

Truger, Achim; Will, Henner; Köhrsen, Jens

Research Report

Die Schuldenbremse: Eine schwere Bürde für die Finanzpolitik. Stellungnahme des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Nordrhein-Westfälischen Landtags zum Antrag der Fraktionen von CDU und FDP "Schuldenbremse für eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte umsetzen" (Drucksache 14/9259) und zum Entschließungsantrag des fraktionslosen Abgeordneten Sagel (Drucksache 14/9301)

IMK Policy Brief, No. September 2009

Provided in Cooperation with:

Macroeconomic Policy Institute (IMK) at the Hans Boeckler Foundation

Suggested Citation: Truger, Achim; Will, Henner; Köhrsen, Jens (2009) : Die Schuldenbremse: Eine schwere Bürde für die Finanzpolitik. Stellungnahme des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Nordrhein-Westfälischen Landtags zum Antrag der Fraktionen von CDU und FDP "Schuldenbremse für eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte umsetzen" (Drucksache 14/9259) und zum Entschließungsantrag des fraktionslosen Abgeordneten Sagel (Drucksache 14/9301), IMK Policy Brief, No. September 2009, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-20091104911>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/107089>

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.

Die Schuldenbremse: Eine schwere Bürde für die Finanzpolitik

**Stellungnahme des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen
der öffentlichen Anhörung des nordrhein-westfälischen Landtags**

zum Antrag der Fraktionen von CDU und FDP
**„Schuldenbremse für eine nachhaltige Konsolidierung der
öffentlichen Haushalte umsetzen“**
(Drucksache 14/9259)

und zum Entschließungsantrag
des fraktionslosen Abgeordneten Sagel
(Drucksache 14/9301)

Achim Truger, Henner Will und Jens Köhrsen

Düsseldorf, 10. September 2009

Die Schuldenbremse: Eine schwere Bürde für die Finanzpolitik

**Stellungnahme des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen der
öffentlichen Anhörung des nordrhein-westfälischen Landtags
am 17. September 2009**

Achim Truger, Henner Will und Jens Köhrsen

IMK in der Hans-Böckler-Stiftung
Düsseldorf, 10. September 2009

1. Grundsätzliche (makro-)ökonomische Probleme der Schuldenbremse

Anlässlich der Diskussion um die Einführung der Schuldenbremse im Grundgesetz hat das IMK bereits mehrfach auf die damit verbundenen makroökonomischen Risiken hingewiesen (vgl. Horn et al. 2008 und Horn/Truger/Proano 2009):

- Die Schuldenbremse wird erstens aufgrund der Mechanik der üblicherweise verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahren – trotz möglicherweise anderer Intention durch den Gesetzgeber – prozyklisch wirken und daher die wirtschaftliche Entwicklung unnötig destabilisieren. Im Abschwung wird ein Zuviel an Konsolidierung verlangt werden, im Aufschwung dagegen spiegelbildlich zu wenig, was aufgrund der makroökonomischen Rückwirkungen auch die Haushaltskonsolidierung selbst erschweren wird.
- Zweitens wird die Finanzpolitik im Übergang hin zu den angestrebten (nahezu) ausgeglichenen strukturellen Haushalten sehr restriktiv ausgestaltet sein müssen, was die wirtschaftliche Entwicklung schwer beeinträchtigen kann. In einer Phase schwachen Wachstums oder gar einer noch nicht überwundenen Rezession – wie gegenwärtig der Fall – droht eine solche Finanzpolitik den Aufschwung vorzeitig zu beenden, was erneut auch die Haushaltskonsolidierung selbst erschweren würde.

Allein schon aus diesen Gründen wäre es makroökonomisch – aber letztlich auch haushaltspolitisch – vernünftig gewesen, auf die Einführung der Schuldenbremse im Grundgesetz zu verzichten.

