



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

**Schuldenbremse für eine
nachhaltige Konsolidierung
der öffentlichen Haushalte nutzen**

Stellungnahme

Anhörung des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 17. September 2009

Impressum

Vorstand

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (Präsident)
Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)
Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);
Dr. Henning Osthues-Albrecht; Dr. Rolf Pohlig; Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);
Manfred Breuer; Oliver Burkhard; Dr. Hans Georg Fabritius;
Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Wilhelm Koll;
Prof. Dr. Walter Krämer; Dr. Thomas A. Lange; Tillmann Neinhaus;
Hermann Rappen; Dr.-Ing. Sandra Scheermesser

Forschungsbeirat

Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. David Card, Ph.D.; Prof. Dr. Clemens Fuest;
Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Walter Krämer; Prof. Dr. Michael Lechner;
Prof. Dr. Till Requate; Prof. Nina Smith, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

RWI Projektberichte

Herausgeber:
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen
Tel. 0201/81 49-0, Fax 0201/81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de
Alle Rechte vorbehalten. Essen 2008
Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.

Schuldenbremse für eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nutzen

Stellungnahme
Anhörung des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 17. September 2009

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Schuldenbremse für eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nutzen

Stellungnahme

Anhörung des Landtags Nordrhein-Westfalen

am 17. September 2009

Ansprechpartner: Heinz Gebhardt und Dr. Rainer Kambeck



Sachverständigenanhörung zum Antrag der Fraktionen von CDU und FDP „Schuldenbremse für eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte umsetzen“

Die Stellungnahme ist in folgende Abschnitte gegliedert:

- Allgemeine Vorbemerkung zur Reform der im Grundgesetz verankerten Verschuldungsregeln
- Ökonomische Fragen
- Verteilungspolitische Fragen
- Fiskalpolitische Fragen

Allgemeine Vorbemerkung zur Reform der im Grundgesetz verankerten Verschuldungsregeln

Der gesamtstaatliche Schuldenstand ist seit Beginn der 1970er Jahre trotz der in der deutschen Finanzverfassung festgelegten nationalen sowie der im Maastrichter Vertrag und im Stabilitäts- und Wachstumspakt fixierten europäischen Haushaltsregeln von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus gestiegen. Insbesondere in den konjunkturell guten Jahren wurden die in Schwächephasen aufgelaufenen Haushaltsfehlbeträge nicht wieder abgebaut.

Die bestehenden institutionellen Regeln zur Begrenzung der Verschuldung konnten den Anstieg der öffentlichen Verschuldung somit nicht wirkungsvoll bremsen. Der gesamtstaatliche Schuldenstand beläuft sich mittlerweile auf über 1,6 Bill. € bzw. 65,8% des nominalen BIP. Die Auswirkungen der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise werden den Schuldenstand weiter erhöhen (Gebhardt, Kambeck 2009). Dies engt die budgetären Handlungsspielräume ein, denn die für den Schuldendienst aufzuwendenden Mittel fehlen für andere Zwecke, etwa für Zukunftsinvestitionen in Bildung, Forschung und Kinderbetreuung oder den Umbau der Sozialsysteme aufgrund der demographischen Entwicklung.

Um die sich angesichts der drastisch steigenden Staatsverschuldung merklich einengenden Handlungsspielräume zurück zu gewinnen, gibt es zur Haushaltskonsolidierung in der nächsten Legislaturperiode und darüber hinaus keine Alternative. Daher haben sich der Bund und die Länder im Rahmen der zweiten Stufe der Föderalismusreform am 12. Februar 2009 auf eine Reform der im Grundgesetz verankerten Verschuldungsregeln geeinigt (BMF 2009; Kastrop, Snelting 2008), um künftig eine effektivere Schuldenbegrenzung zu garantieren und längerfristig tragfähige Staatsfinanzen zu gewährleisten. Die neue Regel orientiert sich an der Close-to-Balance-Obergrenze des Stabilitäts- und

Wachstumspakts, die über den Konjunkturzyklus hinweg einen annähernd ausgeglichenen Staatshaushalt vorschreibt. Wesentliche Elemente der neuen Schuldenregel sind eine strukturelle und konjunkturelle Verschuldungskomponente und das Kontrollkonto. Daneben enthält sie Ausnahmeregelungen.

