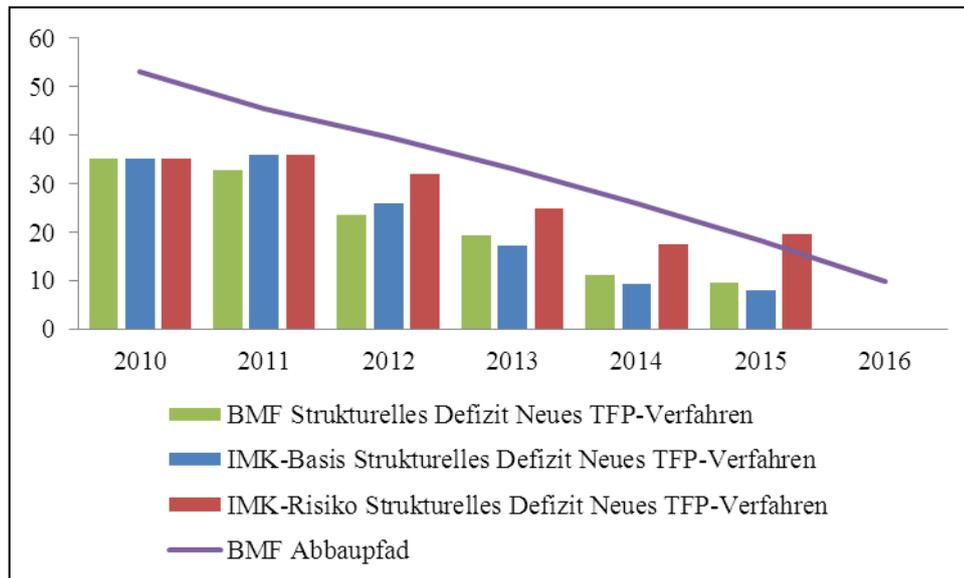
²⁸ Alle Spezifikationen und Daten finden sich unter <http://circa.europa.eu/Public/irc/ecfin/outgaps/library> (Stand: November 2011).

Neben den in Tabelle 7 dokumentierten Abweichungen und Erweiterungen des Datensatzes wurde für den Kapitalstock ab 2013 eine Abschreibungsrate von 5 % angenommen und die totale Faktorproduktivität mit 0,8 % Wachstum fortgeschrieben. Darüber hinaus ergeben sich aus den Bevölkerungsschätzungen in dem Ansatz der EU und den Daten des BMF erhebliche Diskrepanzen. Um den Ergebnissen des BMF näher zu kommen, wurde daher auf die dort vorgeschlagenen Fortschreibungen zurückgegriffen, auch wenn nicht ganz klar ist, inwieweit der Zuwachs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter aufgrund der Erhöhung des Renteneintrittsalters mit berücksichtigt wird. NAIRU und totale Faktorproduktivitätsschätzung wurden darüber hinaus exogen eingebunden, um möglichst wenig an der Schätzung zu verändern.

Im Basisszenario weicht die IMK-Schätzung von den Ergebnissen des BMF nur geringfügig ab. Das Potenzial liegt etwa 0,01 % oder 2 Mrd. Euro zu Preisen von 2000 unter dem des BMF. Im Risikoszenario lässt sich - verglichen zum Schätzszenario der Europäischen Kommission und des BMF – eine nicht unerhebliche Korrektur des Potenzials feststellen, das 2015 um etwa 2,7 % unterhalb der EC- und BMF-Potenziale liegt. Ursächlich dafür sind vor allem der Einbruch der Investitionen und das schlechtere reale BIP-Wachstum.

Wie wirken sich die oben erläuterten konjunkturbedingten Revisionen von Produktionspotenzial, Produktionslücke und Konjunkturkomponente im Zusammenspiel mit den konjunkturbedingten Mindereinnahmen bei den Steuern im Rahmen des Risikoszenarios auf den Bundeshaushalt aus? Dies ist in der Abbildung 4 dargestellt. Unter der Annahme, dass die im Zukunftspaket angekündigten Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt und die finanziellen Transaktionen nicht angepasst würden, bliebe dem Bund im Rahmen der Schuldenbremse ein Spielraum von 16 Mrd. Euro im Jahr 2012, von gut 14 Mrd. Euro 2013 und 2014 und gut 9 Mrd. Euro im Jahr 2015. Im IMK-Basisszenario würde dieser Spielraum noch geringfügig höher ausfallen.