Hinzu kommt, dass die zukünftig erlaubte strukturelle Verschuldung von 0,35% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) für den Bund und das Verbot struktureller Neuverschuldung für

die Länder willkürlich sind, da die damit letztlich angestrebte Reduktion der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote auf einen Wert in der Nähe von 10% des BIP aus ökonomischer Sicht nicht begründbar ist. Die bisherige investitionsorientierte Verschuldungsgrenze des Grundgesetzes und vieler Länderverfassungen muss als diesbezüglich deutlich fundierter eingeschätzt werden und wird zudem in ihren Auswirkungen auf die Staatsverschuldung häufig zu negativ eingeschätzt (vgl. Horn/Truger 2007). Auch der SVR (2007) hat sich in seinem Vorschlag für eine Schuldenbremse ausdrücklich für eine (netto-)investitionsorientierte strukturelle Verschuldungsmöglichkeit („golden rule“) ausgesprochen. Die Suche nach einer geeigneten Neudefinition des (Netto-) Investitionsbegriffs, der vor allem auch Investitionen in Bildung – ein gerade für die Bundesländer besonders wichtiger Ausgabenbereich – umfasst, wäre daher der deutlich bessere Ausgangspunkt für eine Reform der Schuldengrenzen in Grundgesetz und Länderverfassungen gewesen (vgl. Vesper 2007).

2. Umsetzung der Schuldenbremse: Technische Einzelheiten entscheidend

Die im Grundgesetz und den entsprechenden Ausführungsgesetzen formulierten Vorgaben für die Schuldenbremse sind relativ allgemein gehalten und bedürfen daher noch der technischen Konkretisierung. Im Rahmen der Haushaltsautonomie der Länder dürften hierbei beträchtliche Spielräume bestehen, die für die Wirkungen der Schuldenbremse entscheidend sind.

Zur Konkretisierung muss erstens ein Verfahren angegeben werden, mit dem Abweichungen von der konjunkturellen Normallage festgestellt werden können. Zweitens muss ein Verfahren vorgegeben werden, das bei einer gegebenen Abweichung von der Normallage die Höhe des zulässigen konjunkturbedingten Defizits/Überschusses quantifiziert. Um all dies konsistent und gesamtstaatlich in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes tun zu können, bedarf es schließlich drittens umfassender länderspezifischer Daten und Prognoseansätze auf der Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), die bisher in dieser Form noch nicht vorliegen. Selbst wenn man vom letztgenannten Punkt abstrahiert, bergen bereits die beiden zuerst genannten Punkte erhebliche Probleme und Interpretationsmöglichkeiten.

Es gibt kein allgemein akzeptiertes Verfahren, mit dem man zweifelsfrei den Wachstumstrend einer Volkswirtschaft und damit auch eventuelle konjunkturelle Abweichungen davon

feststellen könnte (vgl. Horn/Logeay/Tober 2006). Je nach verwendetem Verfahren ergeben sich ganz beträchtliche Unterschiede. Man mag die Wahl eines Konjunkturbereinigungsverfahrens als akademische Übung betrachten – im Fall der Schuldenbremse erlangt sie plötzlich eine zentrale finanzpolitische Bedeutung, weil sie bei der Haushaltsaufstellung über die Höhe des zulässigen Defizits entscheidet. Es ist gut möglich, dass ein Verfahren für das nächste Haushaltsjahr eine positive konjunkturelle Abweichung diagnostiziert, während ein anderes eine negative Abweichung diagnostiziert. Im zweiten Fall dürfte der Haushalt unter der Schuldenbremse ein Defizit, im ersten Fall müsste er einen Überschuss aufweisen. Welcher von beiden Fällen auftritt, hängt von der willkürlichen vorherigen Auswahl der Konjunkturbereinigungsmethode in den technischen Ausführungsbestimmungen ab. Noch gravierender kann das Problem im Übergang zum strukturell ausgeglichenen Haushalt in der Anpassungsphase von 2011 bis 2020 ausfallen. Die ermittelte konjunkturelle Abweichung entscheidet darüber, welcher Anteil des im Jahr 2010 auftretenden Haushaltsdefizits als „strukturell“ und damit bis zum Jahr 2020 als konsolidierungsbedürftig ausgewiesen wird.