Die Strukturkomponente besagt, dass der Fehlbetrag im Bundeshaushalt ab dem Jahr 2016 in konjunkturellen Normallagen höchstens 0,35% des nominalen BIP betragen darf. Die Länder haben ab 2020 sogar keinerlei strukturellen Verschuldungsspielraum mehr. Die Haushaltsregeln beziehen sich auf das um finanzielle, also nicht vermögenswirksame Transaktionen bereinigte Budget. Bis zum Inkrafttreten dieser Regelungen sind allerdings Abweichungen möglich: Der Bund verfügt wegen des durch die Finanz- und Wirtschaftskrise kräftig steigenden Budgetdefizits ab 2011 über einen erweiterten Verschuldungsspielraum, der bis 2016 in gleichmäßigen Schritten auf 0,35% des BIP zurückgeführt werden muss. Die Bundesländer Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein erhalten angesichts ihrer schwierigen Haushaltslage von 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft in Höhe von insgesamt 800 Mill. € jährlich, damit sie ab 2020 in die Lage sind, die Schuldengrenze aus eigener Kraft einzuhalten.

Die Konjunkturkomponente soll eine symmetrische Berücksichtigung der Konjunktorentwicklung sicherstellen, damit die automatischen Stabilisatoren ihre Wirkung entfalten können. So sind konjunkturbedingte Defizite in Abschwungphasen erlaubt, wenn sie im nachfolgenden Aufschwung durch Überschüsse wieder abgebaut werden. Die konjunkturelle Verschuldungskomponente muss mithin über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen sein. Damit soll verhindert werden, dass eine zusätzliche Kreditaufnahme in Krisenzeiten zu einem systematischen Anstieg der Staatsverschuldung führt.

Um die Einhaltung der Schuldenregel im Haushaltsvollzug sicherzustellen, wird ein mit einer Ausgleichspflicht versehenes Kontrollkonto eingerichtet. Auf diesem werden nicht-konjunkturbedingte Abweichungen von der zulässigen strukturellen Kreditaufnahme erfasst: Wird diese unterschritten, erfolgt eine Gutschrift, wird sie überschritten eine Belastung. Der Negativsaldo des Kontrollkonto darf höchstens 1,5% des nominalen BIP betragen. Allerdings muss die strukturelle Neuverschuldung bereits verringert werden, wenn er 1% des BIP erreicht, und zwar um den überschießenden Betrag, höchstens aber um 0,35% des BIP. Um prozyklische Wirkungen auf die Konjunktur zu vermeiden, soll der Abbau jedoch nur im Aufschwung, wenn eine positive Veränderung der Produktionslücke erwartet wird, vorgenommen werden.

Ausnahmeklauseln sollen in besonderen Situationen, wie bei Naturkatastrophen oder in schweren Wirtschaftskrisen, eine zusätzliche Kreditaufnahme ermöglichen, damit der Staat bei der Krisenbewältigung handlungsfähig bleibt. Diese Kredite müssen jedoch nach einem verbindlichen Plan getilgt werden. Wenn die Schuldenregel eingehalten wird, werden die budgetären Handlungsspielräume zwar kurzfristig eingeengt. Sie werden aber langfristig merklich größer, da die Schuldenquote sinkt und damit der Anteil des Steueraufkommens geringer wird, der für den Schuldendienst aufgewendet werden muss. Als

Folge der Haushaltskonsolidierung können private Haushalte und Unternehmen dann mit geringeren Steuerlasten rechnen.

Ökonomische Fragen

- 5. Die Nettoneuverschuldung Nordrhein-Westfalens liegt trotz der aktuellen, historischen Konjunkturkrise unter dem Rekordverschuldungsniveau aus dem Jahre 2005. Können die hohen Haushaltsfehlbeträge derzeit wieder durch Wirtschaftswachstum gedeckt werden? Welche Optionen zur Konsolidierung bleiben der Finanzpolitik in Nordrhein-Westfalen in den kommenden Jahren?**

Zur Rückführung der hohen Neuverschuldung müssen zum einen die hohen rezessionsbedingten Fehlbeträge sinken, zum anderen sind zum Abbau der strukturellen Verschuldung die Konsolidierungsanstrengungen wieder aufzunehmen, sobald die Rezession überwunden ist.

