

Horn, Gustav A. et al.

Research Report

Die Schuldenbremse - eine Wachstumsbremse?

IMK Report, No. 29

Provided in Cooperation with:

Macroeconomic Policy Institute (IMK) at the Hans Boeckler Foundation

Suggested Citation: Horn, Gustav A. et al. (2008) : Die Schuldenbremse - eine Wachstumsbremse?, IMK Report, No. 29, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-20080813455>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/106039>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Institut für Makroökonomie
und Konjunkturforschung

Report

Nr. 29 | Juni 2008

Die Schuldenbremse – eine Wachstumsbremse?*

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

Schon seit Jahren hat der Abbau der staatlichen Verschuldung eine hohe Priorität in wirtschaftspolitischen Debatten. Es geht dabei auch um die Frage, wie stark die Gebietskörperschaften verpflichtet werden können, sich Konsolidierungsziele zu setzen und diese auch über einen längeren Zeitraum einzuhalten. Eine fiskalische Regel zur Schuldenbegrenzung – die so genannte Schuldenbremse – soll den Staat binden, die Verschuldung langfristig über die Konjunkturzyklen hinweg zu begrenzen und den Haushalt auszugleichen. Das Bundesministerium der Finanzen hat hierzu Anfang des Jahres einen detaillierten Plan vorgelegt. Dieser birgt jedoch Risiken für Wachstum und Beschäftigung. Selbst wenn man von Anpassungslasten im Übergang absieht, krankt der Vorschlag an einer unrealistischen Einschätzung darüber, wie sicher Steuereinnahmen vorausgesagt werden können. Irrtümer hierüber können sich als fatal erweisen und drohen die Schuldenbremse in eine Wachstumsbremse zu verwandeln.

Das Konzept der Schuldenbremse

Die Begrenzung der Staatsverschuldung steht trotz der enormen Konsolidierungserfolge seit 2005 weiterhin ganz oben auf der Prioritätenliste der Großen Koalition. Nach zahlreichen Vorstößen für eine Schuldenbremse sowohl aus dem politischen als auch dem wissenschaftlichen Raum¹ hat im Januar 2008 das Bundesministerium der Finanzen (BMF) einen Vorschlag für eine solche Schuldenbremse unterbreitet (BMF 2008). Dieser orientiert sich in wichtigen Aspekten am europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP), um nicht in Konflikt mit den europäischen Anforderungen

zu geraten.² Analog zum SWP sollen im Konzept des BMF die öffentlichen Haushalte über den Konjunkturzyklus hinweg annähernd ausgeglichen sein.

Das Konzept weist vier wesentliche Elemente auf: – eine Strukturkomponente – mit Blick auf eine konjunkturunabhängige Konsolidierung 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 des Bundestags;

– ein Ausgleichskonto – es soll sicherstellen, dass die Schuldenbremse nicht nur bei Haushaltsaufstellung, sondern auch im Haushaltsvollzug wirkt.

* Der Report ist eine Erweiterung und Fortführung des IMK Policy Briefs Mai 2008.

¹ Die meisten Vorschläge orientieren sich an der im Jahr 2001 in der Schweiz eingeführten Schuldenbremse (Colombier 2004 und 2006). Vorschläge für eine solche Schuldenbremse für Deutschland kamen etwa von Seiten der Ministerpräsidenten Wulff und Rüttgers (beide CDU), von der Mehrheit des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat 2006 und 2007) und vom Wissenschaftlichen Beirat des BMWI (Beirat beim BMWI 2008).

² In der Vergangenheit hatte die Bundesrepublik wiederholt Defizite von mehr als drei Prozent des BIP hinnehmen und so die Regeln des SWP verletzen müssen. In der Folge sah sich die Bundesregierung mit einem Defizitverfahren der Europäischen Kommission konfrontiert (Niechoj 2004).

Strukturkomponente

Der Vorschlag knüpft direkt am „Close-to-Balance“-Ansatz des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes an. Dieser im Jahr 2004 noch einmal grundlegend modifizierte Pakt verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, auf mittlere Frist nahezu ausgeglichene öffentliche Haushalte anzustreben, sofern eine konjunkturelle Normalsituation vorliegt (European Council 1997, Council of Ministers 1997a, Council of Ministers 1997b, European Council 2005). Im Klartext bedeutet dies, dass der Budgetausgleich nicht jährlich, wohl aber über den Konjunkturzyklus hinweg erfolgen soll, wobei in besonders schweren Zeiten eine flexible Handhabung der Regelungen gewährleistet ist. In wirtschaftlich guten Zeiten soll das strukturelle Defizit um mindestens 0,5 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Jahr zurückgeführt werden. Im Zuge der Reform des SWP wurde für Deutschland pro Jahr eine maximale strukturelle Neuverschuldung von einem halben Prozent des nominalen BIP von der Europäischen Union vorgegeben. 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. Die Strukturkomponente 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 soll explizit die Hinnahme konjunkturbedingter Haushaltsdefizite ermöglichen und die in den öffentlichen Haushalten angelegten automatischen Stabilisatoren voll wirken lassen. In konjunkturell guten Zeiten sollen die Kreditspielräume eingeschränkt bzw. Haushaltsüberschüsse erzielt werden, in schlechten Zeiten soll der konjunkturbedingte Anstieg der Kreditaufnahme hingenommen werden. Im Unterschied zur europäischen Regelung im SWP schreibt die Schuldenbremse keine fixe Defizithöchstgrenze vor, sondern lässt sie mit der konjunkturellen Lage schwanken.