Hinzu kommt das große Problem, dass letztlich bei allen Verfahren, auch wenn sie versuchen, einen langfristigen „Potenzialpfad“ oder zumindest Wachstumstrend von kurzfristigen konjunkturellen Schwankungen zu bereinigen, der ermittelte Potenzialpfad mehr oder weniger stark von den konjunkturellen Schwankungen selbst beeinflusst wird. Auch das kann gravierende finanzpolitische Auswirkungen haben: Verschlechtert sich die Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung vor der Haushaltsaufstellung gegenüber der ursprünglichen Planung, so wird das mit der Stärke des Abschwungs entsprechenden konjunkturbedingten Mindereinnahmen/Mehrausgaben einhergehen. Die üblicherweise verwendeten Verfahren zur Konjunkturbereinigung werden jedoch nur einen Teil der Verschlechterung tatsächlich als konjunkturell verbuchen und einen mehr oder weniger großen anderen Teil als Absenkung des Potenzialpfads oder Trends ansehen. Das aber bedeutet, dass die konjunkturelle Abschwächung unterschätzt und damit gleichzeitig das konjunkturbedingt zulässige Defizit zu niedrig angesetzt wird. Im Falle einer unerwartet positiven Entwicklung passiert spiegelbildlich das Gleiche, d.h. der Finanzpolitik werden zu große Spielräume eingeräumt. Die automatischen Stabilisatoren können daher nicht voll wirken und die Finanzpolitik wird daher prozyklisch ausgerichtet, d.h. sie destabilisiert die Wirtschaft.

Problematisch ist auch die Ermittlung der Budgetsensitivitäten, mit deren Hilfe man bei gegebener konjunktureller Abweichung die Höhe des zulässigen Budgetsaldos bestimmt. Für diese Sensitivitäten werden üblicherweise bestimmte Durchschnittselastizitäten der Staatseinnahmen/-ausgaben auf Veränderungen des Bruttoinlandsproduktes zugrundegelegt. Diese Durchschnittswerte können jedoch in einer konkreten Situation zu hoch oder zu niedrig ausfallen. Wenn man sich an der von der EU-Kommission (EU-Commission 2005) berechneten Budgetsensitivität orientiert, wie es im Vorschlag des Bundesfinanzministeriums für eine Schuldenbremse vorgesehen war, stellt sich zudem das Problem der Aufteilung dieser Sensitivität auf die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungszweige. Konkret dürfte es bei der Frage, welche Budgetsensitivität für Nordrhein-Westfalen angesetzt wird, einigen Ermessensspielraum geben.

3. Schuldenbremse wird nordrhein-westfälische Finanzpolitik schwer belasten

Ob der von der Schuldenbremse für das Jahr 2020 vorgeschriebene strukturell ausgeglichene Haushalt in Nordrhein-Westfalen erreicht werden kann, hängt neben der wirtschaftlichen Entwicklung über diesen Zeitraum ganz zentral davon ab, wie hoch das strukturelle Defizit des Jahres 2010 veranschlagt wird, was wiederum entscheidend von den im vorigen Abschnitt angesprochenen technischen Verfahren abhängt. Verwendet man als gängigstes Verfahren einen einfachen HP-Filter und wendet diesen auf das nordrhein-westfälische reale BIP von 1991 bis 2010 an, wobei für 2009 und 2010 die vom Arbeitskreis Steuerschätzung angesetzten Werte (-6% bzw +0,5%) für die Bundesrepublik auf Nordrhein-Westfalen übertragen wurden, so ergibt sich bei einem Glättungsparameter $\lambda = 100$ für 2010 eine konjunkturelle Unterauslastung von -2,6% des BIP. Wählt man ein höheres $\lambda = 1000$ und nähert sich damit einem linearen Trend an, erhält man eine konjunkturelle Unterauslastung von -3,7% des BIP.

Zur Berechnung des konjunkturbedingten Defizits wurde eine Budgetsensitivität von 0,10 angesetzt. D.h. wenn der konjunkturelle Auslastungsgrad um 1 Prozentpunkt sinkt, dann steigt das Budgetdefizit um 0,10 Prozent des nordrhein-westfälischen BIP. Diese Sensitivität ergibt sich, wenn man zunächst die von der EU-Kommission für Deutschland ermittelten Aufkommenselastizitäten der Einkommensteuer der privaten Haushalte, der Gewinnsteuer der Körperschaften und der indirekten Steuern mit Ihrem Anteil am Gesamtaufkommen gewichtet. Dies ergibt eine Gesamtaufkommenselastizität von 1,29. Diese multipliziert mit