Die rezessionsbedingten Defizite werden mit dem Anziehen der Konjunktur in den kommenden Jahren „automatisch“ sinken, wenn die konjunkturbedingten Steuerermehreinnahmen – in Übereinstimmung mit den aus der Schuldenbremse resultierenden Verpflichtungen – auch tatsächlich zum Defizitabbau genutzt werden. Dies reicht allein aber nicht aus, um das Defizit vollständig abzubauen. Ein Teil der Haushaltsfehlbeträge ist nämlich struktureller Natur, wie die in den Konjunkturprogrammen beschlossenen dauerhaften Abgabenteilungen und Ausgabesteigerungen. Zudem dürfte die Wirtschafts- und Finanzkrise das Wachstumspotenzial verringert haben – die OECD (2009: 224) schätzt um 1,4% – und dies schmälert die Finanzierungsbasis des Staates.

Um das strukturelle Defizit abzubauen, gibt es grundsätzlich drei Wege: Die Steuern und Abgaben können erhöht, die Staatsausgaben gesenkt, und/oder die Wachstumskräfte gestärkt werden. Die dritte Möglichkeit wäre der Königsweg. Er setzt voraus, dass die Einnahmen und Ausgaben so gestaltet werden, dass sie wachstumspolitischen Erfordernissen Rechnung tragen.

Ein höheres Wirtschaftswachstum schafft eine notwendige Bedingung, um die öffentlichen Finanzen auf eine langfristig tragfähige Finanzierungsbasis zu stellen. Ein höheres Wachstum wirkt allerdings erst auf mittlere Sicht. Daher ist nach Überwindung der Rezession der Konsolidierungspfad wieder aufzunehmen. Die Verringerung des strukturellen Defizits lässt sich aus wachstumspolitischer Sicht am besten realisieren, indem die Staatsausgaben an die Einnahmen angepasst werden. Dies bedeutet, dass sie mittelfristig merklich langsamer zunehmen als das nominale Produktionspotenzial. Dies ist zwar schwierig umzusetzen, verglichen mit Steuererhöhungen aber die bessere Strategie. Internationale Erfahrungen belegen nämlich, dass die Aussichten für eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung am größten sind, wenn auf der Ausgabenseite angesetzt wird. Die enge Begrenzung der Landesausgaben kann freilich nur bei einer systematischen Aufgabenkritik gelingen, bei der alle Ausgaben auf dem Prüfstand stehen sollten und

bestehende Effizienzreserven in der öffentlichen Verwaltung durch moderne Arbeits- und Organisationsformen ausgeschöpft werden.

Wenn der notwendige Durchsetzungs- und Gestaltungswillen zur engen Begrenzung der Landesausgaben vorhanden, kann bis zum Jahr 2020, wenn die neue Verschuldungsregel ihre volle Bindungswirkung entfalten soll, ein strukturell ausgeglichener Haushalt erzielt werden, wie die Erfahrungen der Jahre 2006 bis 2008 zeigen. In diesen Jahren wurde Rekordverschuldungsniveau aus dem Jahr 2005 dank anziehender Konjunktur und einer Intensivierung der Sparbemühungen schrittweise abgebaut.

6. **Wie bewerten Sie den Vorschlag der Föderalismuskommission II und den Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und SPD im Deutschen Bundestag für ein Verschuldungsverbot für die Länder?**
 - a. Halten Sie diesen Vorschlag für Generationen- und periodengerecht insbesondere in Bezug auf die Frage von Nettoinvestitionen?
 - b. Halten Sie den Vorschlag für ein Schuldenverbot für die Länder für wirtschafts- und sozialpolitisch verantwortbar und sinnvoll?
 - c. Für wie wahrscheinlich halten Sie es, dass die Bundesländer diese Vorgaben einhalten werden?
 - d. Ergibt sich aus der Beantwortung der Frage 6c ein Schaden für die Glaubwürdigkeit des Grundgesetzes?
15. **Geht es bei einer Schuldenbremse darum, dem Staat per se die Kreditaufnahme zu verbieten, oder bietet die Schuldenbremse eine glaubwürdige Möglichkeit zur Selbstdisziplinierung der Haushaltspolitik sowie zur Haushaltskonsolidierung?**
15. **Welche Vorteile ergeben sich vor diesem Hintergrund aus einer regelgebundenen Fiskalpolitik im Sinne einer Schuldenbremse? Welche langfristigen Auswirkungen hat dann eine strukturelle Nullverschuldung auf die Geld- und Kapitalmärkte sowie mittelbar auf die Realökonomie?**

Die Reform der im Grundgesetz verankerten Verschuldungsregeln verbietet die Verschuldung für die Länder nicht generell. Zwar besteht ab 2020 in normalen Zeiten ein strukturelles Verschuldungsverbot, doch können konjunkturbedingte Defizite weiterhin hingenommen werden und auch in Ausnahmesituationen ist eine zusätzliche Kreditaufnahme erlaubt.