Eine Schuldenregel, die konjunkturelle Effekte berücksichtigen will, muss jedoch als Referenzpunkt eine konjunkturelle „Normallage“ bestimmen. Erst mit diesem Referenzpunkt lässt sich die jeweilige Abweichung der tatsächlichen Situation von der Normallage berechnen und so die Höhe der konjunkturbedingten Fehlbeträge bzw. Überschüsse in den öffentlichen Haushalten bestimmen. Um die Konsistenz der neuen Schuldenregel mit dem SWP sicherzustellen, soll zur

Bestimmung dieser Normallage das auf europäischer Ebene vereinbarte und genutzte Konjunkturbereinigungsverfahren eingesetzt werden (European Commission 2005b, Denis et al. 2006). Bei Aufstellung des Haushaltsplanes wird dann mit diesem Verfahren 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. Diese gibt an, 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 konjunkturell zulässige Verschuldung an. Die Summe aus konjunkturell und strukturell zulässiger Neuverschuldung ergibt die zulässige Gesamtverschuldung. Anders als beim bislang durch die deutsche Finanzverfassung etablierten Status quo dürfen Finanzierungserlöse nicht mehr als defizitmindernd angerechnet werden. Dies entspricht den Konventionen des europäischen SWP.

Ausnahmeklausel

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 der Haushaltsaufstellung überschritten werden, falls der Bundestag mit qualifizierter Mehrheit – das BMF nennt hier beispielhaft eine 3/5- oder 2/3-Mehrheit – zustimmt. Die Ausnahmeregelung ist anders als beim SWP nicht an das Eintreten bestimmter Ereignisse und einen Beschluss des EU-Ministerrates gebunden, sondern an das Vorliegen der entsprechenden Mehrheitsverhältnisse im Bundestag.

Ausgleichskonto

Eine wichtige Rolle im Vorschlag des BMF spielt das so genannte 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 rechtfertigte (wiederum ermittelt anhand der Bud-

getsensitivität laut EU-Verfahren), 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.

Gutschriften und Fehlbeträge, so die Annahme, heben sich bei Einhaltung der Schuldenbremse im Zeitablauf im Großen und Ganzen auf, da sie annahmegemäß auf kurzfristigen Fehleinschätzungen, nicht aber auf systematischen Fehlern beruhen (Kasten). Kumulieren sich dennoch Fehlbeträge, greift die Obergrenzenregelung des Ausgleichskontos. Das Ausgleichskonto darf maximal Belastungen von 1 bis 2 Prozent des BIP kumulieren. Das BMF hat die genaue Grenzziehung der weiteren politischen Entscheidungsfindung überlassen; die CDU hat sich bereits dafür ausgesprochen, sich hier auf 1 Prozent festzulegen. Wird diese Grenze überschritten, müssen in den folgenden Haushaltsjahren zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen zur Verringerung des Ausgleichskontos unternommen werden.

Zu geringe konjunkturelle Spielräume

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. Ist eine der 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.

Im Konzept des BMF werden beide Voraussetzungen verletzt. Was die richtige Diagnose der Stärke eines konjunkturellen Auf- oder Abschwungs angeht, so ist das vorgeschlagene Verfahren der EU-Kommission unzuverlässig. Die zugegebenermaßen wenigen Erfahrungen seit seiner Einführung im Herbst 2005

Potenzielle Wirkungen des Ausgleichskontos

Die Wirkungen des Ausgleichskontos werden im Papier des BMF an einem „guten“ (2006) und einem „schlechten“ (2004) Jahr veranschaulicht:

– Im Herbst 2003 wurde bei Verabschiedung des Bundeshaushalts 2004 das Wirtschaftswachstum mit 1,7 Prozent veranschlagt. Im Kassenergebnis (Frühjahr 2005) wurde festgestellt, dass das reale BIP nur um 1,1 Prozent, also um 0,6 Prozentpunkte 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. Euro 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 Prozentpunkte 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 Prozent veranschlagt worden, tatsächlich betrug es 2,9 Prozent. 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.

legen nahe, dass das Verfahren am aktuellen Rand die Stärke von konjunkturellen Bewegungen – wie grundsätzlich alle auf statistischen Filtermethoden beruhenden Verfahren – systematisch unterschätzt.³ Vergleicht

³ Aus diesem Grund ist das in der Schweiz für die dortige Schuldenbremse zuständige Eidgenössische Finanzdepartement ab dem Jahr 2004 dazu übergegangen, die BIP-Entwicklung der letzten Jahre bei der Berechnung der Trend- und Konjunkturanteile weniger stark zu gewichten (Colombier 2006: 526 f.). Dies dämpft die systematische Verzerrung am aktuellen Rand, kann sie aber nicht beheben. Siehe dazu ausführlich Brunez (2003).

man die entsprechenden Herbstprognosen 2005 und 2006 der EU-Kommission für das deutsche BIP-Wachstum⁴ und die damit verbundene Einschätzung der Outputlücke⁵ mit den ein Jahr später revidierten Prognosen, so stellt man fest, dass eine Revision der BIP-Wachstumsprognose sich nur etwa zur Hälfte in der revidierten Prognose für die Outputlücke wiederfindet (European Commission 2005a, 2006 und 2007). 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 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 ober- oder unterhalb des Trendwachstums liegt, vergrößert oder verkleinert sich die Unterschätzung aus dem Vorjahr.

