

Paetz, Christoph; Rietzler, Katja; Truger, Achim

**Research Report**

## Die Schuldenbremse im Bundeshaushalt seit 2011: Die wahre Belastungsprobe steht noch aus

IMK Report, No. 117

**Provided in Cooperation with:**

Macroeconomic Policy Institute (IMK) at the Hans Boeckler Foundation

*Suggested Citation:* Paetz, Christoph; Rietzler, Katja; Truger, Achim (2016) : Die Schuldenbremse im Bundeshaushalt seit 2011: Die wahre Belastungsprobe steht noch aus, IMK Report, No. 117, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/148239>

**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.*

# REPORT

Das IMK ist ein Institut  
der Hans-Böckler-Stiftung

IMK Report 117, September 2016

## DIE SCHULDENBREMSE IM BUNDESHAUSHALT SEIT 2011

### Die wahre Belastungsprobe steht noch aus

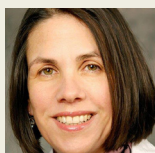
Christoph Paetz, Katja Rietzler, Achim Truger\*

#### AUF EINEN BLICK

- Die Schuldenbremse des Bundes erscheint im Rückblick als große Erfolgsgeschichte: Ständige Übererfüllung der Vorgaben für die Nettokreditaufnahme, extrem rasche Konsolidierung seit 2010, Nachahmung durch den EU-Fiskalpakt auf europäischer Ebene. Doch der Schein trügt.
- Die extrem rasche Konsolidierung und die permanente Übererfüllung der Schuldenbremse gehen primär auf die gute Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung sowie niedrige Zinsen in den Jahren 2011 bis 2015 zurück. Bereits vor der Finanzkrise – also deutlich vor der Einführung der Schuldenbremse – wurden bei der Konsolidierung des Bundeshaushalts substantielle Fortschritte gemacht, vor allem aufgrund des günstigen makroökonomischen Umfeldes.
- Eine kontrafaktische Simulation des IMK zeigt: Hätte sich die Konjunktur seit 2010 so ungünstig entwickelt wie noch 2009 und 2010 prognostiziert, hätte die Schuldenbremse schon sehr bald zu prozyklischen Sparmaßnahmen geführt, die die Konjunktur weiter geschwächt hätten. Die Schuldenstandsquote läge heute um 8,5 % des Bruttoinlandsprodukts höher und im Bundeshaushalt stünden rund 41 Mrd. Euro weniger für öffentliche Investitionen und Dienstleistungen zur Verfügung.
- Die wahre Belastungsprobe für die Schuldenbremse in einem ungünstigen makroökonomischen Umfeld steht daher noch aus. Die Politik täte gut daran, die Regelungen der Schuldenbremse frühzeitig so anzupassen, dass dieses Instrument im Abschwung nicht zum Bumerang wird.

#### Videostatement

Katja Rietzler



zum Thema Schuldenbremse im Bundeshaushalt  
<https://youtu.be/QAbaCNE-oL4>

\* Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin;  
Senior Research Fellow IMK.

1	<b>Auf einen Blick</b>	9	Bereits deutliche Konsolidierungsfortschritte vor der Finanzkrise
2	<b>Das „Erfolgsmmodell“ auf dem Prüfstand</b>	9	Maßgebliche Faktoren für den Konsolidierungserfolg seit 2010
3	Infobox 1: Grundsätzliche Einwände gegen die deutsche Schuldenbremse		
4	<b>Wesentliche Elemente der Schuldenbremse</b>	11	<b>Die Bundesfinanzen seit 2010 ohne Konjunkturglück – eine kontrafaktische Simulation</b>
5	<b>Übererfüllung mit Schönheitsfehlern</b>	15	Infobox 2: Erstaunliche Parallelen zur Schweizer Schuldenbremse
7	<b>Konsolidierungserfolge dank sinkender Zinsen und guter Arbeitsmarktentwicklung</b>	16	<b>Fazit: Die wirkliche Belastungsprobe steht noch aus</b>
7	Erheblicher Anstieg des Finanzierungssaldos seit 2010		

## DAS „ERFOLGSMODELL“ AUF DEM PRÜFSTAND

Die politische Bedeutung der deutschen Schuldenbremse als vermeintliches Erfolgsmodell kann kaum überschätzt werden. So wurde die deutsche Schuldenbremse zur Blaupause für die Verschärfung des fiskalischen Regelwerks und die angestrebte verfassungsmäßige Verankerung von Beschränkungen der öffentlichen Defizite durch den EU-Fiskalpakt (BMF 2012, S. 44). Der kritischen Tradition des IMK auf diesem Gebiet folgend (**Infobox 1**) wollen wir in diesem Report – jenseits von allzu einfachen Assoziationen – das angebliche Erfolgsmodell der Schuldenbremse konkret für den Bundeshaushalt auf den Prüfstand stellen und an den empirischen Fakten messen.

Die öffentlichen Finanzen in Deutschland stehen im zeitlichen und internationalen Vergleich seit der erstmaligen Anwendung der Schuldenbremse im Bundeshaushalt 2011 gut da: Im vergangenen Jahr verzeichnete der Gesamtstaat in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) einen Überschuss von 0,7 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP).<sup>1</sup> Deutschland war damit neben Estland und Luxemburg eines von lediglich drei Euroraum-Ländern mit einem positiven gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo. Deutschland erfüllte zudem als eines von nur wenigen Euroraum-Ländern alle Anforderungen der europäischen Fiskalregeln. In den vergangenen Jahren haben die deutschen Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Kommunen) insgesamt ihre Defizite erheblich zurückgeführt und verzeichnen seit 2014 Überschüsse. Der gesamt-

staatliche Überschuss des vergangenen Jahres von 0,7 % des BIP war zur Hälfte auf den Bund zurückzuführen, der in der Abgrenzung der VGR einen Überschuss von 10,7 Mrd. Euro (0,35 % des BIP) auswies. Zum zweiten Mal in Folge kam der Bundeshaushalt 2015 ohne eine weitere Nettoneuverschuldung aus. Dies ist seit den 1970er Jahren nicht mehr vorgekommen.

Die rasante Konsolidierung des Bundeshaushalts fällt zeitlich mit der Übergangsfrist bis zur vollen Gültigkeit der Schuldenbremse zusammen, was manchen eine Kausalität zwischen beiden zu suggerieren scheint. So schreibt das BMF (2015a, S. 10): „Die Unterschreitung der zulässigen Neuverschuldung in den vergangenen Jahren und die sich abzeichnende Unterschreitung in diesem Jahr und im gesamten Finanzplanungszeitraum sind ein Zeichen dafür, dass die Schuldenbremse wirkt und tatsächlich die Neuverschuldung ‚bremst‘.“

Der Bundeshaushalt einschließlich der erfassten Extrahaushalte hat die Vorgaben der Schuldenbremse in allen Jahren deutlich übererfüllt. Gleichzeitig weist Deutschland im internationalen Vergleich eine sehr gute Wachstums- und vor allem Beschäftigungsperformance auf. Diese wird häufig auf die mit der Schuldenbremse assoziierte Strategie der „wachstumsorientierten Konsolidierung“ zurückgeführt, die belege, dass Haushaltskonsolidierung und Wachstum miteinander vereinbar seien, die eine vielmehr sogar das andere bedinge (BMF 2014). So avancierte die strenge Einhaltung – und permanente Übererfüllung – der Schuldenbremse durch die sogenannte „schwarze Null“ zum Markenzeichen der „soliden Finanzpolitik“ (BMF 2016) von Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble.

Im Folgenden beleuchten wir nach einer kurzen Zusammenfassung wesentlicher Regelungen der Schuldenbremse zunächst in einem ersten Schritt das immer wieder herausgestellte Erfolgselement der Übererfüllung der Schuldenbremse, wobei der Fokus auf einem Vergleich von Haushaltsplanung und Vollzug liegt. Im zweiten Schritt analysieren wir

<sup>1</sup> Das Statistische Bundesamt hat am 24.8.2016 die VGR für das zweite Quartal veröffentlicht. Die neuen Daten wurden nur hier im Text berücksichtigt, während die Berechnungen und Simulationen auf dem Datenstand vom Mai 2016 basieren. Die zwischenzeitlich erfolgten Revisionen des Bruttoinlandsprodukts zurück bis 2012 haben keinen entscheidenden Einfluss auf die Ergebnisse. Bei den Daten der öffentlichen Finanzen selbst stützt sich die Analyse ohnehin auf die Abgrenzung der Finanzstatistik, die der Schuldenbremse zugrunde liegt. Sie unterscheidet sich von den VGR insbesondere im Hinblick auf verbuchte Transaktionen und Buchungszeitpunkte.

im Detail die Konsolidierung des Bundeshaushalts im Zeitverlauf und identifizieren als wesentliche Einflussfaktoren u.a. die unerwartet günstige Beschäftigungs- und Lohnentwicklung. Im dritten Schritt zeigen wir durch eine multiplikatorgestützte kontrafaktische Simulation, wie sich der Bundeshaushalt seit 2010 unter der Schuldenbremse entwickelt hätte,

wenn der rasante und von der Bundesregierung so nicht erwartete Aufschwung der Jahre 2010 und 2011 ausgeblieben wäre und die Konjunktur sich so entwickelt hätte, wie noch zu Zeiten der Verabschiedung der Schuldenbremse im Sommer 2009 prognostiziert. Schließlich ziehen wir ein kurzes wirtschafts- und finanzpolitisches Fazit.

Infobox 1

## Grundsätzliche Einwände gegen die deutsche Schuldenbremse

Die 2009 eingeführte Schuldenbremse des Bundes kann in vielfacher Hinsicht kritisiert werden. Vier zentrale Einwände werden hier vorgebracht: Erstens ist die verfassungsmäßig festgeschriebene Zielvorgabe einer maximalen strukturellen Netto-Neuverschuldung von 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) für den Bund und das Verbot struktureller Netto-Neuverschuldung für die Länder aus ökonomischer Sicht willkürlich. Implizit läuft sie bei einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum des nominalen BIP von 3 % langfristig auf eine gesamtstaatliche Schuldenstandsquote von 11,7 % hinaus.

Die Frage, ob es eine Obergrenze für die Schuldenstandsquote gibt, ab der sich wachstumsschädliche Wirkungen einstellen, ist spätestens seit Reinhart und Rogoffs (2010) kapitalen Fehlern in ihrer Analyse (Herndon et al. 2013) sehr umstritten. Reinhart und Rogoffs (2010) Studie über die negativen Wachstumseffekte hoher Verschuldung fungierte über viele Jahre international als eine Begründung die öffentlichen Schuldenstände zurückzuführen, um das Wachstum nicht zu schwächen. In ihrer Paneluntersuchung kamen sie auf eine Obergrenze von 90 % des BIP, ab der die Verschuldung schädlich für die ökonomische Aktivität wird. Herndon et al. (2013) haben jedoch auf schwerwiegende Fehler in der Berechnung von Reinhart und Rogoff (2010) hingewiesen und finden mit den gleichen Daten keinen Zusammenhang von hoher Verschuldung und schwächerem Wachstum. Auf jeden Fall aber liegen die in der empirischen Literatur genannten kritischen Werte jenseits von 85 % oder 95 %, gewiss aber nicht unterhalb von 20 % (Cecchetti et al 2011, Baum et al. 2013). Das aber wäre nötig, um die implizite Grenze der deutschen Schuldenbremse wachstumspolitisch zu rechtfertigen.

Im Gegenteil muss befürchtet werden, dass den Kapitalmärkten aufgrund der Schuldenbremse bei dem angestrebten geringen Volumen der bislang sichersten Anlageform – der Bundesanleihe – langfristig ein wichtiger Stabilitätsanker und eine zentrale Orientierungsmarke verloren geht. In welche Anlageform und in welche Länder die traditionell hohe Überschussersparnis des deutschen privaten Sektors und damit unter anderem die private Altersvorsorge fließen soll, ist konzeptionell völlig unklar; de

facto sind die deutschen Überschüsse des privaten und öffentlichen Sektors gleichbedeutend mit einem persistenten und nicht nachhaltigen Leistungsbilanzüberschuss (Lindner 2013). Die Stabilität der Finanzmärkte dürfte dies nicht erhöhen.

