



**Institut für Makroökonomie
und Konjunkturforschung**

**Stellungnahme zum Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten
Föderalismusreform BT Drucksache 16/12400
Und Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
BT Drucksache 16/12410**

Von

Prof. Dr. Gustav A. Horn, Dr. Achim Truger und Dr. Christian Proaño

Düsseldorf

April 2009

Generelles Urteil: Der Ansatz, Staatsverschuldung mittels der Mechanik gesetzlicher Regelungen zu begrenzen, ist im Grundsatz verfehlt, da diese in der Regel niemals aktuellen wirtschaftlichen Gegebenheiten gerecht werden, sondern wirtschaftliche Schief lagen zu verschärfen drohen. Zudem basiert die Mechanik im Gesetzentwurf auf einem Verfahren mit erheblichen Messungenauigkeiten, die eine stetige Haushaltsplanung enorm erschweren. Ferner sind auf Dauer erhebliche Risiken für den Kapitalmarkt zu erwarten. In der Folge all dieser Effekte wird der Staat in seiner Handlungsfähigkeit enorm eingeschränkt. Wachstum und Beschäftigung werden leiden. Die Sanierung der Staatsfinanzen wird trotz der Regelungen kaum gelingen. Die angestrebte Nachhaltigkeit wird somit nicht erreicht werden.

1. In der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion wird wie selbstverständlich von der Notwendigkeit einer Schuldenbremse ausgegangen. Dies ist aber keinesfalls so. Die letzten Jahre zeigen auf nationaler wie internationaler Ebene eindrucksvoll, dass eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auch ohne Schuldenbremse möglich ist. In der Diskussion um Staatsschulden wird immer wieder die enge, teilweise wechselseitige Abhängigkeit zwischen Konjunktur und Staatsfinanzen „vergessen“. In der Realität aber entwickeln sich die öffentlichen Haushalte geradezu lehrbuchhaft antizyklisch. Insofern ist nicht die Existenz einer Schuldenbremse notwendige Voraussetzung einer Konsolidierung, sondern ein Konjunkturaufschwung. Richtig ist allerdings, dass ein Konjunkturaufschwung zumindest in der Vergangenheit keine hinreichende Bedingung dafür war, dass der Strom konjunkturell bedingter Steuermehreinnahmen tatsächlich zur Konsolidierung der Staatsfinanzen verwendet wurde. Tatsächlich gab es immer wieder politische Entscheidungen, die dies verhindert haben. In der aktuellen Debatte um Schuldenbremsen wird aber suggeriert, die Staatsschulden seien aus dem Nichts entstanden bzw. daraus, dass die Politik nicht in der Lage oder Willens war, die Entwicklung zu verhindern. Doch die historische Entwicklung zeigt anderes, denn die Gründe für den Anstieg der Staatsschulden liegen auf der Hand: Lasten im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung, umfangreiche Steuersenkungen, riesige konjunktur- und wachstumsbedingte Steuerausfälle. Dies gilt es für die Zukunft durch ein adäquates Konsolidierungskonzept, das primär in der Phase einer Hochkonjunktur greift, zu verhindern. Nur mit dieser Einschränkung kann eine Art Schuldenbremse überhaupt hilfreich sein.

