Institut für Makroökonomie
und Konjunkturforschung
Macroeconomic Policy Institute

Policy Brief

August 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)

Achim Truger und Henner Will

Düsseldorf, 31. August 2009

Hans-Böckler-Straße 39
D-40476 Düsseldorf
Germany
Phone: +49-211-7778-331
IMK@boeckler.de
http://www.imk-boeckler.de

Hans Böckler Stiftung
Fakten für eine faire Arbeitswelt.

Finanzpolitische und makroökonomische Risiken einer Schuldenbremse in Schleswig-Holstein

Stellungnahme zum Antrag der Fraktionen von CDU und SPD „Haushalt konsolidieren – Neuverschuldung auf Null reduzieren“ (Drucksache 16/2771 Absatz 4)

Achim Truger und Henner Will
IMK in der Hans-Böckler-Stiftung
Düsseldorf, 31. August 2009

1. Einführung

In den Punkten 1a) bis c) des Antrages „Haushalt konsolidieren – Neuverschuldung auf Null reduzieren“ der Fraktionen von CDU und SPD wird der Rahmen für die landesspezifischen Regelungen der im Juni dieses Jahres von Bundestag und Bundesrat verabschiedeten und nunmehr im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse vorgegeben.

Anlässlich der Diskussion um die Einführung dieser Schuldenbremse im Grundgesetz hatte das IMK bereits mehrfach auf die makroökonomischen Risiken dieser Schuldenbremse hingewiesen (vgl. Horn et al. 2008 und Horn/Truger/Proano 2009): Die Schuldenbremse wird erstens aufgrund der Mechanik der üblicherweise verwendeten Konjunkturbereinigunsverfahren – 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 abzuwürgen, was erneut auch die Haushaltskonsolidierung selbst erschweren würde.

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

2. Umsetzung der Schuldenbremse: Technische Einzelheiten entscheidend

Die im Antrag unter 1a) bis c) formulierten Vorgaben für die Schuldenbremse in Schleswig-Holstein sind – ähnlich wie die des Grundgesetzes und des entsprechenden Ausführungsgesetzes – sehr allgemein gehalten und bedürfen noch der Kronkretisierung. Von zentraler Bedeutung ist hierbei insbesondere Punkt 1a). 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 Volkswirtschaflichen 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 konsolidierungsbedüftig 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 Finanzpolitik wird daher – entgegen der Absicht in Punkt 1a) des Antrages – prozyklisch.

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 Budgetsensitivtiät für Schleswig-Holstein angesetzt wird, einigen Ermessensspielraum geben.

3. Schuldenbremse droht Finanzpolitik in Schleswig-Holstein zu überfordern

Um den von der Schuldenbremse für das Jahr 2020 vorgeschriebenen strukturell ausgeglichenen Haushalt erreichen zu können, werden in den Punkten 2 bis 8 des Antrages drastische Sparmaßnahmen, insbesondere im Personalbereich (Punkt 4), vorgeschlagen. Nach einer überschlägigen Berechnung liegt das (dynamisierte) Einsparvolumen durch die Maßnahmen im Personalbereich für das Jahr 2020 in der Dimension von 300 Mio. Euro gegenüber dem Ausgangsjahr 2010. Insgesamt soll nach Punkt 2a) das für das Jahr 2010 festgestellte strukturelle Defizit bis 2020 jährlich um 10% des Ausgangswertes zurückgeführt werden.

Offensichtlich kommt es ganz zentral darauf an, wie hoch das strukturelle Defizit des Jahres 2010 veranschlagt wird, was wiederum zentral von den im vorigen Abschnitt angesprochenen technischen Verfahren abhängt. Verwendet man als gängigstes Verfahren einen einfachen HP-Filter und wendet diesen auf das schleswig-holsteinische 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 Schleswig-Holstein 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 -4,3% des BIP.

Zur Berechnung des konjunkturbedingten Defizits wurde eine Budgetsensitivität von 0,12 angesetzt. D.h. wenn der konjunkturelle Auslastungsgrad um 1 Prozentpunkt sinkt, dann steigt das Budgetdefizit um 0,12 Prozent des schleswig-holsteinischen 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 Gesamtsteueraufkommen gewichtet. Dies ergibt eine Gesamtaufkommenselastizität von 1,29. Diese multipliziert mit dem Anteil der schleswig-holsteinischen Steuereinnahmen am schleswig-holsteinischen BIP von 9% 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 216 Mio. Euro bzw. 348 Mio. Euro. Zieht man dieses Defizit vom Gesamtdefizit ab, erhält man das bis 2020 in 10%-Schritten aufwachsende zu konsolidierende strukturelle Defizit. Nimmt man als Gesamtdefizit die Differenz zwischen den vom

Schleswig-Holsteinischen Finnazministerium (2009), S. 2 prognostizierten bereinigten Einnahmen und Ausgaben, so ergibt sich 2010 ein Wert von 1.760 Mio. Euro. Der vom Finanzministerium angesetzte Wert für die Nettokreditaufnahme liegt offenbar aufgrund der unterstellten Auflösung von Rücklagen mit 1.580 Mio. Euro etwas darunter. Da für die weiteren Rechnungen keine Annahmen über die Rücklagenbildung/-auflösung in den Folgejahren gemacht werden konnten, wurde das Finanzierungsdefizit mit der Nettokreditaufnahme gleich gesetzt. Damit ergibt sich je nach Glättungsparameter für das Jahr 2010 ein strukturelles Defizit von 1.544 Mio. Euro bzw. 1.413 Mio. Euro – angesichts eines geplanten Haushaltsvolumens von 9.450 Mio. Euro im Jahr 2010 offensichtlich ein gigantischer Konsolidierungsbedarf bis zum Jahr 2020, der die durch die geplanten drastischen Einsparungen beim Personal zu erzielende Konsolidierung von etwa 300 Mio. Euro um ein Vielfaches übersteigt und bei dem die vorgesehenen Konsolidierungshilfen von Bund und Ländern in Höhe von 80 Mio. Euro pro Jahr nur als kaum spürbar bezeichnet werden müssten.