Die Schuldenbremse erhöht den Druck zur Haushaltskonsolidierung, verbessert die Selbstdisziplinierung der Haushaltspolitik und führt damit mittelfristig zu höheren budgetären Spielräumen. Das Risiko, zukünftige Generationen mit einem zu hohen Schuldendienst zu belasten, verringert sich damit. Insofern trägt die Schuldenbremse zu mehr „Generationengerechtigkeit“ bei.

Da die vollständige Einhaltung der neuen Verschuldungsregeln wegen des durch die Finanz- und Wirtschaftskrise kräftig steigenden Budgetdefizite im Jahr 2011 noch nicht möglich ist, treten zunächst Übergangsregelungen in Kraft: Der Bund verfügt ab 2011 über einen erweiterten Verschuldungsspielraum, der bis 2016 in gleichmäßigen Schritten

auf 0,35% des BIP zurückgeführt werden muss. Bei den Bundesländern entfaltet die neue Verschuldungsregel – wie in der Antwort zu 7. Frage ausgeführt – erst ab 2020 ihre volle Bindungswirkung. Die Übergangsregelungen sollen stellen sicher, dass im Bund und in den Ländern ein tragfähiger Einstieg in das neue Regelwerk erfolgen kann.

Der Abbau des strukturellen Defizits führt zu einem tendenziell niedrigeren Zinsniveau, was sich wiederum positiv auf die Investitionstätigkeit auswirkt. Bei einer dauerhaft hohen Staatsverschuldung bliebe das Zinsniveau hingegen höher und würde damit private Investitionen verdrängen. Bei einer dauerhaft hohen strukturellen Neuverschuldung könnten Investoren und Konsumenten zudem Abgabenerhöhungen erwarten, was die Wachstumsperspektiven weiter beeinträchtigen würde.

7. Halten Sie die vorgesehene Altschuldenregel bzw. Zinshilfe für ausreichend und sinnvoll?

Die Bundesländer Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein erhalten angesichts ihrer schwierigen Haushaltslage von 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft in Höhe von insgesamt 800 Mill. € jährlich (Bremen 300 Mill. €, Saarland 260 Mill. €, Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein je 80 Mill. € jährlich), damit sie ab 2020 in die Lage sind, die Schuldengrenze aus eigener Kraft einzuhalten. Die Konsolidierungshilfen sind vertretbar, um die finanzschwachen Länder in die Lage zu versetzen, die Schuldengrenze aus eigener Kraft einzuhalten; ferner ist davon auszugehen, dass die Hilfen ausreichend sind, da die betreffenden Länder der Regelung zugestimmt haben. Die Haushaltspolitik dieser Länder muss in den kommenden Jahren so ausgerichtet werden, dass die Einhaltung der Verschuldungsgrenzen ab 2020 möglich sein wird.

8. Wie bewerten Sie das Schuldenverbot für die Länder vor dem Hintergrund, dass die Möglichkeiten der Länder für eine eigene Gesetzgebung oder zumindest für Zuschlagsrechte im Steuerrecht weiterhin nicht gegeben sind?

9. Halten Sie eigene Einnahme - Kompetenzen der Länder insbesondere bei der Einführung von strengen Haushaltsgrenzen für sinnvoll und erforderlich?

Die Landesregierung hat aufgrund fehlender Steuerautonomie und des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, in autonomer Regie Einnahmen in größerem Umfang zu generieren, um die hohen Fehlbeträge abzubauen, wie dies die neue grundgesetzliche Verschuldungsregel erfordert. Die Landesregierung hat nämlich keine Gesetzgebungskompetenz bei den ertragreichen Steuern und auch bei den Steuern, die komplett dem Land zufließen, hat sie nicht die alleinige Gesetzgebungskompetenz. Allerdings ist sie über ihre Entscheidungsgewalt im Bundesrat maßgeblich an den Ausgestaltungen der Steuergesetze beteiligt, die die Gemeinschaftsteuern betreffen und kann somit Einfluss auf die Höhe der ihr über den Steuerverbund zufließenden Steuereinnahmen ausüben. Die Landesregierung kann zudem auf die Konsolidierungsstrategie des Bundes einwirken.