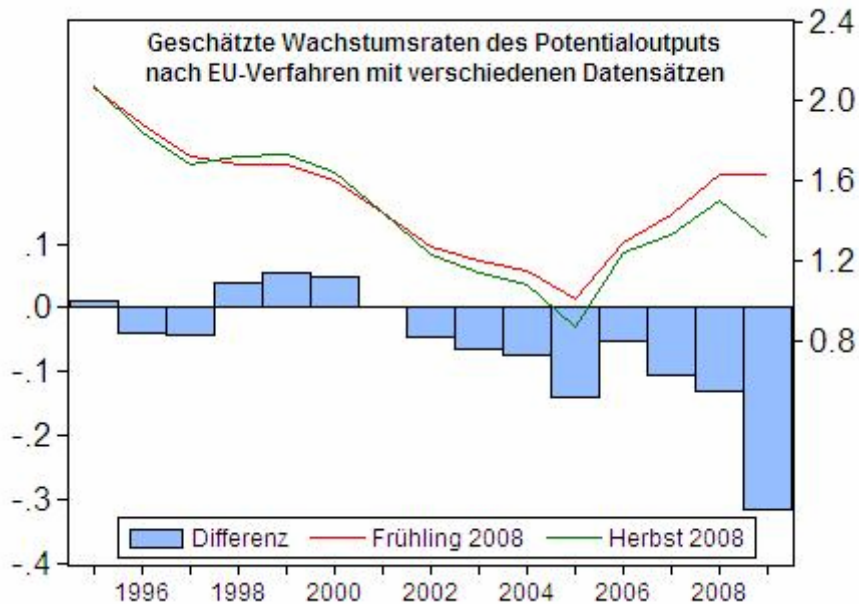
2. Zu berücksichtigen ist im Übrigen, dass die üblichen Begründungsmuster zur „Notwendigkeit“ des Schuldenabbaus wie z.B. das der Generationengerechtigkeit oft nur eine partielle Sichtweise der Problematik liefern. Zwar werden die finanziellen Lasten aus der Verschuldung tatsächlich auf die nächste Generation vererbt, wenn nicht konsolidiert wird. Dies kann aber gut begründet sein. Denn es gilt, dass zukunftsorientierte Staatsausgaben in späteren Perioden auch Nutzen bzw. Einkommen stiften. Was für eine Infrastruktur hätte die junge Generation in Ostdeutschland geerbt, hätte es nicht die hohe finanzielle Aufbauleistung des Staates gegeben? Was würden künftige Generationen über die heutige denken, würde sie in der gegenwärtigen Krise nicht mit massiven staatlichen Mitteln versuchen, die Wirtschaft zu stabilisieren? Vielleicht das Gleiche, was wir heute über die Generation Brüning denken? Es ist nun einmal so: Kreditfinanzierung in der Gegenwart einer Krise vermeidet ein konjunkturpolitisch kontraproduktives höheres Steueropfer in der Zukunft und ermöglicht eine – in der jetzigen Krise, dringend benötigte – höhere gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Dies heißt nicht, dass die Gegenwart auf Kosten der Zukunft lebt, denn von der Investition heute profitieren vor allem zukünftige Generationen. Deshalb ist es ordnungspolitisch geboten, dass diese sich auch an der Finanzierung in Form von Zins- und Tilgungszahlungen beteiligen. Ferner werden nicht nur Zins- und Tilgungslasten vererbt, sondern auch die zugehörigen Forderungen. Deshalb kann auch nicht die Rede sein von einem Verteilungskonflikt zwischen den Generationen, sondern eher von einem Konflikt zwischen (künftigen) Steuerzahlern und den (künftigen) Gläubigern der Staatsschulden. Aus diesem Grund ist eine ausufernde Verschuldung auch kein wirtschaftspolitischer empfehlenswerter Weg. Im vorliegenden Gesetzentwurf wird versucht, obigen Überlegungen durch Ausnahmeklauseln Rechnung zu tragen. Daher wäre auch bei Existenz der Schuldenbremse ein Teil der Schulden, die heute beklagt werden, gemacht worden.
3. Ein grundsätzliches Problem der angestrebten Regelungen ist zudem die Fokussierung der Schuldenbremse auf die Nettokreditaufnahme. Die Nettokreditaufnahme ist kein guter Indikator für die Belastungen, die durch staatliche Verschuldung entstehen, um die es im Kern ja geht. Dazu müsste die Kreditaufnahme in Bezug zur Leistungsfähigkeit des Staatsektors gesetzt werden. Von daher sind Größen wie die Zins- Steuer Relation, die die Schulden in Beziehung zu den Einnahmen des Staates setzt, oder die Schuldenstandsquote, die die Schulden in Relation zum

Bruttoinlandsprodukt abbildet, geeigneter. Wenn man Zielvorstellungen formuliert, so wäre es adäquat sie in Bezug auf diese Größen zu formulieren. Beim vorliegenden Gesetzentwurf wird allzu leichtfertig der populistischen Irreführung durch „Schuldenuhren“ gefolgt.

