

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Kommissionsdrucksache
028

Aspekte einer Schuldenbegrenzung nach helvetischem Vorbild

Christian Müller

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich

Konjunkturforschungsstelle

25. Mai 2007

Stellungnahme zu dem Fragenkatalog der Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Dr. Christian Müller
ETH Zürich
KOF Konjunkturforschungsstelle
WEH D4
Weinbergstrasse 35
CH-8092 Zürich
cmueller@kof.ethz.ch

Vorbemerkung

Die öffentlichen Finanzen in Deutschland sind in einer schlechten Verfassung. Das ist die unausgesprochene Grundthese des vorgelegten Fragenkataloges. Einerseits, so wird impliziert, nimmt die Staatsverschuldung weitgehend unabhängig von der wirtschaftlichen Konjunktur beständig – und für viele Beobachter bedrohlich – zu. Andererseits fühlen sich die politisch Verantwortlichen in einem Geflecht aus wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen Bundes- und Länderhaushalten gefangen, das ihre Handlungsfähigkeit lähmt. In dieser Situation erscheint eine Lösung des Grundproblems der Schuldenbegrenzung nur durch eine Neuordnung der Beziehungen zwischen Bund und Ländern einerseits und zwischen den Ländern andererseits möglich zu sein.

Die öffentlichen Finanzen in Deutschland sind in einer guten Verfassung. Das war die Meinung vor kaum mehr als siebzehn Jahren als der Entwurf des Runden Tisches für eine neue deutsche Verfassung auch an der Ansicht scheiterte, die neue, richtige Lösung für das vereinigte Deutschland sei auch die alte Lösung, und das war die Verfassung der alten Bundesrepublik.

In der Zwischenzeit sind die Herausforderungen für Deutschland gewachsen und nicht nur die öffentlichen Finanzen bedürfen einer gründlichen Revision. Der Fragebogen der gemeinsamen Kommission bringt dies deutlich zum Ausdruck. Fast ebenso deutlich ist aber auch, dass viele wichtige Fragen nicht gestellt werden. Vor allem scheinen die Überlegungen in der Kommission immer dann nicht weit genug zu gehen, wenn die eigene Problemlösungskompetenz hinterfragt werden könnte.

In dieser Stellungnahme werde ich die Schweizer Schuldenbremse in den Mittelpunkt rücken, da sie geeignet erscheint – in abgewandelter Form – auch in Deutschland zur Anwendung zu kommen. Die Schweizer Schuldenbremse steht in vielerlei Hinsicht einer modifizierten Fortschreibung bisheriger Politik entgegen und kann so durchaus als Antipode zum

Grundtenor der Fragen der Kommission aufgefasst werden.

Das erste Kapitel wird die Vorteile der Schuldenbremse kurz zusammenfassen. Danach wird der Frage nachgegangen, wie Staatsverschuldung begründet werden kann und was gegen Staatsverschuldung spricht. Daraufhin wird der gängigen Auffassung widersprochen, dass die Lasten der Verschuldung in erster Linie die kommende Generation trägt.

Die Darstellung der Qualitäten der Schuldenbremse bildet den letzten Teil. Es wird auf die Erfahrungen der Schweiz verwiesen und ein Rechenbeispiel für Deutschland präsentiert.

Es versteht sich von selbst, dass vollständige und erschöpfende Antworten auf den Fragenkatalog nicht gegeben werden können. Die Beantwortung erfolgt daher im Rahmen der Diskussion der Schuldenbremse. Am Textrand werden die Nummern der Fragen vermerkt, die in dieser Stellungnahme tangiert werden.

Diese Stellungnahme stützt sich zu grossen Teilen auf Ergebnisse, die im Rahmen eines Gutachtens für die Bundestagsfraktion Bündnis '90 / Die Grünen erzielt wurden. Daran haben neben dem Autor Jochen Hartwig und Andres Frick mitgearbeitet.

Inhaltsverzeichnis

1 Die Schuldenbremse auf einen Blick	6
2 Zur Ausgangslage	7
2.1 Entscheidungsstrukturen	7
2.2 Ausnahmeregeln	9
2.3 Handlungsbedarf	11
3 Überlegungen zur Staatsschuld	12
3.1 Grenzen für die Staatsverschuldung	12
3.2 Investitionen und Neuverschuldung	15
3.3 Interpersonelle und intergenerationelle Aspekte der Staatsschuld.	17
3.4 Zwischenfazit	18
3.5 Regelbindung versus Zielbestimmung	19
4 Die Schweizer Schuldenbremse	22
4.1 Die Situation vor der Einführung der Schuldenbremse.	22
4.2 Details der Schweizer Schuldenbremse	23
4.3 Problematische Aspekte	26
5 Bisherige Erfahrungen mit der Schweizer Schuldenbremse	28
5.1 Probleme bei der Einführung und vorgenommene Modifikationen	28
5.2 Zielerreichung	30
5.3 Fazit	33
6 Eine Schuldenbremse für Deutschland	35
6.1 Die Schweizer Lösung – Ein Rezept für Deutschland?	35

6.1.1	Motivation	35
6.1.2	Transparenz	37
6.1.3	Akzeptanz	38
6.2	Die Grenzen der Analogien zur Schweiz.	40
6.3	Simulation der Schweizer Regel mit deutschen Daten	42
6.3.1	Überblick	43
6.3.2	Simulationsergebnisse	48
7	Zusammenfassung	53
A	Anhang: Fragen-Antworten	58

Tabellenverzeichnis

1	Schweiz: Ausgabenplafonds und effektive Ausgaben	32
2	Schweiz: Wachstumsraten des Ausgabenplafonds und der effektiven Ausgaben	33
3	Simulationsergebnisse	44
4	Einnahmen und Ausgaben des Bundes in Mio€	49
5	Verzeichnis der Antworten	58

1 Die Schuldenbremse auf einen Blick

Die wichtigsten Eigenschaften der Schweizer Schuldenbremse lassen sich durch die folgenden fünf Begriffe beschreiben. Im Haupttext werden diese Charakteristika hinsichtlich ihres Beitrages zu ihrer Funktionstüchtigkeit näher erläutert und es wird herausgestrichen, an welchen Stellen Anpassungen an die deutschen Verhältnisse sinnvoll und geboten erscheinen.

Die Schuldenbremse ist erfolgreich Die bislang verfügbaren Erfahrungen (siehe auch Abschnitt 5) zeigen, dass dieses Instrument im Sinne seines Hauptzwecks, der Schuldenbegrenzung, Wirkung zeigt.

Die Schuldenbremse ist eine Regel Deutschland hat sich mit den Grundgesetzartikeln 111 und 115, Bundes- sowie Landeshaushaltsgesetzen, den Verträgen von Maastricht und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt zum Teil strenge (Nicht-)Verschuldungsziele gesetzt. Es herrscht also kein Mangel an Normen. Nur scheint es so, dass die Zahl nicht so entscheidend ist wie die Qualität. Die Schuldenbremse ist eine Handlungsanweisung, die gleichwohl politischen Handlungsspielraum aufrecht erhält, und damit qualitativ einen völlig anderen Ansatz anbietet.

Die Schuldenbremse führt zur Versachlichung Die Schuldenbremse legt eine Obergrenze für die zulässigen Ausgaben bei gegebenen erwarteten Einnahmen fest. Politische Konkurrenzkämpfe müssen innerhalb des so bestimmten Budgets ausgetragen werden und können nicht durch eine Ausweitung der Verschuldung “beigelegt” werden. Folglich besteht tendenziell ein grösserer Zwang argumentativ für die eigenen Projekte zu werben.

Die Schuldenbremse ist ein Komplement zum Förderalismus Um den Regeln der Schuldenbremse folgen zu können, müssen ihre Anwender weitgehend frei sein, im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Einnahmen die Ausgaben planen zu können. Das bedeutet, dass geteilte Verantwortung und Mischfinanzierungen von Ausgaben durch Kombinationen aus

Bund und Ländern etwa, weitgehend zu reduzieren sind.¹ Da davon ausgegangen wird, dass die Einnahmen in der Planungsperiode gegeben sind, gilt das auch für die Einnahmeseite. Daraus folgt, dass eine klare Kompetenzverteilung und Subsidiarität zwischen Bund und Ländern bei der Haushaltsaufstellung vonnöten ist. Die inhaltliche Teilung der Zuständigkeiten obliegt 1, 26 dabei dem politischen Prozess.

Die Schuldenbremse baut auf demokratische Teilhabe Die Schuldenbremse regelt die Zusammenarbeit konkurrierender Gewalten in einer Demokratie. Den Gegenpol zur Macht des Parlamentes in der Schweiz stellen die Stimmbürger dar, die über die Höhe der Steuern an den Staat selbst bestimmen. Ausserdem haben sie viele Möglichkeiten, Staatsausgaben zu vermeiden, indem entsprechende Gesetze per Volksvotum geändert, oder verhindert werden. Die Bindung der Ausgaben an die Einnahmen mittels der Schuldenbremse gibt somit die Leitplanken der Staatsfinanzen vor. Die inhaltliche Ausgestaltung der Politik ist weitgehend Regierung und Parlament vorbehalten. In diesem Sinne baut die Schuldenbremse auf der Teilhabe der drei Gewalten Regierung, Parlament und Bürger.

2 Zur Ausgangslage

2.1 Entscheidungsstrukturen

Die Staatsverschuldung Deutschlands wächst. Mit wenigen Ausnahmen trifft das sowohl auf den Bundesstaat als auch auf die Bundesländer zu. Wenn auch diese Tatsache an sich nicht zwangsläufig ein Grund zur Beunruhigung darstellt, so ist es doch sicherlich eine damit verbundene Beobachtung. Diese führt zu der Feststellung, dass Normen gleich auf welcher Ebene sie angesiedelt sind, für die politischen Institutionen nicht bindend sind. Zwar konnte bisher 33

¹Vor der ersten Stufe der Förderalismusreform betrug der Anteil zustimmungspflichtiger Bundesgesetze ca. 60%.

beinahe jede Übertretung der Regeln durch die Inanspruchnahme von Ausnahmetatbeständen gerechtfertigt werden, doch der Grad an Exzessivität und die faktische Wirkungslosigkeit verfassungsgerichtlicher Urteile verleihen der Feststellung der fortwährenden Nichteinhaltung der Gesetze gleichwohl Gültigkeit.

Hinzu kommt, dass auch Verschärfungen der seit 1969 recht unklaren Verschuldungsregeln im Artikel 115 GG durch internationale Vereinbarungen wie des Vertrages von Maastricht und des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht gefruchtet haben. In dem Augenblick, in dem Sanktionen von Fehlverhalten hätten eintreten müssen, wurden die Bestimmungen entweder gelockert oder der Sanktionsmechanismus wurde diskretionär ausser Kraft gesetzt (s. S.21).

Es ist nicht allzu gewagt davon zu sprechen, dass in beiden Situationen die fehlende Kontrolle der staatlichen Gewalt mit zu diesem Ergebnis beigetragen hat. Wenn die Bundesregierung dauerhaft die Verschuldungsgrenzen ignoriert, müsste eigentlich das Parlament auf ihre Einhaltung dringen. Doch einen Gegensatz zur Regierungspolitik wird i.d.R. lediglich durch die Opposition formuliert, während die Mehrheit des Parlamentes gewöhnlich die Regierung unterstützt. Abgesehen von der erst nachträglich einsetzenden Kontrolle durch das 1, 2, 26 Bundesverfassungsgericht gibt es somit nur einen geringen Ausgleich für das Gewicht der Regierung. Ohne eine grundlegende Änderung dieses Gefüges ist es schwer vorstellbar, dass eine "Verbesserung" der Normen oder der Informationslage weiterhelfen könnte. 4

Aus der Wirtschaftstheorie ist weiterhin bekannt, dass parlamentarische Demokratien, d.h. indirekte Volksherrschaft tendenziell anfällig ist für den Einfluss von Lobbygruppen sowie von irrelevanten Alternativen. Es lohnt sich prinzipiell, mittels Lobbyarbeit Einfluss auf 2, 26 Entscheidungsträger zu nehmen, da es leichter fällt, wenige Parlamentarier zu überzeugen als die Mehrheit der Wähler. Ausserdem bringt es die Parteiendemokratie mit sich, dass Wähler jeweils aus einem Bündel von möglichen, zum Teil sachlich unverbundenen, Projekten aus-

wählen. Dadurch geht die wünschenswerte Einheit der Materie verloren und es können sozial suboptimale Zustände erreicht werden. Die Erfahrungen der letzten Bundestagswahl haben darüber hinaus gezeigt, dass der Wählerwille einem noch weiter gehendem Interpretationsspielraum unterworfen wird. So hatten die jetzt regierenden Parteien eine Mehrwertsteuererhöhung um null bzw. zwei Prozentpunkte angekündigt, nur um nach der Wahl eine Erhöhung um drei Prozentpunkte für die Umsetzung des Wählerwillens zu halten.

Mit Blick auf die föderale Struktur und dem eben Ausgeführten lässt sich konstatieren, dass eine Entflechtung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern wie sie in der Stufe I der Förderalismusreform beschlossen wurde, in der Tendenz richtig ist. Sowohl von Länder- als auch von Bundesseite sind nunmehr die Möglichkeiten verringert worden, bei der Entscheidung über gemeinsame Aufgaben, irrelevante Alternativen ins Spiel zu bringen. Damit dürfte der Druck auf finanzielle Zugeständnisse, ergo Ausgabenerhöhungen, geringer ausfallen.

2.2 Ausnahmeregeln

Derzeit gelten zwei wichtige Ausnahmen von der Regel, dass der Bundeshaushalt ausgeglichen sein muss. Die erste ist die Investitionsklausel, die zweite die über die Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Beide Klauseln sind meiner Ansicht nach aus 38–40, 43, wirtschaftstheoretischer Sicht inhaltlich gerechtfertigt.² Ihr Hauptproblem besteht allerdings 48 in ihrer unklaren Abgrenzung. So ist zum einen nicht eindeutig festgelegt, was genau Investitionen sind, die zu einer höheren Schuldenaufnahme berechtigen und zum anderen dürfte die herrschende Auffassung darüber nicht mehr ganz dem Stand der Wirtschaftsforschung entsprechen. In Bezug auf die erste Unschärfe hat zuletzt der Sachverständigenrat darauf hingewiesen, dass von der Logik des Zusammenhanges zwischen Neuverschuldung und Investitionen nur Nettoinvestitionen (also Bruttoinvestitionen ohne Ausgaben für Unterhalt und

²Siehe auch Abschnitt 3.2 zu der Rolle öffentlicher Investitionen.

Reparaturen) gezählt werden dürften. Daneben erörtert aber zumindest die theoretische Li- 34, 36
teratur, dass die vorherrschende Fokussierung auf Sachinvestitionen irreführend sein kann. So 2, 15, 29,
geht aus der endogenen Wachstumstheorie hervor, dass angesichts von sogenannten positiven 42
Nebenwirkungen von Forschung und Entwicklung die rein marktwirtschaftliche Lösung zu ge-
ringeren Wachstumsraten führen kann, als bei geeigneten staatlichen Eingriffen³ Der Katalog
der zu berücksichtigen Investitionsarten bedarf allerdings einer sehr genauen Prüfung. Wenn
er im Ergebnis umfangreicher als bisher ausfallen sollte, so bedeutet das aber nicht unbedingt
automatisch einen grösseren Spielraum für Neuverschuldung, denn die Kosten für öffentliche
Investitionen hängen von ihren Eigenschaften ab. So kann es sein, dass die Beschränkung auf
wenige Typen von Sachinvestitionen in Verbindung mit der Nettobetrachtung im Ergebnis zu
einem verkleinerten Spielraum führen.