Zweitens gibt die Finanzpolitik mit der Schuldenbremse ausgerechnet einen weithin akzeptierten ökonomischen Maßstab für die Höhe staatlicher Defizite auf, die sogenannte Goldene Regel. Die Goldene Regel oder das „pay-as-you-use“-Prinzip ist sowohl wachstumspolitisch als auch unter Gesichtspunkten der Generationengerechtigkeit gerechtfertigt: Sie fordert eine strukturelle Neuverschuldung über den Zyklus hinweg in Höhe der öffentlichen (Netto-)Investitionen. Die Idee dahinter ist, mehrere Generationen an der Finanzierung des öffentlichen Kapitalstocks zu beteiligen, da kommende Generationen von den heute getätigten produktiven öffentlichen Investitionen profitieren.

Sicherlich hatte die alte Verschuldungsregelung des Grundgesetzes die Schwäche, nicht zwischen Brutto- und Nettoinvestitionen zu unterscheiden und zudem nicht alle aus ökonomischer Sicht relevanten Investitionen zu erfassen. Statt aber eine geeignete Definition oder Schätzung für Abschreibungen zu suchen, wurde auf die notwendige Diskussion verzichtet und zudem die Empfehlung des – nicht eben für seine Befürwortung einer schrankenlosen Staatsverschuldung bekannten – Sachverständigenrates (SVR 2007) ignoriert. Auch angesichts der seit nunmehr 15 Jahren geringen, teilweise sogar negativen Nettoinvestitionen (Rietzler 2014) wäre es naheliegend gewesen, eine Regel in der Verfassung zu verankern, die die öffentlichen Investitionen fördert. Die jüngsten Erfahrungen im Euroraum zeigen zudem, dass die öffentlichen Investitionen – wenn sie nicht durch entsprechende Regelungen geschützt sind – besonders stark von Haushaltskürzungen in Konsolidierungsphasen betroffen sind (ausführlich Truger 2015).

Drittens weist die Schuldenbremse aufgrund der Mechanik der üblicherweise verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahren eine prozyklische Tendenz auf: Die Konjunkturbereinigungsmethoden unterschätzen grundsätzlich das Ausmaß von Konjunkturschwankungen und führen zu einer prozyklischen Politik, wenn sie zum Maßstab der Fiskalpolitik ge-

macht werden. In Abschwungs- (Aufschwungs-) Phasen wird das Produktionspotenzial schnell und stark nach unten (oben) revidiert. Dadurch wird der konjunkturbedingte Teil des staatlichen Budgetsaldos unterschätzt. So werden in konjunkturellen Schwächephasen (Stärkephasen) schnell erhebliche Teile des Defizits (Überschusses) als strukturell verbucht, obwohl sie möglicherweise lediglich konjunkturell bedingt sind.<sup>1</sup> Dadurch wird im Abschwung tendenziell ein Zuviel an Konsolidierung verlangt, im

Aufschwung dagegen spiegelbildlich zu wenig. Das droht die wirtschaftliche Entwicklung unnötig zu destabilisieren. Tatsächlich lässt sich zeigen, dass ein wesentlicher Teil der „strukturellen“ Konsolidierung des deutschen Gesamtstaats letztlich konjunkturell bedingt ist (Truger 2014), während gleichzeitig die „Misserfolge“ der europäischen Krisenstaaten bei der strukturellen Konsolidierung letztlich ebenfalls konjunkturbedingt sind.

Viertens lässt sich konkret gegen die Umsetzung der Konjunkturbereinigung im Bundeshaushalt der Vorwurf der Intransparenz und Gestaltungsanfälligkeit erheben: Das Verfahren basiert zwar auf der Methode der EU-Kommission. Die genaue technische Umsetzung bleibt jedoch letztlich der Entscheidung von Wirtschafts- und Finanzministerium vorbehalten und ist bis heute nicht komplett publiziert und damit im Detail nicht nachvollziehbar (Truger und Will 2012a).

<sup>1</sup> Die EU-Kommission, auf deren Verfahren auch die Umsetzung der deutschen Schuldenbremse basiert, hat längst zugeben müssen, dass die von ihr auf Basis der Veränderung der strukturellen Defizite geschätzten Konsolidierungsbemühungen die tatsächlichen Anstrengungen erheblich unterschätzen und zieht daher mittlerweile bereits zusätzliche Indikatoren heran (Carnot und de Castro 2015).

## WESENTLICHE ELEMENTE DER SCHULDENBREMSE

Seit dem Sommer 2009 steht die so genannte Schuldenbremse im Grundgesetz. Im Kern besteht sie 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 Ausnahmeklausel, die eine Überschreitung der zulässigen Verschuldung nur bei Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation ermöglicht.

Die Konjunkturbereinigung erfolgt dabei mit Hilfe des im Rahmen der mittelfristigen Projektion der Bundesregierung geschätzten Produktionspotenzials, wobei die Bundesregierung grundsätzlich die Methode der EU-Kommission (D’Auria et al. 2010) anwendet, in einigen Details aber davon abweicht (Rietzler 2013). Die Konjunkturkomponente, also der konjunkturell bedingte Anteil des jeweiligen Haushaltsaggregats, wird ermittelt, indem die Differenz des Bruttoinlandsprodukts und des Produktionspotenzials, die sogenannte Produktionslücke, mit der Budgetsemielastizität der entsprechenden Haushaltsposten multipliziert wird. Diese Konjunkturkomponente wird dann aus den jeweiligen Haushaltsposten herausgerechnet.“

Da die konjunkturereagiblen Steuern rund 90 % der Einnahmen des Bundes ausmachen, reagiert die Einnahmenseite sehr stark auf Konjunkturschwankungen. Der Einfluss der Konjunktur ist hier daher deutlich größer als auf der Ausgabenseite, wo nur die Ausgaben im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit von der Konjunktur beeinflusst werden.

Neben der Konjunkturkomponente werden bei der Ermittlung der maßgeblichen strukturellen Größen auch sogenannte finanzielle Transaktionen her-

ausgerechnet. Dabei handelt es sich um nicht vermögenswirksame Vorgänge wie zum Beispiel den Erwerb und die Veräußerung von Beteiligungen, Privatisierungserlöse oder die Vergabe bzw. der Rückfluss von Darlehen. Das Reinvermögen des Bundes ändert sich dabei nicht, wie sich am Beispiel der schuldenfinanzierten Darlehensvergabe leicht zeigen lässt: Zwar steigt die Verschuldung, dieser steht aber eine gleich hohe Forderung gegenüber.

Positive wie negative Abweichungen von der zulässigen Nettoneuverschuldung gemäß der Schuldenbremse werden auf einem Kontrollkonto erfasst, das so die Einhaltung der Schuldenbremse nicht nur bei Haushaltsaufstellung, sondern auch im Haushaltsvollzug sicherstellen soll. Dabei wird die zulässige Nettoneuverschuldung zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung ausgehend von der gemäß Schuldenbremse zulässigen strukturellen Neuverschuldung – korrigiert um die Konjunkturkomponente und den Saldo der finanziellen Transaktionen – ermittelt und nach Abschluss des Haushaltsjahres an die tatsächliche Wirtschaftsentwicklung angepasst. Letzterer Wert wird mit der de facto realisierten Nettoneuverschuldung verglichen. Die ermittelten Abweichungen werden auf dem Kontrollkonto verbucht. Fällt der Saldo auf dem Kontrollkonto unter -1 % des BIP, so verringert sich bereits der Kreditspielraum des Bundes. Ein negativer Saldo von -1,5 % des BIP darf nicht unterschritten werden (Artikel-115-Gesetz).

Als Übergangszeitraum zur Erreichung der Grenzen für die strukturelle Verschuldung wurde dem Bund bis 2016 und den Ländern bis 2020 Zeit gegeben. Mit dem Bundeshaushalt 2016 ist die Übergangsfrist für den Bund abgeschlossen, was den Anlass für die rückblickende Evaluation im vorliegenden Report darstellt.

## ÜBERERFÜLLUNG MIT SCHÖNHEITSFEHLERN

Der Bund hat die Vorgaben der Schuldenbremse seit 2011 nicht nur eingehalten, sondern bei weitem übererfüllt. Dabei war die Nettoneuverschuldung kumuliert 142,2 Mrd. Euro geringer als zulässig. Dieser Wert ergibt sich als Summe der jährlichen Berechnungen zur Ermittlung der Buchungen auf dem Kontrollkonto (**Tabelle 1**). Jährlich ergaben sich somit Gutschriften auf dem Kontrollkonto von weit über 20 Mrd. Euro. In Tabelle 1 werden die zugrundeliegenden Berechnungen detailliert wiedergegeben.

Aufschlussreich ist der Vergleich der Soll-Werte mit den realisierten Ist-Werten. In allen Jahren waren die realisierten Haushaltssalden besser als die geplanten. In **Abbildung 1** wird die geplante Übererfüllung der Vorgaben der Schuldenbremse der realisierten Übererfüllung gegenübergestellt. In den ersten beiden Jahren des Übergangszeitraums waren in den Haushaltsplänen noch eine hohe Nettoneuverschuldung und nur eine relativ geringe Übererfüllung der Vorgaben vorgesehen. Die Übererfüllung der Schuldenbremse ergab sich größtenteils im Haushaltsvollzug. Ab dem Jahr 2013 wurde die Planung deutlich ambitionierter. Eine erhebliche Übererfüllung der Schuldenbremse wurde bereits mit dem Haushaltsplan angestrebt. Das 2014 realisierte Ergebnis eines Bundeshaushalts ohne Neuverschuldung wurde zum neuen Ziel für die kommenden Jahre erhoben. Wenngleich die Schuldenbremse dem Bund noch eine strukturelle Neuverschuldung von 0,35 % des BIP (etwa 10 Mrd. Euro) erlaubt, wird ein Haushaltsausgleich, die sogenannte „schwarze Null“, angestrebt (BMF 2016).

Betrachtet man, wie diese Übererfüllung zustande kam, so zeigt sich, dass diese ohne zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen im Haushaltsvollzug zustande kam. In **Abbildung 2** ist zur Illustration die Abweichung der Ist-Werte bei Haushaltsabschluss von den Haushaltsplanwerten für die Steuereinnahmen und die Zinsausgaben dargestellt. Es zeigt sich, dass die Finanzpolitik gerade in den Jahren 2011 und 2012, als die Übererfüllung bei Haushaltsabschluss besonders ausgeprägt ausfiel, sehr stark von unerwartet hohen Steuereinnahmen und geringeren Zinszahlungen entlastet wurde. Die Finanzpolitik wurde – mit Ausnahme des Jahres 2013 – trotz zwischenzeitlich in der Planung veranschlagter Zusatzausgaben und kleinerer Steuerentlastungen – immer wieder positiv überrascht. In der Folge konnte der Bundesfinanzminister weiter an der Politik der „schwarzen Null“ festhalten, ohne dafür aber besondere Einschränkungen in Kauf nehmen zu müssen – im Gegenteil: Über die Zeit konnte er immer wieder spürbare Mehrausgaben tätigen (Förderung kommunaler Investitionen, Flutopferfonds, Ausgaben für Flüchtlinge).