dem Anteil der nordrhein-westfälischen Steuereinnahmen am nordrhein-westfälischen BIP von 8% ergibt dann die genannte Budgetsensitivität. Das konjunkturelle – und im Rahmen der Schuldenbremse nach der Übergangszeit später dann einzig zulässige – Defizit läge im Jahr 2010 damit bei 1.373 Mio. Euro bzw. 1.948 Mio. Euro. Zieht man dieses Defizit vom prognostizierten Gesamtdefizit im Jahr 2010 ab, erhält man das bis 2020 gemäß der Übergangsregelung der Schuldenbremse zu konsolidierende strukturelle Defizit. Nimmt man als Gesamtdefizit das vom NRW-Finanzministerium prognostizierte Finanzierungsdefizit von 6.541 Mio. Euro, dann ergibt sich je nach Glättungsparameter für das Jahr 2010 ein zu konsolidierendes strukturelles Defizit von 5.168 Mio bzw. 4.593 Mio. Euro – angesichts eines geplanten Haushaltsvolumens von etwa 53.000 Mio. Euro im Jahr 2010 offensichtlich ein gewaltiger Konsolidierungsbedarf bis zum Jahr 2020.

Ist es realistisch, ein solches strukturelles Defizit bis zum Jahr 2020 abzubauen? Dies lässt sich (sehr grob) mit einigen zusätzlichen Annahmen mittels einer Überschlagsrechnung abschätzen. Man kann dann berechnen, um wieviel Prozent die bereinigten Ausgaben des Landes NRW pro Jahr im Durchschnitt wachsen dürften, damit im Jahr 2020 das strukturelle Defizit gleich Null ist. Hierfür wurden bis 2013 die – relativ optimistischen – Einnahmenansätze der mittelfristigen Finanzplanung übernommen und danach ein Wachstum des realen BIP von 1,0% und des nominalen BIP von 2,4% bis 2020 angenommen. Bezüglich der bereinigten Einnahmen wurde von einer nominalen Aufkommenselastizität von größer Eins ausgegangen und nach 2013 ein Einnahmenwachstum von 2,8 % pro Jahr angenommen. Gemessen an den historischen Erfahrungen ist dieser Wert hoch, man muss jedoch berücksichtigen, dass die tatsächliche Einnahmenentwicklung immer wieder durch Steuersenkungen (vgl. Abschnitt 6) gedämpft wurde. Die Ausgaben wurden mit der durchschnittlichen Wachstumsrate von 1990 bis 2008 von 2,4 % fortgeschrieben.

Unter diesen Bedingungen dürften die bereinigten Ausgaben von 2011 bis 2020 nur noch um etwa 1,4 % Prozent nominal pro Jahr wachsen, wenn 2020 der strukturelle Budgetsaldo (berechnet nach der oben beschriebenen Methode) genau Null sein soll. Offensichtlich müsste die Finanzpolitik auf einen im historischen Vergleich sehr niedrigen Ausgabenpfad einschwenken. Von 1990 bis 2008 lag die durchschnittliche Wachstumsrate der bereinigten Ausgaben – bei allerdings erheblichen Schwankungen der Einzelwerte – wie erwähnt bei 2,4%, und schon das war kein Ausdruck besonders expansiver Ausgabenpolitik. Berücksichtigt man zusätzlich noch die steigenden Zinslasten aufgrund der von 2010 bis 2020

aufgenommenen Kredite, so dürfte die Wachstumsrate der nicht für zusätzliche Zinszahlungen aufzuwendenden Ausgaben nur bei nominal etwa 1,0% liegen. Real sowie in Relation zum Bruttoinlandsprodukt würde das eine erneute deutliche Schrumpfung des Staatssektors bedeuten. Die Politik der Entstaatlichung (Bofinger 2007) würde munter fortgesetzt; die Möglichkeiten für zentrale Zukunftsinvestitionen erheblich vermindert.

Zur Interpretation der vorstehenden Überschlagsrechnung ist es wichtig zu betonen, dass es sich nicht um ein künstlich erzeugtes Horrorszenario handelt: Vielmehr sind die getroffenen Annahmen bezüglich der Entwicklung des BIP und der Einnahmen als realistisch bis moderat optimistisch anzusehen. Zudem ist die Wahl des einfachen HP-Filters keineswegs ungewöhnlich, da dieses Verfahren etwa vom Sachverständigenrat (SVR 2007) in seinem Vorschlag für eine Schuldenbremse ebenfalls angewendet wurde.