Die zweite Ausnahmeregelung betrifft die wirtschaftlichen Schwankungen. Auch hier hält 12–15
die Literatur Resultate bereit, die so 1969 noch nicht verbreitet gewesen sein dürften. In weni-
gen Worten lassen diese sich so zusammenfassen, dass eine diskretionäre, aktive antizyklische
Konjunkturpolitik mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit und im Rahmen der neo-
klassischen Modellwelt zum Scheitern verurteilt ist. Die Ursache dafür liegt in Wirkungsverzö-
gerungen und rationalen Erwartungen in Verbindung mit Mitnahmeeffekten. Dagegen spricht 31, 43
nichts prinzipiell gegen eine passive antizyklische Politik, die dem Wirken der sogenannten
automatischen Stabilisatoren nachempfunden sein müsste. Durch Konsumglättung können
so negative Akzeleratoreffekte unterdrückt werden.

Bei einer Neuregelung der Verschuldungsgrenzen sollte folglich den Aspekten Konjunktur
und öffentliche Investitionen besonderes Augenmerk geschenkt werden. Allerdings sind beide
Themen komplex genug, dass sie eigene Anhörungen rechtfertigen würden.

³Siehe dazu Jones and Williams (2000) und Steger (2005).

2.3 Handlungsbedarf

1

Die obigen Ausführungen lassen den Schluss zu, dass auf zwei wichtigen Feldern dringender Handlungsbedarf bei der Reform der Finanzbeziehungen besteht. Zum einen ist das die Reform der Entscheidungsprozesse bei der Ausgestaltung der öffentlichen Haushalte. Im Idealfall käme es zu einer Umverteilung von Entscheidungsgewalt, die zu einer stärkeren vorbeugenden Kontrolle beitragen. Insbesondere die Eigenverantwortung der Bürger sollte eine grössere Rolle spielen. Dies jedoch nicht in der skurrilen Ausprägung, dass Regierung und Parlament dem Bürger vorschreiben, welche Leistungen an den Staat er abzuführen hat und gleichzeitig, welche Leistungen er dafür (nicht) erhält. Vielmehr müssen die Wähler in die Lage versetzt werden, dem Staat den ihnen angemessenen erscheinenden Betrag zukommen zu lassen, welcher zu den Zwecken verwendet wird, die sie gutheissen. 52, 53, 103–108

Das zweite Gebiet ist die genauere Definition der Investitionen, die mittels Neuverschuldung finanziert werden (dürfen) sowie die Bestimmung des Umfangs, in dem konjunkturelle Schwankungen im Haushalt ihren Niederschlag finden sollen.

3 Überlegungen zur Staatsschuld

3.1 Grenzen für die Staatsverschuldung

Aus einer individuellen Perspektive heraus, scheint es unmöglich zu sein, sich jedes Jahr wieder zu verschulden. Wenn ein privater Haushalt sich verschuldet, z.B. für den Erwerb oder Bau eines Hauses, so wird ein Tilgungsplan erstellt. Ziel der meisten Schuldner ist es, irgendwann wieder schuldenfrei zu sein. Schulden werden als Belastung empfunden; die Zins- und Tilgungszahlungen belasten das verfügbare Einkommen. Eine Akkumulation von Schulden führt in die Zahlungsunfähigkeit. Die negative Sicht auf die individuellen Schulden wird auf die öffentlichen Schulden übertragen.

Die Analogie zwischen öffentlichem und privatem Haushalt ist aber verfehlt. Denn anders als jeder Haushaltsvorstand wird “der Staat” nicht irgendwann sterben. So lange die Bezahlung der Zinsen kein Problem darstellt, kann die Verschuldung beibehalten werden. Ob darüber hinaus die Notwendigkeit zur Schuldentilgung besteht, hängt von der Bereitschaft der Gläubiger ab, ihre Kredite in Form einer rollenden Umschuldung laufend zu verlängern. Solange die Zinsen bedient werden, kann grundsätzlich damit gerechnet werden.

Ein zweiter Unterschied zwischen öffentlichem und privatem Haushalt besteht in den Kreislaufwirkungen staatlicher Ausgaben bzw. Nicht-Ausgaben. Wenn ein privater Haushalt spart, hat das keinen Einfluss auf sein Einkommen. Das ist beim Staat anders. Staatliche Ausgaben führen zu Einkommen in anderen Wirtschaftssektoren, aus denen wiederum Steuern an den Staat zurückfließen. Staatliche “Sparpolitik” führt andererseits zu Einkommenseinbussen und Steuerausfällen. Unter anderem deswegen konnte in Deutschland in der Vergangenheit regelmäßig beobachtet werden, dass “Sparrunden” das Haushaltsdefizit nicht zum Verschwinden gebracht haben.

Der dritte Unterschied zwischen privatem und öffentlichem Haushalt in dieser Hinsicht ist,

dass letzterer die Möglichkeit zur Erhebung von Zwangsabgaben hat. Sollte tatsächlich eine Überschuldung des Staates drohen, so kann dieser die Steuern erhöhen und so die Schulden tilgen. Diese Möglichkeit machen die öffentlichen Hände zu den “besten” Schuldner (gemessen am Risikoaufschlag auf den Zins). Langfristige Staatsanleihen sind als “risikolose” Anlageobjekte sehr begehrt. In Alterssicherungssystemen mit Kapitaldeckungsverfahren ist es oftmals vorgeschrieben, einen grossen Teil des Kapitals in Staatsanleihen zu investieren. Staatsanleihen benötigt auch die Europäische Zentralbank für ihre geldpolitischen Operationen (Repo-Geschäfte). Eine Welt ohne Staatsschulden ist nur schwer vorstellbar.

Obwohl also die Analogie zwischen öffentlichem und privatem Haushalt verfehlt ist, sind auch der Verschuldung des Staates gewisse Grenzen gesetzt. Dem Staat stehen theoretisch drei Finanzierungsmöglichkeiten seiner Ausgaben – also auch der Zinszahlungen – zur Verfügung: die Erhebung von Steuern, die Neuverschuldung und die Geldschöpfung. Einer laufenden Erhöhung der Steuerquote stehen Steuerwiderstände und die Folgen negativer Anreize auf die private Wirtschaftstätigkeit entgegen. Beansprucht der Staat über die Neuverschuldung einen immer grösseren Anteil der privaten Ersparnisse, treibt er damit den Zinssatz in die Höhe. Damit droht die Gefahr einer laufenden Beschleunigung der Neuverschuldung (Schuldenspiral⁴), die schliesslich an die Grenze der Kreditbereitschaft der privaten Wirtschaftssubjekte stösst. Da eine Finanzierung der Staatsausgaben über die Geldschöpfung mit der Gefahr einer sich beschleunigenden Inflation verbunden ist, stehen ihr in Ländern mit unabhängigen Notenbanken institutionelle Restriktionen entgegen. Auch sonst wäre diese Variante der Finanzierung der Zinslast nicht unbeschränkt einsetzbar, da die entsprechende inflationäre Entwertung der Staatsschuld (Monetarisierung) von den Gläubigern mit höheren Zinsforderungen (Inflationsrisikoprämie) quittiert würde, so dass auch in diesem Fall die Gefahr einer Schuldenspirale

⁴ Eine Schuldenspirale droht dann, wenn der Zinssatz auf der Staatsschuld höher ist als die Wachstumsrate des nominellen BIP (vgl. Blanchard, 1990).

droht⁵. Ist der Staat gegenüber Ausländern verschuldet und wird dies nicht durch eine Nettogläubigerposition des privaten Sektors kompensiert, kommt als zusätzliche Restriktion die ausreichende Verfügbarkeit von Devisen hinzu. Diese hängt letztlich von der Exportfähigkeit ab und kann vor allem für Entwicklungsländer zu einem Problem werden.

Der Staat kann sich also nicht beliebig verschulden. Eine quantitative Angabe der Obergrenze, welche durch die Zahlungsbereitschaft der privaten Wirtschaftssubjekte (Steuern, zusätzliche Kredite) bestimmt wird, scheint allerdings a priori nicht möglich. In Ermangelung der Möglichkeit, eine exakte Obergrenze angeben zu können, ist in der finanzwissenschaftlichen Literatur als Kriterium für die Tragfähigkeit (“sustainability”) der Staatsschuld eine konstante Relation zum BIP (konstante Schuldenquote) vorgeschlagen worden⁶ Als Begründung dafür lässt sich – neben der Einfachheit – die andernfalls bestehende Gefahr einer exponentiellen Entwicklung, welche schliesslich in die Zahlungsunfähigkeit mündet, anführen. Die nachhaltige Schuldenquote \bar{s} berechnet sich als $\bar{s} = \frac{d}{\hat{y}^{nom}}$, mit d = Defizitquote und \hat{y}^{nom} = nominelles BIP-Wachstum. Sollte die im Maastricht-Vertrag festgelegte Schuldenquote von 60% tatsächlich nachhaltig sein, so würde dies bei einem jährlichen Defizit von 3% des BIP, ein nominelles BIP-Wachstum von 5% erfordern ($0.6 = 0.03 / 0.05$). Vor dem Hintergrund der Wirtschaftsentwicklung der 1980er Jahre erschien ein jährliches Nominalwachstum von 5% (als Kombination eines 3%-igen Realwachstums mit einer Teuerung von 2%) noch realistisch. Mittlerweile ist das reale Trendwachstum – zumindest in Deutschland – aber unter 3% gesunken. Eine Anhebung des Zielwerts für die nachhaltige Schuldenquote beispielsweise von 60% auf 80% kann nicht a priori als unvereinbar mit einer tragfähigen Finanzpolitik bezeichnet werden, erscheint aber als unrealistisch, da sich die Länder bei der Unterzeichnung des

⁵ Den Geldschöpfungsgewinnen (Seignorage) sind bei steigender Inflation zudem durch einen Rückgang der Kassenhaltungsbereitschaft Grenzen gesetzt.

⁶ Vgl. Blanchard (1990).

Vertrages von Maastricht bereits zur Einhaltung der 60%-Grenze verpflichtet haben. Daher ist es mit einer nachhaltigen Finanzpolitik, die eine Schuldenquote von 60% stabilisieren will, unvereinbar, wenn das Haushaltsdefizit jedes Jahr bei 3% – oder sogar noch höher – liegt. Eine Absenkung der durchschnittlichen Defizitquote ist nötig. Ob das Defizit in einem kon- 14, 43
junkturellen Durchschnittsjahr aber bei null liegen soll, wie es die Schweizer Schuldenbremse anstrebt (s.u.) – der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist mit seiner Forderung nach einem “nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt” fast noch ambitionierter – steht auf einem anderen Blatt.

3.2 Investitionen und Neuverschuldung

Ein sinnvoller Grund sich zu verschulden (oder Ersparnis abzubauen) besteht im intertemporalen Ausgleich von Schwankungen der Ausgaben und Einnahmen. Namentlich grössere Investitionen lassen sich kaum aus laufenden Mitteln finanzieren. Deren Fremdfinanzierung ist dann ökonomisch gerechtfertigt, wenn die abdiskontierten aufkumulierten zukünftigen Erträge grösser sind als die Investitionsausgaben.

Es ist nun in der Literatur zum Teil in Frage gestellt worden, ob öffentliche Investitionen überhaupt rentabel bzw. produktiv sind (Pfähler, Hofmann and Bönte, 1996). Schips and Hartwig (2005) zeigen allerdings, dass selbst die von Colombier (2004) für die Schweiz geschätzte tiefe Produktionselastizität von +0.04 eine Rentabilität des schweizerischen Verkehrsinfrastrukturkapitalstocks von immerhin 11.6% impliziert.

Die meisten neueren Studien finden eine Elastizität im Bereich von 0.2. Wenn man davon ausgeht, dass das Verhältnis BIP / Wert des öffentlichen Kapitalstocks – wie in den USA – grösser als eins ist, so ergäbe sich eine Grenzproduktivität (Rentabilität) des öffentlichen Kapitals von über 20%. Da die Grenzproduktivität des privaten Kapitals im Bereich des

Realzinssatzes liegen sollte, wäre diese also nach wie vor deutlich geringer einzuschätzen als beim öffentlichen Kapital.

Für die meisten übrigen Komponenten der Staatsausgaben konnten in empirischen Studien keine robusten produktiven Wirkungen nachgewiesen werden. Sie sollten daher aus laufenden Einnahmen finanziert werden. Dies trifft sicherlich weitgehend auch auf die Finanzierung 37 der deutschen Einheit zu. Das Argument Bofingers im Gutachten des Sachverständigenrates (Ziffer 262) ist nur zulässig, wenn Grund zu der Annahme bestünde, dass die Schuldenaufnahme infolge der deutschen Einheit einen positiven Einfluss auf die künftige gesamtdeutsche Wirtschaftsleistung hat. Andernfalls käme es nicht zu einer Lastenverteilung zwischen den Generationen sondern nur zu einer zeitlichen Verschiebung von Verteilungskonflikten. Dabei dürfte unbestritten sein, dass die Gewinne aus dem Vereinigungsboom in Westdeutschland nicht in adäquater Weise abgeschöpft wurden. Stattdessen wurde die Finanzierung auch auf die Sozialkassen übertragen, was durch die späteren Beitragserhöhungen langfristig negative Wirkungen zeigt. Doch wäre es verkehrt, die Hauptschuld für die Schwierigkeiten bei der Fiskalpolitik zu suchen. Die wesentlichen Weichenstellungen erfolgten durch eine verfehlte Wirtschaftspolitik, die konsumtiven Transfers mit ihren negativen Rückkopplungen auf die ostdeutsche Wirtschaft und adversen Anreizwirkungen in Ost- wie Westdeutschland Vorrang einräumte (Müller and Busch, 2005).

Nach dem System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) zählen Ausgaben 38-40 für Bildung und Forschung und Entwicklung nicht als Investitionen. Empirische Studien u.a. von Nijkamp and Poot (2004) und Yoo (2004) zeigen jedoch, dass sie produktive Wirkungen besitzen und somit eine Ausnahme von der o.g. Regel darstellen. Ihre Kreditfinanzierung wäre folglich daher zwar gegenwärtig nicht durch die Regelung von Art. 115 GG gedeckt. In dem Masse, wie diese Ausgaben zur Bereitstellung öffentlicher Güter dienen, wäre jedoch ihre

Berücksichtigung als öffentliche Investition im Sinne einer generationengerechten Lastenverteilung (siehe auch Jones and Williams, 2000; Steger, 2005)) zumindest bedenkenswert.