4. Ein weiteres Grundproblem der Orientierung auf die Defizitquote besteht darin, dass die Politik nur die Höhe der Ausgaben, nicht aber die Höhe der Einnahmen – die kurzfristig weitgehend vom Wirtschaftsverlauf abhängig sind – bestimmen kann. Damit gerät die Politik allzu leicht in eine Glaubwürdigkeitsfalle, nämlich wenn sie im Aufschwung die Defizite „systematisch“ höher plant als aufgrund der aktuellen Entwicklung wahrscheinlich ist und sie dies mit Risikoversicherung begründet, aber auch im Abschwung, wenn sie die Steuerausfälle stets unterschätzt, wodurch dann heftige Anpassungen auf der Ausgabenseite erforderlich sind, um die Defizitziele zu erreichen. Für Einnahmefälle aus konjunkturellen Gründen kann aber keine Regierung verantwortlich gemacht werden. Der vorliegende Gesetzentwurf versucht dem durch die Trennung in eine konjunkturelle und strukturelle Komponente, die nach dem Verfahren der EU-Kommission berechnet wird, Rechnung zu tragen. Damit werden aber neue Probleme geschaffen, die in der allenfalls beschränkt möglichen Berechnung dieser Aufteilung begründet sind. Das Problem entsteht bereits bei der nach dem EU-Kommissions-Verfahren erforderlichen Berechnung des Output-Gaps (der konjunkturellen Produktionslücke). Die richtige Einschätzung des Output-Gaps (d.h. die Abweichung der aktuellen Produktion von ihrem Potenzialniveau) ist mit hoher Unsicherheit behaftet, insbesondere am aktuellen Rand. Eine Missachtung dieser Unsicherheit bei der Konzipierung einer fiskalpolitischen Regel, die sogar im Grundgesetz verankert sein soll, ist entweder naiv oder gewagt, da damit eine Einschätzungssicherheit bzgl. der konjunkturellen Entwicklung suggeriert wird, die in der Realität gar nicht möglich ist.

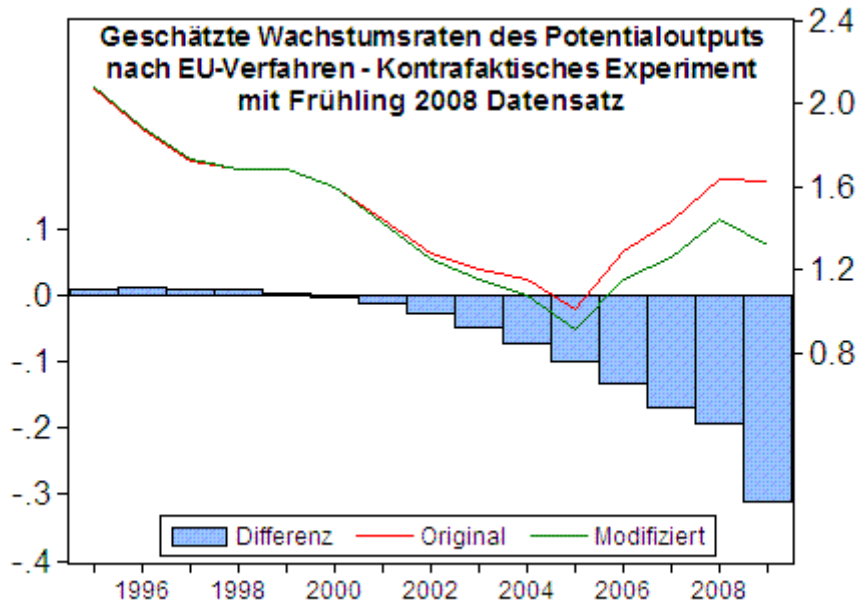
5. Um die tatsächliche Stabilität des EU-Produktionsfunktions-Ansatzes zu untersuchen, wurde vom IMK ein simples aber dennoch durchaus intuitives kontrafaktisches Experiment anhand der von der EU-Kommission veröffentlichten Datensätze und Schätzungen für Deutschland durchgeführt. Dabei wurde die Tatsache ausgenutzt, dass die EU-Kommission auf halbjährlicher Basis Schätzungen der Potenzialoutputs und der Output-Gaps der EU-Mitgliedsländer im Rahmen ihrer Frühjahrs- und