Auch die im Rahmen des EU-Verfahrens unterstellte Budgetsensitivität, d.h. die Reaktion des Budgets auf Veränderungen des BIP, entspricht nicht 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 Konjunkturreakibilität 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, dann dämpft dies den eigentlichen konjunkturellen Rückgang der Einnahmen. Im Rückblick wird dann statistisch eine schwächere Konjunkturreakibilität als tatsächlich vorhanden ausgewiesen.

Das EU-Verfahren geht von einer Konjunktursensitivität von insgesamt 0,51 aus (European Commission

2005b). 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 Ausgabensensitivität 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 (BMF 2001). 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 Prozent in den Jahren 2002 bis 2005 – kumuliert etwa 11 Prozent über die fünf Jahre. Tatsächlich hat das Wachstum in diesem Zeitraum (kumuliert) nur 2,9 Prozent betragen, also 8,1 Prozentpunkte weniger als angenommen. Gleichzeitig wurde das Steueraufkommen um 74,9 Mrd. Euro zu hoch geschätzt (BMF 2007: 296). Berücksichtigt man zudem, dass nach Mai 2001 per saldo noch Steuererhöhungen von 12,1 Mrd. Euro beschlossen wurden (BMF 2006), 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 zudem die Sensitivitäten auf die einzelnen Ebenen aufgeteilt werden. Der BMF-Vorschlag betrachtet nur den Bund und ordnet ihm eine Sensitivität von etwa 0,26 der Gesamtbudgetsensitivität von 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

⁴ Sie werden im Herbst eines Jahres für das Folgejahr erstellt.

⁵ Prozentuale Abweichung der prognostizierten Produktion von der Normalauslastung.

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 Prozent zu stark belastet worden, was dann bei Überschreitung der Obergrenze des Kontos noch zu zusätzlichem – prozyklischen – Konsolidierungsbedarf geführt hätte.

Die Abbildungen 1 und 2 veranschaulichen mittels fiktiver, wenngleich nicht unrealistischer Beispielrechnungen die Problematik. Abbildung 1 zeigt, wie sich bei einem angenommenen Konjunkturverlauf in den Jahren 0 bis 8 (Produktionslücke schwankt mit der Amplitude 2, d.h. einer maximalen Produktionslücke von betraglich 2, d.h. 50 Mrd. Euro um den Wert Null) die

konjunkturbedingt zulässigen Defizite des Bundes nach Berechnung der Schuldenbremse von einer realistischen Berechnung unterscheiden. Im ersten Konjunkturtiefpunkt im Jahr 2 würde die Schuldenbremse dem Bund lediglich ein konjunkturbedingtes Defizit von 13 Mrd. Euro einräumen, während unter Berücksichtigung der realistischerweise zu erwartenden Sensitivitäten ein Defizit von 18,5 Mrd. notwendig wäre.

Abbildung 2 veranschaulicht vereinfachend das Problem der unzuverlässigen Diagnose von Konjunkturbewegungen durch die Schuldenbremse in Kombination mit dem Problem der zu geringen Budgetsensitivitäten. Zugrunde gelegt werden wieder die oben abgeleiteten neuen Werte für die Konjunktur- und 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) für das zweite Jahr. Geht man zur Vereinfachung davon aus, dass die Schuldenbremse von dieser konjunkturellen Variation nur die Hälfte als konjunkturrell und die andere als strukturell auffasst, dann wird im zweiten Jahr kumuliert lediglich eine Produktionslücke von einem Prozentpunkt (= 25 Mrd. Euro) festgestellt. Das führt zu einer dramatischen Unterschätzung der mit dem Konjunkturreinbruch verbundenen Einnahme-