Es ist allerdings gut möglich durch ein anderes Konjunkturbereinigungsverfahren die „gemessene“ konjunkturelle Unterauslastung im Jahr 2010 und damit auch das zulässige konjunkturelle Defizit zu erhöhen und gleichzeitig das strukturelle Defizit zu vermindern. Die Verwendung eines höheren Glättungsparameters von $\lambda = 1000$ erhöht wie erläutert gegenüber dem Standardwert von $\lambda = 100$ bereits die konjunkturelle Unterauslastung im Jahr 2010 wie erwähnt von lediglich 2,6 % auf 3,7 %. Würde man ganz zu einem linearen Trend übergehen, so würde die Unterauslastung mit gut 4 % angegeben. Man mag sicher noch ein Verfahren finden, mit dem die Unterauslastung weiter in die Höhe getrieben werden kann. Zudem könnte man die Budgetsensitivität erhöhen, um den konjunkturellen Anteil des Defizits im Jahr 2010 weiter zu erhöhen und entsprechend den strukturellen zu vermindern. So gehen Kastrop/Snelting (2008), S. 377 von einer Budgetsensitivität für die Länder (offenbar inklusive Gemeinden) in Höhe von 0,153 aus. Letzteres Vorgehen birgt im Falle eines Aufschwungs jedoch das Risiko, dass das Verfahren auch die konjunkturbedingten Mehreinnahmen überschätzt und somit im Aufschwung das Konsolidierungserfordernis zu hoch ansetzt. Auf die hier durchgeführten Überschlagsrechnungen hatte die Wahl einer deutlich höheren Budgetsensitivität aufgrund dieses Effekts nur einen sehr geringen Einfluss. Durch geeignete Auswahl eines Konjunkturbereinigungsverfahrens und evtl. höherer Budgetsensitivitäten ließe sich das für 2010 festzustellende strukturelle Defizit und damit auch die Konsolidierungslast wahrscheinlich um etliche 100 Mio. Euro reduzieren. Allerdings würde auch ein strukturelles Defizit von „lediglich“ 3.500 Mio Euro eine große Herausforderung für die nordrhein-westfälische Finanzpolitik bedeuten.

4. Zusätzliche Risiken durch negative makroökonomische Rückwirkungen und Steuersenkungen

Ein gravierendes zusätzliches Risiko besteht zum einen in den in Abschnitt 1 angesprochenen negativen makroökonomischen Rückwirkungen der zur Einhaltung der Schuldenbremse notwendigen äußerst restriktiven Finanzpolitik. Geht man von einem restriktiven Impuls von gut 500 Mio. Euro pro Jahr aus, so fällt dieser mit kaum 0,1 % des nordrhein-westfälischen BIP zwar nicht allzu groß aus. Wenn man aber berücksichtigt, dass im Anpassungszeitraum bis 2020 der Bund und alle anderen Länder ebenfalls auf eine sehr restriktive Finanzpolitik einschwenken werden, so dürfte die Wirtschaftsentwicklung in NRW ebenso wie im gesamten Bundesgebiet erheblich beeinträchtigt werden. In diesem Fall würde sich die Einnahmenentwicklung deutlich verschlechtern und damit die notwendige Konsolidierungsleistung noch erheblich vergrößern.

Dies wurde in den Überschlagsrechnungen des IMK als Risikoszenario berücksichtigt, in dem das reale BIP in NRW von 2014 bis 2020 nur um 0,8% und das nominale BIP nur um 2,0% wächst, was zu einer unterstellten nominalen Einnahmenwachstumsrate von 2,4% führt. Tatsächlich ist gar nicht klar, ob es sich dabei wirklich um ein echtes Risikoszenario oder um ein ziemlich realistisches Szenario handelt, denn von 1992 bis 2008 betrug die Wachstumsrate des realen BIP in NRW auch nur 0,9%, während die nominale bei 2,3% lag. Bezüglich der Ausgaben im Basisszenario wurde unverändert von einer nominalen Wachstumsrate von 2,4% ausgegangen. Unter diesen Bedingungen dürften die nominalen bereinigten Ausgaben in NRW von 2010 bis 2020 pro Jahr durchschnittlich gerade einmal um 0,8 % wachsen. Gegenüber dem letzten in der Finanzplanung berücksichtigten Jahr 2013 dürften die Ausgaben bis 2020 de facto nominal gar nicht mehr wachsen. Ob der nordrhein-westfälische Staat unter diesen Bedingungen angesichts des Bedarfs an Zukunftsinvestitionen noch wirklich handlungsfähig bliebe, kann bezweifelt werden.