Zudem hat die Finanzpolitik sich die Einhaltung und Übererfüllung der Schuldenbremse schon bei der Festsetzung des Ausgangswertes für das zu konsolidierende strukturelle Defizit im Jahr 2010 bewusst

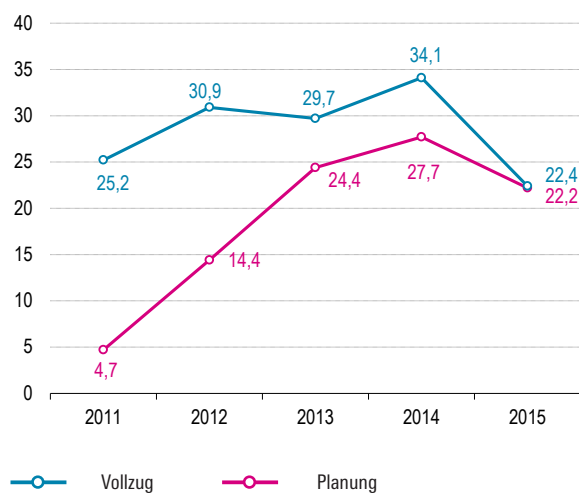
leicht gemacht. Um sich gerade in den ersten Jahren des Übergangszeitraumes Spielräume insbesondere für die von der FDP innerhalb der schwarz-gelben Koalition gewünschten und im Koalitionsvertrag enthaltenen aber unter Finanzierungsvorbehalt stehenden Steuersenkungen zu schaffen, griff die Regierung zu ungewöhnlichen und zum Teil hart kritisierten Maßnahmen (Truger und Will 2012a; Deutsche Bundesbank 2011).

Sie passte erstens für den Haushalt 2011 die Einnahmenschätzung sowie die komplette Berechnung

Abbildung 1

### Übererfüllung der Schuldenbremse für den Bund

in Mrd. Euro



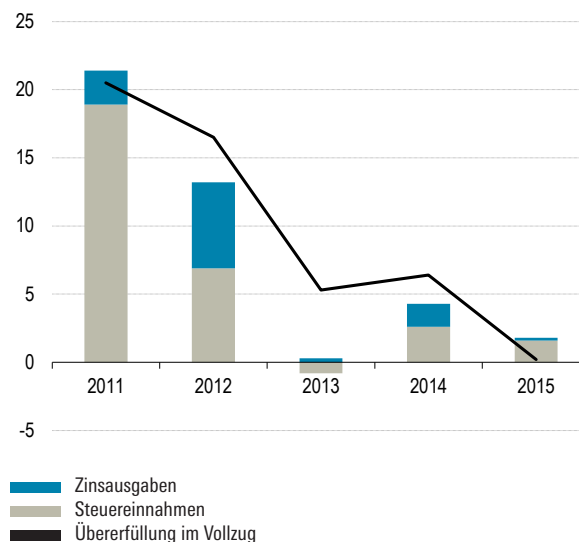
Quelle: BMF.

IMK

Abbildung 2

### Übererfüllung der Schuldenbremse im Haushaltsvollzug

Beitrag von Zinsausgaben und Steuereinnahmen in Mrd. Euro



Quellen: BMF, Bundeshaushaltsgesetze, Berechnungen des IMK.

IMK

**Kontrollkonto im Rahmen der Schuldenbremse des Bundes**  
 in Mrd. Euro

	2011		2012		2013		2014		2015	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
1. Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (in % des BIP)	1,90		1,59		1,28		0,97		0,66	
2. Nominales BIP des dem Jahr der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres	2397,1		2476,8		2592,6		2737,6		2809,5	
3. Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme	45,6		39,4		33,2		26,6		18,6	
4. Nettokreditaufnahme: (4a)-(4b)-(4c)	48,4	17,3	26,1	22,3	17,0	14,7	6,6	0,8	0,0	-4,5
4a. Nettokreditaufnahme Bundeshaushalt	48,4	17,3	26,1	22,5	17,1	22,1	6,5	0,0	0,0	0,0
4b. FS Energie- und Klimafonds	-	0,0	-	0,2	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	1,9
4c. Finanzierungssaldo Aufbauhilfefonds	x	x	x	x	-	7,4	-	-0,7	-	-0,9
4d. Finanzierungssaldo Kommunalinvestitionsförderungsfonds	x	x	x	x	x	x	x	x	-	3,5
5. Saldo finanzieller Transaktionen	-5,0	2,0	4,3	-7,4	-5,2	-4,6	-2,9	-2,4	1,4	1,9
5a. Einnahmen	4,2	4,9	6,9	4,8	5,4	5,6	2,0	2,2	1,8	2,6
5aa. Bundeshaushalt	4,2	4,9	6,9	4,8	5,4	5,6	2,0	2,2	1,8	2,6
5ab. Energie- und Klimafonds	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0
5ac. Aufbauhilfefonds	x	x	x	x	-	0,0	-	0,0	-	0,0
5b. Ausgaben	9,3	2,8	2,7	12,2	10,5	10,2	4,9	4,6	0,5	0,7
5ba. Bundeshaushalt	9,3	2,8	2,7	12,2	10,5	10,2	4,9	4,6	0,5	0,7
5bb. Energie- und Klimafonds	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0
5bc. Aufbauhilfefonds	x	x	x	x	-	0,0	-	0,0	-	0,0
6. Konjunkturkomponente: Soll: (6a)*(6c), Ist: [(6a)+(6b)]*(6c)	-2,5	1,1	-5,3	-6,4	-3,1	-6,5	-4,9	-5,9	-5,0	-1,2
6a. Nominale Produktionslücke (Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung)	-15,5		-33,3		-16,2		-23,2		-24,4	
6b. Anpassung an tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung: [Ist (6ba)-Soll(6ba)]%*(6bb)	x	22,1	x	-6,5	x	-18,1	x	-5,0	x	18,3
6ba. nominales BIP gg. VJ	3,0	3,9	2,4	2,2	2,8	2,2	3,5	3,4	3,2	3,8
6bb. nominales BIP des VJ	x	2495,0	x	2609,9	x	2749,9	x	2820,8	x	2915,7
6c. Budgetsensitivität/-semielastizität (dimensionslos)	0,160		0,160		0,190		0,210		0,205	
7. Abbauverpflichtung aus Kontrollkonto	-		-		-		-		-	
8. Maximal zulässige Kreditaufnahme: (3)-(5)-(6)-(7)	53,1	42,5	40,5	53,2	41,4	44,4	34,3	34,9	22,2	17,9
9. Strukturelle Nettokreditaufnahme: (4)+(5)+(6) in % des BIP	40,9	20,4	25,0	8,5	8,8	3,6	-1,2	-7,5	-3,6	-3,8
10. Be(-)/Ent(+)-lastung des Kontrollkontos: (8)-(4) oder (3)-(9)	x	25,2	x	30,9	x	29,6	x	34,1	-	22,4
11. Saldo des Kontrollkontos im Vorjahr	x	0,0	x	25,2	x	56,1	x	85,7	-	119,8
12. Neuer Saldo des Kontrollkontos: (10)+(11)	x	25,2	x	56,1	x	85,7	x	119,8	-	0,0 <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Der kumulierte Saldo auf dem Kontrollkonto von 142,2 Mrd. Euro wurde zum Ablauf der Übergangsregelung am 31.12.2015 gelöscht.

Abweichungen durch Rundung möglich.

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 allem Anschein nach auch keine Verpflichtung. Hier fand sich wohl vielmehr eine Regelungslücke, weil bei Verabschiedung der Schuldenbremse versäumt worden war, festzulegen, wie, wann und auf welcher Datenbasis das strukturelle Ausgangsdefizit für das Jahr 2010 festzustellen sei. Mit dem dadurch ermöglichten 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 überzuerfüllen und auch für die weitere Planung noch Spielräume zu gewinnen.

Zweitens rechnete die Bundesregierung beim Haushalt 2010 und der Berechnung des strukturellen Ausgangsdefizits noch mit dem alten EU-Verfahren zur Konjunkturbereinigung, obwohl das neue Verfahren bereits vollständig verfügbar war. Dadurch gewann sie bei der Aufstellung der Eckwerte für den Bundeshaushalt 2012 zusätzliche Spielräume, indem sie die Berechnung der Produktionslücke erst dann auf das neue EU-Verfahren umstellte. 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. Im Kompendium zur Schuldenbremse begründet das BMF (2015b, S. 19) die nachträglich beschlossene Streichung des angehäuften Saldos auf dem Kontrollkonto zum 31.12.2015. Diese sei angezeigt, „damit die im Übergangszeitraum bis 2015 angehäuften Positivbuchungen auf dem Kontrollkonto nach dem Ende des Übergangszeitraums nicht zu einer Verzerrung der Funktion des Kontrollkontos führen“ – ein deutliches Eingeständnis, dass die erreichte Übererfüllung offenbar nicht ohne Verzerrungen zustande gekommen ist.

Um einem Missverständnis vorzubeugen: Die vorstehenden Ausführungen bedeuten nicht, dass die Finanzpolitik des Bundes expansiv oder gar überexpansiv gewesen sei. Im Ergebnis war sie restriktiv und eine expansivere Ausrichtung wäre sowohl makroökonomisch als auch zur besseren Versorgung der Bürger/innen mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen gut zu rechtfertigen gewesen. Insbesondere wäre eine stärkere und frühere Entlastung der Kommunen bei den Sozialausgaben und zur Stützung der kommunalen Investitionstätigkeit sinnvoll und möglich gewesen. Die Analyse zeigt lediglich, dass die Einhaltung und die Übererfüllung von der Finanzpolitik nicht mühsam erarbeitet werden musste, sondern dass sie ihr – nach anfänglichen Manipulationen – gleichsam in den Schoß gefallen ist.

## KONSOLIDIERUNGSERFOLGE DANK SINKENDER ZINSEN UND GUTER ARBEITSMARKENTWICKLUNG

### Erheblicher Anstieg des Finanzierungssaldos seit 2010

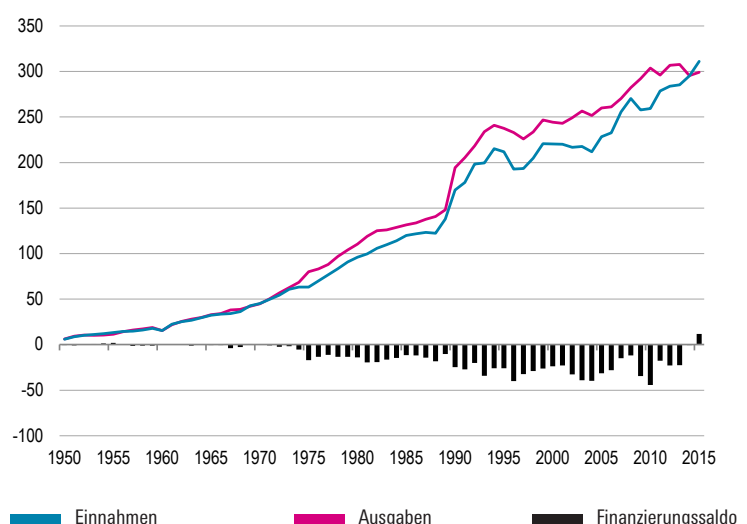
Nachdem der Bundeshaushalt von 1971 bis 2014 in jedem Jahr einen negativen Finanzierungssaldo ausgewiesen hatte, gelang nach Einführung der Schuldenbremse eine erhebliche Konsolidierung der Bundesfinanzen innerhalb weniger Jahre (**Abbildung 3**). Welche Faktoren trugen zu diesem Konsolidierungserfolg bei? Welche Rolle spielte die Schuldenbremse dabei?

Seit die Schuldenbremse die Nettokreditaufnahme des Bundes und seiner seit Einführung der Schuldenbremse neu geschaffenen Extrahaushalte verbindlich beschränkt, wurde die Neuverschuldung des Bundes von 44,0 Mrd. Euro im Krisenjahr 2010 bereits bis 2014 auf null reduziert. Der Finanzierungssaldo des Bundes erhöhte sich von -44,4 Mrd. Euro auf 11,8 Mrd. Euro. Das ist eine Verbesserung um 56,2 Mrd. Euro oder 2,1 % des BIP. Während die Einnahmen insbesondere infolge kräftiger Zuwächse bei den Steuern (+4,5 %) von 2010 bis 2015 jährlich um durchschnittlich 3,7 % stiegen, gingen die Ausgaben durchschnittlich um 0,3 % pro Jahr zurück. Dadurch konnte der Bund den Finanzierungssaldo bereits 2014 fast auf null zurückführen.