3.3 Interpersonelle und intergenerationelle Aspekte der Staatsschuld

Eine weitere, in der öffentlichen Diskussion häufig geäußerte Ansicht ist die, dass mittels 42 Verschuldung die ökonomischen Lasten der Staatstätigkeit auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden können. Reale Ressourcen können allerdings nur unter der Bedingung von der Zukunft in die Gegenwart transferiert werden, dass die Verschuldung zu einer Verringerung der Bildung von Realkapital und damit zu einer niedrigeren Wachstumsrate des BIP führt.⁷ Wenn diese Bedingung nicht erfüllt ist, finden lediglich Transferzahlungen zwischen den Wirtschaftssubjekten in den jeweiligen Zeitperioden statt. Dabei kann es allerdings zu Umverteilungseffekten kommen.

Unterstellt sei eine Bevölkerung, die zwei Perioden lang lebt. Wenn in Periode 1 nur ein Teil der Bürgerinnen und Bürger Staatsanleihen kauft und die Staatsschuld in Periode 2 durch eine allgemeine Steuererhöhung getilgt wird, kommt es in Periode 2 zu einem Einkommenstransfer von denen, die in Periode 1 keine Anleihen gekauft haben (“Liquidisten”) zu denen, die es getan haben (“Obligationisten”). Diese Umverteilung entspricht dem üblichen Entgelt dafür, dass die Obligationisten in Periode 1 auf Konsum zugunsten von Ersparnissen verzichtet haben. Eine Kritik an dieser Umverteilung unterstellt, dass die Liquidisten nicht aufgrund eines freiwilligen Interesenskalküls auf den Erwerb von Staatsobligationen in Periode 1 verzichten, sondern weil sie aufgrund einer einkommensbedingten Liquiditätsrestriktion daran gehindert werden. Dies kann aber nicht als Einwand gegenüber der Staatsverschuldung gelten, sondern stellt die Einkommensverteilung in Frage.

Um die Möglichkeit intergenerationaler Umverteilung zu untersuchen, wird unterstellt,

⁷ Von einer Verschuldung gegenüber dem Ausland sei abstrahiert.

dass in beiden Perioden je zwei Generationen leben (“Junge”, “Alte”). Die “Jungen” der Periode 1 sind die “Alten” der Periode 2, während die “Alten” der Periode 1 in Periode 2 nicht mehr leben. In diesem Fall bezahlen die “Jungen” der Periode 2 für die Entlastung der “Alten” der Periode 1, welche die Steuererhöhung in Periode 2 zur Tilgung der Staatsverschuldung während Periode 1 nicht mehr erleben. Verschuldung führt also tatsächlich zu einer “Belastung der zukünftigen Generation”, was für institutionelle Regeln zu deren Vermeidung spricht. Dies allerdings nur dann, wenn von Erbschaften abstrahiert wird. Ferner besteht natürlich die Möglichkeit, dass das Verschuldungs-“Spiel” in Periode 2 von vorne beginnt. Dann können sich die “Jungen” der Periode 2 an ihren Nachfolgern schadlos halten – und so weiter ad infinitum. Es gäbe dann nur eine Generation, die begünstigt wird - die erste, die mit der Verschuldung angefangen hat – und eine, die belastet wird: die letzte. (Es stellt sich die Frage, wer das sein soll.) Wenn sich allerdings eine Generation entschliesst, die Neuverschuldung zu beenden, so ist klar, wer die belastete Generation ist: sie selbst.

3.4 Zwischenfazit

42-45

Als Fazit der Diskussion der makroökonomischen Auswirkungen der Staatsverschuldung bleibt festzuhalten, dass es keinen Grund gibt, die Staatsverschuldung zu verteufeln. Eine Kreditfinanzierung produktiver Investitionen ist ökonomisch sinnvoll. Staatsschuldverschreibungen sind sichere Anlagevehikel, die im Finanzsystem eine wichtige Rolle spielen. In einer Situation mit unterausgelasteten Produktionskapazitäten kann eine kreditfinanzierte Fiskalpolitik grundsätzlich einen positiven Nachfrageimpuls auslösen, wobei die Gefahr eines “Crowding out” in Deutschland zurzeit gering erscheint. Die Belastung zukünftiger Generationen hält sich in Grenzen, wenn Erbschaften berücksichtigt werden. Bei alledem gilt allerdings, dass die grundsätzlich möglichen positiven Effekte einer kreditfinanzierten Fiskalpolitik in ihr Gegen-

teil umschlagen können. Wenn die Finanzmärkte nicht mehr von der Solidität der Finanz- 110–112,
politik eines Staates überzeugt sind, steigen die Risikoprämien und mit ihnen die Finanzie- 50
rungslasten der Staatsschuld. Die beschriebenen negativen Nachfragewirkungen der Verschul-
dung treten dann in den Vordergrund. Daher ist es sinnvoll, verbindliche Obergrenzen für
die Neuverschuldung festzulegen. Dies gilt um so mehr für eine Währungsunion. Die an ei-
ner Währungsunion teilnehmenden Länder müssen ein gesteigertes Interesse daran haben,
ihr Finanzgebaren gegenseitig zu kontrollieren, da eine Überschuldung eines Landes auf alle
zurückfallen würde (vgl. de Grauwe, 2003).

3.5 Regelbindung versus Zielbestimmung

Die bestehenden Verschuldungsgrenzen in Deutschland sind als Ziele formuliert. Wie diese zu
erreichen sind, bleibt dabei im Wesentlichen unbestimmt und damit dem politischen Prozess
anheim gestellt. Die Alternative zur Zielbestimmung ist die Festlegung einer Regel. Eine Regel
beschränkt die Handlungsmöglichkeiten so, dass das Ziel erreicht wird. Die Argumente für eine
Regelbindung werden im Folgenden kurz aus wirtschaftspolitischer Sicht erläutert.

Milton Friedmans (empirischer) Analyse zufolge waren die in der Vergangenheit zu beob-
achtenden zyklischen Schwankungen der Wirtschaftsaktivität ein Resultat verkehrter geldpo-
litischer “Stop’s” und “Go’s” (vgl. Friedman and Schwartz, 1963). Daher sollte sich die Zen-
tralbank einer öffentlich bekanntgegebenen Regel für das Geldmengenwachstum unterwerfen.
Obwohl die monetaristische Geldmengenregel mittlerweile aus der Mode gekommen ist, sind
Friedmans Plädoyer für eine Regelbindung der Wirtschaftspolitik an sich, seine Ablehnung
von nachfrageseitigem Interventionismus sowie seine Refokussierung der Wirtschaftstheorie
und -politik auf die Angebotsseite einerseits und die “lange Frist” andererseits bis heute wir-
kungsmächtig.

Die in der aktuellen ökonomischen Theorie dominierende Begründung für die Vorteilhaftigkeit von Regelbindungen in der Wirtschaftspolitik ist, dass bei vollkommener Voraussicht und Information über die datengenerierenden Prozesse (“rationalen Erwartungen”) aller Akteure, also aller Bürger(innen) und Politiker(innen), Wirtschaftspolitik zu suboptimalen Ergebnissen führt, solange sich die Politiker(innen) das Recht vorbehalten, auf unvorhergesehene stochastische Schocks mit diskretionären Massnahmen zu reagieren. Hierin besteht das sogenannte Zeitinkonsistenzproblem.⁸ So gesehen, setzt eine in den Augen der Wirtschaftssubjekte glaubwürdige Politik eine Selbstbindung der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger voraus.

Die Verschuldungsregeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) zur Verschuldungsbegrenzung erlauben hingegen einen erheblichen diskretionären Spielraum, besonders seit im März 2005 der Katalog von Tatbeständen, welche zu einer Überschreitung des Referenzwerts für die Neuverschuldungsquote von 3% berechtigen, ausgeweitet wurde (vgl. Bundesbank, 2005 für eine Kritik). Die beiden Hauptprobleme des SWP sind die asymmetrische Ausgestaltung und die mangelnde Durchsetzbarkeit seiner Verschuldungsregeln. Die Regeln sind asymmetrisch, weil der Wirtschafts- und Finanzministerrat (ECOFIN-Rat) eine Änderung der Fiskalpolitik nur dann verlangen (und ein Verfahren einleiten) kann, wenn die Quote des Gesamtdefizits die 3%-Grenze überschreitet, was typischerweise in einem Konjunkturabschwung passiert. Anreize für eine konsequentere Konsolidierung des öffentlichen Haushalts bzw. ein Verfahren im Falle einer prozyklisch ausgerichteten Politik während eines Aufschwungs sind im SWP dagegen nicht enthalten. Daran ändert auch die seit 2003 geltende Vorgabe kaum etwas, ein noch vorhandenes strukturelles Defizit um jeweils 0.5 Prozentpunkte jährlich abzubauen.

Die hauptsächliche Schwäche der Verschuldungsregeln des SWP ist ihre ungenügende Durchsetzbarkeit. Die Feststellung eines “übermässigen Defizits” sowie die Einleitung eines 16

⁸ Vgl. Kydland and Prescott (1977).

Defizitverfahrens liegt in der Kompetenz des ECOFIN-Rats. Die in den jeweiligen EU-Staaten für die Fiskalpolitik Zuständigen beurteilen sich also gewissermassen selbst. Damit unterliegen Entscheidungen in dieser Sache auch politischen Überlegungen. Die Suspendierung des Verfahrens gegen Deutschland und Frankreich im Herbst 2003 dokumentiert die ungenügende Durchsetzbarkeit des im SWP festgelegten Defizitverfahrens.

In der Literatur gibt es mehrere Hinweise darauf, dass die Durchsetzung einer Verschuldungsbegrenzung durch eine für die Handelnden verbindliche Regel am ehesten möglich ist (vgl. z.Bsp. Danninger, 2002; Fatas and Mihov, 2003). Der weitreichendste und sicherlich am wenigsten demokratische Vorschlag stammt dabei von Wyplosz (2005), der in Anlehnung an 88 die Struktur von Zentralbanken eine unabhängige Institution einfordert, die über die Höhe des Budgets bestimmt. Eine nicht ganz so weit gehende Regel, welche die Probleme der asymmetrischen Ausgestaltung und mangelnden Durchsetzbarkeit der Verschuldungsregeln des SWP adressiert, ist die Schweizer Schuldenbremse.

4 Die Schweizer Schuldenbremse

Die Schweizer Schuldenbremse stellt im internationalen Vergleich eine Innovation dar. Diese besteht nicht in der Festlegung ihrer Ziele, sondern darin, dass eine genaue Handlungsanweisung für die politisch Verantwortlichen gesetzlich verankert wurde. Seit der Einführung der Schuldenbremse ist der Schuldenstand des Bundes nicht mehr weiter angewachsen und die Schuldenquote hat sich verringert.

Das Prinzip der Schuldenbremse ist denkbar einfach und offen für Modifikationen, die den jeweiligen politischen Traditionen ihres Anwenders Rechnung tragen können. Sie ist darüber hinaus sehr gut kompatibel mit dem Föderalismus, demokratischer Partizipation und sachorientierter Budgetpolitik. Teilweise bedingen diese Aspekte einander. Grundsätzlich stellt also die Schweizer Schuldenbremse eine interessante Option für Deutschland dar.

Im folgenden wird die Wirkungsweise der Schweizer Schuldenbremse in der Schweiz dargestellt.

4.1 Die Situation vor der Einführung der Schuldenbremse

Die gesamtstaatliche Bruttoschuldenquote (Bruttoschulden als Anteil am BIP) nahm in der Schweiz zwischen 1990 und 1998 von 29.9% auf 53.1% um mehr als 20 Prozentpunkte zu. Ein grosser Teil der Zunahme ging auf die Quote der Bundesschulden zurück, die sich im selben Zeitraum von 12% auf 27% des BIP mehr als verdoppelte. Angesichts dieser Entwicklung wurde 1998 das "Haushaltziel 2001" in die Verfassung aufgenommen, gemäss dem die Neuverschuldung des Bundes bis zum Jahr 2001 auf maximal 2% der Einnahmen vermindert werden sollte. Im Jahr 2001 wurde dann die "Schuldenbremse" eingeführt. Sie wurde in einer Volksabstimmung am 2. Dezember 2001 mit einer Mehrheit von 85 Prozent Ja-Stimmen

angenommen.⁹

4.2 Details der Schweizer Schuldenbremse

Grundsatz. Die Schuldenbremse ist ein institutioneller Mechanismus, der strukturelle Ungleichgewichte im Bundeshaushalt verhindern und damit zur Stabilisierung des absoluten Niveaus der nominellen Bundesschulden beitragen soll, was einen sukzessiven Abbau der Schuldenquote impliziert. Über einen Konjunkturzyklus hinweg soll der Saldo der Finanzrechnung ausgeglichen sein, wobei davon ausgegangen wird, dass im Ausgangszustand ein strukturelles Budgetgleichgewicht herrscht. Gleichzeitig soll die Wirkung der Konjunktur auf den Staatshaushalt berücksichtigt werden, indem konjunkturbedingte Schwankungen der Einnahmen – im Sinne eines “automatischen Stabilisators” – zu temporären Abweichungen vom Haushaltsausgleich (in Form von Defiziten oder Überschüssen) führen sollen. Neben der langfristigen Orientierung an der Tragfähigkeit der Staatsschuld soll also auch konjunkturpolitischen Erfordernissen Rechnung getragen werden.

Ausgabenregel. Die Steuerung der Staatsschuld erfolgt über die Ausgabenseite, so dass die Schuldenbremse eine Ausgabenregel darstellt. Für den Voranschlag für das jeweils kommende Jahr wird die maximale Höhe der Ausgaben (A^{max}) festgelegt. Diese darf die erwarteten Einnahmen dieser Periode (E^{erw}) korrigiert um einen Konjunkturfaktor (k) nicht übersteigen:

$$A^{max} = E^{erw} \times k \quad (1)$$

Der Konjunkturfaktor ergibt sich als Quotient aus dem geschätzten realen Trend-BIP (y^{Tr}) und dem geschätzten realen BIP (y^{erw}):

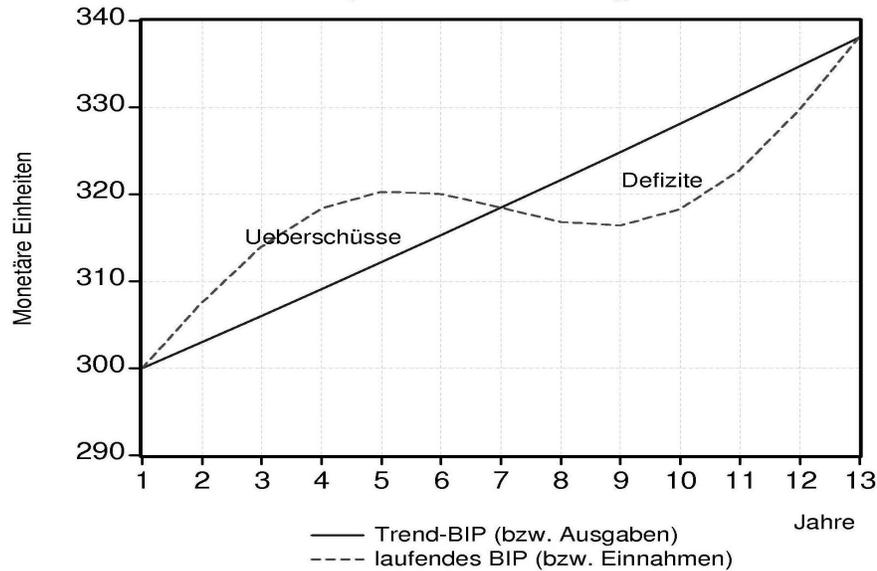
$$k = \frac{y^{Tr}}{y^{erw}} \quad (2)$$

⁹ Für weitere Ausführungen s. Colombier and Frick (2000), (Danninger, 2002) und (Hartwig and Kobel Rohr, 2004).