Bei allen Steuern bleibt dann als Handlungsfeld, durch eine effektivere Erhebung der Steuern Effizienzreserven zu realisieren. Allerdings verbleiben die hierbei erzielten Erfolge nicht unbedingt beim jeweiligen Land, weil der Finanzausgleich noch nivellierend eingreift. Auch bei den Verwaltungseinnahmen sehen wir keine Spielräume, die einen nennenswerten Konsolidierungsbeitrag leisten könnten. Obwohl die vom Land erhobenen Gebühren für Leistungen des Landes eventuell nicht in allen Fällen für eine Kostendeckung sorgen, ist hier doch bereits mittelfristig eher mit sinkenden Einnahmen zu rechnen, weil die Verwaltungen „schlanker“ und die Bürger Dienstleistungen zunehmend auch online in Anspruch nehmen werden.

Daher wird vielfach gefordert, den Ländern mehr Gestaltungsmöglichkeiten in Form einer erweiterten Steuerfinanzierung einzuräumen. So könnten beispielsweise durch ein Zuschlagsrecht der Länder zur Einkommensteuer die budgetären Spielräume erweitert werden, soweit die hieraus resultierenden Mehreinnahmen nicht in den Finanzausgleich einbezogen werden. Aus wachstumspolitischer Sicht lässt sich die Verringerung des strukturellen Defizits jedoch am besten dadurch realisieren, dass die Ausgaben an die Einnahmen angepasst werden. Dies ist zwar schwierig umzusetzen, verglichen mit Steuererhöhungen aber die bessere Strategie. Internationale Erfahrungen belegen nämlich, dass die Aussichten für eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung am größten sind, wenn nicht auf der Einnahmenseite, sondern auf der Ausgabenseite, insbesondere bei Subventionen und konsumtiven Staatsausgaben angesetzt wird. Ohne eine systematische Aufgabenkritik, bei der alle Ausgaben auf dem Prüfstand stehen sollten, und ohne den notwendigen Durchsetzungs- und Gestaltungswillen dürfte es aber nicht gelingen, den Anstieg der Landesausgaben eng zu begrenzen. Dann bliebe als Alternative nur die Erhöhung der Einnahmen – eine mit Blick auf Wachstums- und Konsolidierungserfordernisse problematische Option, da eine steigende Abgabenlast das wirtschaftliche Wachstum drosselt, ohne das eine Konsolidierung nicht erfolgreich sein kann (Gebhardt et al. 2009; Peffekoven 2009).

10. Ist der von der Föderalismuskommission gewählte Zeitpunkt für einen strukturell ausgeglichenen Haushalt ab 2020 für Nordrhein-Westfalen aus Gesichtspunkten der Tragfähigkeit sinnvoll oder sollten Konsolidierungsschritte möglichst schnell umgesetzt werden?

Es ist zu begrüßen, dass die neuen Schuldenregeln alsbald in Kraft treten sollen. Angesichts der im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise kräftig steigenden Budgetdefizite und der schwierigen Haushaltslage der finanzschwachen Bundesländer sind allerdings zunächst Übergangsregelungen wirksam. Diese sollen den Ländern einen tragfähigen Einstieg in das neue Regelwerk ermöglichen. Dies ist grundsätzlich richtig, darf aber nicht dazu führen, dass die Konsolidierung aufgeschoben wird. Dann blieben die budgetären Handlungsspielräume eng und die für den Schuldendienst aufzuwendenden Mittel würden für andere Zwecke, etwa für Zukunftsinvestitionen in Bildung, Forschung und Kinderbetreuung, fehlen.

11. **Ausgehend von der Mittelfristigen Finanzplanung, wie könnten sich staatliche Zinsausgaben- und Zinssteuerquote in Nordrhein-Westfalen ohne landeseigene Schuldenbremse entwickeln?**
12. **Welche Haushaltsbelastungen erwachsen aus steigenden Zins- und Versorgungszahlungen bei der vorliegenden demographischen Entwicklung? Welche zusätzliche Dynamik entwickelt hier eine strukturelle Verschuldung?**
13. **Welche Auswirkungen hat dann eine Verstetigung der strukturellen Verschuldung auf die gesetzgeberischen Handlungsmöglichkeiten des Landtags und auf die fiskalpolitische Handlungsfähigkeit Nordrhein-Westfalens? Welche Politikfelder bzw. welche Leistungsbezieher könnten hiervon langfristig besonders betroffen sein?**