Für die Beurteilung der Konsolidierungsleistung sind die unbereinigten Daten allerdings nur beschränkt geeignet. Sie sagen wenig darüber aus, ob der Finanzierungssaldo aufgrund der Konjunktur-

Abbildung 3

Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssaldo des Bundes (Kernhaushalt) in Mrd. Euro

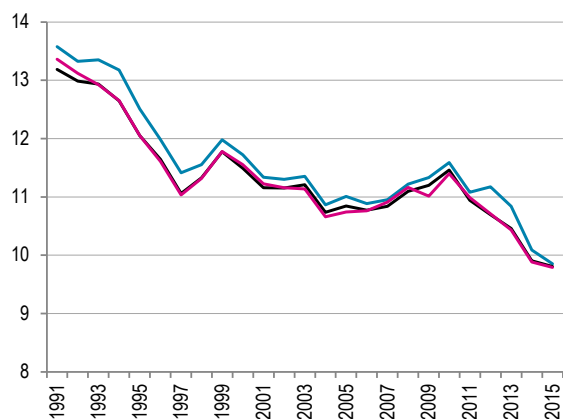


Quelle: BMF.

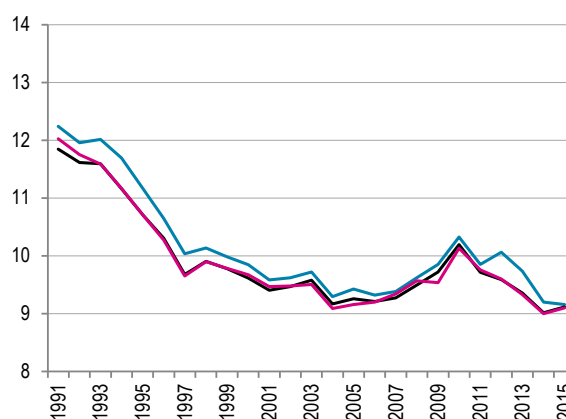


## Entwicklung des Bundeshaushalts in % des Produktionspotenzials

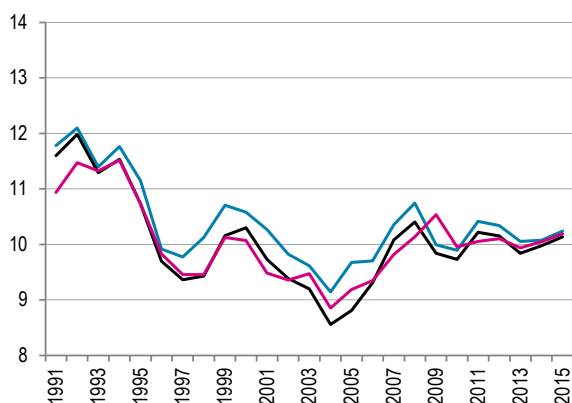
a) Ausgaben



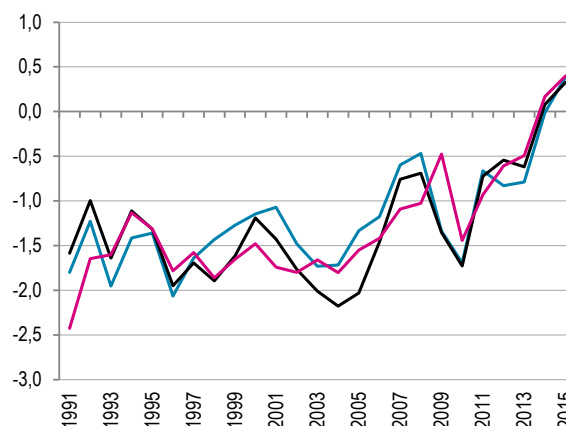
b) Primärausgaben



c) Einnahmen



d) Finanzierungssaldo



■ Unbereinigt

■ Bereinigt um finanzielle Transaktionen

■ Strukturell

Quellen: BMF; Berechnungen des IMK.

IMK

wicklung gestiegen ist oder, ob es sich um eine dauerhafte, „strukturelle“ Erhöhung handelt.

Eine Konjunkturbereinigung ist also notwendig, aber nicht unproblematisch, weil die Konjunktur als solche nicht beobachtbar ist und die verschiedenen Bereinigungsverfahren großen Unsicherheiten unterliegen. Zunächst wird eine Konjunkturbereinigung wie auch bei der Schuldenbremse vorgenommen. Zudem werden wie auch bei der Schuldenbremse die sogenannten finanziellen Transaktionen herausgerechnet. Die Ergebnisse sind jedoch vorsichtig zu interpretieren und werden später noch einmal kritisch hinterfragt.

**Abbildung 4** zeigt die resultierenden Zeitreihen des Bundeshaushaltes. Da diese aufgrund des Wirtschaftswachstums und der Inflation im Zeitverlauf ansteigen, lassen sie sich besser interpretieren, wenn sie im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung be-

trachtet werden. Dafür wird hier das Produktionspotenzial verwendet, um Verzerrungen insbesondere aufgrund von jährlichen Schwankungen des Bruttoinlandsprodukts – insbesondere des starken Einbruchs im Jahr 2009 – zu vermeiden.

Von 2010 bis 2015 weist der strukturelle Finanzierungssaldo einen rasanten Anstieg um 1,8 Prozentpunkte des Potenzials auf. Ein Blick auf **Abbildungen 4a und 4b** zeigt, dass die Konsolidierung vorrangig auf der Ausgabenseite erfolgte und die um Zinsen bereinigten Primärausgaben mit einem Prozentpunkt etwas mehr als die Hälfte zur gesamten Konsolidierungsleistung beitrugen. Die strukturellen Einnahmen erhöhten sich nach einem deutlichen Rückgang 2010 in den folgenden Jahren relativ zur potenziellen Wirtschaftsleistung um 0,4 Prozentpunkte und leisteten damit einen spürbaren aber deutlich geringeren Konsolidierungsbeitrag.

## **Bereits deutliche Konsolidierungsfortschritte vor der Finanzkrise**

Die hohen Budgetdefizite des Bundes waren schon seit langem als Problem wahrgenommen worden, und es waren wiederholt Konsolidierungsversuche unternommen worden. So war die Ausgabenpolitik des Bundes schon länger deutlich restriktiv ausgerichtet. Im Durchschnitt aller Jahre seit 1991 stiegen die Ausgaben mit 1,6 % deutlich langsamer als das nominale Bruttoinlandsprodukt (+2,7 %) und auch langsamer als die Einnahmen (+2,3 %).

In der Phase von 1996 bis 2004 führte die restriktive Ausgabenpolitik jedoch beim Finanzierungssaldo nicht zu Verbesserungen, weil den niedrigen Ausgabenzuwächsen entsprechend langsam steigende Einnahmen gegenüberstanden. Dies war nicht zuletzt auf wiederholte und kräftige Steuersenkungen, insbesondere unter der rot-grünen Regierung, zurückzuführen (Truger 2009). Es verwundert daher nicht, dass der strukturelle Finanzierungssaldo in dieser Phase relativ zur Wirtschaftsleistung annähernd auf demselben Niveau verharrte.

Zu einer Trendwende kam es ab 2004. Die (strukturellen) Einnahmen stiegen kräftig an, wozu überdurchschnittlich stark zunehmende Steuereinnahmen einen entscheidenden Beitrag leisteten. Diese profitierten auch vom Bundesanteil an der Anhebung des Mehrwertsteuersatzes um 3 Prozentpunkte im Jahr 2007. Gleichzeitig blieben die Ausgabenzuwächse trotz Zuwachsraten über denen des nominalen Bruttoinlandsprodukts spürbar hinter denen der Einnahmen zurück. Der strukturelle Finanzierungssaldo verbesserte sich von -1,8 % auf -0,5 % des Produktionspotenzials. Ein Ausgleich des Bundeshaushalts war damit schon vor der Einführung der Schuldenbremse in greifbare Nähe gerückt. Durch die Steuereinbrüche im Zuge der Finanzkrise und zusätzliche konjunkturstützende Maßnahmen<sup>2</sup> wurde dieser kräftige und ganz ohne Schuldenbremse durchgeführte Konsolidierungsprozess der Jahre 2004 bis 2009 jedoch zunächst unterbrochen.

## **Maßgebliche Faktoren für den Konsolidierungserfolg seit 2010**

### **Deutlich sinkende Zinszahlungen**

Rund ein Viertel des Konsolidierungserfolgs seit 2010 ist auf sinkende Zinsausgaben zurückzuführen. Dabei ist der Zinssatz, der seit Beginn der 1990er Jahre fast durchgehend rückläufig war, seit Beginn der Finanzkrise beschleunigt gefallen. Hierin spiegelt sich nicht nur die expansive Geldpolitik der EZB wider,

die mit aller Kraft und ohne fiskalpolitische Flankierung versucht, der makroökonomischen Schwäche in Europa und der damit verbundenen schwachen Preisentwicklung entgegenzuwirken. Seit Ausbruch der Krise im Euroraum profitiert Deutschland auch ganz massiv von einem „safe haven effect“.

Folglich sind die Renditen zehnjähriger Anleihen des Bundes auf dem Sekundärmarkt drastisch gesunken und seit Sommer 2016 sogar negativ. Zwar liegt der effektive Zinssatz für den Bund aufgrund der unterschiedlichen Emissionszeitpunkte und Laufzeiten über den aktuellen Renditen von Bundeswertpapieren, aber auch dieser hat sich drastisch verringert. Legt man die Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zugrunde, so hat sich der effektive Zinssatz für die Bundesschulden im Vergleich zum Vorkrisenniveau in etwa halbiert. Infolge des drastisch gesunkenen Zinsniveaus sind die Zinsausgaben des Bundes gegenüber 2010 um 36,4 % bzw. 12 Mrd. Euro gesunken, wobei die zuletzt leicht gesunkenen Schulden des Bundes kaum ins Gewicht fallen.

### **Günstige Arbeitsmarktentwicklung**

Dem Bundeshaushalt kommt darüber hinaus die äußerst günstige Entwicklung am deutschen Arbeitsmarkt zugute. Nach einem starken und anhaltenden Stellenabbau zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts hatte die Trendwende bei der Beschäftigung in den Jahren unmittelbar vor der Finanzkrise eingesetzt. Vor allem die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wurde kräftig ausgeweitet und verringerte sich auch im Krisenjahr 2009 nur minimal. Dabei half zusätzlich zu den Konjunkturprogrammen die Verlängerung der Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld, Entlassungen und einen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu vermeiden (Aricò und Stein 2012).

In der folgenden konjunkturellen Erholungsphase sprang der Job-Motor schnell wieder an. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung legte von 2011 mit durchschnittlich 1,9 % sogar schneller zu als im Aufschwung vor der Finanzkrise. Selbst in den konjunkturell schwachen Jahren 2012 und 2013 setzte sich der Beschäftigungsaufbau nur wenig verlangsamt fort. Es gibt Hinweise, dass die Beschäftigung seit der Finanzkrise weniger stark auf Entwicklungen des Bruttoinlandsprodukts reagiert (Klinger und Weber 2015).