Abbildung 1: Das Konzept der Schuldenbremse

Abbildung 6

*Konzept eines ausgeglichenen Budgets
über einen Konjunkturzyklus*
(schematische Darstellung)



Quelle: Botschaft des Bundesrates (Schweizer Bundesrat, 2000, S. 4687, Abb. 6).

Ist der Konjunkturfaktor grösser als eins, deutet dies auf eine rezessive Phase hin. Die zulässigen Ausgaben können die erwarteten Einnahmen in dem Ausmass übersteigen, wie das geschätzte BIP von seinem Trendwert nach unten abweicht. Umgekehrt müssen in einer Phase der Hochkonjunktur ($k < 1$) die Ausgaben entsprechend niedriger als die erwarteten Einnahmen budgetiert werden. In einer wirtschaftlichen Normallage ($k = 1$) sollen demnach Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein (s. Abbildung 1 auf Seite 24). Innerhalb des durch die Ausgabenregel vorgegebenen Ausgabenplafonds kann das Parlament über Struktur und Höhe der einzelnen Ausgabenposten autonom entscheiden, so dass seine Budgethoheit nur durch eine obere Grenze für das Total der Ausgaben eingeschränkt ist.

Die Regel gilt für die gesamten Ausgaben gemäss laufender Staatsrechnung, also ohne Unterscheidung beispielsweise zwischen Konsum- und Investitionsausgaben. Bei den Einnahmen

werden Sondereffekte, wie z.B. Privatisierungseinnahmen aus der Veräusserung von Staatsvermögen, in der Berechnung des Ausgabenplafonds nicht berücksichtigt.

Ausnahmebestimmungen. Ausnahmen von der Regel sind zugelassen. So können Budgets, die über die Höchstgrenze der Ausgaben hinausgehen, verabschiedet werden, sofern die absolute Mehrheit jeder der beiden Räte (National- und Ständerat¹⁰) zustimmt (qualifiziertes Mehr), wobei dieses Erfordernis erst bei einer Abweichung der Ausgaben um mehr als 0.5% vom zulässigen Plafond gilt. Diese Ausnahme soll Eventualitäten wie Naturkatastrophen, schweren Rezessionen, kriegerischen Auseinandersetzungen usw. Rechnung tragen. Also handelt es sich bei der Schuldenbremse um eine Regelbindung mit diskretionären Spielräumen, womit sie als flexible Regelbindung betrachtet werden kann.

Sanktionsmechanismus. Darüber hinaus ist es möglich, dass die in der abschliessenden Rechnung erfassten Ausgaben und Einnahmen von den im Voranschlag bewilligten Ausgaben bzw. geschätzten Einnahmen abweichen. Um zu verhindern, dass Zielverfehlungen bei den Ausgaben, Schätzfehler bezüglich der Einnahmen oder sonstige Regelverstösse zur Aushöhlung der Schuldenbremse führen, wird ein Ausgleichskonto, das ausserhalb der Staatsrechnung geführt wird, angelegt. Die Differenz zwischen dem regelkonformen Budgetsaldo und dem abschliessenden Rechnungssaldo führt entsprechend ihrem Vorzeichen zu einer Belastung bzw. Gutschrift des Ausgleichskontos. Überschüsse und Fehlbeträge des Ausgleichskontos müssen in den nachfolgenden Voranschlägen bei Festlegung des Höchstbetrages für die Ausgaben berücksichtigt und somit längerfristig eliminiert werden. Ein Zeitraum von drei Jahren ist bindend zum Abbau eines Fehlbetrages vorgesehen, wenn er die Höchstgrenze von 6% (derzeit rund CHF 3 Mrd.) der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben überschreitet. Für den Abbau eines Überschusses ist dagegen kein Verfahren vorgeschrieben.

¹⁰Der Nationalrat der Schweiz entspricht dem deutschen Bundestag. Der Ständerat ist die Vertretung der Kantone und daher vergleichbar mit dem deutschen Bundesrat.

Konjunkturdefinition. Die Berechnung des Konjunkturfaktors bei der Festlegung der zu- 14, 43
lässigen Ausgaben bedingt die Bestimmung eines Referenzwerts für die konjunkturelle “Normalauslastung” (bzw. des langfristigen Wachstumstrends). Dafür gibt es verschiedene Verfahren, von denen keines absolute Gültigkeit beanspruchen kann. Gebräuchlich sind einerseits statistische Glättungsverfahren, andererseits makroökonomische Gesamtmodelle. In der Umsetzung der Schweizer Schuldenbremse wird der BIP-Trend mittels des Hodrick-Prescott-Filters (HP-Filter) bestimmt, wobei dieser nach anfänglichen Schwierigkeiten noch modifiziert wurde (s. Abschnitt 5.1).

4.3 Problematische Aspekte

Bestimmung der “Normalauslastung” des BIP. Hinter der Konstruktion der Schul- 14, 43
denbremse steht die Annahme, dass Konjunkturzyklen symmetrische Schwingungen um den langfristigen Potenzialtrend sind (s. Abbildung 1, S. 24). Gemäss dieser Annahme wiegen sich Phasen der Überhitzung und Phasen der Unterauslastung gegenseitig auf, womit das BIP im Durchschnitt, d.h. über den Konjunkturzyklus hinweg, dem potenziellen BIP entspricht. Dies muss keineswegs der Realität entsprechen. Befindet sich die Wirtschaft in einem Zustand, in dem sie “um einen Zwischenzustand [pendelt], der beträchtlich unter der Vollbeschäftigung ... ist” (Keynes, 1973, S. 213), so herrscht über den Zyklus hinweg eine Nachfrangelücke verbunden mit Unterbeschäftigung. In einer solchen Situation wirkt die Schuldenbremse nicht konjunkturneutral – wie beabsichtigt – sondern restriktiv, da der Durchschnitt als Normalauslastung definiert und somit ein Budgetausgleich über den Konjunkturzyklus hinweg angestrebt wird.

Die Annahme symmetrischer Konjunkturzyklen um den Wachstumstrend, in welcher die Verwendung des HP-Filters zur Bestimmung der konjunkturellen Normalauslastung ihre Entsprechung findet, hat zur Folge, dass die zulässigen Defizite und Überschüsse über den Zyklus

(annähernd) ausgeglichen sein sollten.¹¹ Im Falle einer durchschnittlichen Unterauslastung müssten dagegen die Defizite überwiegen. Es ergibt sich somit u.U. ein Trade-off zwischen dem Ziel der Schuldenstabilisierung und dem der konjunkturgerechten Budgetpolitik¹²

Festlegung der zulässigen Ausgaben. Die Regel zur Ausgabenbegrenzung unterstellt implizit eine Elastizität der Staatseinnahmen bezüglich des laufenden BIP von eins. Eine Veränderung des BIP um beispielsweise 10% in einem bestimmten Jahr sollte also zu einer Veränderung der Staatseinnahmen um ebenfalls 10% führen. Diese Annahme impliziert, dass die konjunkturellen Schwankungen der Einnahmen über Defizite oder Überschüsse vollständig aufgefangen werden, die Ausgaben somit entlang ihrem langfristigen Trend verstetigt werden.

Nun entspricht eine Elastizität von eins zwar ungefähr dem langfristigen Durchschnitt, kurzfristig kann sie aber höher ausfallen. Bei korrekter Prognose der Einnahmen würden dann die zyklischen Schwankungen nur unvollständig ausgeglichen. Die zulässigen Ausgaben wären im Abschwung zu niedrig, im Aufschwung zu hoch angesetzt, so dass die angestrebte Ausgabenverstetigung (s. Abb. 1) verfehlt würde.¹³

Geht die Elastizitätsannahme von eins auch in die Einnahmenprognose ein, verschiebt sich das Problem: Die zulässigen Ausgaben sollten dann zwar im Budgetjahr konjunkturkonform sein, die effektiven Einnahmen würden aber von den budgetierten abweichen. Diese Differenz wäre dem Ausgleichskonto zu belasten bzw. gutzuschreiben, was in den Folgejahren zu einem nicht intendierten, prozyklischen Ausgabenverhalten führen könnte (s. auch Danninger, 2002, S. 21).

Schliesslich vernachlässigt die Ausgabenregel der Schuldenbremse die konjunkturbeding-

¹¹ Streng genommen trifft dies nicht ohne weiteres zu (s. Müller, 2003).

¹² Da die Schweiz keinem Währungsraum angehört und folglich eine autonome Geldpolitik betreiben kann, kann dieses Problem mit einem geeigneten Mix zwischen Fiskal- und Geldpolitik grundsätzlich entschärft werden.

¹³ Auch irreguläre Entwicklungen bei den Einnahmen und Zeitverzögerungen bei den Steuereingängen können diesen Effekt haben.

ten Schwankungen bei den Ausgaben. Dieses Problem wurde dadurch entschärft, dass die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung, die von Konjunkturschwankungen am deutlichsten betroffen sein dürfte, gleichzeitig mit der Einführung der Schuldenbremse aus der Finanzrechnung ausgegliedert wurde.

5 Bisherige Erfahrungen mit der Schweizer Schuldenbremse

5.1 Probleme bei der Einführung und vorgenommene Modifikationen

Voranschlag 2003. Die Schweizer Schuldenbremse gelangte beim Voranschlag für das Jahr 69 2003 erstmals zur Anwendung. Gleich zu Beginn war sie mit zwei Problemen konfrontiert:

- Die Schweizer Wirtschaft geriet in den Jahren 2002 und 2003 in eine Stagnationsphase.
- Die Einnahmen des Bundes brachen nach dem Jahr 2000 in einem Ausmass ein, das weit über dem Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Potenzialauslastung lag.

Beide Entwicklungen wurden zudem erst relativ spät wahrgenommen.

Der Voranschlag 2003 wurde im September 2002 festgelegt. Ihm lag die Erwartung eines BIP-Wachstums von 2.0% im Jahr 2003 zugrunde. Wenig später wurde die BIP-Prognose für 2003 um 1.7 Prozentpunkte nach unten korrigiert. Der k -Faktor erfuhr dagegen nur eine Korrektur um 0.6 Prozentpunkte, worin sich die oben erwähnte “Endpunktproblematik” zeigt. Der konjunkturelle Einbruch wurde also vom k -Faktor nur teilweise als solcher interpretiert. Das Eidgenössische Finanzdepartement hat seither eine Änderung vorgenommen. Der HP-Filter wurde so modifiziert, dass die BIP-Prognose für das Budgetjahr geringer gewichtet wird. Der so modifizierte HP-Filter (MHP-Filter) interpretiert 80% einer Prognoserevision für die BIP-Wachstumsrate des Budgetjahrs als konjunkturell, während der konventionelle HP-Filter nur 40% der Revision konjunkturellen Ursachen zuschreibt (vgl. Bruchez, 2003).

Der MHP-Filter kommt seit dem Voranschlag 2004 bzw. der Rechnung 2003 zur Anwendung. Das Problem der sukzessiven Verringerung des k -Faktors in längeren Rezessionen bleibt davon aber unberührt.

Gleichzeitig mit der Revision des BIP für 2003 wurde auch die Einnahmenprognose um rund CHF 1 Mrd. (2% der Gesamteinnahmen) nach unten revidiert. Schon im Jahr 2001 waren die Fiskaleinnahmen um CHF 1.7 Mrd. (3.4% der Gesamteinnahmen) hinter dem budgetierten Wert zurückgeblieben. Es wurde jedoch zunächst erwartet, dass es sich dabei um eine vorübergehende Erscheinung handle.

Voranschlag 2004. Die Anfang 2003 bekannt gewordene Rechnung des Jahres 2002 wies erneut niedrigere Einnahmen als budgetiert auf. Die Differenz erhöhte sich noch auf CHF 3.6 Mrd. (7.4% der Gesamteinnahmen). Der Einnahmerückgang seit dem Jahr 2000 wurde nun als nachhaltige Niveaushiftung interpretiert und die Einnahmenschätzung für die Jahre 2003 und folgende entsprechend nach unten korrigiert. Dies hatte zur Folge, dass die Anwendung der Schuldenbremse im Jahr 2004 Ausgabenkürzungen von rund CHF 3 Mrd. oder 6% der Gesamtausgaben erforderlich gemacht hätte. Der k -Faktor im Voranschlag 2004 wurde auf 1.01 geschätzt, was ein Defizit von lediglich CHF 0.5 Mrd. zuliess.

Eine Ausgabenreduktion in diesem Umfang wurde als konjunkturpolitisch nicht vertretbar angesehen. Deshalb wurde das Finanzhaushaltsgesetz um eine Übergangsbestimmung ergänzt, nach der das als strukturell definierte Defizit von CHF 3 Mrd. schrittweise abzubauen war. Von 2005 bis 2007 war jedes Jahr eine Kürzung um CHF 1 Mrd. vorzunehmen. Der Höchstbetrag der zulässigen Ausgaben wurde also 2004 um CHF 3 Mrd., 2005 um CHF 2 Mrd. und 2006 um CHF 1 Mrd. erhöht ("Abbaupfad"). Für das Jahr 2003 wurde das effektive Defizit mit dem zulässigen gleichgesetzt. Um den Abbau des "strukturellen Defizits" zu bewerkstelligen, wurden nacheinander zwei "Entlastungsprogramme" mit entsprechenden Ausgabenkürzungen

beschlossen.

Im Urteil des Sachverständigenrates vom März 2007 (Sondervotum, Ziffer 272) hat die 34, 43, 69 Schuldenbremse im Jahr 2003 “versagt”. Dieses Versagen hat jedoch seine Ursache in der Unfähigkeit, den konjunkturellen Wendepunkt vorab zu bestimmen.¹⁴ Angesichts der Tatsache, dass selbst der Sachverständigenrat eine solche Vorhersage nicht zuverlässig leisten kann und angesichts dessen, dass jedwede Haushaltspolitik gleichwohl auf Prognosen über künftige wirtschaftliche Entwicklung angewiesen ist, muss auf Basis dieser Definition jede Haushaltsaufstellung als Versagen gewertet werden.

5.2 Zielerreichung

Zu beurteilen sind die zwei Ziele der Schuldenbremse, nämlich 1) die Stabilisierung der Staatsschuld mittels Begrenzung des Ausgabenwachstums und 2) die Berücksichtigung der jeweiligen Konjunkturlage bei der Bestimmung der Ausgabenentwicklung.

Einhaltung der Ausgabenplafonds. Die Beurteilung der Einhaltung des Ausgabenplafonds erfolgt unter zwei Aspekten:

- Zum einen stellt sich die Frage, ob die effektiv getätigten Ausgaben den im Voranschlag festgelegten Ausgabenplafond einhielten.
- Da zum Zeitpunkt der Rechnung der Ausgabenplafond jeweils neu bestimmt wird, da dann die effektiv eingegangenen Einnahmen bekannt sind und der k -Faktor an die aktuelle Schätzung des BIP angepasst wird, ist zum ändern die Relation zwischen effektiven Ausgaben und definitivem Ausgabenplafond gemäss Rechnung von Interesse.