Abbildung 1

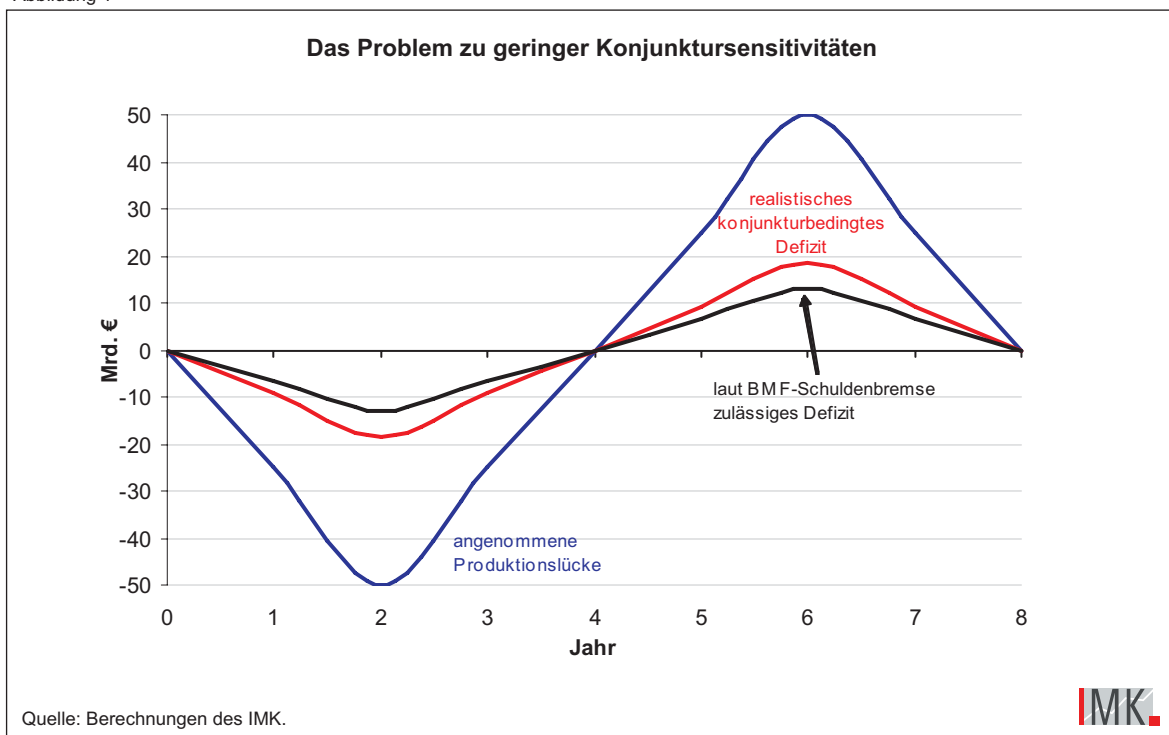
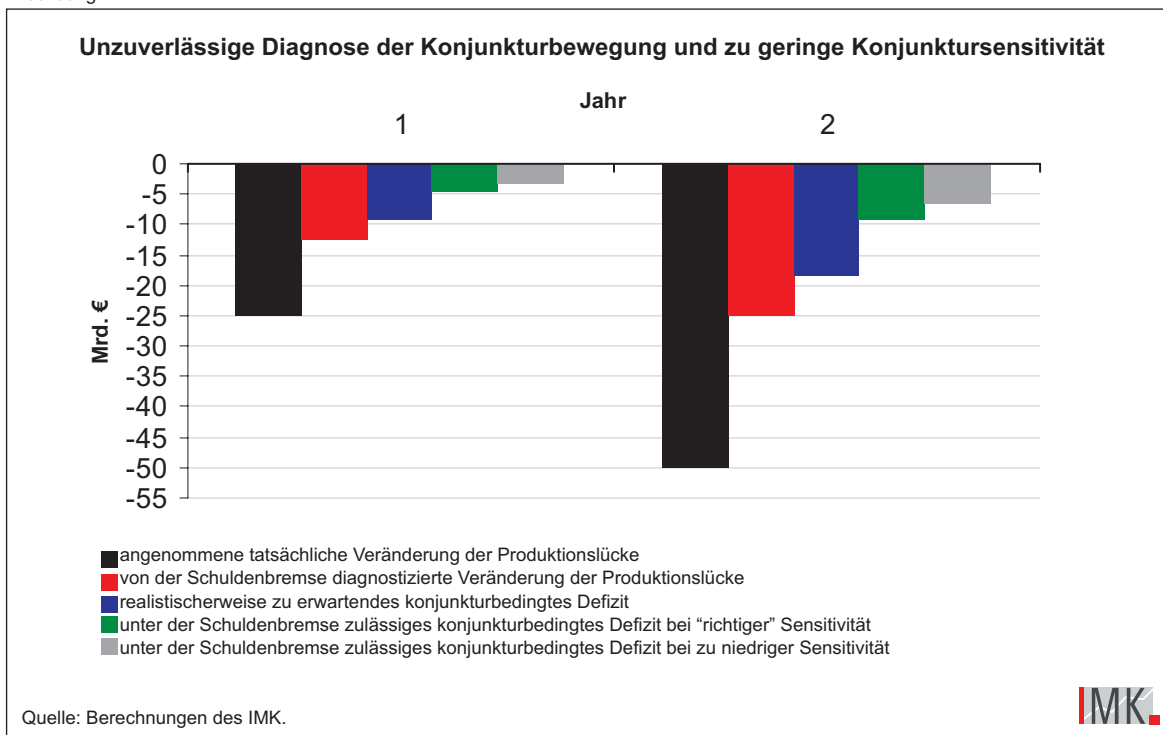


Abbildung 2



nausfälle 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 würde dem Bund aber nur die Hälfte, nämlich 9,25 Mrd. Euro, zugestanden. Die geringe Budgetsensitivität der Schuldenbremse verschärft das Problem noch zusätzlich: Berücksichtigt man diese, so dürfte der Bund unter der Schuldenbremse nur 6,5 Mrd. Euro zusätzliche Schulden aufnehmen – 12 Mrd. weniger als eigentlich angemessen.

Der problematische Übergang zum 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 des BMF (2007: 14 ff.) 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 setzte voraus, dass sich bis 2011 keine weiteren strukturellen Lücken auftäten, zusätzliche Ausgabenwünsche ebenso abgewehrt werden müssten wie weitere Steuersenkungen. Auch setzte 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.