Aufgrund der Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Landesregierung in ihren Haushaltsplanungen die Nettoneuverschuldung schrittweise nach oben revidiert: Nachdem sie im Haushaltsplanentwurf 2009 noch auf 1,7 Mrd. € veranschlagt war, wurden im verabschiedeten Haushalt 3,0 Mrd. €, im 1. Nachtragshaushalt 5,6 Mrd. € und im 2. Nachtragshaushalt 5,9 Mrd. € zugrundegelegt. In der mittleren Frist ist dann ein Rückgang der Nettoneuverschuldung von 6,6 Mrd. € in 2011 auf 6,4 Mrd. € in 2013 vorgesehen. Die hohe Neuverschuldung führt zu steigenden Zinslasten: Die Zinsausgaben expandieren nach vorliegenden Planungen von 4,7 Mrd. € (2009) auf 5,9 Mrd. € (2013) und engen die budgetären Handlungsspielräume damit erheblich ein. Zudem ergeben sich weitere Haushaltsbelastungen aufgrund der zunehmenden Versorgungsausgaben.

Ausschlaggebend für die Anspannung der Haushaltslage ist, dass die die Erwartungen über das Steueraufkommen erheblich nach unten korrigiert werden mussten – von ursprünglich 43,3 Mrd. € im Haushaltsplanentwurf 2009 auf inzwischen 38,5 Mrd. € im 2. Nachtrag. Die massive Revision der Aufkommenserwartungen ist vor dem Hintergrund der globalen Rezession keine Überraschung: Die erheblich nach unten korrigierten Erwartungen für das Wirtschaftswachstum – die Bundesregierung hat ihre Prognose für reale BIP des Jahres 2009 von 0,2% auf - 6% revidiert – schlagen sich aufgrund des Wirkens der automatischen Stabilisatoren in einem deutlich niedrigeren Steueraufkommen nieder. Zudem mindern die zur Bekämpfung der Rezession sowie zur Umsetzung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts beschlossenen umfangreichen Steuerentlastungen das Aufkommen (Gebhardt 2009). Die rezessionsbedingten Steuermindereinnahmen werden durch Kredite finanziert, damit die automatischen Stabilisatoren uneingeschränkt wirken können und die Rezession nicht durch Ausgabenkürzungen (etwa durch Kürzung der für Investitionsmaßnahmen) verstärkt wird. Dies ist eine konjunkturpolitisch angemessene Reaktion.

Angesichts der kräftig steigenden Zinsausgaben verengen sich die budgetären Handlungsspielräume mittelfristig. Der Anteil des Steueraufkommens, der für den Schuldendienst aufgewendet werden muss, steigt von 12,2% in 2009 auf 14,1% in 2013. Damit gibt es zur Haushaltskonsolidierung keine Alternative. Die Einführung der Schuldenbremse ist daher zu begrüßen. Mit ihr werden die budgetären Handlungsspielräume langfristig

merklich größer, so dass die Schuldenstandsquote und damit auch die Zinssteuerquote sinkt. Damit verringern sich die Belastungen nachfolgender Generationen.

Dass sich die budgetären Handlungsspielräume auch ohne landeseigene Schuldenbremse nachhaltig verbessern würden, ist indes wenig wahrscheinlich. In der Vergangenheit konnten die bestehenden institutionellen Regeln zur Begrenzung der Verschuldung jedenfalls den Anstieg der öffentlichen Landesverschuldung nicht wirkungsvoll bremsen. In den konjunkturell guten Jahren wurden die in Schwächephasen aufgelaufenen Haushaltsfehlbeträge nicht wieder abgebaut.

14. Ausgehend vom Status Quo des Schuldenstandes, wie würde sich eine stetige strukturelle Verschuldung auf das Rating des Landes Nordrhein-Westfalen auswirken? Gibt es Beispiele vergleichbarer Volkswirtschaften in der EU?

Nach der neuen Verschuldungsregel hat Nordrhein-Westfalen ab 2020 keinen strukturellen Verschuldungsspielraum mehr. Außerdem müssen die derzeit kräftig steigenden rezessionsbedingten Defizite im nachfolgenden Aufschwung durch Überschüsse wieder abgebaut werden. Wenn dies dem Land in den kommenden Jahren nicht gelingen sollte, dann bleiben die budgetären Handlungsspielräume aufgrund der hohen für den Schuldendienst aufzuwendenden Mittel eng. Dies wäre nicht mit der guten Bonitätsnote des Landes vereinbar und könnte sich negativ auf das Rating des Landes auswirken. Die Folge davon wären höhere Finanzierungskosten und sich weiter einengende budgetäre Handlungsspielräume.