Herbstprognosen in der Reihe European Economy veröffentlicht: Jede dieser beiden Prognosen basiert auf kurzfristigen von der EU festgelegten Prognose-Werten der benötigten Variablen für das laufende und das kommende Jahr. In den Frühlings- und Herbstprognosen von 2008 also Prognosewerte für das Jahr 2008 und dieses Jahr, wobei angemerkt werden sollte, dass das gewaltige Ausmaß der Krise zum Zeitpunkt der damaligen Prognose noch nicht abgeschätzt werden konnte.



Der Vergleich der Zeitreihenpaare zeigt in einer klaren Weise auf, dass, obwohl Diskrepanzen zwischen beiden Datensätzen über die gesamte Schätzperiode existieren, diese besonders am aktuellen Rand gravierend sind. Das bedeutet, dass es eine erhebliche Revisionsanfälligkeit der Schätzungen gibt. Aufgrund der Tatsache, dass bei einem simplen Vergleich zwischen den Potential-Schätzungen beider Datensätze nicht ausgenommen werden könnte, dass eventuelle Diskrepanzen in den Einschätzungen der konjunkturellen Lage u. U. auf die allgemeinen Differenzen in den Vor-Perioden zurückgeführt werden könnten, wurde vom IMK folgendes Vorgehen angewendet: Die revidierten Werte für 2008 und 2009 aus dem Herbst-Datensatz werden ceteris paribus, in den Frühlings-Datensatz eingesetzt. Damit ist sicher gestellt, dass Unterschiede in den Schätzungen der Input-Faktoren des Potenzialoutputs und somit des Potenzialoutputs selbst nur auf die Revisionen der Prognosewerte der Input-Faktoren für 2008 und 2009 zurückzuführen sind. Mit den originären und den so modifizierten Frühlings-Datensätzen wird der Potenzialoutput für Deutschland geschätzt. Das Jahr 2009 ist die letzte Schätzperiode und 2010-2015 die ergänzende

mittelfristige medium-term Vorhersage. Dieses Vorgehen ermöglicht zu untersuchen, inwieweit das Verfahren der EU-Kommission tatsächlich robust gegenüber Datenrevisionen am aktuellen Rand ist.



Die Diskrepanzen zwischen den originalen 2008 Frühlings- und Herbst-Datensätzen führen für 2008 und 2009 nicht nur zu einer maßgeblichen Revision des Potenzialoutputs und des Output-Gaps für diese zwei Jahre (wie es zu erwarten ist), sondern sie führt außerdem wegen der längerfristigen Wirkungen des verwendeten Verfahrens zu einer bedeutenden Revision dieser Zeitreihen nahezu acht Jahre zurück in die Vergangenheit (vom aktuellen Rand aus betrachtet), welche jedoch fern jeglicher ökonomischer Interpretation liegt. In der Tat, wieso sollte eine Datenrevision ausschließlich bei den 2008 und 2009 Werten einen Einfluss auf die Einschätzung der konjunkturellen Lage in, beispielsweise, 2002 haben? Dies ist jedoch tatsächlich das implizite Ergebnis der Verwendung des EU Verfahrens. Die Konsequenz dieser Prognose-Revision ist, dass der 2008 revidierte Output-Gap nach oben korrigiert wird, von +0,95 zu +1,64 %, und dies obwohl der 2008er Prognosewert für das tatsächliche Produktionsniveau nahezu unverändert ist. In der gleichen Weise, wird der für 2009 prognostizierte Output-Gap nur von +0,85 auf +0,16 korrigiert, und dies, obwohl die Veränderung des exogenen Prognosewerts für die Entwicklung des tatsächlichen Produktionsniveaus -1,56 Prozentpunkte beträgt. Die Implikationen für die Gestaltung der Fiskalpolitik sind dramatisch: Anstatt zu einem geschätzten Rückgang des Output-Gaps von -0,2 Prozentpunkten in 2008 und -1,6 Prozentpunkten in 2009 (unter der