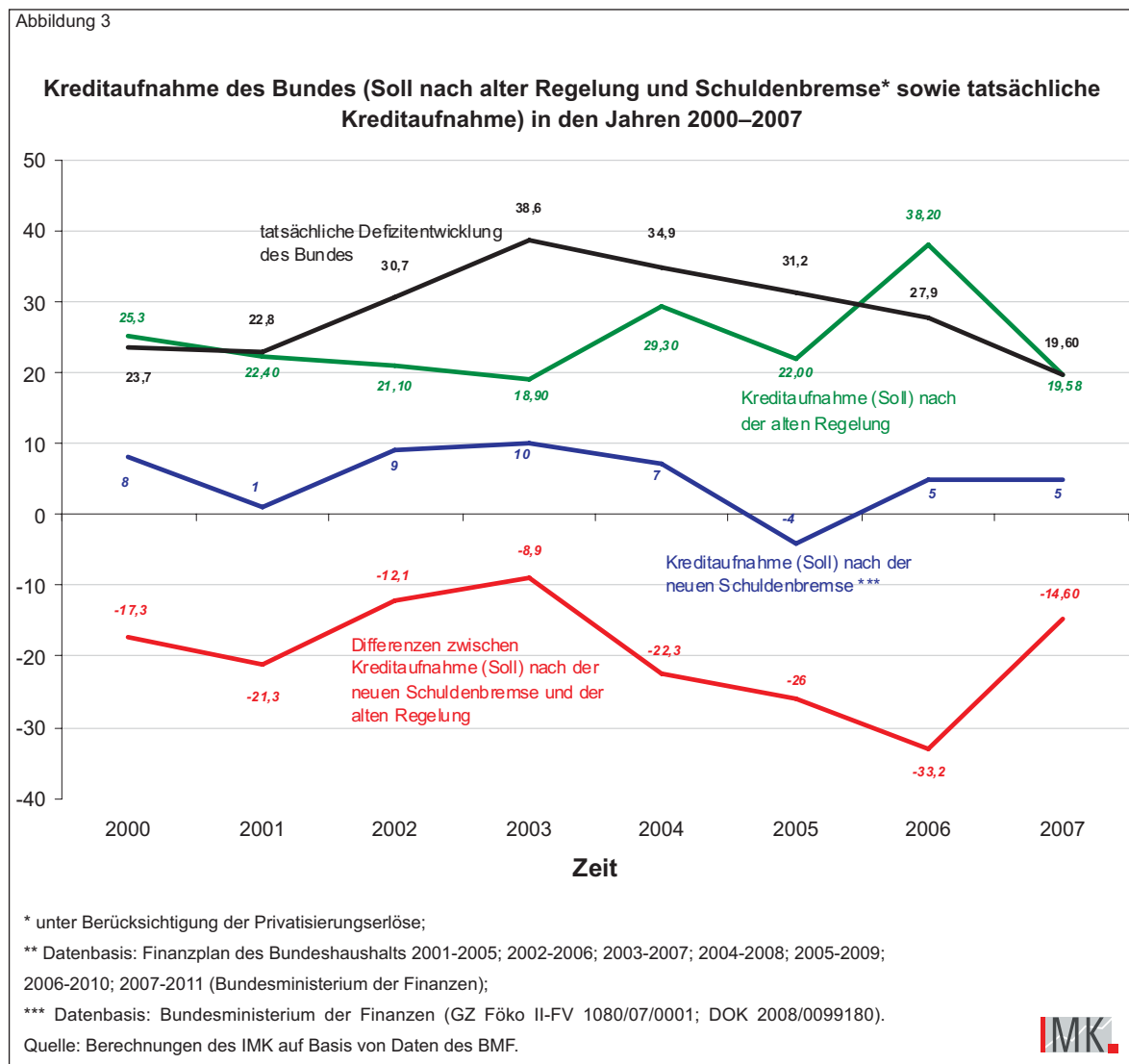
Natürlich muss es so nicht kommen. Wächst die deutsche Wirtschaft bis 2011 deutlich stärker als im letzten Finanzplan angenommen, würde derselbe Mechanismus nun in die andere Richtung wirken: Bei gegebener diskretionärer Ausrichtung der Finanzpolitik des Bundes würde für das Jahr 2011 ein erheblicher 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.

Drohende Wachstums- und Beschäftigungsverluste: Ergebnisse einer makroökonomischen Modellsimulation

Im Folgenden soll das Problem des Übergangs zu einem ausgeglichenen Haushalt mittels einer Modellsimulation illustriert werden. Als Zeitraum wurden die Jahre 2000 bis 2007 gewählt. Die Prämissen für die Simulation sind aus Vereinfachungs- und Datengründen einerseits sehr pessimistisch, andererseits bewusst optimistisch gewählt worden. Pessimistisch ist erstens 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 Konsolidierungsmaß-

nahmen geführt hätte. Im Modell wird die Konsolidierung zweitens 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 drittens insofern wenig realistisch, weil zu erwarten wäre, dass sie auf der Zeitachse etwas gestreckt würden. Allerdings würde die Streckung an den insgesamt zu verzeichnenden BIP- und Beschäftigungsverlusten kaum etwas ändern. Zudem lief die Konsolidierung auch im letzten Abschwung von 2001 bis 2005 größtenteils über die Ausgabenseite.

Optimistisch ist andererseits die Vernachlässigung von Rückwirkungen der konsolidierungsbedingt verschlechterten wirtschaftlichen Lage auf die Haushalts-