Angesichts der dynamischen Beschäftigungsentwicklung stiegen die Bruttolöhne und -gehälter seit 2010 deutlich schneller als vor der Krise. Diese überaus günstige Entwicklung am Arbeitsmarkt wirkte sich nicht nur für die Einnahmeseite des Bundeshaushalts positiv aus, sondern führte auch bei der Bundesagentur für Arbeit zu drastisch sinkenden Ausgaben bei gleichzeitig deutlich höheren Beitragseinnahmen. Folglich hat der Bund seine Zuschüsse und Zuweisungen an die Bundesagentur erheblich verringert. Der Zuschuss an die Bundesagentur für Arbeit in Höhe von 5,2 Mrd. Euro im Jahr 2010 konnte ab dem Jahr 2011 ersatzlos gestrichen werden. Die Beteiligung des Bundes an den Kosten

<sup>2</sup> Ein Großteil der Maßnahmen des Bundes im Zusammenhang mit der Finanzkrise spiegelt sich nicht im Bundeshaushalt wider, weil sie entweder wie bei der Bankenrettung nicht kassenwirksam wurden oder über Extrahaushalte wie z.B. den „Investitions- und Tilgungsfonds“ abgewickelt wurden.

der Arbeitsförderung wurde von 2010 bis 2013 von 7,9 Mrd. Euro auf null reduziert. Allerdings entfiel gleichzeitig auf der Einnahmenseite des Bundeshaushalts der sogenannte Eingliederungsbeitrag im Umfang von zuletzt rund 4 Mrd. Euro, mit dem die Bundesagentur für Arbeit in den Jahren zuvor zur Finanzierung von Grundsicherungsleistungen durch den Bund beigetragen hatte.

Die gute Einnahmensituation bei der Sozialversicherung, die sich durch die starken Lohn- und Beschäftigungszuwächse ergab, ermöglichte auch bei anderen Sozialversicherungsträgern eine Rückführung der Zuweisungen. So wurde der Bundeszuschuss zur Kompensation krisenbedingter Mindereinnahmen in der gesetzlichen Krankenversicherung von 3,9 Mrd. Euro im Jahr 2010 bis 2012 schrittweise auf null reduziert.

Wie eine Simulation des IMK (Horn et al. 2016) gezeigt hat, wirkt sich ein stärker binnenwirtschaftlich orientiertes Wachstumsmodell mit höheren Lohnsteigerungen in Deutschland bei gleichem BIP-Wachstum günstiger auf die öffentlichen Haushalte aus als ein eher außenwirtschaftlich orientiertes Modell mit Lohnzurückhaltung. Genau diese stärker binnenwirtschaftlich verankerte Entwicklung war hierzulande seit der Finanzkrise zu beobachten. Zwar begünstigt dies gemäß der Simulation in erster Linie die Sozialversicherungsträger durch höhere Beitragseinnahmen und weniger die Gebietskörperschaften. Dort kompensieren sich positive Wirkungen auf die Lohn- und Umsatzsteuer sowie negative Wirkungen auf die Gewinnsteuern zum Teil. Von der besseren Entwicklung der Sozialabgaben profitiert der Bund jedoch indirekt, weil er seine Zuweisungen an die Sozialversicherung verringern kann.

### **Konsolidierungsleistung oder günstige Konjunktur und Sondereffekte?**

Gemäß der ermittelten strukturellen Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden erscheint die Entwicklung der Bundesfinanzen größtenteils als konjunkturunabhängige strukturelle Verbesserung. Angesichts der großen Unsicherheiten bei der Konjunkturbereinigung sind hier aber Zweifel angebracht. Bei der Abgrenzung zwischen konjunkturellen und strukturellen Größen führen die verwendeten Verfahren regelmäßig dazu, dass der Einfluss der Konjunktur aufgrund des starken Einflusses der tatsächlichen Entwicklung der Wirtschaftsleistung auf Schätzungen des Produktionspotenzials zu niedrig ausgewiesen wird (Truger und Will 2012). Die Plausibilität der vorstehenden Ergebnisse wird daher nun überprüft.

Der unbereinigte Finanzierungssaldo des Bundes hat sich von 2010 bis 2015 um 56,1 Mrd. Euro erhöht, wovon 49,5 Mrd. Euro als strukturelle Konsolidierungsleistung ausgewiesen werden und 0,9 Mrd. Euro auf den Saldo der finanziellen Transaktionen entfallen. Lediglich 5,7 Mrd. Euro wären demnach die Folge konjunktureller Einflüsse.

Dieser Betrag erscheint erstaunlich gering, wenn man die Entwicklungen in den einzelnen Bereichen

betrachtet. 4,2 Mrd. Euro entfallen auf die höheren Steuereinnahmen und 1,1 Mrd. Euro auf die geringeren Ausgaben für Arbeitslosigkeit.<sup>3</sup>

Bei den Steuern ist eine konjunkturbedingte Verbesserung von lediglich 4,2 Mrd. Euro nicht plausibel. Die als strukturell eingestuften Steuereinnahmen steigen nach 2010 deutlich schneller als das Produktionspotenzial. Ihre Quote nimmt gemessen am Produktionspotenzial um 0,5 Prozentpunkte zu, was 12,3 Mrd. Euro entspricht. Gleichzeitig gab es nach den erheblichen Steuersenkungen, die 2009 und 2010 zur Stützung der Konjunktur vorgenommen wurden, per saldo keine spürbaren Steuererhöhungen, die einen Anstieg der strukturellen Steuereinnahmen um den errechneten Betrag realistisch erscheinen lassen würden. Betrachtet man die in den Finanzberichten 2009 bis 2017 des BMF ausgewiesenen Steuerrechtsänderungen, so ergibt sich für 2015 eine nur um 1,6 Mrd. Euro höhere Steuerbelastung. Aufgrund der unterschiedlichen Berechnungszeitpunkte und der teilweise unzutreffenden zugrundeliegenden Konjunkturprognosen ist diese Zahl zwar sehr mit Vorsicht zu genießen. Sie zeigt aber, dass die strukturelle Zunahme der Steuern mit der üblichen Konjunkturbereinigung überschätzt sein dürfte. Darauf deuten auch die wiederholten Aufwärtsrevisionen der erwarteten Steuereinnahmen beim Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ hin (Rietzler et al. 2016).

Auch bei den Ausgaben für die Arbeitslosigkeit überrascht der geringe geschätzte Konjunkturanteil. Hier wurden insbesondere krisenbedingte Mehrausgaben zurückgeführt, weil die bessere Konjunktur- und Beschäftigungsentwicklung dies ermöglichte. Es handelt sich hier ganz klar um konjunkturell bedingte Minderausgaben. Anstelle der durch die Konjunkturbereinigung ermittelten 1,1 Mrd. Euro erscheint die Summe der Minderausgaben von 13 Mrd. Euro gemäß Finanzstatistik plausibler. Der Konjunkturanteil wäre dann 11,9 Mrd. Euro höher.

Folglich erscheinen die konjunkturellen Effekte um rund 23 Mrd. Euro unterschätzt und die strukturelle Konsolidierung entsprechend überschätzt. Das überrascht insofern nicht, da die Interpretation von eigentlich konjunkturellen Wirkungen als strukturell in der Methode der Konjunkturbereinigung angelegt ist (**Infobox 1**). Sie ergibt sich dadurch, dass das geschätzte Produktionspotenzial dem tatsächlichen Bruttoinlandsprodukt zeitnah folgt. So führt die konjunkturelle Erholung seit 2010 dazu, dass das Potenzialwachstum tendenziell Jahr für Jahr höher ausfällt: Aus Konjunktur wird Struktur.

Schlägt man die Überschätzungen der strukturellen Effekte bei den arbeitsmarktbedingten Ausgaben und bei den Steuern der konjunkturellen Verbesserung des Finanzierungssaldos zu, so verbleiben noch

<sup>3</sup> 0,4 Mrd. Euro sind ein statistischer Rest, der sich daraus ergibt, dass ein Teil der Budgetsemielastizität keiner der beiden Budgetseiten zugeordnet werden kann und somit direkt dem Finanzierungssaldo zugeschlagen wird.

knapp 27 Mrd. Euro an struktureller Verbesserung. Davon macht die Zinsersparnis fast die Hälfte aus. Von der ursprünglich berechneten strukturellen Verbesserung des Finanzierungssaldos um 49,5 Mrd. Euro bleiben nach vorstehender Analyse noch knapp 15 Mrd. Euro übrig. Verteilt auf fünf Jahre sind das knapp 3 Mrd. Euro jährlich. Anstelle einer sehr starken strukturellen Konsolidierung insgesamt sehen wir also eine mäßige strukturelle und stark konjunkturelle Konsolidierung. Aus der starken ausgabenseitigen strukturellen Konsolidierung wird bei näherer Betrachtung eine lediglich mäßige mit kräftiger konjunktureller Unterstützung. Und auf der Einnahmenseite entpuppt sich die mäßige strukturelle Konsolidierung als eine reine konjunkturelle Konsolidierung.

## DIE BUNDESFINANZEN SEIT 2010 OHNE KONJUNKTURGLÜCK - EINE KONTRAFAKTISCHE SIMULATION

In der vorangegangenen Analyse ist mehrfach darauf hingewiesen worden, dass der unerwartet kräftige Konjunkturaufschwung in den Jahren 2010 und 2011 und der damit verbundene Einnahmesegen ein zentraler Grund für die Konsolidierungserfolge und die Einhaltung und Übererfüllung der Vorgaben der Schuldenbremse gewesen ist. Im vorliegenden Abschnitt wollen wir dieses Argument durch eine kontrafaktische Simulationsrechnung weiter plausibilisieren. Wir simulieren mit multiplikatorgestützten Berechnungen<sup>4</sup>, wie sich wesentliche finanzpolitische und makroökonomische Größen unter der Schuldenbremse entwickelt hätten, wenn sich die Konjunkturprognosen zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Schuldenbremse, also im Frühjahr/Sommer 2009, bewahrheitet hätten.

Als Grundlage für die Simulation nehmen wir die BIP-Wachstumsprognose der Gemeinschaftsdiagnose vom Frühjahr 2009 bzw. Frühjahr 2010 (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2009 und 2010), die anstatt des tatsächlich realisierten Wachstums des realen BIP von 4,1 % und 3,7 % in den Jahren 2010 und 2011 lediglich ein Wachstum von -0,5 % bzw. 1,4 % prognostizierte (Tabelle 2). Die geschätzte Inflation betrug 0,0 % für 2010 und 1,0 % für 2011. Vom Jahr 2012 an verwenden wir die tatsächlichen realen BIP- und Inflationswerte. Wachstumseinbußen im angenommenen Umfang führen zu Einnahmeeinbrüchen und konjunkturbedingten Mehrausgaben, die

das Haushaltsdefizit erhöhen. Unter der Schuldenbremse ist eine Ausweitung des Defizits aber nur zulässig, insoweit die Konjunkturbereinigung einen entsprechenden Konjunkturabsturz durch eine wachsende negative Produktionslücke signalisiert und durch eine entsprechend größere Konjunkturkomponente ergibt. Andernfalls würde das zulässige Defizit überschritten, und die Ausgaben müssten entsprechend gekürzt werden. Ausgabenkürzungen führen aber gemäß dem Multiplikator zu weiteren BIP-Minderungen, die wiederum zu Anpassungen bei der Konjunkturbereinigung und den zulässigen Defiziten führen.

Für die Simulation nehmen wir eine nominale BIP-Elastizität der Einnahmen von 1,1 an. Aus den aktuellen Berechnungen zur Schuldenbremse lässt sich schließen, dass die Bundesregierung implizit eine Konjunkturereagibilität der Bundessteuereinnahmen von 1,36 unterstellt. Im Fall der Schweizer Schuldenbremse unterstellt die Eidgenössische Finanzverwaltung eine Einnahmenelastizität von 1,0. Jedoch war dieser Wert dort umstritten und man diskutierte, ob nicht ein Wert von 1,2 angebracht sein könnte (Columbier 2004). Wir haben uns mit 1,1 daher für eine eher vorsichtige Variante in unserer Simulation entschieden. Für die Staatsausgaben nehmen wir keine gesonderte Elastizität bzgl. des BIP an. Stattdessen nehmen wir an, dass es aufgrund des angenommenen Konjunkturreinbruchs über den gesamten Simulationszeitraum nicht zu den tatsächlich erfolgten Kürzungen bei der Sozialversicherung gekommen wäre.