Annahme eines nahezu unveränderten Potenzialoutputs in beiden Perioden) im Vergleich zu dem Baseline-Szenario der Frühlingsprognose, führt die Anwendung der EU Methodologie zu einer Einschätzung des Output-Gaps von +1,2 Prozentpunkten in 2008 und -0,6 Prozentpunkten in 2009 gegenüber dem Baseline-Szenario. Und obwohl der geschätzte Rückgang zwischen 2008 und 2009 ungefähr dem prognostizierten Rückgang der tatsächlichen Produktion entspricht, macht es einen großen Unterschied für die konjunkturelle Beurteilung auch der Fiskalpolitik, ob dieser Rückgang bei einem höheren oder niedrigeren Potenzialwert erfolgt. Im ersten Fall müsste die Fiskalpolitik bei Existenz der Schuldenbremse deutlich restriktiver angelegt sein, als im zweiten. Die Einschätzung der fiskalpolitischen Notwendigkeiten wird somit zu einem politischen Vabanquespiel. Die Schuldenbremse räumt damit der Finanzpolitik regelmäßig einen zu geringen konjunkturellen Spielraum ein und führt systematisch zu einer prozyklischen Politik. Im Abschwung sind die konjunkturbedingt zugestandenen Defizite zu gering. Im Aufschwung ist die Schuldenbremse dagegen zu lax und behindert die Konsolidierung.

6. Ein weiteres gravierendes Problem ergibt sich für den Übergangszeitraum von 2011 bis 2016 (Bund) bzw. 2011 bis 2020 (Länder), in der die bestehende strukturellen Defizite auf 0,35 % des BIP (Bund) bzw. 0,0% (Länder) zurückgeführt werden sollen. In diesem Zeitraum muss die Finanzpolitik unabhängig von der Konjunkturlage einen restriktiven Kurs einschlagen – erneut mit dem Risiko einer prozyklischen, Krisen verschärfenden Politik. In einem ähnlichen Experiment wurde daher die Entwicklung nachgezeichnet, die sich ergeben hätte wenn die Schuldenbremse für den Bund schon ab dem Jahren 2001 gegolten hätte. Die Berechnungen zeigen, dass bei einer restriktiven Fiskalpolitik, wie sie die Schuldenbremse in jenem Zeitraum impliziert hätte, das Wirtschaftswachstum massiv reduziert worden wäre (IMK-Report 29/2008). Das nominale BIP wäre um bis zu 50 Mrd. Euro bzw. um bis zu 2,4 Prozent niedriger ausgefallen als im Status quo, am Ende des betrachteten 8-Jahreszeitraums hätte das nominale BIP 1,5 Prozent unter dem Status quo gelegen. Damit ist der BIP-Verlust deutlich höher als die Reduzierung des Staatsverbrauchs, der (implizite) Multiplikator liegt bei 1,75. Auch das reale BIP wäre deutlich gedrückt worden, und das Beschäftigungsniveau hätte zeitweise um mehr als 500 000 Personen niedriger gelegen. Insgesamt hätte die Anwendung der Schuldenbremse zu Beginn dieses Jahrzehnts zu wachstumsbedingten Einnahmeverlusten des Staates geführt, die einen

nennenswerten Teil der intendierten Reduzierung der Nettokreditaufnahme zunichte gemacht hätten. Ausgabenseitige Konsolidierungsversuche zum falschen Zeitpunkt gehen aber mit nennenswerten Wachstumsverlusten einher, wie die Modellsimulationen zeigen. Hinzu kommt noch, dass gemäß dem Konzept der Schuldenbremse die durch die Finanzpolitik ausgelösten Wachstumsverluste und damit höheren konjunkturellen Defizite bei Anwendung des EU-Verfahrens automatisch im Laufe der Zeit zum Teil als strukturelles Defizit identifiziert worden wären, was; wie in Abschnitt 6 beschrieben, bei der Aufstellung des nächsten Haushaltes zu einer restriktiveren Finanzpolitik geführt hätte. Ein Circulus vitiosus zwischen immer restriktiverer Haushaltspolitik und sich abschwächendem Wachstum setzt ein. Unter Einbeziehung der nun geplanten analogen Regelungen für die Länderhaushalte würden die Wirkungen noch weitaus stärker ausfallen.