Ein weiteres Risiko bestünde, falls es nach der Bundestagswahl tatsächlich zu den verschiedentlich im politischen Raum geforderten spürbaren Steuersenkungen kommen sollte. Diese würden das zu konsolidierende strukturelle Defizit unmittelbar erhöhen und damit den Konsolidierungsdruck noch weiter erhöhen. Eine Senkung der Einkommensteuer im Volumen von 10 Mrd. Euro etwa würde das strukturelle Defizit des Landes Nordrhein-Westfalen unmittelbar in einer Größenordnung von gut 800 Mio. Euro erhöhen.

5. Schuldenbremse droht Finanzpolitik einiger Bundesländer zu überfordern

Wie vom IMK jüngst anlässlich einer schriftlichen Anhörung des schleswig-holsteinischen Landtags ausgeführt, droht die Schuldenbremse – je nach genauer technischer Umsetzung und der angenommenen wirtschaftlichen Entwicklung – die Finanzpolitik dieses Bundeslandes zu überfordern (vgl. Truger/Will 2009). Zwar wären diesbezüglich detailliertere Untersuchungen wünschenswert, und es ist nicht ohne weiteres klar, inwieweit dieses Ergebnis auf andere Bundesländer mit hohen Schuldenständen und angespannter Haushaltssituation, die deshalb im Rahmen der Schuldenbremse Konsolidierungshilfen erhalten werden, übertragbar ist.

Zumindest im Falle Schleswig-Holsteins jedoch ist klar, dass die unter der Schuldenbremse notwendige Konsolidierungsleistung eine extrem restriktive Finanzpolitik erfordern würde. In Schleswig-Holstein würden die von der Landesregierung vorgesehenen drastischen Sparmaßnahmen im Personalbereich, die bis 2020 Kürzungen im Personalbestand von fast 8% bedeuten, lediglich einen Bruchteil der notwendigen Einsparungen ausmachen. Die von Bund und Ländern bereitgestellten Konsolidierungshilfen von 80 Mio. Euro pro Jahr sind viel zu gering dimensioniert und würden fast wirkungslos verpuffen. Bei schlechter wirtschaftlicher Entwicklung wäre im Extremfall die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der Landesregierung in diesem Bundesland in den nächsten zehn Jahren komplett in Frage gestellt. Insofern ist auch völlig unklar, inwieweit eine Einhaltung der Schuldenbremse durch einzelne Bundesländer überhaupt realistisch ist.

6. Steuersenkungen als größtes Hindernis für die Haushaltskonsolidierung

In der deutschen finanzpolitischen Debatte wird häufig der Eindruck erweckt, die zwischenzeitlich relativ hohen Haushaltsdefizite seien das Resultat einer besonders ausufernden, verschwenderischen Ausgabenpolitik. Nichts könnte falscher sein als dieser Eindruck: Natürlich dürfte es im öffentlichen Sektor – wie auch im privaten Sektor – immer ein gewisses Maß an Ineffizienz und damit auch an Einsparmöglichkeiten geben.

Die öffentlichen Ausgaben haben sich aber in Deutschland in der Vergangenheit geradezu atemberaubend restriktiv entwickelt (Truger 2009a): Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Ausgaben lag in Deutschland von 1998 bis 2007 nominal bei nur 1,4 %. Der Durchschnitt der alten EU lag mit 4,1 % knapp dreimal so hoch.

Im betrachteten Zeitraum gab es kein einziges unter den 30 Ländern, für die die EU-Kommission Daten für diesen Zeitraum vorhält, das ein niedrigeres Staatsausgabenwachstum verzeichnete als Deutschland. Das gilt auch für die realen Staatsausgaben, bei denen Deutschland das einzige Land ist, das mit durchschnittlich -0,2 % pro Jahr einen Rückgang zu verzeichnen hatte. Deutschland ist Weltmeister bei der Sparsamkeit der staatlichen Ausgabenpolitik – ein Weltmeistertitel, über den man in Deutschland allerdings erstaunlich wenig erfährt.