¹⁴Die in Ziffer 273 gemachten Bemerkungen werden von mir unterstützt. Eine detaillierte Kritik an dem verwendeten Filterverfahren ist im Gutachten zuhanden der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen geübt worden.

Abweichungen gemäss dem zweiten Verhältnis sind im Regelfall massgebend für Gutschriften resp. Belastungen im Ausgleichskonto.¹⁵

Wie die folgende Tabelle zeigt, wurden die (in den Jahre 2004 – 2006 um die Mehrausgaben gemäss Abbaupfad erhöhten) Ausgabenplafonds gemäss Voranschlag durch die budgetierten Ausgaben durchwegs eingehalten bzw. sogar leicht unterschritten. Die effektiven Ausgaben lagen in allen Jahren deutlich unter den budgetierten Werten. Mit Ausnahme des oben kommentierten Jahres 2003 waren die Minderausgaben gegenüber den definitiven Ausgabenplafonds jeweils noch grösser, da die Einnahmen durchwegs günstiger ausfielen als erwartet, was auch durch die Revisionen der k -Faktoren nicht wettgemacht wurde. Nicht enthalten sind in dieser Aufstellung ausserordentliche Einnahmen (z.B. aus der Veräusserung von Staatsbeteiligungen) und Ausgaben (z.B. zur Refinanzierung von Rentenkassen für Staatsangestellte, bei denen eine Kapitalunterdeckung vorlag), die auch bei der Bestimmung der Ausgabenplafonds nicht berücksichtigt werden.

Konjunkturgerechte Ausgabenentwicklung. Ein idealtypisches Funktionieren der Schuldenbremse sollte – wie erwähnt – dazu führen, dass die realen Staatsausgaben ein stetiges, dem langfristigen BIP-Trend entsprechendes Wachstum aufweisen.¹⁶ Wie die folgende Tabelle illustriert, wurde diese Ziel nicht eingehalten. Namentlich in den Jahren 2003 und 2004 resultierte ein reales Ausgabenwachstum, dass deutlich unter dem langfristigen BIP-Trend lag. Die Gründe dafür können teilweise auf die oben beschriebenen Konstruktionsmerkmale der Schuldenbremse zurückgeführt werden:

- Die Veränderungen der Einnahmen fielen deutlich stärker aus als die konjunkturellen

¹⁵ Gemäss der Übergangsbestimmung zum Finanzhaushaltgesetz wurde allerdings der positive Saldo des Ausgleichskontos per Ende 2006 auf null gesetzt.

¹⁶ Dies jedenfalls dann, wenn nicht diskretionäre Entscheide zur Senkung oder Erhöhung der Staatsquote gefällt werden. In einem solchen Fall müsste sich das Wachstum der Einnahmen und Ausgaben im gleichen Ausmass unter- bzw. überproportional zum BIP-Trend entwickeln.

Tabelle 1: Ausgabenplafonds und effektive Ausgaben 2003 – 2006

Einnahmen und Ausgaben in Mrd. CHF¹

	2003 (revidiert)	2004	2005	2006
Voranschlag				
Erwartete Einnahmen	50.8	47.9	50.7	52.2
Konjunkturfaktor ²	1.006	1.010	0.997	0.998
Ausgabenplafond	51.1	48.4	50.6	52.1
Mehrausgaben gemäss Abbaupfad		3.0	2.0	1.0
Ausgabenplafond gemäss Abbaupfad		51.4	52.6	53.1
Budgetierte Ausgaben	51.1	51.4	52.5	52.9
Rechnung				
Effektive Einnahmen	47.2	48.6	51.3	54.9
Konjunkturfaktor ²	1.018	1.009	0.998	0.987
Ausgabenplafond	48.0	49.1	51.2	54.2
Mehrausgaben gemäss Abbaupfad		3.0	2.0	1.0
Ausgabenplafond gemäss Abbaupfad		52.1	53.2	55.2
Effektive Ausgaben	50.0	50.3	51.4	52.4
Abweichungen vom Ausgabenplafond				
gegenüber Plafond gemäss Voranschlag	-1.1	-1.1	-1.1	-0.5
gegenüber Plafond gemäss Rechnung	2.0	-1.8	-1.8	-2.8

¹Ohne ausserordentliche Einnahmen und Ausgaben

²Verhältnis Trend-BIP zu effektivem (geschätzten) BIP. Ab Voranschlag 2004 bzw. Rechnung 2003: modifizierter HP-Filter

Tabelle 2: Wachstumsraten des Ausgabenplafonds und der effektiven Ausgaben 2003 – 2006

Wachstumsraten in %	2003	2004	2005	2006
Reale Bundesausgaben	-2.6	0.0	2.3	1.0
Ausgabenplafond real (ohne Mehrausgaben gemäss Abbaupfad)	-0.4	-5.8	4.6	2.0
BIP-Trend real (MHP-Schätzung)	k.A.	1.4	0.8	2.8
BIP real	-0.1	2.3	1.9	2.7

Veränderungen des BIP, was nicht dem Konzept der Schuldenbremse entspricht.

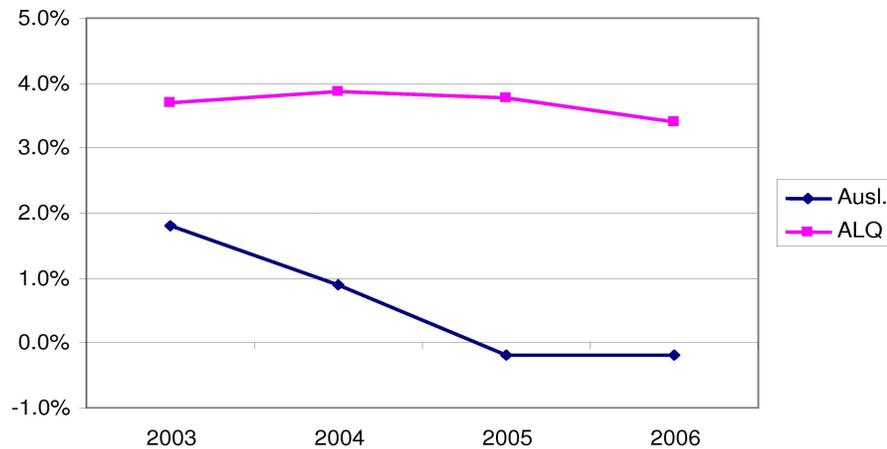
- Die Trendschätzung für das BIP mittels des MHP-Filters wird durch die jeweilige Konjunkturlage beeinflusst, wie die relativ niedrigen Werte für die Jahre 2004 und 2005 zeigen. Dies kommt auch im Vergleich zwischen der Arbeitslosenquote und der gesamtwirtschaftlichen Unterauslastung, wie er durch den k -Faktor ausgewiesen wird, zum Ausdruck (Abb. 2).

Dies hatte in den Jahren 2003 und 2004 zur Folge, dass die zulässigen Ausgaben ohne Mehrausgaben gemäss Abbaupfad ein negatives Ausgabenwachstum gegenüber dem Vorjahr implizierten. Dem Problem des starken Einnahmerückgangs wurde zwar mit der Übergangsbestimmung zum Finanzhaushaltgesetz zunächst auf flexible Weise Rechnung getragen. Dem wirkte dann allerdings die Unterschreitung der Ausgabenplafonds wieder entgegen.

5.3 Fazit

Das Ziel der Schuldenbegrenzung wurde in der Schweiz nach Einführung der Schuldenbremse erreicht. Der politische Wille zur Begrenzung des Ausgabenwachstums und Vermeidung von Defiziten war in den Jahren nach der Einführung der Schuldenbremse so stark, dass die vorgegebenen Ausgabenplafonds sogar unterschritten wurden. Man kann sich fragen, ob die Schuldenbremse unter diesen Umständen überhaupt nötig war. Möglicherweise hat aber gerade ihre Einführung das politische Klima gefestigt, das für die zurückhaltende Ausgabenpolitik er-

Abbildung 2: Gesamtwirtschaftliche Unterauslastung gemäss k -Faktor (“Ausl.”) und Arbeitslosenquote (“ALQ”)



forderlich war. Die Stabilisierung des Ausgabenwachstums bei konjunkturellen Schwankungen wurde dagegen nicht erreicht. Zwar verhinderte die flexible Modifikation der Schuldenbremse durch die Übergangsbestimmung zum Finanzhaushaltgesetz ein noch ausgeprägter prozyklisches Verhalten, die Ausgabenentwicklung übte jedoch namentlich in den Jahren 2003 und 2004 einen negativen Effekt auf die Konjunktur aus.

6 Eine Schuldenbremse für Deutschland

In den vorangegangenen Kapiteln wurde der Rahmen für eine möglichst sinnvolle Schuldenbe- 68
grenzung in Deutschland abgesteckt. Wie eingangs erwähnt, billige ich einer Verschuldungsre-
gel nach Schweizer Vorbild das Potenzial für eine Umsetzung auch in Deutschland zu. Dieser
letzte Abschnitt befasst sich mit den Fragen einer Implementierung in Deutschland. Dabei
werden jene Faktoren genannt, die die Schuldenbremse in der Schweiz zu ihrem Erfolg verhol-
fen haben. Es wird dann geprüft, ob und wenn ja, durch welche Anpassungen diese Faktoren
auch in Deutschland zum Tragen kommen könnten.

Zur Illustration der Wirkung der Schweizer Schuldenbremse in Deutschland, d.h. ohne die
vorzuschlagenden Anpassungen, werden die Ergebnisse einer Simulationsstudie dokumentiert.

6.1 Die Schweizer Lösung – Ein Rezept für Deutschland?

Die Schweizer Schuldenbremse stützt ihren Erfolg auf drei wesentliche Elemente, die zugleich
einer hierarchischen Ordnung unterliegen:

1. Motivation
2. Transparenz
3. Akzeptanz.

Diese Elemente diskutiere ich im Folgenden mit Blick auf eine mögliche Implementierung der
Schuldenbremse in Deutschland.

6.1.1 Motivation

Auf der Motivationsstufe musste die Überzeugung geschaffen werden, dass eine Schulden- 89–91
bremseregulierung nötig und sinnvoll ist. Dabei spielte in der Schweiz eine wohl mitentscheidende

Rolle, dass das Ziel der Schuldenbremse nicht einseitig auf die Fixierung des Schuldenstandes festgelegt wurde, sondern auch der Berücksichtigung konjunktureller Erfordernisse eine (nahezu) gleichwertige Rolle eingeräumt wurde. Die Betonung der konjunkturgerechten Ausrichtung der Regel zieht sich nicht nur prominent durch alle offiziellen Dokumente, sondern dürfte auch der Grund sein, weshalb die Regel auf so eine hohe Zustimmung gestossen ist. Ohne Einfluss blieben hingegen die Einwände, die auf die mangelhafte Berücksichtigung der Investitionen hinwiesen. Wie ausgeführt, unterliegen diese ebenfalls der Schuldenbremse, was das Risiko birgt, dass sie zu gering ausfallen. Sollte dies tatsächlich der Fall sein, so würde den kommenden Generationen ein Teil des möglichen Verteilungsspielraums genommen und somit die Vorteile geringerer Staatsschulden konterkariert.

In Deutschland bestünde die Möglichkeit, die Investitionen in geeigneter Art und Weise 36, 86 in die Formel mit einfließen zu lassen. Eine einfache Variante wäre dabei die symmetrische Behandlung von Investitionen und Vermögensliquidation. Geht man davon aus, dass Vermögensauflösungen etwa durch Verkauf von Aktien bundeseigener Unternehmen nicht die Höhe des Ausgabenplafondes beeinflussen dürfen, so sollte das gleichfalls für vermögensschaffende Aktivitäten gelten. Selbstverständlich sollte dieser Grundsatz für die Nettoinvestitionen gelten, da nur sie neues Vermögen generieren. Abschreibungen bzw. Ersatzinvestitionen müssten dagegen aus den laufenden Einnahmen finanziert werden.

In Deutschland geniessen öffentliche Investitionen einen hervorgehobenen Status wie er 36, 38–40 in der “Goldenen Regel” des Art. 115 (1) Satz 2 GG zum Ausdruck kommt. Gleichwohl ist der Investitionsbegriff gegenwärtig zu unbestimmt, wie sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1989 ableiten lässt (Bundesverfassungsgericht, 1989). Es böte sich bei einer Änderung des Grundgesetzes im Sinne einer Schuldenbremseregeln an, diesen Begriff im Lichte neuerer ökonomischer Ergebnisse neu zu fassen. Dabei sollte insbesondere auf die Bedeutung

öffentlicher Investitionen in das sogenannte Humankapital Rücksicht genommen werden. Zugleich müsste das Grundgesetz die Möglichkeit offen halten, den Investitionsbegriff regelmässig zu überprüfen.

Versucht man also in Deutschland eine der Schweiz seinerzeit ähnliche Motivationslage 36, 38–40, zu schaffen, könnte dies durch die Kombination aus konjunkturgerechter Ausrichtung und 86 der Integration der Investitionen in den Formelapparat gelingen. Dazu sind allerdings eine moderne Fassung des Investitionsbegriffes und eine genaue Überprüfung der technischen Spezifikation der Konjunkturmessung unabdingbar. Letzteres ergibt sich aus den divergierenden Zielen Deutschlands (stabile Schuldenquote) und der Schweiz (stabiler Schuldenstand), die eine exakte Übernahme der Schweizer Spezifikation nicht zwingend erscheinen lässt.

6.1.2 Transparenz

Die Existenz einer genügend hohen Motivation zur strengen Regelbindung der Haushalts- 87–90 politik kann nur als notwendige Bedingung für die Erreichung der Ziele angesehen werden. Der Erfolg hängt nicht zuletzt auch von der Möglichkeit der Überprüfung der Regelbefolgung sowie der Verhinderung möglicher Manipulationen ab. Die Schweiz ist bezüglich des letzten Punktes soweit gegangen, die exakte Berechnungsmethode, d.h. das ökonomische Verfahren zur Bestimmung des Trendoutputs, den MHP-Filter, in die Durchführungsbestimmungen aufzunehmen.¹⁷ Abgesehen von der Prognose des BIP und der Einnahmen ist somit die Budgetplanung dem direkten Einfluss der Verwaltung und damit des Schweizer Bundesrates entzogen. Voranschlag und Rechnungslegung sind dadurch weitgehend transparent und Manipulationen der Regel sind nur durch ad-hoc Gesetzgebung möglich¹⁸ und unterliegen somit der Kontrolle durch die Öffentlichkeit.

¹⁷MHP steht für “Modifizierter Hodrick-Prescott” (-Filter)

¹⁸Siehe auch die Anmerkungen auf Seite 29.