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

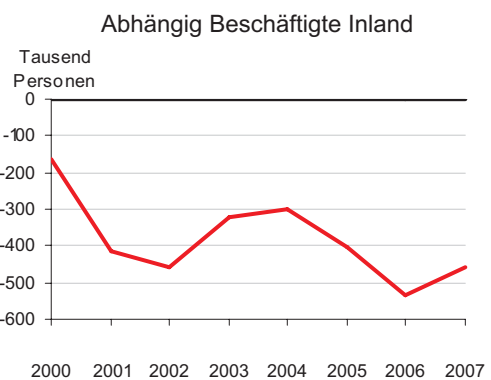
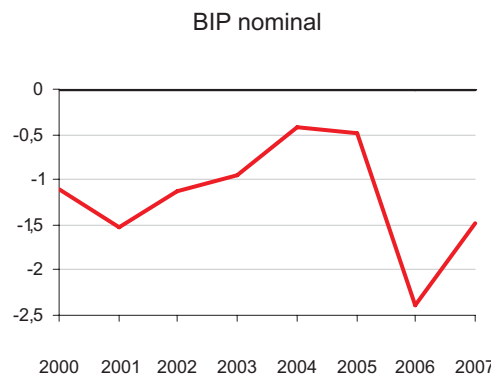
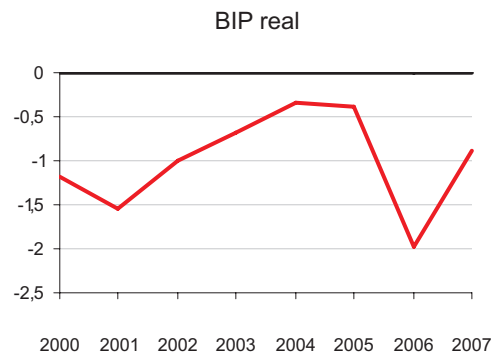
Ausgangspunkt für Simulationen mit dem makroökonomischen Modell des IMK stellen die vom Bund in den Jahren 2000 bis 2007 geplanten und in den jeweiligen Haushaltsgesetzen vom Bundestag beschlossenen Nettokreditaufnahmen dar. Wäre in diesem Jahrzehnt von Beginn an nach der vom Bundesfinanzministerium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

Mit Hilfe von Modellsimulationen 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. Aus Vereinfachungsgründen wurden nur Variationen des Staatsverbrauchs durchgeführt. Wären stattdessen Veränderungen der öffentlichen Investitionen simuliert worden, wären höhere Multiplikatoreffekte zu verzeichnen gewesen; niedrigere Multiplikatoreffekte wären hingegen mit einer Budgetanpassung mittels Variationen der Transferzahlungen einhergegangen. Dieses Verfahren wurde für alle Jahre bis 2007 angewendet. Die Berechnungen basieren auf Quartalsdaten und werden hier der Übersichtlichkeit halber in den Abbildungen als Jahresdaten dargestellt. 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 der Simulation vom Referenzszenario zeigen, dass bei einer restriktiven Fiskalpolitik, wie sie die Schuldenbremse

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. 

impliziert hätte, das Wirtschaftswachstum massiv reduziert worden wäre (Abbildung 4).

Das nominale BIP wäre um bis zu 50 Mrd. Euro bzw. um bis zu 2,4 Prozent niedriger ausgefallen als im Status quo, am Ende des hier betrachteten 8-Jahreszeitraums hätte das nominale BIP 1,5 Prozent unter dem Status quo gelegen. Damit ist der BIP-Verlust deutlich höher als die Reduzierung des Staatsverbrauchs, der (implizite) Multiplikator liegt bei 1,75. Auch das reale BIP wäre deutlich gedrückt worden, und das Beschäftigungsniveau hätte zeitweise um mehr als 500 000 Personen niedriger gelegen.

Insgesamt hätte die Anwendung der Schuldenbremse zu Beginn dieses Jahrzehnts zu wachstumsbedingten Einnahmeverlusten des Staates geführt, die einen nennenswerten Teil der intendierten Reduzierung der Nettokreditaufnahme zunichte gemacht hätten (Abbildung 5). Ausgabenseitige Konsolidierungsversuche zum falschen Zeitpunkt gehen aber mit nennenswerten Wachstumsverlusten einher, wie die Modellsimulationen zeigen.

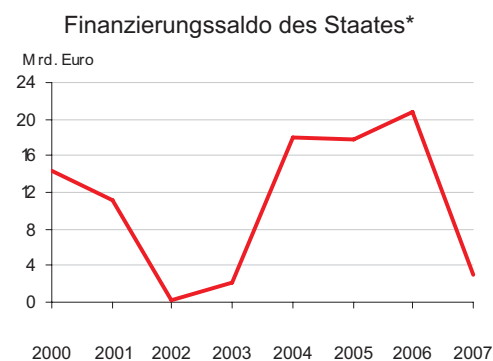
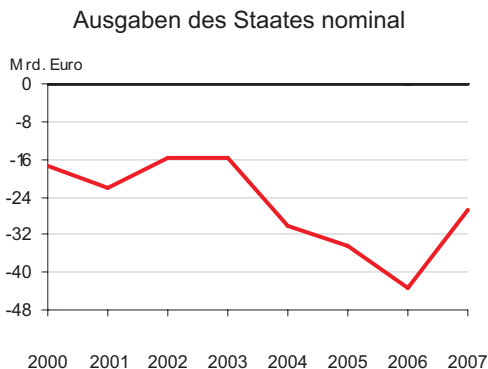
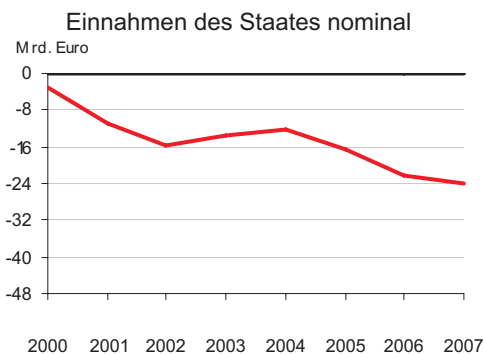
Gemäß dem Konzept der Schuldenbremse wären die durch die Finanzpolitik ausgelösten Wachstumsverluste zunächst als konjunkturell verursacht klassifiziert und damit für die nächsten Budgetaufstellungen ignoriert worden. Allerdings führt die Anwendung des EU-Verfahrens automatisch dazu, dass ein ursprünglich konjunkturelles Defizit im Laufe der Zeit zum Teil als strukturelles Defizit identifiziert wird. Dieses wird auf dem Ausgleichskonto verbucht. Übersteigt die Summe des strukturellen Defizits einen Wert zwischen einem und zwei Prozent des BIP – also ein Niveau zwischen 25 und 50 Mrd. Euro – und kommt so an die für das Ausgleichskonto festgelegte Obergrenze, 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.