Für die Konjunkturbereinigung verwenden wir nicht das komplexe Verfahren der EU-Kommission, dessen konkrete Anwendung durch die Bundesre-

Tabelle 2

### Simulationsannahmen

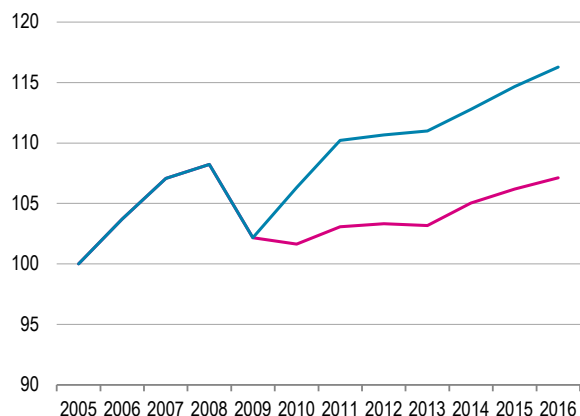
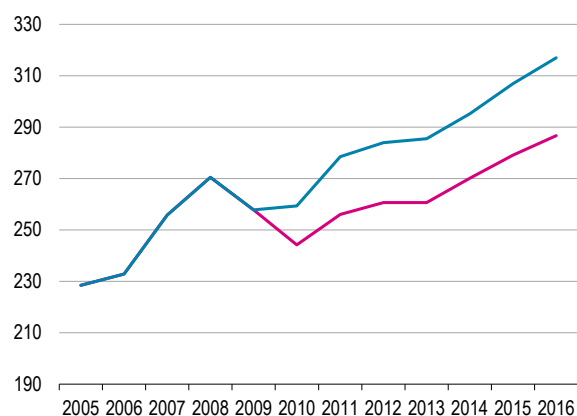
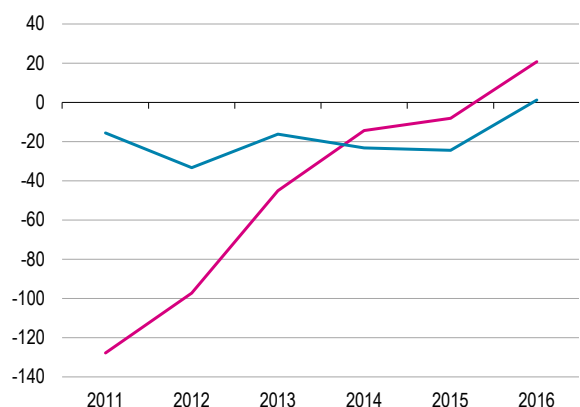
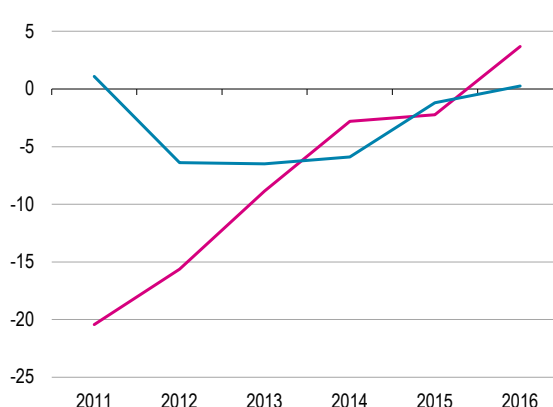
	Reales BIP-Wachstum (%)		Inflation (%)	
	Tatsächliche Werte	Simulation <sup>1</sup>	Tatsächliche Werte	Simulation
2010	4,1	-0,5	0,8	0,0
2011	3,7	1,4	1,1	1,0
2012	0,4	0,4	1,6	1,6
2013	0,3	0,3	2,1	2,1
2014	1,6	1,6	1,7	1,7
2015	1,7	1,7	2,0	2,0
2016	1,4	1,4	0,5	0,5
Multiplikator			1,0	
Einnahmenelastizität			1,1	
Lambda des mHP-Filters			100	

1 Werte ohne makroökonomische Rückwirkungen zusätzlicher Konsolidierungsmaßnahmen.

Quellen: AMECO-Datenbank der EU-Kommission; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2009,2010); Berechnungen des IMK (Datenstand Mai 2016).



## Kontrafaktische Simulation

a) Reales Bruttoinlandsprodukt  
2005-2016 (2005=100)b) Nominale Bundeseinnahmen  
in Mrd. Euro, 2005-2016c) Nominale Produktionslücke  
in Mrd. Euro, 2011-2016d) Nominale Konjunkturkomponente  
in Mrd. Euro, 2011-2016

■ Tatsächliche Werte      ■ Simulation

Quellen: BMF; AMECO-Datenbank der EU-Kommission; Berechnungen des IMK.

IMK

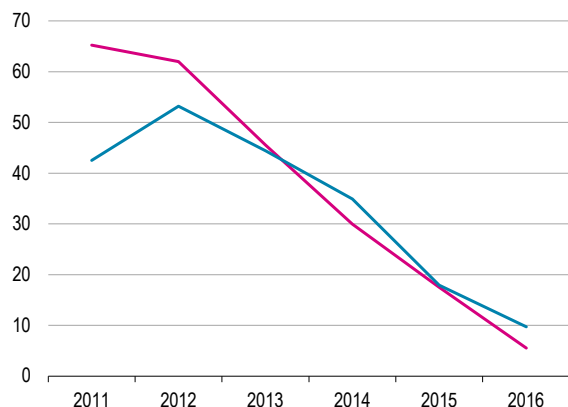
gierung bislang nicht dokumentiert ist (Rietzler 2013), sondern den von der Schweizer eidgenössischen Finanzverwaltung entwickelten und im Rahmen der Schweizer Schuldenbremse eingesetzten mHP-Filter (Bruchez 2003), der laut Berechnungen des RWI (2010) bezüglich seiner potenziellen Prozyklik sogar weniger anfällig als das Verfahren der EU-Kommission ist.<sup>5</sup> Um unsere Produktionslücken in der Simula-

tion mit denen der Bundesregierung vergleichen zu können, müssen wir auch eine mit dem Filterverfahren berechnete Produktionslücke der tatsächlichen Entwicklung berechnen. Bei Abweichungen des realen BIP von der tatsächlichen Entwicklung ermitteln wir so die resultierenden Anpassungen der Produktionslücke. Die berechnete Änderung der Produktionslücke addieren wir dann zur ursprünglich von der Bundesregierung ermittelten Produktionslücke hinzu. Wir verwenden den mHP-Filter in der Simulation also lediglich für die Anpassung der Produktionslücke, nicht aber für die Berechnung einer komplett neuen Produktionslücke in unserer Referenz, die mit der von der Bundesregierung berechneten nicht mehr vergleichbar wäre. Höhere Budgetdefizite führen zu höheren Schuldenständen und gemäß des jeweiligen

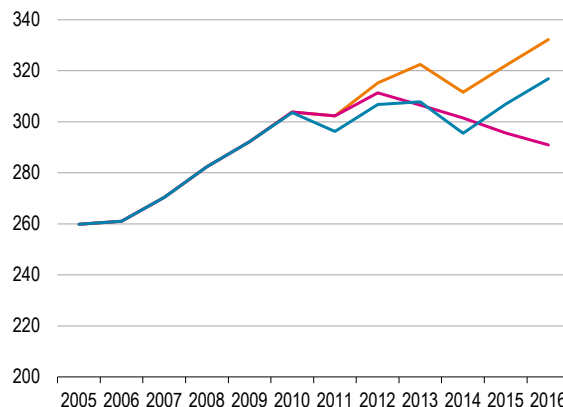
<sup>5</sup> In Truger und Will (2012b) wurde eine ähnliche, allerdings prospektive und nicht retrospektive Simulation auch mit Hilfe einer Variante des Konjunkturbereinigungsverfahrens der EU-Kommission durchgeführt. Die Ergebnisse bezüglich der Endogenität der Potenzialberechnungen sind durchaus vergleichbar, so dass unsere Vereinfachung mit dem mHP-Filter gerechtfertigt ist.

## Kontrafaktische Simulation

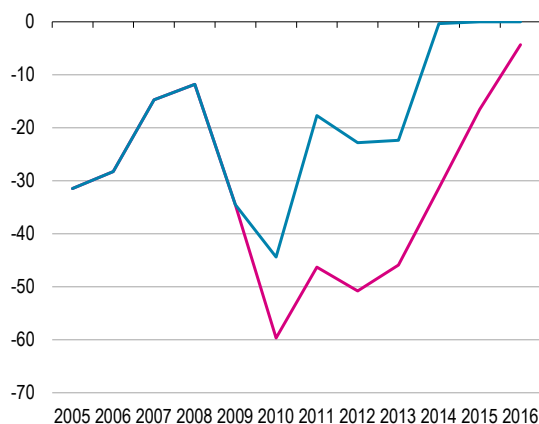
e) Maximal zulässige Kreditaufnahme des Bundes in Mrd. Euro, 2011-2016



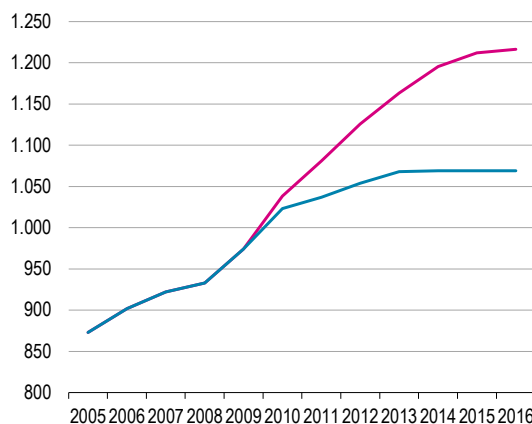
f) Nominale Bundesausgaben in Mrd. Euro, 2005-2016



g) Nominaler Finanzierungssaldo des Bundes in Mrd. Euro, 2005-2016



h) Nominaler Schuldenstand des Bundes in Mrd. Euro, 2005-2016



Tatsächliche Werte

Simulation

Unbeschränkte Ausgaben

Quellen: BMF; AMECO-Datenbank der EU-Kommission; Berechnungen des IMK (Datenstand Mai).

IMK

jahresdurchschnittlichen Zinssatzes zu höheren Zinsausgaben und damit auch Staatsausgaben.<sup>6</sup>

Kommt es aufgrund von drohenden Überschreitungen der Schuldenbremse bei Haushaltsaufstellung zu Ausgabenkürzungen, so führen diese wiederum zu negativen BIP-Wirkungen gemäß dem unterstellten Multiplikator. Für den Ausgabenmultiplikator setzen wir den Wert eins an. Dieser Wert steht in Übereinstimmung mit der neueren empirischen Literatur zum Fiskalmultiplikator und dürfte angesichts der simulierten extremen Rezession mit anschließender Schwächephase tendenziell deutlich zu niedrig angesetzt sein (Geichert 2015). Auch hier wählen wir

also bewusst eine vorsichtige Annahme. Als vorsichtig ist auch einzustufen, dass wir die Analyse der makroökonomischen Auswirkungen ausschließlich auf den Bundeshaushalt beschränken, obwohl es extrem wahrscheinlich wäre, dass Bundesländer und Kommunen nach relativ kurzer Zeit ebenfalls auf einen restriktiven fiskalpolitischen Kurs gezwungen würden.