Die Einfachheit der Regel entfaltet darüber hinaus eine weitere Wirkung, die den politischen Budgetprozess nicht unerheblich prägt. Dadurch, dass im allerersten Schritt eine Ausgabenobergrenze festgelegt wird, fokussiert die politische Diskussion auf die Verwendung dieser Mittel. Bis dahin wurde die Höhe der Gesamtausgaben auch dadurch bestimmt, dass potenzielle Konflikte aufgrund konkurrierender Ausgabenpläne durch die Bewilligung aller Projekte entschärft wurden. Durch die Schuldenbremse wird die Festlegung der Summe aller Ausgaben von der Diskussion über den Zweck der Ausgaben entkoppelt, was tendenziell zu einer stärkeren Sachorientierung beiträgt. Es ist dadurch auch verständlich, warum der Schweizer Bundesrat ein aus deutscher Sicht möglicherweise paradox erscheinendes Interesse an der Schuldenbremse hatte. Vor Einführung der Schuldenbremse wurde ihm die Einhaltung der alten Verfassungsnorm durch ausgabensteigernde Anträge der Parlamentarier erschwert.¹⁹ Gleichzeitig bestimmen die Wahlberechtigten über die Höhe der Steuern, also die Einnahmenseite, wodurch gemäss Schweizer Bundesrat eine verfassungsmässige Asymmetrie der Haushaltsaufstellung folgt. Unabhängig von der jeweiligen, relativen Position von Stimmbürgern, Parlament, Regierung dürfte eine sachlich orientierte, politische Diskussion im Interesse des Souveräns sein.

Die Forderung nach Transparenz in der beschriebenen Form sollte aus Sicht des Verfassers 64 in einen eventuellen, neuen Grundgesetzartikel aufgenommen werden, während die Einzelheiten durch Bundesgesetz bzw. auf dem Verordnungsweg geregelt werden könnten. Damit könnte ebenfalls sichergestellt werden, dass mögliche systematische Irrtümer über die intendierten Wirkungen der gewählten Formel ohne neuerliche Grundgesetzänderung erfolgen könnten.

6.1.3 Akzeptanz

In Abschnitt 5.2 wurde ausgeführt, dass die Schuldenbremse in der Schweiz bisher tendenziell 103–108

¹⁹ Siehe etwa die Argumentation des Finanzdepartementes in Eidgenössisches Finanzdepartement (2001).

zu restriktiv gehandhabt wurde. Das bedeutet einerseits zwar, dass dem Ziel konjunkturgerechter Fiskalpolitik nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt wurde, andererseits jedoch auch, dass der Auftrag zur Stabilisierung des Schuldenstandes entsprechend ernst genommen wurde. Weder Parlament noch Regierung haben folglich einen erfolgreichen Versuch zum Regelverstoss unternommen. Mit anderen Worten, die Schuldenbremse stösst auf so grosse Akzeptanz, dass sie die Handlungen der staatlichen Institutionen tatsächlich massgeblich beeinflusst.

Wie bereits eingangs dieser Stellungnahme erwähnt, ist ähnliches in Deutschland trotz diverser einschlägiger Gesetze und internationaler Verträge nicht gegeben. Gleichwohl besteht auch in der Schweiz eine Konkurrenzsituation wichtiger politischer Akteure, die tendenziell Ausgabensteigerungen begünstigt. In Deutschland besteht diese Spannung zwar grundsätzlich nicht zwischen einzelnen Verfassungsorganen, sondern zwischen Opposition und Regierung, doch ist das Ergebnis vergleichbar. Staatliche Ausgabenentscheide können auf partikuläre Interessen zurückgehen, die einer sachlichen Prüfung unter dem Aspekt des Gemeinwohls nicht immer standhalten würden.

Es erhebt sich somit die wichtige Frage, wie eine Akzeptanz einer hypothetischen deutschen Schuldenbremse hergestellt werden kann, die das Handeln der deutschen staatlichen Institutionen tatsächlich bindet. In Deutschland wurden zu diesem Zweck bereits verschiedene Wege beschritten. So wurde von Parlament und Regierung gemeinsam der Grundgesetzartikel 115 mit grosser Mehrheit beschlossen, das Parlament hat die Verträge von Maastricht, den Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie dessen Anpassung 2005 gebilligt. Die parlamentarische Opposition hat ebenfalls mit ihrer Klage gegen den Bundeshaushaltsplan des Jahres 1981 gezeigt, dass sie an einer Begrenzung der Staatsschuld interessiert ist. Da in den genannten Beispielen die wichtigsten politischen Parteien in wechselnden Rollen auftreten, sollte von

der Annahme ausgegangen werden können, dass ein Konsens zur Stabilisierung der Verschuldung bei den wichtigsten politischen Akteuren besteht. Die Beobachtung zeigt allerdings, dass dieser Konsens nicht ausreichende Bindungskraft bei der Umsetzung erzeugt.

Aufbauend auf dem gegenüber bestehenden Regeln neuartigen Konzept der Schuldenbremse, wie sie mit den Stichworten Motivation und Transparenz umschrieben wurden, besteht prinzipiell die Möglichkeit, dass die fehlende Bindungskraft im üblichen Gesetzgebungsverfahren hergestellt werden kann. Mit Blick auf die Schweizer Erfahrungen, wäre es allerdings ebenfalls denkbar, dem beabsichtigten Systemwechsel einen Wechsel der Entscheidungswege zur Seite zu stellen. Die Transparenz der Regel erschwert es, Verstösse zu verschleiern. Sie ist einfach genug, um ohne grosse Komplikationen auch von Laien verstanden zu werden. Jeder Versuch eines Verstosses würde also mit Leichtigkeit entdeckt und angesichts der überwältigenden Zustimmung in der Volksabstimmung vom 2. Dezember 2001 wäre dies gleichbedeutend mit einer politischen Schwächung und Isolation dieser Person oder Gruppe. Die Vermutung 87 liegt deshalb nahe, dass der Erfolg der Schweizer Schuldenbremse auch durch die Verabschiedung per Volksabstimmung begründet wurde.

6.2 Die Grenzen der Analogien zur Schweiz

Im vorherigen Abschnitt wurde auf die Gemeinsamkeiten zwischen Deutschland und der Schweiz eingegangen, die tendenziell eine Übernahme der Schweizer Regelungen nahe legen. Im Folgenden soll nun kurz auf die ebenfalls identifizierbaren Schwierigkeiten hingewiesen werden.

Die empfohlene Integration der Investitionen in die Schuldenbremseformel erzwingt die Be- 29, 34, 36, antwortung weiterer Fragen. Erstens, welche Kriterien müssen Ausgabenprojekte erfüllen um 38, 39, als öffentliche Investitionen ausserhalb des Ausgabenplafonds zu gelten. Dies muss einerseits 79–82, 86

nach Art (Anlageinvestition, Bildungsinvestition etc.) und andererseits nach Höhe entschieden werden. Als gemeinsamer Massstab kann das Erfordernis einer positiven Nettorendite angelegt werden. Darüber hinaus muss geprüft werden, ob die Investition notwendig von der öffentlichen Hand getätigt werden müssen. Diese Prüfungen sind selbstredend aufwändig, so dass sich die Entwicklung von speziellen Regeln für eine vereinfachte Entscheidungsfindung empfiehlt. Eine unvermeidliche Nebenwirkung der Berücksichtigung dieser Investitionen ist die Beeinträchtigung der Transparenz. Zum einen wird die Berechnung komplizierter, was ihre Überprüfbarkeit beeinträchtigt und zum anderen wird die Trennung der Diskussion über Höhe und Inhalt des Gesamtbudgets prinzipiell verwässert.

Wie beschrieben, entstand die Schweizer Schuldenbremse vor dem Hintergrund einer speziellen Konkurrenzsituation zwischen Stimmbürgern, Parlament und Regierung. Dieses ergibt sich einerseits aus der direktdemokratischen Verfassung der Schweiz sowie andererseits aus dem gelebten Prinzip der Konkordanzregierung. In dieser Konstellation entscheiden die Bürger direkt über die Höhe der Einnahmen durch Steuern, der wichtigsten Einnahmequelle des Bundes. Folglich können der Schweizer Bundesrat und das Parlament im wesentlichen nur über die Ausgabenhöhe und -inhalt befinden. In dieser Situation war es im Interesse von Bundesrat und Parlament eine Regelung zu finden, die indirekt auch die Einnahmeentscheide explizit berücksichtigt. Deutschland ist geprägt vom Parlamentarismus mit einem Wettbewerb zwischen Opposition und Regierung. Die Regierung wird typischer Weise von einer parlamentarischen Mehrheit getragen, was die Konkurrenzsituation zwischen Regierung und Parlament entschärft. Grundsätzlich stehen der Regierung dadurch in der Regel beide Seiten des Haushalts zur mehr oder weniger freien Gestaltung zur Verfügung. Die Ausgabenhöhe mit den Einnahmen zu verknüpfen erscheint darum nicht zwingend zu sein. Wie die jüngste Mehrwertsteuererhöhung gezeigt hat, kann die Haushaltssanierung auch mit einer Erhöhung der

Staatsquote verbunden werden. Die Ausgabenregel führt in einer solchen Situation auch dann zu einer massiven Erhöhung der staatlichen Ausgaben, wenn die wirtschaftliche Entwicklung dies nicht ohne weiteres nahelegen würde (siehe Abb.6). Mit anderen Worten, die Schuldenbremseregeln nach Schweizer Muster baut implizit auf einer exogen – vom Stimmbürger direkt – bestimmten Staatsquote auf, während die Implementierung derselben in Deutschland die Staatsquote mit determiniert.²⁰ Damit stellt sich zusätzlich das Problem der Bestimmung der optimalen Staatsquote, dass hier nicht weiter verfolgt werden soll. Es sei lediglich vermerkt, dass die Schweiz ein Land ist, das mit vergleichsweise niedriger Staatsquote ein verhältnismässig hohes Wohlstandsniveau erreicht hat, während Schweden und Norwegen vergleichbar gute Bedingungen mit einer hohen Staatsquote haben.

Eine weitere wichtige Abgrenzung zwischen Deutschland und der Schweiz stellen die typischen Gesetzgebungswege dar. Wie erwähnt hat die Schweizer Schuldenbremseformel auch deshalb ihre Wirkung entfaltet, weil die Akzeptanz in der gesamten Bevölkerung durch das Abstimmungsergebnis so offensichtlich war. Unter den gegenwärtigen Umständen steht diese Option in Deutschland nicht zur Verfügung.

6.3 Simulation der Schweizer Regel mit deutschen Daten

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der Simulationen einer Verschuldungsregel für Deutschland vorgestellt. Auf die Einzelheiten der Berechnungen wird nicht eingegangen. Es sei lediglich darauf hingewiesen, dass den Simulationen kein gesamtwirtschaftliches Makromodell zugrunde liegt. Rückwirkungen der Fiskalpolitik auf die Wirtschaftsentwicklung werden somit vernachlässigt. Die damit verbundenen Nachteile werden jedoch dadurch relativiert, dass es kaum zuverlässige, numerische Angaben zu dieser Problematik gibt.

²⁰Wird mit der Einnahmenerhöhung ein strukturelles Defizit beseitigt, wird die Staatsquote auf dem Niveau des Ausgabenpfades festgeschrieben.

6.3.1 Überblick

Szenario. Der Schuldenbremseformel liegen drei Berechnungsschritte zugrunde. Erstens die Bestimmung der erwarteten Einnahmen des Bundes, die Berechnung des erwarteten Volkseinkommens jeweils für die Budgetperiode, zweitens die Berechnung der k -Faktoren und des Ausgabenplafondes sowie drittens die Berechnung der Zu- bzw. Abgänge auf das Ausgleichskonto nach Rechnungsabschluss.

Die folgende Tabelle 3 fasst die Simulationsergebnisse für den deutschen Bundeshaushalt gemäss der präferierten ökonometrischen Methode für die Jahre 2000 – 2010 zusammen. Die Kurzbezeichnung für das bevorzugte Modell lautet SZM, was für strukturelles Zeitreihenmodell steht. Alternativ wird auch mit dem MHP-Filter gerechnet. In keinem der beiden Fälle bestand jedoch die Möglichkeit, echte ex-ante Schätzungen durchzuführen. Behelfsmässig wurde deshalb ein zeitlicher Vorlauf von sechs Quartalen für die Budgeterstellung gewählt.

Tabelle 3 stellt die Wirkungsweise des Schuldenbremsenmechanismus als Übersicht dar. Ausgehend von der Berechnung der Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes wird der k -Faktor abgeleitet. Wann immer der Wert dieses Faktors kleiner ist als eins, impliziert das unter regulären Bedingungen einen positiven Saldo. In einer Übergangsphase von zwei Jahren ist dieses Prinzip hier ausser Kraft gesetzt, um einem hypothetischem Abbau des strukturellen Defizits Raum zu geben (Zeile 8). Würden Investitionen in die Formel eingebaut, so erschienen sie in Zeile 7, und würden auf den Ausgabenplafond aufgeschlagen.

Das bevorzugte ökonometrische Modell prognostiziert für das Jahr 2008 wieder eine Un- 43
terauslastung der Wirtschaft bei allerdings positiver BIP-Wachstumsrate, was den zum gegenwärtigen Zeitpunkt veröffentlichten Prognosen einiger deutscher Wirtschaftsforschungsinstitute zu widersprechen scheint. Das Bundesfinanzministerium rechnete im August 2006 mit einer (impliziten) Unterauslastung im Jahr 2007 und für 2008 mit einer leicht über dem Trend lie-

Tabelle 3: Simulationsergebnisse

	Budgetjahr										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Wachstumsrate BIP (% p.a.) ¹	3.46	1.36	0.00	-0.20	0.77	1.10	2.27	1.49	0.19	1.20	1.55
nachrichtlich: Prognose BMF ²						1.6		1	1.5	1.5	1.5
Einnahmen (Mio.€)											
(1) Einnahmen total	282970	258481	247196	250990	248362	256460	232468	247555	249252	252245	256163
(2) Sondereinnahmen	52699	3732	262	11	4934	8896	0	0	0	0	0
(3) Reguläre Einnahmen ($E^{err,w}$)	230271	254749	246934	250979	243428	247564	232468	247555	249252	252245	256163
[(1)-(2)]											
Ausgabenplafond (Mio.€)											
(4) Konjunkturfaktor (k)	0.9986	0.9987	1.005	0.9972	1.0023	0.9961	0.9927	0.9951	1.0043	1.0056	1.0032
(5) Skalierung (s) ³	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
(6) Ausgabenplafond (A^{max})	228689	253135	253543	247499	246218	242794	223961	241523	254623	259325	260318
$[(1+s(k-1))E^{err,w}]$											
Ausgaben (Mio.€)											
(7) Sonderausgaben	19825	9658	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(8) davon: Abbau des strukt. Defizits	19825	9658	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(9) Ausgaben insgesamt	248515	262793	253543	247499	246218	242794	223961	241523	254623	259325	260318
SALDO (Mio.€)											
(10) Insgesamt	-18244	-8043	-6610	3480	-2790	4770	8507	6032	-5371	-7080	-4155
[(3)-(9)]											
nachrichtlich: in % p.a. BIP ⁴	-0.88	-0.38	-0.31	0.16	-0.13	0.21	0.37				
nachrichtlich: IST in % p.a. BIP ⁵	-1.25	-1.26	-1.53	-1.81	-2.03	-1.79	-1.66				