Ist eine Schuldenbremse notwendig?

In der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion wird wie selbstverständlich von der Notwendigkeit einer Schuldenbremse ausgegangen. Diese ist aber keinesfalls uneingeschränkt gegeben. Die letzten Jahre zeigen eindrucksvoll, dass eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auch ohne Schuldenbremse

Abbildung 5

Wirkungen der Schuldenbremse auf den Staatshaushalt (Absolute Abweichungen gegenüber einer Status-quo-Simulation)



*Positives Vorzeichen = Verbesserung der Finanzierungssituation des Staates.
Quelle: Simulationen mit dem IMK-Konjunkturmodell.



möglich ist. In der Diskussion um Staatsschulden wird auch immer wieder die enge, teilweise wechselseitige Abhängigkeit zwischen Konjunktur und Staatsfinanzen „vergessen“. Die öffentlichen Haushalte entwickeln sich jedoch geradezu lehrbuchhaft antizyklisch. Insofern ist nicht die Existenz einer Schuldenbremse notwendige Voraussetzung einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, 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 jüngste Vergangenheit zeigt anderes, denn die Gründe für den Anstieg der Staatsschulden liegen auf der Hand: Lasten im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung, umfangreiche Steuersenkungen auch in Zeiten der Hochkonjunktur, riesige konjunktur- und wachstumsbedingte Steuerausfälle (Truger 2004). Gerade die aktuelle Debatte um Steuersenkungen zeigt, wie verführerisch das Senken von Steuern in Zeiten guter Kassenlage ist. 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 (Tichy 2005). 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 zukunftsorientierte Staatsausgaben stiften in späteren Perioden auch Nutzen bzw. Einkommen. 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.

tigen) Gläubigern der Staatsschulden.

Das Ziel einer Reduktion der Schuldenstandsquote auf 15 Prozent 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 der Staat aus Gründen der Demographie kurzfristig enthaltsam sein muss, um zu einem späteren Zeitpunkt 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 daslohneinkommen 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 Deutschlands und Spaniens gezeigt, dass die Heterogenität zumindest derzeit noch zu groß ist, um auf ein solches Instrument zu verzichten (Hein/Truger 2007).

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.

Ausgabenpfade als konjunkturgerechte Konsolidierungsalternative

Um dieses Ziel zu erreichen, sind auch Alternativen denkbar. Wie bei allen an Defiziten orientierten Konsolidierungsstrategien besteht das Grundproblem der Schuldenbremse darin, dass die Politik nur die Höhe der Ausgaben, nicht aber die Höhe der Einnahmen bestimmen kann. Denn letztere sind weitgehend vom Wirtschaftsverlauf abhängig. Damit gerät die Politik

allzu leicht in eine Glaubwürdigkeitsfalle: im Aufschwung, wenn sie 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 (Horn/Truger 2005, Vesper 2008). 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 gegenüber Defizitziele 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;
- bei der Planung sind die Ausgaben im Gegensatz zu den Einnahmen eine politische Größe und damit unmittelbar verantwortbar und kontrollierbar;
- die institutionellen Voraussetzungen für ein mittelfristiges Ausgabenkonzept (Finanzplanungsrat, mehrjährige Finanzplanung) sind auf allen Haushaltsebenen vorhanden.

So ließe sich ein zentrales Problem sowohl des SWP als auch der geplanten Schuldenbremse umgehen oder jedenfalls einschränken: die mangelnde Bindungskraft fiskalischer Defizitregeln. Da Einnahmen selten korrekt prognostiziert werden, ergeben sich Verletzungen von Defizitgrenzen relativ leicht – und dies trotz Konsolidierungsanstrengungen. In einem solchen Fall sieht sich die Politik grundlos mit dem Vorwurf laxer Haushaltspolitik konfrontiert. Dies ist vermeidbar, wenn die Ausgaben zur Zielgröße gemacht werden und die Einnahmenseite nicht mutwillig – etwa über nicht gegenfinanzierte Steuersenkungen – untergraben wird.

Man kann den hier skizzierten Ausgabenpfad auch als 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. Dieser Grenzfall jedoch impliziert eine realistischere, durchführbarere und kontrollierbarere Gestaltung der Schuldenbegrenzung, bei der automatisch die „richtige“ Elastizität angenommen wird, 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 werden. 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.

Finanzpolitische Schlussfolgerungen

Im Konzept des BMF, wie auch in früheren Diskussionen um die Einführung einer Schuldenbremse, 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. Eine so konzipierte Schuldenbremse leistet einer prozyklischen Finanzpolitik jedoch zwangsläufig Vorschub. 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 BIP wäre in den Jahren 2000 bis 2007 um bis zu 2 Pro-

zent 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. Einige dieser Kritikpunkte finden auch in der aktuellen Debatte Berücksichtigung, was zu begrüßen ist. Wie der Presse vor wenigen Tagen entnommen werden konnte (Süddeutsche Zeitung vom 06.06.2008) existiert ein Vorschlag der SPD-Bundestagsfraktion für eine modifizierte Schuldenbremse, der mehr Spielraum für konjunkturelle Schwankungen und eine flexiblere Reaktion auf unvorhergesehene ökonomische Problemlagen vorsieht.