Abbildung 4: Strukturelle Defizite und der Abbaupfad



Quelle: BMF, AK-Steuerschätzung, IMK-Steuerschätzung

Im Risikoszenario hingegen schlagen Mindereinnahmen und Revision stärker durch: Die prozyklische Abwärtsrevision des Potenzials erhöht die negativen Konjunkturkomponenten betragsmäßig nicht im tatsächlichen Ausmaß des Konjunkturabschwungs. Im Verbund mit der tendenziell für akute Auf- oder Abschwungphasen zu niedrig angesetzten Budgetsensitivität verringert sich im Ergebnis der finanzpolitische Spielraum, der im Rahmen der Schuldenbremse besteht, sukzessive deutlich. Nach dem neuen EU-Verfahren, wäre aus einem im Basiszenario angenommenen Abstand zur Defizitvorgabe der Schuldenbremse von 10 Mrd. Euro im Jahr 2015 eine Überschreitung in Höhe von 1,9 Mrd. Euro geworden. Im Falle des viel prozyklischeren alten EU-Verfahrens, das nicht in Abbildung 4 dokumentiert wurde, ergäbe sich sogar eine Überschreitung von 6,5 Mrd. Euro. In beiden Fällen würde aufgrund der schwächeren konjunkturellen Entwicklung der Sicherheitsabstand zur Defizitvorgabe der Schuldenbremse verringert und schließlich sogar mehr als aufgezehrt. In der jeweiligen Höhe müsste der Bund dann über die Sparmaßnahmen des „Zukunftspaketes“ hinaus prozyklisch weitere Sparmaßnahmen ergreifen. Dies stellt Abbildung 4 noch einmal anschaulich dar: Die strukturellen Defizite des IMK-Risiko-Szenarios (hier das neue TFP-Verfahren) übersteigen 2015 die Vorgaben des Abbaupfades. Kämen darüber hinaus

noch steuerliche Entlastungen hinzu – wie sie sich für die Zeit ab 2013 immer mehr konkretisieren – so müssten die diskretionären Anpassungen und Kürzungen anschließend umso höher ausfallen. Vor dem Hintergrund der sich eintrübenden konjunkturellen Aussichten wäre dies ein schwerer Fehler. Dass die jüngste Steuerschätzung vom November 2011 leichte Mehreinnahmen auch für die mittlere Frist ab 2013 errechnet, beruht darauf, dass mit einer sofortigen konjunkturellen Erholung im Jahr 2013 gerechnet wird. Sollte diese ausbleiben oder der Einbruch im nächsten Jahr etwas stärker als unterstellt ausfallen, wäre schnell mit Mindereinnahmen zu rechnen.

F. Fazit

Der vorliegende Beitrag hat konkret für die bereits institutionell in allen Einzelheiten ausgearbeitete Schuldenbremse des Bundes gezeigt, dass das gewählte technische Verfahren zur Ermittlung des strukturellen Defizits extrem komplex und allein dadurch schon in höchstem Maße intransparent und gestaltungsanfällig ist. Tatsächlich hat die Bundesregierung die Intransparenz durch eine mangelhafte Informationspolitik noch gesteigert und bestehende Gestaltungsspielräume technisch geschickt zur Erweiterung ihrer haushaltspolitischen Spielräume genutzt. Die Freude über die Spielräume könnte zudem nur von kurzer Dauer sein, Aufgrund der in den technischen Verfahren angelegten Pro-Zyklus würden sie bei einem kräftigen Konjunkturabschwung - erst Recht in Kombination mit weiteren Steuersenkungen – schon bald wieder verschwinden. Schlimmstenfalls müsste die deutsche Finanzpolitik dann mitten in einer europäischen Konjunkturkrise den Restriktionsgrad verschärfen

Der ehemalige rheinland-pfälzische Finanzminister *Ingolf Deubel*, einer der Väter der Schuldenbremse in der Föderalismuskommission II, hat mittlerweile eingestanden, 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.“²⁹ Dem ist inhaltlich wenig hinzuzufügen. Wie mit einer solchen Verschuldungsregel und ihrer ersten konkreten Behandlung von Seiten der Bundesregierung ernsthaft das Vertrauen der Finanzmärkte gegenüber der

²⁹ *Ingolf Deubel*, Konjunkturausregulierung und Länderhaushalte. Ein Beitrag zur praktischen Umsetzung der Schuldenbremse und des Konsolidierungshilfengesetzes, 2010, S. 2.

deutschen Finanzpolitik gestärkt werden sollte, ist mehr als schleierhaft. Wer sich zur Begründung der Schuldenbremse trotzdem auf solch segensreiche Effekte beruft, muss entweder ökonomisch irrationale Finanzmärkte unterstellen oder argumentiert selbst ökonomisch wenig rational.

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 Working Paper is an online publication series available at:
http://www.boeckler.de/imk_5016.htm

ISSN: 1861-2199

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.