15. Geht es bei einer Schuldenbremse darum, dem Staat per se die Kreditaufnahme zu verbieten, oder bietet die Schuldenbremse eine glaubwürdige Möglichkeit zur Selbstdisziplinierung der Haushaltspolitik sowie zur Haushaltskonsolidierung?

Mit der Schuldenbremse wird der strukturelle Verschuldungsspielraum des Bundes eng begrenzt – er soll ab dem Jahr 2016 in konjunkturellen Normallagen höchstens 0,35% des nominalen BIP betragen – und der der Länder entfällt ab 2020 gänzlich. Die Kreditaufnahme ist per se aber nicht verboten. Die Konjunkturkomponente soll vielmehr eine symmetrische Berücksichtigung der Konjunkturentwicklung sicherstellen, damit die automatischen Stabilisatoren ihre Wirkung entfalten können. Danach sind konjunkturbedingte Defizite in Abschwungphasen erlaubt, wenn sie im nachfolgenden Aufschwung durch Überschüsse wieder abgebaut werden, über den Konjunkturzyklus hinweg mithin ein konjunkturell ausgeglichener Haushalt erzielt wird. Auch in Ausnahmesituationen, wie der derzeitige Finanz- und Wirtschaftskrise, ist eine zusätzliche Kreditaufnahme erlaubt, damit der Bund und die Länder bei der Krisenbewältigung handlungsfähig bleiben. Diese Kredite müssen dann jedoch nach einem verbindlichen Plan getilgt werden.

Dadurch dass die Schuldenbremse den Bund und die Länder künftig verpflichtet, in konjunkturellen Normallagen ohne Neuverschulden auszukommen und gegebenenfalls sogar Schulden abzubauen, wird die Haushaltspolitik diszipliniert, was mittel- und langfristig

höhere budgetäre Spielräume eröffnet. So sinkt bei Einhaltung der Schuldenregel die Schuldenstandsquote und damit auch der Anteil des Steueraufkommens, der für den Schuldendienst aufgewendet wird (Gebhardt, Kambeck 2009). Als Folge der Haushaltskonsolidierung können private Haushalte und Unternehmen dann mit geringeren Steuerlasten rechnen.

Mit der Verabschiedung der Schuldenbremse in Bundestag und Bundesrat wurden die Voraussetzungen geschaffen, um künftig eine effektivere Schuldenbegrenzung zu garantieren und längerfristig tragfähige Staatsfinanzen zu gewährleisten. Allerdings zeigt die Praxis der bestehenden Verfassungsregeln zur Einschränkung einer übermäßigen Verschuldungspolitik auch, dass institutionelle Regeln zur Begrenzung der Verschuldung öffentlicher Haushalte oftmals auch umgangen wurden.

Verteilungspolitische Fragen

19. **Liefert die Haushaltspolitik der Länder eine Erklärung dafür, dass Bundesländer im Standortwettbewerb unterschiedlich erfolgreich abschneiden? Wenn ja, zahlt sich eine solide Haushaltspolitik aus?**
20. **Bezogen auf die Wirtschaftskraft der Bundesländer, welche Auswirkungen hat Staatsverschuldung auf den Wohlstand der Bürger Nordrhein-Westfalens? In welchem Verhältnis steht hier Nordrhein-Westfalen zu vergleichbaren Bundesländern?**
21. **Welche positive Bedeutung hätte somit langfristig eine in der Landesverfassung festgeschriebene Schuldenbremse für Nordrhein-Westfalen im föderalen Wettbewerb?**

Eine dauerhaft hohe strukturelle Kreditfinanzierung der Landesausgaben ist aus wachstumspolitischer Sicht problematisch. Sie erfordert hohe Zinsausgaben für den Schuldendienst. Diese Mittel fehlen für investive Zwecke, etwa für Zukunftsinvestitionen in Bildung, Forschung und Kinderbetreuung. Diejenigen Bundesländer, die nachhaltige Haushalte erzielen, können ihre investiven Ausgaben aufstocken und haben insofern günstigere Voraussetzungen, um sich im Standortwettbewerb der Bundesländer zu behaupten, als die Länder mit einer angespannten Haushaltslage. Letztlich dürften nachhaltige Landesfinanzen sich positiv auf den Wohlstand der Bürger auswirken.