7. Die Argumentation, dass der Staat aus Gründen der Demographie kurzfristig enthaltsam sein muss, um zu einem späteren Zeitpunkt Spielraum nach oben zu haben, hält eine nähere Betrachtung nicht stand. Diese Vorstellung geht von der falschen Annahme aus, man könne heute vorab gesamtwirtschaftlich Geld sparen, um es morgen in sogar höheren Beträgen ausgeben zu können. Es führt aber kein Weg daran vorbei, dass die Versorgung der Rentner immer aus der Rendite der jeweiligen Periode geleistet werden muss, sei es im Umlageverfahren durch Abgaben auf das Lohneinkommen der Beschäftigten, sei es im Kapitaldeckungsverfahren durch entsprechenden Verbrauch von Gewinn- und Vermögenseinkommen der Rentner. Wenn durch verstärktes staatliches Sparen, sei es durch verminderte Ausgaben oder durch erhöhte Steuern, die wirtschaftliche Entwicklung gedämpft wird, dann sinken sowohl die Rendite auf Arbeitseinkommen als auch die auf Vermögenseinkommen. Es sei denn man legt sein Geld im Ausland an, wo möglicherweise eine solche Strategie nicht eingeschlagen würde. Dann aber betätigte sich Deutschland als Trittbrettfahrer einer international vernünftigeren Entwicklung, was wohl kaum nachhaltig sein dürfte. Der Renditeverlust mag dabei wegen der Erhaltung der Handlungsfähigkeit des Staates oder der Vermeidung von zukünftigen Verteilungskonflikten aufgrund zu hoher Staatsverschuldung gerechtfertigt sein.
8. Ein weiteres Kapitalmarktproblem wird ebenfalls gerne übersehen. Würde die Schuldenbremse in der gegenwärtigen Form langfristig erfolgreich angewendet, sänke

die Staatsverschuldung bei einem angenommenen durchschnittlichen Wachstum des nominalen BIP von 3 % pro Jahr im Durchschnitt der Jahre auf gerade einmal 11,7 %. Damit fiel der Staat als sog. Bester Schuldner weitgehend aus. Dies hätte weitreichende Konsequenzen für Kapitalanleger, die wie z.B. Lebens- oder Kapitalgedeckte Rentenversicherungen einen hohen Anteil sicherer Anlagen in ihrem Portefeuille benötigen. Ihre Nachfrage könnte auf dem nationalen Markt nicht mehr befriedigt werden, sie wären gezwungen entweder in Anleihen anderer Staaten zu investieren oder, wenn diese die gleiche Strategie wie die Bundesrepublik verfolgten, in riskantere Anlagen. Damit würde aber das Renditerisiko von Lebens- und Kapitalgedeckten Rentenversicherungen merklich steigen.

9. Insgesamt weist eine mechanische Schuldenbremse gravierende Nachteile auf. Bedenklich erscheint dabei vor allem, dass die politische Funktion der Finanzpolitik, zu der auch eine angemessene Versorgung der Wirtschaft und Gesellschaft mit öffentlichen Gütern gehört, hierdurch zumindest in den Hintergrund gestellt wird. Das erscheint politikfrei technokratisch, ist es aber nicht, da mit einer solchen Strategie de facto wirtschaftspolitische Werthaltungen bedient werden, die das Zurückdrängen von jedweder staatlicher Aktivität in der Wirtschaftspolitik fordern. Welche Folgen dies haben kann, zeigt die gegenwärtige Krise in dramatischer Form. Die notwendige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist eine politische Aufgabe, derer man sich nicht technokratisch entledigen kann. Es bedarf hierzu des politischen Willens und einer guten Konjunktur.