Ebenfalls nicht im Fokus der Debatte steht der Hauptgrund für die zeitweise relativ hohen Budgetdefizite der Gebietskörperschaften: Massive Steuersenkungen. Diese waren besonders massiv unter der rot-grünen Bundesregierung (Truger 2009b) und wurden nur teilweise durch Steuererhöhungen der schwarz-roten Koalition kompensiert, die zudem im Rahmen der Konjunkturpakete massive weitere Steuersenkungen verabschiedet hat. Insgesamt werden die kassenmäßigen Einnahmen der Gebietskörperschaften nach Berechnungen auf der Basis der Angaben des Bundesfinanzministeriums (BMF 2005, 2009a und 2009b) und der Fortschreibungen von Truger et al. (2007) im Jahr 2010 gegenüber dem Rechtsstand des Jahres 1998 um gut 43 Mrd. Euro geschwächt. Die Länder hätten durch die makroökonomisch zudem sehr zweifelhafte Steuersenkungspolitik (vgl. Truger 2009b) im Jahr 2010 fast 23 Mrd. Euro an Steuereinnahmen verloren. Setzt man für NRW einen Anteil von 20% an den gesamten Steuereinnahmen der Länder an, so hätte NRW allein durch die Steuersenkungspolitik der vergangenen 10 Jahre im Jahr 2010 Einnahmenverluste von 4,6 Mrd. Euro hinzunehmen. Abstrahiert man von den erfahrungsgemäß nur sehr schwachen positiven Wachstumseffekten von Steuersenkungen (vgl. Corneo 2005), dann hätte der nordrhein-westfälische Haushalt anstatt der veranschlagten 6,5 Mrd. Euro lediglich ein Defizit von 1,9 Mrd. Euro aufgewiesen. Strukturell wäre er annähernd ausgeglichen gewesen; das Ziel der nunmehr eingeführten Schuldenbremse also längst erreicht.

Aus diesem Grund sind letztlich auch die Diskussionen über die Notwendigkeit eines Einstieg in den Wettbewerbsföderalismus durch Einführung von Steuerkompetenzen der Bundesländer bei gleichzeitiger Beschneidung des Ausgleichsgrades des Länderfinanzausgleichs als Folge der Schuldenbremse wenig zielführend. Zwar könnten einzelne Länder ihre Einnahmensituation durch solche Steuerkompetenzen sicherlich verbessern. Das eigentliche Problem besteht jedoch nicht in zu geringen Steuereinnahmen einzelner Länder, sondern in

einer politisch durch drastische Steuersenkungen bewusst herbeigeführten allgemeinen Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte in Deutschland.

7. Zur Betroffenheit der Kommunen

Die Kommunen sind zwar nicht direkt den Bestimmungen der Schuldenbremse unterworfen; sie werden jedoch über die Politik der Länder zumindest mittelbar betroffen sein, insoweit es bedingt durch den Sparzwang der Schuldenbremse zu geringeren Zuweisungen der Länder kommt und bedingt durch negative makroökonomische Rückwirkungen der Schuldenbremse die Einnahmen der Kommunen sinken. Zwar kann den Ländern, z.B. im Rahmen der Konkretisierung der Budgetsensitivität ein Spielraum auch für die Gemeinden gewährt werden, ob dieser aber tatsächlich zugunsten der Gemeinden und nicht zur Erhöhung von Ausgaben der Länder genutzt wird, ist unklar. Insofern wird die Schuldenbremse das grundsätzliche Finanzierungsproblem vieler Städte und Gemeinden in NRW noch verstärken. Auch ganz unabhängig von der Schuldenbremse wäre daher eine Gemeindefinanzreform zur Stärkung und Verstetigung der kommunalen Einnahmen nötig. Speziell für die Situation in NRW wären eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs und ein Altschuldenerlass für Problemkommunen notwendig.