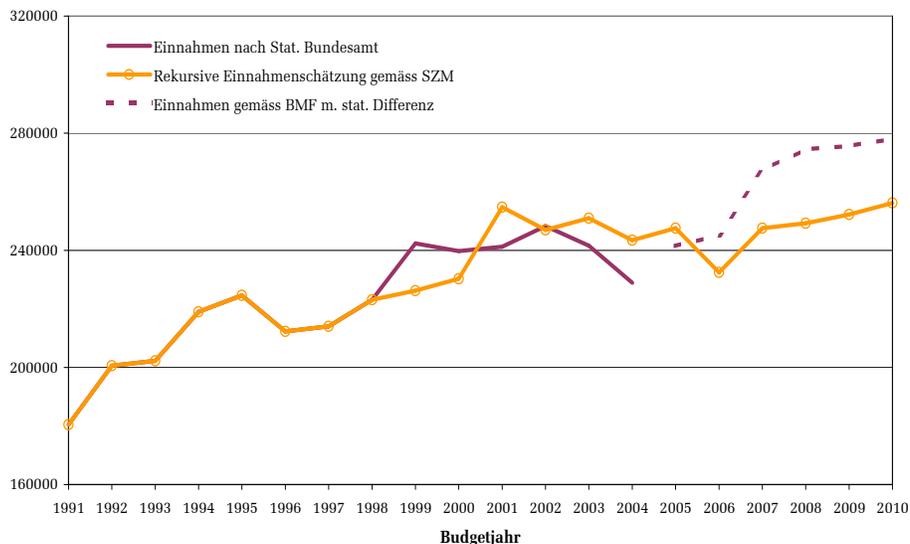
Abweichungen durch Rundung möglich. ¹Reales Bruttoinlandsprodukt, ab 2007: Prognose. ²Prognosen des BMF (Bundesministerium der Finanzen, 2006). ³Skalierung der Trendabweichung. Zur besseren Veranschaulichung $s > 1$ (Schweiz: $s = 1$). Skalierung ohne Auswirkung auf prinzipielle Wirkungsweise für $s < 1000$. ⁴Im Verhältnis zum nominalen BIP. Keine Prognose des nominalen BIP für die Jahre nach 2006. ⁵Beobachtete Defizitquote des Bundeshaushaltes.

genden Entwicklung bei Zugrundelegung der *durchschnittlichen* Potenzialwachstumsrate von 1.4% p.a. wie sie in dieser Analyse geschätzt wurde. Das Bundesfinanzministerium kalkuliert für die übrigen Perioden (2009, 2010) mit einer Entwicklung, die ungefähr dem aktuellen Trendwachstum entsprechen dürfte. Der Anstieg der Trendwachstumsrate lässt sich aus den Tabellenangaben indirekt daraus ableiten, dass im Jahr 2007 eine BIP-Wachstumsrate von 1.49% mit einer Überauslastung einhergeht, während 2010 eine Unterauslastung ausgewiesen wird bei einer höheren BIP-Wachstumsrate.

Diese Beobachtung weist auf eine wichtige Eigenschaft der Schuldenbremse hin. Die Frage, ob ein Defizit oder ein Haushaltsüberschuss erzielt werden soll, entscheidet sich nicht allein anhand der BIP-Wachstumsrate, sondern an der BIP-Wachstumsrate in Relation zur Trendwachstumsrate. Das bedeutet u.a., dass, falls der gegenwärtige Optimismus bezüglich der wirtschaftlichen Aussichten in Deutschland primär durch eine Erhöhung des Potentialwachstums begründet wird, nicht zwingend folgt, dass Überschüsse erzielt werden müssen. Diese Möglichkeit ist durchaus nicht unrealistisch gegeben die Änderungen bei der Sozial- sowie Steuergesetzgebung, die in den letzten Jahren eingeführt wurden. Es könnte sein, dass dadurch tatsächlich Arbeitsmarkt und Angebotsbedingungen für die Unternehmen sich in einer Weise geändert haben, dass sie zu einem Anstieg der Trendwachstumsrate geführt haben. Demzufolge wäre es besonders wichtig, die Unterscheidung zwischen Trend- und Konjunkturanteil der jeweiligen Prognosen zu auszuweisen. Die wichtigste Ursache für den Unterschied zwischen Simulation und tatsächlicher Entwicklung besteht in der Bindung der Ausgaben an die geschätzten Einnahmen. Die in der Realität beobachtete Nettokreditaufnahme hat in der Periode bis einschliesslich 2005 dazu geführt, dass die Ausgaben oberhalb der simulierten Werte liegen. Die Simulation ergibt ein tieferes Ausgabenniveau im Vergleich zu den tatsächlichen Ausgaben. Ein direkter Vergleich ist in den Abbildungen 3 und 4 angestellt.

Abbildung 3: Simulierte, beobachtete und geplante Einnahmen

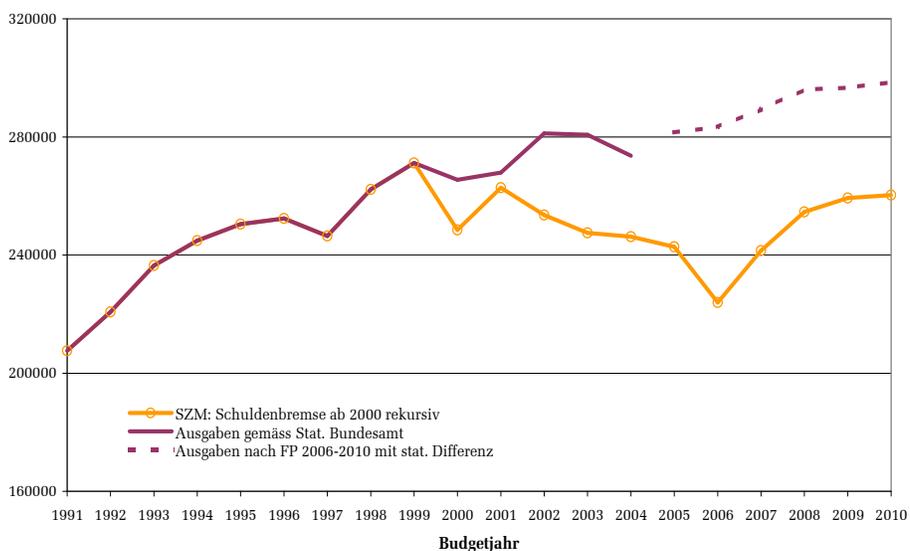
**Einnahmenentwicklung des deutschen Bundeshaushaltes: Simulationen und Statistiken
(Mio Euro)**



Hypothetische Ausgaben bei Implementierung der Schuldenbremse und tatsächliche Einnahmen. Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen (Bundeshaushalt ab 2005), eigene Berechnungen.

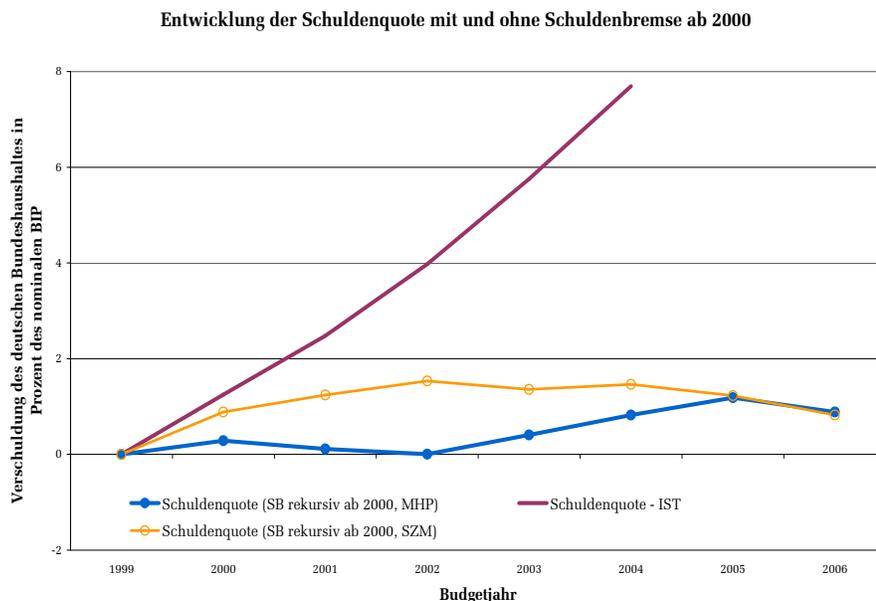
Abbildung 4: Simulierte, beobachtete und geplante Ausgaben

**Ausgabenentwicklung des deutschen Bundeshaushaltes
mit und ohne Schuldenbremse ab 2000, in Mio EUR**



Hypothetische Ausgaben bei Implementierung der Schuldenbremse und tatsächliche Ausgaben. Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen (Bundeshaushalt ab 2005), eigene Berechnungen.

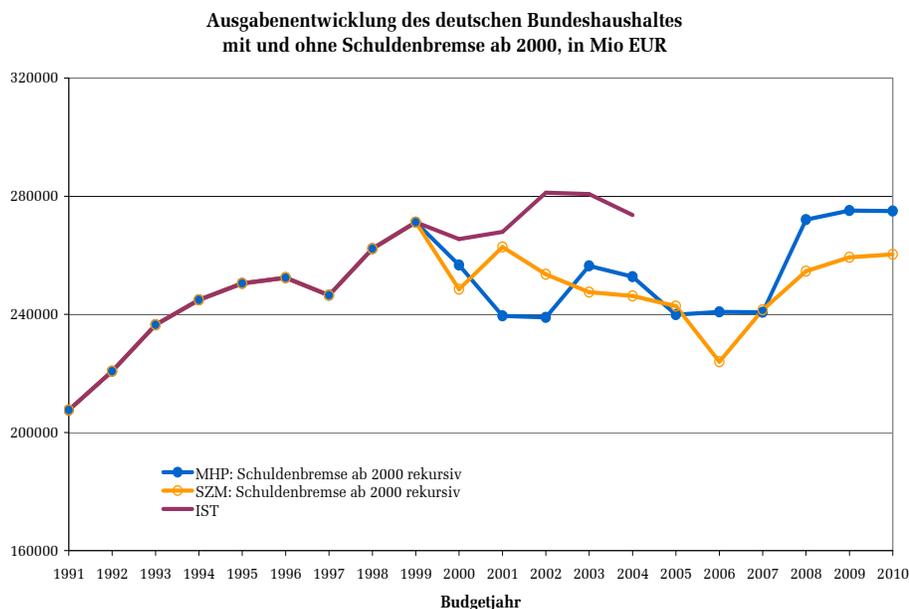
Abbildung 5: Inkrementale hypothetische und tatsächliche Entwicklung der Schuldenquote



In den Perioden, in denen ein Defizit aufgrund der Konjunkturlage zulässig war, fiel dieses geringer aus als die Nettokreditaufnahme. Bis einschliesslich 2010 würde ein Defizit des Bundeshaushalt resultieren (siehe Zeile 10 in Tabelle 3). Gleichwohl hielt sich über den gesamten Simulationszeitraum hinweg die Veränderung der Schuldenquote in überschaubaren Grenzen. Für die Jahre bis einschliesslich 2004 liegen soweit konsistente Angaben zum Bundeshaushalt vom Statistischen Bundesamt vor, dass ein Vergleich der unterstellten mit der beobachteten Entwicklung der Schuldenquote zulässig ist. Abbildung 5 zeigt dass der Anstieg der Schuldenquote um etwa 6 Prozentpunkte geringer ausgefallen wäre bei Umsetzung der Schuldenbremse.

Es ist nicht weiter erstaunlich, dass vor allem die Geschwindigkeit, mit der das strukturelle Defizit abgebaut wird, die Entwicklung der Schuldenquote in den Jahren nach Einführung der Schuldenbremse bestimmt. Würde etwa das gesamte Defizit in einem Jahr abgebaut werden, hätte sich im Jahr 2006 dieselbe Schuldenquote eingestellt wie 1999 zu beobachten war.

Abbildung 6: Simulierte Ausgabenentwicklung des Bundes im Vergleich mit den beobachteten Ausgaben



Die Simulationen beruhen auf den Angaben der Bundesregierung und des Statistischen Bundesamtes über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes. Diese Grunddaten sind in Tabelle 4 auf Seite 49 aufgelistet.

6.3.2 Simulationsergebnisse

Die gemäss Schweizer Schuldenbremseregeln resultierenden Ausgabenpfade sind in Abbildung 6, S. 48 wiedergegeben. Wie in der EU gefordert, werden jedes Jahr 0.5 Prozentpunkte der Quote des strukturellen Defizits abgebaut. Dadurch erhöhen sich die formelgemässen Ausgaben um €19.8 Mrd. im ersten und €9.7 Mrd. im zweiten Jahr. Bei einer strukturellen Defizitquote von 1.5% ergibt sich somit ein Abbau des strukturellen Defizits innert dreier Jahre.

Zum besseren Verständnis der Ergebnisse bieten sich weitere Berechnungen an. Als erstes soll der jährliche Budgetsaldo diskutiert werden. Letzterer ist einfach die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben gemäss Schuldenbremsemechanismus. In Abbildung 7, S. 51 sind

Tabelle 4: Einnahmen und Ausgaben des Bundes in Mio.€

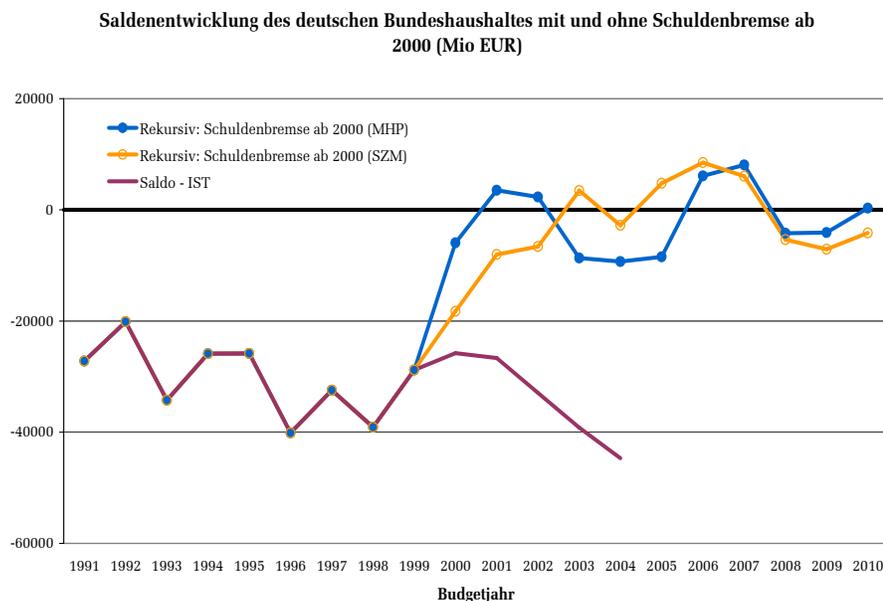
	Budgetjahr										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Einnahmen (Mio.€)											
Einnahmen Stat. Bundesamt	291433	244976	248537	241576	233842	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Einnahmen FP 2006 – 2010 ¹	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	212100 ²	250342	245142	267342	274542	275642	278042
Einnahmen nach SZM ³	230271	254749	246934	250979	243428	247564	232468	247555	249252	252245	256163
Ausgaben (Mio.€)											
Ausgaben Stat. Bundesamt	265508	267917	281199	280751	273602	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Ausgaben FP 2006 – 2010 ¹	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	281542	283342	289342	296042	296642	298542
Ausgaben nach SZM ⁴	248515	262793	253543	247499	246218	242794	223961	241523	254623	259325	260318

¹Inklusive statistischer Differenz auf Basis des Jahres 2004: €21.7 Mrd. ²Finanzplan des Bundes 2004 – 2008. ³Reguläre Einnahmen, d.h. ohne Sondereinnahmen. ⁴Ausgaben gemäss Schuldenbremse.

die simulierten Salden abgetragen. Die k -Faktoren gemäss MHP-Modell implizieren einen Budgetüberschuss bereits im zweiten Jahr der Einführung der Schuldenbremse, was aus der Einschätzung der konjunkturellen Lage folgt. Im stärker rekursiv geprägten SZM-Ansatz entgeht dem Vorhersagemodell die günstige wirtschaftliche Entwicklung, d.h. die Konjunkturprognose unterschätzt den nachfolgenden Aufschwung. Entsprechend ist das Ausgabenverhalten weniger restriktiv und der Saldo aufgrund der Übergangsbestimmungen (Abbaupfad) sogar negativ. Erst in den Jahren 2006 und folgende verlaufen die Budgets gemäss MHP- und SZM-Ansatz strukturell gleichwertig, was die Bedeutung einer qualitativ hochstehenden BIP-Analyse noch einmal unterstreicht. Insgesamt sind die Ergebnisse abgesehen von den exakten numerischen Werten jedoch plausibel in dem Sinne, dass in den wirtschaftlichen Rezessionsjahren 2002 und 2004 Defizite resultieren, die sich in den folgenden Aufschwungjahren in Überschüsse verwandeln. Unbestritten ist ebenfalls, dass die Jahre 2006 und 2007 mit Überschüssen beendet werden müssten. Für 2008 wird dagegen erneut ein Rezessionsjahr prognostiziert, so dass ein negativer Saldo angegeben wird.