Dennoch gilt: Auch das Konzept der Schuldenbremse unterliegt dem grundsätzlichen Dilemma, 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 Ausgabepfad zu folgen.

Literaturverzeichnis

BMF [Bundesministerium der Finanzen] (2001): Ergebnisse der 117. Sitzung des Arbeitskreises „Steuer-schätzungen“ vom 15. bis 17. Mai 2001, Pressemitteilung des BMF vom 17. Mai, Berlin;

BMF [Bundesministerium der Finanzen] (2005): Datensammlung zur Steuerpolitik, Ausgabe 2005, Berlin;

BMF [Bundesministerium der Finanzen] (2007): Finanzbericht 2008, Berlin;

Brunez, P.-A. (2003): A Modification of the HP Filter Aiming at Reducing the End-Point Bias, Eidgenössische Finanzverwaltung Working Paper, 18 August, Doc. No. ÖT/2003/03, Bern;

Bundesministerium für Finanzen [BMF] (2008): Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen, Typoskript;

Colombier, C. (2004): Eine Neubewertung der Schuldenbremse, Working Paper No. 2 der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Bern;

Colombier, C. (2006): Die Schweizer Schuldenbremse – nachhaltiger und konjunkturgerechter als der neue Stabilitäts- und Wachstumspakt?, in: Schmollers Jahrbuch, 126(4), S. 521–533;

Council of Ministers (1997a): Council Regulation (EC) No. 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, in: Official Journal of the European Union, No. L 209 of 02.08.1997, S: 1–5;

Council of Ministers (1997b): Council Regulation No. 1467/97 on the speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, in: Official Journal of the European Union, No. L 209 of 02.08.1997, S. 6–11;

Denis, C./Grenouilleau, D./Mc Morrow, K./Röger, W. (2006): Calculating Potential Growth Rates and Output Gaps – A Revised Production Function Approach, Economic Papers No. 247, Brussels;

European Commission (2005a): Economic Forecast. Autumn 2005, in: European Economy, No. 5;

European Commission (2005b): New and Updated Budgetary Sensitivities For the EU Budgetary Surveillance, Directorate General Economic and Financial Affairs, ECFIN/B/6(2005)REP54508, 30 September 2005, Brussels;

European Commission (2006): Economic Forecast. Autumn 2006, in: European Economy, No. 5;

European Commission (2007): Economic Forecast. Autumn 2007, in: European Economy, No. 7;

European Council (1997): Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact – Amsterdam, 17 June 1997 in: Official Journal of the European Union, No. C 236 of 02.08.1997, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l25021.htm>;

European Council (2005): Presidency Conclusions of the European Council Brussels 22 and 23 March 2005, Annex II: Improving the implementation of the Stability and Growth Pact, 7619/1/05 REV 1 CONCL 1, http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/conclusions-march-2005_en.pdf;

Hein, E./Truger, A. (2007): Fiscal policy and macroeconomic performance in the Euro area: lessons for the future, in: Bibow, J., Terzi, A. (eds.), Euroland and the World Economy. Global Player or Global Drag?, Basingstoke: Palgrave Macmillan;

Horn, G. A./Truger, A. (2005): Strategien zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, in: WSI Mitteilungen, Jg. 58 (8), S. 425–432;

Müller, C./Hartwig, J./Frick, A. (2007): Eine Schuldenbremse für den deutschen Bundeshaushalt. Ein Vorschlag zur Reform der Haushaltsgesetzgebung, Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis '90/Die Grünen der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich, Zürich;

Niechoj, T. (2004): Attraktiv für Gewerkschaften? Keynesianische Makrokoordinierung auf EU-Ebene, in: Hein, E./Niechoj, T./Schulten, T./Truger, A. (Hrsg.), Europas Wirtschaft gestalten. Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg, S. 80–120;

Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung [Sachverständigenrat] (2006): Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen. Jahresgutachten 2006/07, Wiesbaden;

Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung [Sachverständigenrat] (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden;

Süddeutsche Zeitung vom 06.06.2008, SPD legt Schuldenplan vor, S. 6;

Tichy, G. (2005): Altern ist Leben – Ist es auch finanzierbar?, in: Intervention. Zeitschrift für Ökonomie, 2(2), S. 107–130;

Truger, A. (2004): Rot-grüne Steuerreformen, Finanzpolitik und makroökonomische Performance – was ist schief gelaufen?, in: Hein, E., Heise, A., Truger, A. (Hg.): Finanzpolitik in der Kontroverse, Marburg;

Vesper, D. (2008): Defizitziel versus Ausgabenpfad. Plädoyer für eine berechenbare Haushaltspolitik, in: WISO Diskurs der Friedrich-Ebert-Stiftung;

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie [Beirat beim BMWI] (2008): Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, Gutachten Nr. 01/08.

Herausgeber: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Telefon 0211 7778-331, Telefax 0211 7778-266, IMK@boeckler.de, <http://www.imk-boeckler.de>

Redaktionsleitung: Prof. Dr. Gustav A. Horn
Pressekontakt: Rainer Jung, 0211 7778-150

Druck: Setzkasten GmbH, Kreuzbergstraße 56, 40489 Düsseldorf
ISSN 1861-3683

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe zulässig.

Hans **Böckler**
Stiftung 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.