Die jeweiligen negativen BIP-Wirkungen, verursacht durch die notwendige Konsolidierung, führen dann im Haushaltsvollzug erneut zu geringeren Einnahmen und höheren Zinszahlungen und schlussendlich entsprechend höheren Defiziten. Wie in der Realität wird dann in einem nächsten Schritt die Wachstumsratendifferenz zwischen der bei Haushaltsaufstellung prognostizierten und der tatsächlich realisierten Rate ermittelt und der entsprechende Betrag in Mrd. Euro mit der Budgetsemielastizität mul-

<sup>6</sup> Wir nehmen zur Vereinfachung die tatsächlichen effektiven Zinssätze der jeweiligen Jahre als exogen an.

tipuliert. So lässt sich abschließend das Kontrollkonto in der Simulation abrechnen. Für die Budgetselelastizitäten nehmen wir für die einzelnen Jahre jeweils die von der Bundesregierung angewandten Werte an (Tabelle 1, Zeile 6c).

In den Abbildungen 5a-h, und 6 sind die Ergebnisse der Simulationsrechnung dargestellt. Der Einbruch des BIP laut GD-Prognose im Jahr 2010 und 2011 (Abbildung 5a) führt gemäß der Einnahmenelastizität zu kräftigen Einnahmeausfällen (Abbildung 5b). Dies führt zwar zu höheren Budgetdefiziten (Abbildung 5g), ist im Jahr 2011 aber noch nicht problematisch, weil das gesunkene BIP zu einer betragsmäßigen Vergrößerung der Produktionslücke führt (Abbildung 5c), so dass die durch die Schuldenbremse vorgegebene maximale Nettokreditaufnahme nicht überschritten wird (Abbildung 5e).<sup>7</sup> Die größere Produktionslücke führt wiederum zu einer höheren Konjunkturkomponente (Abbildung 5d), also einer größeren konjunkturbedingten Verschuldungsmöglichkeit. Aber schon im Jahr 2012 ist dieser Effekt aufgrund der unvollkommenen prozyklischen Methode der Konjunkturbereinigung nicht mehr stark genug, um die konjunkturbedingten Einnahmeausfälle, die höheren Transfers an die Sozialversicherungen und die (leicht) steigende Zinsbelastung aufgrund des steigenden Schuldenstandes aufzufangen (Abbildung 5f). Eigentlich müssten die Ausgaben sich gemäß der Linie der unbeschränkten Ausgaben entwickeln, die die Ausgaben im Referenzszenario zuzüglich der nicht gekürzten Netto-Zuschüsse an die Sozialversicherung und der zusätzlich zu leistenden Zinsen darstellt. Die Schuldenbremse greift nun aber und begrenzt die Ausgaben (Simulationlinie) auf ein darunterliegendes Niveau. Obwohl die Ausgaben konjunkturbedingt noch oberhalb der tatsächlichen Ausgaben im Referenzszenario liegen, werden Kürzungen bei den ursprünglichen Ausgaben nötig, wenn man realistischere Weise davon ausgeht, dass die Zinsverpflichtungen und die Zuschüsse an die Sozialversicherung prioritär geleistet würden. Würden letztere nicht geleistet, käme es zu entsprechend negativen Rückwirkungen auf die Haushalte der Sozialversicherung, die dann zu restriktiven Maßnahmen gezwungen wären. Zur Einhaltung der Schuldenbremse müssen die Ausgaben dann im Zeitablauf im Verhältnis zu den

unbeschränkten Werten immer weiter gekürzt werden. Vom Jahr 2015 an liegen sie deutlich unter den tatsächlichen Werten im Referenzszenario, obwohl in ihnen mittlerweile zusätzliche Zuschüsse an die Sozialversicherung und Zinsen von gut 15 Mrd. Euro enthalten sind. Insgesamt müssen die Ausgaben in der Simulation im Jahr 2016 um gut 41 Mrd. Euro unter dem unbeschränkten Wert liegen. Das heißt, unter konjunkturell ungünstigen Umständen hätten die Bundesausgaben unter der Schuldenbremse im Jahr 2016 um 12 % niedriger gegenüber dem unbeschränkten Wert und um 7,2 % niedriger ausfallen müssen als im Haushaltsplan 2016 vorgesehen.

Die Kürzungen führen durch die Multiplikatorwirkung zu weiteren BIP-Rückgängen und Einnahmeausfällen. Der Wirtschaft wäre das nicht gut bekommen; sie hätte durch die schuldenbremsenbedingten Kürzungen zusätzlich zur ohnehin katastrophalen BIP-Entwicklung weitere 1,4 % an Wachstum eingebüßt.

Dass dies so ist, liegt an der angesprochenen Prozyklik. Wie stark diese ist, zeigt folgende Überlegung: Obwohl das reale BIP im Jahr 2014 aufgrund der ausbleibenden Erholung in der Simulation um 6,9 % unter dem tatsächlichen Wert liegt, liegt die Produktionslücke schon über der tatsächlichen. Dadurch wird die Konjunkturkomponente entsprechend klein gerechnet. Vom Jahr 2014 an sinkt die maximal erlaubte Netto-Kreditaufnahme unter den tatsächlichen Wert.

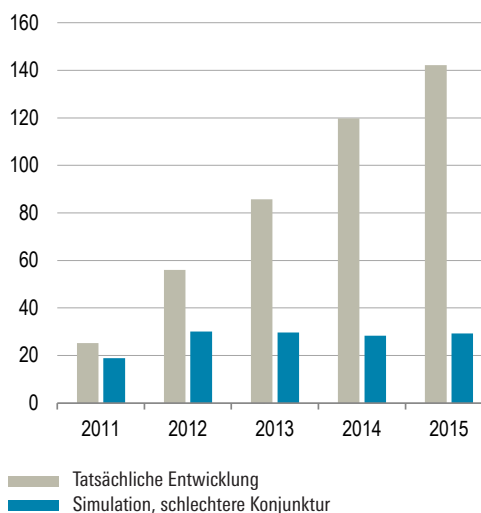
In der Simulation läge die Schuldenstandsquote heute um etwa 8,5 Prozentpunkte über dem aktuellen Wert (Abbildung 5h). Schließlich wären auch keine besonders großen Überschüsse mehr auf dem Kontrollkonto aufgehäuft worden (Abbildung 6). Vom Jahr 2013 an wäre der Saldo rückläufig und läge im Jahr 2015 nicht mehr bei 142,2 Mrd. Euro, sondern nur noch bei 29,3 Mrd. Euro.

Die Simulation zeigt die Gefahr prozyklischer Fi-

Abbildung 6

#### Kontrollkonto der Schuldenbremse, 2011-2015

in Mrd. Euro



Quellen: BMF; Berechnungen des IMK.

<sup>7</sup> In den Simulationen wurde der von der Bundesregierung mit Aufstellung des Bundeshaushaltes 2011 festgelegte Anpassungspfad des zulässigen strukturellen Defizits – von 2,2 % des BIP im Jahr 2010 bis auf 0,35 % des BIP im Jahr 2016 – unverändert gelassen. In der Simulation ergibt sich dagegen aufgrund der zunächst starken Öffnung der Produktionslücke im Jahr 2010 eine sehr hohe Konjunkturkomponente, die das strukturelle Ausgangsdefizit für das Jahr 2010 weit unter die offiziellen 2,2 % des BIP absenkt. Wäre dieser niedrige Wert zugrundegelegt worden, so wäre der Anpassungspfad deutlich restriktiver verlaufen, und die Schuldenbremse hätte zu sehr viel drastischeren Kürzungen geführt. Aus Gründen der Vergleichbarkeit und weil der offizielle Ausgangswert ohnehin manipuliert und damit mehr oder weniger exogen festgelegt war, wurde dennoch keine Anpassung vorgenommen. Für die Simulationen ist dies also erneut eine vorsichtige Annahme.

nanzpolitik in einem mittelfristigen Abschwung und somit eine unnötige Verlängerung dessen durch die deutsche Schuldenbremse. Zusammenfassend wäre vom Erfolgsmodell der Schuldenbremse heute nicht viel übrig, wenn die Konjunktur sich gemäß der Prognosen im Jahr 2009 entwickelt hätte: Zur Einhaltung der Schuldenbremse hätten vom Jahr 2012 an empfindliche Ausgabenkürzungen durchgesetzt werden müssen, die die Konjunktur zusätzlich spürbar belastet hätten. Eine Übererfüllung der Schuldenbremse wäre aufgrund von Anfangsüberschüssen im Kontrollkonto noch sichtbar gewesen, im Jahr 2016

hätte das Konto jedoch kaum noch größere Überschüsse ausgewiesen. Diese ernüchternde Bilanz teilt die deutsche Schuldenbremse im Übrigen mit der Schweizer Schuldenbremse, nach deren Modell sie sich in wesentlichen Teilen richtet und die international ebenfalls zum Vorbild hochstilisiert wurde. Auch das vermeintliche Erfolgsmodell der Schweizer Schuldenbremse musste sich lange Zeit nur in einem günstigen Umfeld behaupten. Unter ungünstigeren konjunkturellen Umständen hätte sich die Schweizer Schuldenbremse schnell in eine gefährliche Konjunkturbremse verwandelt (Infobox 2).

Infobox 2

## Erstaunliche Parallelen zur Schweizer Schuldenbremse

Die Geschichte der deutschen Schuldenbremse weist einige erstaunliche Parallelen mit der Schweizer Schuldenbremse auf, durch die sie im Übrigen wesentlich inspiriert wurde (siehe zu Letzterem etwa SVR 2007). Beide fungierten als Vorbilder für regelgebundene Finanzpolitik und den sogenannten Fiskalpakt in der EU. Beide wurden in Folge wirtschaftlicher Schwächeperioden in fiskalisch konservativen oder stabilitätsorientierten Volkswirtschaften eingeführt, nachdem die öffentlichen Budgetdefizite für längere Zeit relativ hoch und die Schuldenstandsquoten deutlich gestiegen waren.

So wurde die Schweizer Schuldenbremse 2001 nach einem Referendum mit überwältigender Bestätigung der Wähler/innen in die Verfassung geschrieben und 2003 offiziell implementiert. Der Schweizer Mechanismus auf Bundesebene ist strenger als der deutsche, weil er ein ausgeglichenes strukturelles Budget fordert und nicht wie im deutschen Fall eine geringe strukturelle Nettokreditaufnahme von 0,35 % des BIP zulässt. Von den Details der technischen Implementation abgesehen strebt auch die Schweizer Schuldenbremse das volle Wirken der automatischen Stabilisatoren an. Allerdings erfolgt die Konjunkturbereinigung etwas weniger komplex mittels eines einfachen Filterverfahrens und nicht mittels des komplizierten Verfahrens der EU-Kommission.

Frappierend ähnlich ist zunächst, dass die Schweizer Schuldenbremse unmittelbar nach Einführung aufgrund eines unerwarteten Abschwungs und starken Einbruchs der Steuereinnahmen 2003 zunächst ausgesetzt und das ihr zugrundeliegende technische Verfahren modifiziert wurde, um vorübergehende Spielräume zur Anpassung zu schaffen. Die deutsche Parallele war die strategische Nutzung des Wechsels des Konjunkturbereinigungsverfahrens und des „Sprungschanzeneffektes“ (Truger und Will 2012a, S. 19) um ein möglichst hohes strukturelles Ausgangsdefizit im Jahr 2010 und damit kurzfristig Anpassungsspielräume zu erzeugen.