Die Ergebnisse können darüber hinaus charakterisiert werden durch ihre Auswirkungen auf Schuldenstand und Schuldenquote. Gemäss Maastricht-Vertrag müsste sich die Schuldenquote bei 60% des BIP stabilisieren. Nach den schärferen Bedingungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes müssen über den Konjunkturzyklus im Durchschnitt ausgeglichene Haushalte resultieren und muss das strukturelle Defizit abgebaut werden. Wie in Abbildung 5, S. 47 zu sehen ist, wäre mit Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2000 die Schuldenquote tatsächlich stabilisiert worden. In dieser Abbildung ist die hypothetische Entwicklung der Schuldenquote ausgehend von einem auf null normierten Ausgangszustand wiedergegeben. Durch den gewählten Abbaupfad sind die Ausgaben höher als für die Stabilisierung der Schuldenquote nötig wäre, so dass es im betrachteten Zeitraum immer noch zu einem Anstieg der

Abbildung 7: Simulierte Saldenentwicklung des Bundeshaushaltes im Vergleich mit den beobachteten Salden



Schuldenquote kommt. Im Vergleich der Szenarien SZM/MHP die Bedeutung der Unkenntnis des wahren Konjunkturverlaufes ex-ante zum Ausdruck.

Der mehrfach erwähnte Revisionsbedarf für die Konjunktüreinschätzung sowie die Einnahmeprognosen wird in der Schuldenbremsensystematik durch das sogenannte Ausgleichskonto abgebildet. Auf diesem Konto werden die Differenzen zwischen der ex-post Berechnung des Ausgabenplafonds und den tatsächlichen Ausgaben gebucht. Dabei dient die Einschätzung der Konjunktur im Jahr nach dem in Rede stehenden Budgetjahr und die tatsächlichen Einnahmen im Budgetjahr als ex-post-Perspektive. Für den Simulationszeitraum ist der hypothetische Stand des Ausgleichskontos nicht von hohem Informationswert, da die dort zu verbuchenden Werte nahezu identisch sind mit dem Unterschied der sich daraus ergibt, dass die Schuldenbremse keine Anwendung gefunden hat. Von Interesse dürfte dagegen sein, wie stark die Revision der Konjunktüreinschätzung auf die Höhe der Buchung einwirkt. In keinem der Budgetjahre betrug der Korrekturbedarf mehr als 0.04 % des nominalen BIP, so dass

dieser Faktor nahezu irrelevant ist.

Die Simulationsergebnisse für den deutschen Bundeshaushalt zeigen, dass bei einer eng an die erwarteten Einnahmen und die Konjunktorentwicklung ausgerichteten Ausgabenplanung die in der Summe resultierende Haushaltsentwicklung wesentlich weniger expansiv ausgefallen wäre als in den Jahren 2000 – 2006 tatsächlich zu beobachten war. Der Schuldenzuwachs hätte im Referenzzeitraum (bis 2004) lediglich etwas mehr als ein Prozent des BIP betragen, während in derselben Zeit der tatsächliche Schuldenstand um acht Prozentpunkte zugenommen hat (vgl. Abb. 5). Wenn darüber hinaus die Kenntnis über den künftigen Konjunkturverlauf grösser gewesen wäre bzw. die entsprechenden Prognosen treffsicherer, hätte sich ein Verlauf ergeben, der näher an der Kurve gemäss MHP gelegen hätte. Dadurch wäre es also vorübergehend effektiv zu einem Abbau des Schuldenstandes gekommen. Die Möglichkeiten der Verbesserung der Konjunkturprognose empfehlen sich daher nachdrücklich als eigenständiger Untersuchungsgegenstand im Rahmen einer möglichen Einführung einer Schuldenbremse nach Schweizer Vorbild in Deutschland.

In den Budgetjahren ab 2008 liegen den Simulationen in diesem Gutachten weniger optimistische Prognosen über die wirtschaftliche Entwicklung zugrunde als dem Finanzplan des Bundesfinanzministeriums. Es wird eine Unterauslastung der Wirtschaft unterstellt und entsprechend dem Schuldenbremsemechanismus laufende Haushaltsdefizite. Gleichwohl würde das Ausgabenwachstum bei Berücksichtigung der Schuldenbremse hinter dem Finanzplan der Bundesregierung zurückbleiben und die Defizite geringer ausfallen als die geplante Nettoneuverschuldung.

7 Zusammenfassung

Ein Blick auf die deutsche Situation zeigt, dass es zwar einerseits nicht an Gesetzen und internationalen Verträgen mangelt, die ein bestimmtes Budgetverhalten der Bundesregierung hervorrufen sollten, doch andererseits ist die Bindungswirkung dieser Vorschriften in der Vergangenheit häufig gering gewesen. Aus der theoretischen Perspektive lässt sich dieser Mangel teilweise mit der unterschiedlichen Wirkungsweise von Regel- und Zieldefinitionen erklären. In der Praxis bietet die Schweiz ein Beispiel für eine regelgebundene Budgetpolitik. Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass das Ziel der Schuldenstandstabilisierung nicht nur erreicht wurde, sondern ein Schuldenabbau erfolgte. Dies ist gleichbedeutend mit einer, auch am Schuldenbremsemechanismus gemessenen, übermässig restriktiven Haushaltspolitik. Doch nicht nur die beobachteten Haushalte sind restriktiv ausgefallen, auch das Regelwerk zielt auf eine aus Sicht des Autors nicht problemlos zu rechtfertigende Stabilisierung des absoluten Schuldenstandes. Implizit bedeutet dies eine Begrenzung auch der staatlicher Investitionen. Insofern solche aber positive Nettoerträge abwerfen, wäre ihre Finanzierung über Staatsdefizite prinzipiell gerechtfertigt.

In einer Simulationsstudie mit deutschen volkswirtschaftlichen Daten und bei Zugrundelegung der Schweizer Schuldenbremseregeln konnte gezeigt werden, dass auch in Deutschland (im Rahmen der unterstellten Annahmen) eine Stabilisierung der Schuldenquote hätte erreicht werden können, wenn diese Haushaltsregel im Jahr 2000 eingeführt worden wäre. Die Simulationen für die Jahre 2007 und folgende ergeben ausserdem ein niedrigeres Ausgabenvolumen als im Finanzplan des Bundes ausgewiesen.

Aus den Vorüberlegungen und der Simulation lässt sich die grundsätzliche Tauglichkeit der Schweizer Schuldenbremse für Deutschland ableiten. Dennoch bieten sich im Lichte der theoretischen Überlegungen wichtige Anpassungen an. So sollte das Ziel einer Stabilisierung

des Schuldenstandes nicht direkt übernommen werden. Die bestehende Schweizer Regel sollte dahingehend modifiziert werden, dass vermögenssteigernde Investitionen nicht dem Ausgabenplafond unterworfen werden.

Der Erfolg der Schweizer Schuldenbremse hinsichtlich der Schuldenbegrenzung fusst nach meiner Einschätzung auf drei Faktoren. Diese können mit den Stichwörtern Motivation, Transparenz und Akzeptanz umschrieben werden. Die Motivation stellt sicher, dass die inhaltliche Definition der Ziele der Regel breite Unterstützung findet. Die Transparenz sorgt dafür, dass die Regel einfach und leicht überprüfbar ist, was Manipulationen erschwert und das Vertrauen in den Mechanismus stärkt. Die Akzeptanz wurde in der Schweiz hergestellt durch eine intensive öffentliche Diskussion und eine Volksabstimmung.

Angesichts der Tatsache, dass in Deutschland nicht die Zahl der Gesetze und Verträge 1 entscheidend für die Haushaltspraxis zu sein scheint, sollte über eine neue Qualität der Normen nachgedacht werden. Eine Haushaltsregel scheint dafür eine gute Ausgangslage zu bieten. Den Erfolg der Schweizer Schuldenbremse auf Deutschland zu übertragen, würde zusätzlich bedeuten, die drei Erfolgsfaktoren auch in Deutschland zum Zuge kommen zu lassen.

Literatur

- Blanchard, O. (1990). Suggestion for a New Set of Fiscal Indicators, *Working Paper 79*, OECD.
- Bruchez, P.-A. (2003). A modification of the HP filter aiming at reducing the end-point bias, *Working Paper ÖT/2003/3*, Eidgenössische Finanzverwaltung.
- Bundesbank, D. (2005). Die Änderungen am Stabilitäts- und Wachstumspakt, *Monatsbericht* pp. 15 – 38.
- Bundesministerium der Finanzen (2006). *Finanzplan des Bundes 2006 – 2010*, BMF, Berlin.
http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Service/Downloads/Abt__II/finanzplan__des__bundes__2006__2010,templateId=raw,property=publicationFile.pdf
- Bundesverfassungsgericht (1989). Kreditobergrenzen gemäss Art. 115 I GG, *BVerGE* **79**(311).
- Colombier, C. (2004). Government and Growth, *Working Paper 4*, Eidgenössische Finanzverwaltung.
- Colombier, C. and Frick, A. (2000). Überlegungen zur Schuldenbremse, *Konjunktur* **63**(11/12).
- Danninger, S. (2002). A new rule: “The Swiss debt break”, *Working Paper 18*, International Monetary Fund.
- de Grauwe, P. (2003). The Stability and Growth Pact in Need of Reform, *mimeo*, University of Leuven.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (2001). Die Schuldenbremse.
- Fatas, A. and Mihov, I. (2003). The case for restricting fiscal policy discretion, *The Quarterly Journal of Economics* **118**(4): 1719 — 47.

- Friedman, M. and Schwartz, A. J. (1963). *A Monetary History of the United States, 1967-1960*. Princeton University Press, Princeton.
- Hartwig, J. and Kobel Rohr, R. (2004). Wäre die schweizerische “Schuldenbremse” ein geeignetes Instrument zur Disziplinierung der Fiskalpolitik in der EU?, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* **73**(3): 481 – 490.
- Harvey, A. C. (1989). *Forecasting, Structural Time Series Models and the Kalman Filter*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Harvey, A. C. (1993). *Time Series Models*, 2nd edn, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.
- Jones, C. I. and Williams, J. C. (2000). Too much of a good thing? The economics of investment in R&D, *Journal of Economic Growth* **5**: 65 – 85.
- Keynes, J. M. (1973). *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes*. Berlin.
- Koopman, S. J., Harvey, A. C., Doornik, J. A. and Shephard, N. (2000). Chapter 11: Stamp 6 manual, in S. J. Koopman, A. C. Harvey, J. A. Doornik and N. Shephard (eds), *Stamp 6: Structural Time Series Analyser, Modeller and Predictor*; Timberlake Consultants, London, U.K., pp. 172 – 85.
- Kydland, F. E. and Prescott, E. C. (1977). Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans, *Journal of Political Economy* **85**(3): 473 – 491.
- Müller, C. (2003). Anmerkungen zur Schuldenbremse, *Working Paper 81*, Swiss Institute for Business Cycle Research at the Swiss Federal Institute of Technology Zürich.
- http://www.kof.ch/pdf/wp_81.pdf

- Müller, C. and Busch, U. (2005). The new German transfer problem, *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* **56**(3): 307 – 26.
- Nijkamp, P. and Poot, J. (2004). Meta-analysis of the effect of fiscal policies on long-run growth, *European Journal of Political Economy* **20**(1): 91 – 124.
- Pfähler, W., Hofmann, U. and Bönte, W. (1996). Does extra public infrastructure capital matter? An appraisal of empirical literature, *Finanzarchiv N. F.* **53**(1): 69 – 112.
- Schips, B. and Hartwig, J. (2005). *Wachstumswirkungen und Rentabilität von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen – Stand der Forschung und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen für die Schweiz*, Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz, Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs, Zürich.
- http://www.bpuk.ch/dokumente/de/Informationen/schips-Verkehrsinfrastrukturinvestitionen-def_d.pdf
- Schweizer Bundesrat (2000). Botschaft zur Schuldenbremse, *Bundesblatt* **2000**(35): 4653 – 4726.
- Steger, T. (2005). Welfare implications of non-scale R&D-based growth models, *Scandinavian Journal of Economics* **107**: 737 – 57.
- Wyplosz, C. (2005). Fiscal policy: Institutions versus rules, *National Institute Economic Review* (191): 64–78.
- Yoo, S.-H. (2004). Public R&D expenditure and private R&D expenditure: a causality analysis, *Applied Economics Letters* **11**(11): 711 – 14.

A Anhang: Fragen-Antworten

Tabelle 5: Verzeichnis der Antworten

Fragennummer	Seitennummer der Antworten
1	6, 7, 8, 11, 54
2	8, 10
4	8
29	10, 40
31	10
33	7
34	10, 30, 33, 40,
43	9, 10, 15, 18, 26, 30, 33, 43
45	18
48	9
50	19
52	11
53	11
57	14
58	14
59	14
64	38
68	23, 35
69	23, 28, 30
79	40
80	40
81	40
82	40
86	36, 37, 40
87	37, 40
88	21, 37
89	33, 35, 37
90	33, 35, 37
91	35
103	11, 38
104	11, 38
105	11, 38
106	11, 38
107	11, 38
108	11, 38
110	12, 19
111	12, 19
112	12, 19