8. Finanzpolitische Schlussfolgerungen

Angesichts der zu erwartenden schwerwiegenden finanzpolitischen wie makroökonomischen Konsequenzen wäre es rational, zu versuchen, die Schuldenbremse noch auf juristischem Wege durch Klage vor dem Bundesverfassungsgericht zu Fall zu bringen. Sollte dies nicht gelingen, müssten die zur Konkretisierung der Schuldenbremse notwendigen technischen Verfahren so weit angepasst werden, dass größerer Schaden für die öffentlichen Haushalte abgewendet würde. Hierzu müsste die Anpassung des Potenzialpfades bei konjunkturellen Schwankungen möglichst träge ausgestaltet werden und/oder die Budgetsensitivität möglichst hoch angesetzt werden, um zu gewährleisten, dass die öffentlichen Haushalte in ausreichendem Umfang konjunkturell atmen können. Zudem wäre dafür Sorge zu tragen, dass das strukturelle Defizit im Jahr 2010 nicht zu hoch ausgewiesen wird, um eine übermäßig restriktive Finanzpolitik in der Anpassungsphase bis 2020 zu verhindern. Gleichzeitig müssten weitere Steuersenkungen auf Bundesebene unbedingt verhindert und im Gegenteil möglicherweise deutliche Steuererhöhungen ins Auge gefasst werden, die durchaus auch ohne verteilungspolitisch negative Wirkungen möglich wären. Für überschuldete Länder wären zudem weitaus größere Konsolidierungshilfen notwendig.

9. Literatur

- BMF [Bundesministerium der Finanzen] (2005): Datensammlung zur Steuerpolitik, Ausgabe 2005, Berlin.
- BMF (2009a): Datensammlung zur Steuerpolitik, Ausgabe 2009, Berlin.
- BMF (2009b): Ergebnis der 134. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 12.-14. Mai 2009 in Bad Kreuznach, Bundesministerium der Finanzen - Referat I A 6, Berlin.
- Bofinger, P. (2008): Das Jahrzehnt der Entstaatlichung, in: WSI Mitteilungen 7, S. 351-357.
- Corneo, G. (2005): Steuern die Steuern Unternehmensentscheidungen?, in: Truger, A. (Hrsg.): Können wir uns Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten?, Marburg, S. 15-38
- European Commission (2005): New and updated budgetary sensitivities for the EU budgetary surveillance, Directorate General Economics and Financial Affairs, September 2005, Brussels: European Commission.
- Horn, G./ Logeay, C./ Tober, S. (2007): Estimating Germany's potential output, IMK Working Paper 2/2007, Düsseldorf: Macroeconomic Policy Institute (IMK), Hans Böckler Foundation.
- Horn, G./ Niechoj, T./Proaño,C., Truger,A./Vesper, D./ Zwiener, R. (2008): Die Schuldenbremse - eine Wachstumsbremse? IMK Report 29.
- Horn, G./ Truger, A. (2007): Für eine makroökonomisch rationale Konsolidierungspolitik: Antworten des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung auf den Fragenkatalog zur Anhörung des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Antrag der Fraktionen der CDU und der FDP – Drucksache 14/2578 – Düsseldorf, 10. Mai 2007: Wider den Staatsbankrott – Streichung des kreditverfassungsrechtlichen Ausnahmetatbestands der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, IMK Policy Brief, Mai 2007.
- Horn, G./ Truger, A./ Proano, C. (2009): Stellungnahme zum Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform (BT Drucksache 16/12400) und Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT Drucksache 16/12410), IMK Policy Brief, Mai 2009.
- Kastrop, C./ Snelting, M.(2008): Das Modell des Bundesfinanzministeriums für eine Schuldenbremse, in: Wirtschaftsdienst 6/2008, S. 375-382.
- SVR [Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung] (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.
- Truger, A. (2009a): Die makroökonomische Bedeutung öffentlicher Investitionen und ihre Finanzierbarkeit, in: WSI Mitteilungen 05/2009, S. 243-250.
- Truger, A. (2009b): Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen. Prokla 154 (1/2009), S. 27-46.
- Truger, A./ Eicker-Wolf, K./ Blumtritt, M. (2007): Auswirkungen der (Wieder-)Einführung einer Vermögensteuer auf die hessischen Landesfinanzen, IMK Studies 07, Düsseldorf.
- Truger, A./ Will, H. (2009): 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 September.
- Vesper, D. (2007): Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen, IMK Policy Brief November 2007.

Publisher: Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Germany

Phone: +49-211-7778-331, IMK@boeckler.de, <http://www.imk-boeckler.de>

IMK Policy Brief is an irregular online publication series.

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

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

Hans **Böckler**
Stiftung 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.