Frappierend ähnlich ist auch die unerwartet gute konjunkturelle und budgetäre Entwicklung in der

Schweiz seit dem Jahr 2004: Die budgetäre Situation der eidgenössischen Finanzen hat sich in der ersten Dekade nach Einführung der Schuldenbremse stark verbessert. Während in den rezessiven Zeiten der 1990er Jahre kontinuierlich Defizite realisiert und somit für Schweizer Verhältnisse vergleichsweise hohe öffentliche Schulden angehäuften wurden, sank die Schuldenquote des Bundes zwischen 2003 und 2015 von 26,1 % des BIP um fast 10 Prozentpunkte auf 16,2 % des BIP. Außerdem profitierte die Schweizer Finanzpolitik im Anschluss an die Finanzkrise 2009 von den angehäuften strukturellen Überschüssen in den Jahren zuvor und konnte diskretionär expansiv mit erhöhten Ausgaben der Krise entgegenwirken. Es lässt sich jedoch zeigen, dass ein großer Teil des Erfolgs dem äußerst günstigen wirtschaftlichen Umfeld nach Einführung der Schuldenbremse zuzuschreiben ist (Truger und Will 2012b; Beljean und Geier 2013). Dies betrifft insbesondere das BIP-Wachstum und die langfristigen Zinsen – die beiden wesentlichen Treiber der Schuldenstandsquote.

Genau wie im Fall der deutschen Schuldenbremse ist es also falsch, die gute Entwicklung der öffentlichen Finanzen auf die Schuldenbremse zurückzuführen. In beiden Ländern profitierte die Finanzpolitik von einem unerwartet starken Aufschwung und Sonderfaktoren. Die Bundeshaushalte konnten so zügig konsolidiert werden, ohne dass eine besonders restriktive Finanzpolitik erforderlich wurde: Die Schuldenbremsen mussten gar nicht greifen. In beiden Fällen wäre dies jedoch anders gewesen, wenn die Konjunktur sich schwächer entwickelt hätte. Kontrafaktische Simulationen von Paetz und Truger (2016) zeigen, dass insbesondere aufgrund der Endogenität bei der Berechnung des Produktionspotenzials die Schweizer Finanzpolitik im Falle einer Rezession mittelfristig prozyklisch hätte reagieren müssen und somit den automatischen Stabilisatoren schädlich entgegengewirkt hätte. Unter ungünstigeren makroökonomischen Bedingungen wäre die Schweizer Schuldenbremse weniger erfolgreich gewesen und wäre – genau wie ihr deutsches Imitat – kaum zum internationalen Vorbild hochstilisiert worden.



## FAZIT: DIE WIRKLICHE BELASTUNGSPROBE STEHT NOCH AUS

Die durchgeführte Analyse stellt die Schuldenbremse als Erfolgsmodell für den Bundeshaushalt weitgehend in Frage: Die permanente Übererfüllung der Vorgaben fiel der Finanzpolitik insbesondere durch positive Überraschungen bei den Steuereinnahmen und den Zinszahlungen gleichsam in den Schoß. Die rasante Konsolidierung des Bundeshaushaltes ist dementsprechend ganz wesentlich auf eine überraschend gute Entwicklung der Konjunktur und insbesondere der Löhne und der Beschäftigung zurückzuführen, die zu Mehreinnahmen bei den Steuern und Minderausgaben bei konjunkturbedingten Zuweisungen an die Sozialversicherungen geführt haben.

Die Simulationsrechnung schließlich hat ergeben, dass die Schuldenbremse ohne die positive Konjunkturentwicklung seit 2010 zu empfindlichen Ausgabenkürzungen und spürbaren zusätzlichen Wachstumseinbußen geführt hätte. Dabei läge der Schuldenstand trotz erheblicher Konsolidierungsbemühungen heute deutlich höher.

Die finanzpolitischen Schlussfolgerungen aus diesem Befund sind eindeutig:

Erstens war es voreilig die deutsche Schuldenbremse zum Vorbild für die Finanzpolitik in Europa

hochzustilisieren. Die deutschen Erfolge bei der Haushaltskonsolidierung waren Ergebnis der vergleichsweise guten Konjunktur und nicht etwa Ergebnis einer restriktiven Finanzpolitik, die das Wachstum beflügelt hätte. Anstatt auf europäischer Ebene als finanzpolitischer Lehrmeister aufzutreten, hätte der Bundesregierung eine größere Bescheidenheit besser zu Gesicht gestanden, da ihre finanzpolitischen Erfolge nicht Ergebnis einer überlegenen Strategie sind, sondern schlicht Sondereffekten und einer unerwartet guten Konjunktur geschuldet waren.

Zweitens muss sich die Finanzpolitik darüber klar werden, dass die Schuldenbremse bislang ausschließlich in einem günstigen makroökonomischen Umfeld getestet wurde. Die eigentliche Bewährung und Belastungsprobe in einer makroökonomischen Krise steht also noch aus. Die Ergebnisse dieses Reports verdeutlichen, dass die deutsche Finanzpolitik mit ihrer Schuldenbremse dafür schlecht gerüstet ist. Sie täte gut daran, sich frühzeitig auf ungünstigere makroökonomische Rahmenbedingungen vorzubereiten und über entsprechende Anpassungen an der Schuldenbremse nachzudenken.

## LITERATUR

Alle IMK-Publikationen finden Sie auch online unter:

[http://www.boeckler.de/imk\\_2733.htm](http://www.boeckler.de/imk_2733.htm)

**Aricò, F. R. / Stein, U. (2012):** Was Short-Time Work a Miracle Cure During the Great Recession? The Case of Germany and Italy. *Comparative Economic Studies* Nr. 54.

**Baum, A. / Checherita-Westphal, C. / Rother, P. (2013):** Debt and Growth: New Evidence for the Euro Area. In: *Journal of International Money and Finance*, Bd. 32, S. 809-821.

**Beljean, T. / Geier, A. (2013):** The Swiss Debt Brake – Has It Been a Success? In: *Swiss Journal of Economics and Statistics* Bd. 149, H. 2, S. 115-135.

**Bruchez, P.-A. (2003):** A Modification of the HP Filter. Aiming at Reducing the End-Point Bias. *Swiss Federal Finance Administration Working Paper ÖT/2003/3*.

**Bundesministerium der Finanzen, BMF (2012):** Finanz- und Wirtschaftspolitik im Jahreswirtschaftsbericht 2012. In: *Monatsbericht des BMF*, Februar.

**Bundesministerium der Finanzen, BMF (2014):** Stabilitätsorientierte staatliche Finanzen – Impulse für Wachstum und Zusammenhalt. In: *Monatsbericht des BMF*, Februar.

**Bundesministerium der Finanzen, BMF (2015a):** Einhaltung der Schuldenbremse 2014 durch die „schwarze Null“ abgesichert. Endgültige Abrechnung des Haushaltsjahres 2014 auf dem Kontrollkonto. In: *Monatsbericht des BMF*, September.

**Bundesministerium der Finanzen, BMF (2015b):** Kompendium zur Schuldenbremse des Bundes, Berlin, März.

**Bundesministerium der Finanzen, BMF (2016):** Solide Finanzen, handlungsfähiger Staat. Deutsches Stabilitätsprogramm 2016 dokumentiert die Herausforderungen für die deutsche Finanzpolitik. In: *Monatsbericht des BMF*, April.

**Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, BMWi / Bundesministerium der Finanzen, BMF (2016):** Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, April. <http://bit.ly/2bSMijy>; aufgerufen am 10.08.2016.

**Carnot, N. / de Castro, F. (2015):** The Discretionary Fiscal Effort: an Assessment of Fiscal Policy and its Output Effect, European Commission, Economic Papers Nr. 543, Brüssel.

**Cecchetti, S. / Mohanty, M. / Zampolli, F. (2011):** The Real Effects of Debt, BIS Working Papers, Nr. 352, Bank for International Settlements (BIS).

**Colombier, C. (2004):** Eine Neubewertung der Schuldenbremse, Eidgenössische Finanzverwaltung, Ökonomenteam, Working Paper No. 2 - revised version.

**D'Auria, F. / Denis, C. / Havik, K. / Mc Morrow, K. / Planas, C. / Raciborski, R. / Röger, W. / Rossi, A. (2010):** The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps, *European Economy, Economic Papers* 420, Juli.

**Deutsche Bundesbank (2011):** Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung. In: *Monatsbericht der Deutschen Bundesbank*, Oktober, S. 15-40.

**Gechert, S. (2015):** What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis. In: *Oxford Economic Papers*, Oxford University Press, Bd. 67, H. 3, S. 553-580.

**Herndon, T. / Ash, M. / Pollin, R. (2013):** Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff, *University of Massachusetts Amherst, Political Economy Research Institute (PERI) Working Paper Series*, Nr. 322.

**Horn, G. A. / Behringer, J. / Herzog-Stein, A. / Hohlfeld, P. / Rietzler, K. / Stephan, S. / Theobald, T. / Tober, S. (2016):** Deutsche Konjunktur robust in rauem Klima. Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2016/2017. *IMK Report* Nr. 113, April.

**Klinger, S. / Weber, E. (2015):** GDP-Employment Decoupling and the Productivity Puzzle in Germany. *Regensburger Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftswissenschaft* 485.

**Lindner, F. (2013):** Was man bei der Reduzierung der Staatsschulden beachten muss. In: *WISO Direkt*, Juni.

**Paetz, C. / Truger, A. (2016):** The wrong role model: The Swiss debt brake after one decade, *IMK Working Paper*, im Erscheinen.

**Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2009):** Im Sog der Weltrezession. *IMK Report* Nr. 37, April.

**Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2010):** Erholung setzt sich fort - Risiken bleiben groß. In: *ifo Schnelldienst* Jahrgang 63, H. 8, S. 3-78.

**Reinhart, C. / Rogoff, K. (2010):** Growth in a Time of Debt. *NBER Working Paper Series*, Working Paper 15639.

**Rietzler, K. (2013):** Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel-141-Gesetz) sowie zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung. Schriftliche Stellungnahme des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung für die Anhörung des Haushaltsausschusses am 04. Juni 2013. *IMK Policy Brief*, Juni.

**Rietzler, K. (2014):** Anhaltender Verfall der Infrastruktur. Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen. *IMK Report* Nr. 94, Juni.

**Rietzler, K. / Scholz, B. / Teichmann, D. / Truger, A. (2016):** *IMK-Steuerschätzung 2016-2020. Stabile Einnahmenentwicklung – Erbschaftsteuerreform* nur Flickwerk. *IMK Report* Nr. 114, Mai.

**RWI (2010):** Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung. *Endbericht* Juni 2010, Projektnummer: fe 6/09.

**Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, SVR (2007):** Staatsverschuldung wirksam begrenzen. SVR-Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, März.

**Truger, A. (2009):** Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen. In: *Prokla* 154 (1/2009), S. 27-46.

**Truger, A. (2014):** Mehr Glück als Verstand: Die deutsche Finanzpolitik ist kein Vorbild für Europa. In: *Junkernheinrich, M. / Koriath, S. / Lenk, T. / Scheller, H. / Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014*, S. 279-297, Berlin.

**Truger, A. (2015):** Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe – Safeguarding Public Investment and Supporting the Recovery, *Working Paper Reihe der AK Wien / Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 138.

**Truger, A. / Will, H. (2012a):** Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse. *IMK Working Paper* Nr. 88.

**Truger, A. / Will, H. (2012b):** Eine Finanzpolitik im Interesse der nächsten Generationen, Schuldenbremse weiterentwickeln: Konjunkturpolitische Handlungsfähigkeit und öffentliche Investitionen stärken. *IMK Study* Nr. 24.

Abgeschlossen am 25. August 2016

## **IMPRESSUM**

### **Herausgeber**

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)  
der Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf  
Telefon (02 11) 77 78-312, Telefax (02 11) 77 78-26 6  
[imk-report@boeckler.de](mailto:imk-report@boeckler.de)  
<http://www.imk-boeckler.de>

Redaktionsleitung: Fabian Lindner  
Pressekontakt: Rainer Jung, (02 11) 77 78-15 0

ISSN 1861-3683

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

### **Autoren**

Christoph Paetz, [christoph-paetz@boeckler.de](mailto:christoph-paetz@boeckler.de)  
Dr. Katja Rietzler, [katja-rietzler@boeckler.de](mailto:katja-rietzler@boeckler.de)  
Prof. Dr. Achim Truger, [achim.truger@hwr-berlin.de](mailto:achim.truger@hwr-berlin.de)