Mit einigen zusätzlichen Annahmen lässt sich auch berechnen, um wieviel Prozent die bereinigten Ausgaben pro Jahr im Durchschnitt wachsen dürften, damit im Jahr 2020 das strukturelle Defizit gleich Null ist. Hierfür wurden bis 2013 die Wachstumsannahmen der Steuerschätzung vom Mai dieses Jahres für Schleswig-Holstein übernommen und danach ein Wachstum des realen BIP von 1,5% und des nominalen BIP von 2,9% bis 2020 angenommen. Bezüglich der bereinigten Einnahmen wurde von einer nominalen Aufkommenselastizität von größer Eins ausgegangen und nach 2013 ein Einnahmenwachstum von 3,5 % angenommen. Die Ausgaben wurden mit der durchschnittlichen Wachstumsrate von 1990 bis 2008 von 2,1% fortgeschrieben. Unter diesen Bedingungen dürften die bereinigten Ausgaben von 2011 bis 2020 nur noch um etwas mehr als 1 Prozent pro Jahr wachsen, wenn 2020 der strukturelle Budgetsaldo (berechnet nach der oben beschriebenen Methode) genau Null sein soll. Eine solche Rate über einen solch langen Zeitraum wäre im historischen Vergleich extrem niedrig: Von 1990 bis 2008 lag die durchschnittliche Wachstumsrate der bereinigten Ausgaben – bei allerdings erheblichen Schwankungen der Einzelwerte – wie erwähnt bei 2,1%, 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 Primärausgaben nur bei etwa 0,8% 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 drastisch 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 ziemlich optimistsisch anzusehen. Zudem ist die Wahl des einfachen HP-Filters keineswegs ungewöhnlich, da es 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 lamda = 1000 erhöht wie erläutert gegenüber dem Standardwert von lambda = 100 bereits die konjunkturelle Unterauslastung im Jahr 2010 wie erwähnt von lediglich 2,6 % auf 4,3 %. Würde man ganz zu einem linearen Trend übergehen, so würde die Unterauslastung mit etwa 5 % 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. 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. Durch geeignete Auswahl eines Konjunkturbereinigungsverfahrens und evtl. höherer Budgetsensitivitäten ließe sich das für 2010 festzustellende strukturelle Defizit und damit auch die Konsolidierungslast wahrscheinlich um einige hundert Mio Euro reduzieren. Allerdings würde auch ein strukturelles Defizit von „lediglich“ 1.000 Mio Euro eine gigantische Herausforderung für die schleswig-holsteinische Finanzpolitik bedeuten.

4. Zusätzliche Risiken: Steuersenkungen und negative makroökonomische Rückwirkungen

Ein gravierendes zusätzliches Risiko besteht zum einen in den negativen makroökonomischen Rückwirkungen der zur Einhaltung der Schuldenbremse notwendigen äußerst restriktiven Finanzpolitik. Geht man von einem restriktiven Impuls von 150 Mio. Euro pro Jahr aus, so

fällt dieser mit etwa 0,2 % des schleswig-holsteinischen 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 Schleswig-Holstein 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 Schleswig-Holstein von 2012 bis 2020 nur um 1,2% und das nominale BIP nur um 2,4% wächst, was zu einer unterstellten nominalen Einnahmenwachstumsrate von 2,9% führt. Tatsächlich ist gar nicht klar, ob es sich dabei wirklich um ein Risikoszenario oder um ein besonders realistisches Szenario handelt, denn von 1992 bis 2008 betrug die Wachstumsrate des realen BIP in Schleswig-Holstein gerade einmal 1%, während die nominale bei 2,2% lag. Bezüglich der Ausgaben im Basisszenario wurde unverändert von einer nominalen Wachstumsrate von 2,1% ausgegangen. Unter diesen Bedingungen dürften die nominalen bereinigten Ausgaben in Schleswig-Holstein von 2010 bis 2020 pro Jahr durchschnittlich gerade einmal um 0,1% wachsen, d.h. sie würden de facto zehn Jahre lang auf dem Ausgangsniveau von 2010 verharren müssen. Berücksichtigt man erneut die steigende Zinsbelastung aufgrund der Haushaltsdefizite von 2010 bis 2020, so müssten die Primärausgaben pro Jahr um etwa 0,5% schrumpfen. Ob der schleswig-holsteinische Staat unter diesen Bedingungen überhaupt noch handlungsfähig bliebe, ist zu bezweifeln.

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 Schleswig-Holstein unmittelbar um ungefähr 130 Mio. Euro erhöhen.

5. Finanzpolitische Schlussfolgerungen

Angesichts der zu erwartenden dramatischen finanzpolitischen wie makroökonomischen Konsequenzen wäre es – nicht nur aus Sicht des Landes Schleswig-Holstein – 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 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 – ganz im Sinne des Punktes 6 des Antrages – 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. Konkret aus Sicht des Landes Schleswig-Holstein wären alternativ oder ergänzend deutlich höhere Konsolidierungshilfen notwendig.

6. Literatur

Bofinger, P. (2008): Das Jahrzehnt der Entstaatlichung, in: WSI Mitteilungen 7, S. 351-357.

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./ 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.

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

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.