Fiskalpolitische Fragen

25. **Welche Form der Verschuldung ist angesichts der aktuellen Konjunkturkrise angemessen? Welchen Beitrag zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen würde hier eine Schuldenbremse für die Bundesländer liefern?**

Die Finanzlage des Staates wird sich in diesem und dem kommenden Jahr erheblich verschlechtern. Nach der aktuellen Konjunkturprognose des RWI (RWI 2009) dürfte das gesamtstaatliche Budgetdefizit in diesem Jahr bei einem Rückgang des realen BIP um 5% auf 72 Mrd. Euro bzw. in Relation zum nominalen BIP auf 3% steigen. Für das kom-

mende Jahr ist mit Haushaltsfehlbeträgen von 123 Mrd. Euro (5% des BIP) zu rechnen. Die Maastricht-Grenze von 3% wird damit im kommenden Jahr deutlich überschritten. Als Folge der steigenden Haushaltsfehlbeträge entfernt sich Deutschland noch weiter von der 60%-Grenze für die Schuldenstandsquote. Diese dürfte bis Ende 2010 auf über 76% des BIP hochschnellen. Hinzu kommt noch, dass es derzeit nicht möglich ist, verlässlich abzuschätzen, wie stark die öffentlichen Haushalte zukünftig durch anfallende Zahlungen aufgrund von übernommenen Garantien zur Stützung von Finanzinstituten und Unternehmen belastet werden. Daraus resultieren beträchtliche Haushaltsrisiken.

Die tiefe Rezession, in der sich Deutschland gegenwärtig befindet, führt zu beträchtlichen Mindereinnahmen bei Steuern und Sozialbeiträgen sowie zu erheblichen Mehrausgaben zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit. Diese werden durch Kredite finanziert, damit die automatischen Stabilisatoren wirken und die Rezession nicht durch Ausgabenkürzungen oder Abgabehöhen verstärkt wird.

Vergrößert werden die Haushaltsfehlbeträge aber auch durch umfangreiche Maßnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur. So wurde im November 2008 ein erstes, allerdings gering dimensioniertes und im Februar 2009 ein zweites, größeres Konjunkturpaket verabschiedet. Zusammengenommen bringen sie fiskalische Impulse von rund 25 Mrd. € in diesem und 33 Mrd. € im nächsten Jahr, ein großer Teil davon in Form höherer öffentlicher Investitionen, aber auch mittels Steuersenkungen. Konjunkturell anregend wirken auch die Steuerausfälle, die aus zwei Urteilen des Bundesverfassungsgerichts resultieren: Bei der Entfernungspauschale musste die alte Regelung wieder in Kraft gesetzt werden, und ab 2010 werden die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung bei der Einkommensteuer vermehrt als Sonderausgaben anerkannt. Die daraus resultierenden Mindereinnahmen dürften 5,4 Mrd. € bzw. 11,2 Mrd. € betragen. Ferner wurden Kredit- und Bürgschaftsprogramme für die gewerbliche Wirtschaft aufgelegt und Maßnahmen zur Stützung von Finanzinstituten ergriffen, die allerdings allenfalls in geringem Umfang budgetwirksam werden dürften. Der Staat engagiert sich damit in großem Stil, um die Wirtschaft zu stabilisieren. Dies war notwendig und trotz der kräftig zunehmenden Verschuldung vertretbar, zumal die Steigerung der öffentlichen Investitionen und die Entlastungen bei Steuern und Sozialbeiträgen über Produktivitätseffekte und Leistungsanreize zugleich die Wachstumskräfte stärken dürften.

Wäre die Schuldenbremse bereits vor der Finanz- und Wirtschaftskrise in Kraft getreten, wäre auch eine kräftige Steigerung der Kreditaufnahme möglich gewesen, da dann die Ausnahmeklauseln gegriffen hätten. Auch hätten die automatischen Stabilisatoren zur Abfederung des konjunkturellen Einbruchs uneingeschränkt wirken können. Es wäre insofern auch zu einem sehr starken Anstieg der rezessionsbedingten Belastungen gekommen – allerdings von einem strukturell ausgeglichenen Haushalt aus.

26 Ist auf langfristige Sicht eine Konsolidierungsstrategie im Vergleich zu der kurzfristig angelegten Deficit-Spending-Strategy besser geeignet, um für ein höheres Wirtschaftswachstum und für ein Beschäftigungsplus zu sorgen?

In der traditionellen Makroökonomik werden der Finanzpolitik – wie von uns bereits in Stellungnahme zu Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses im Landtag Nordrhein-Westfalen am 10. Mai 2007 dargestellt (RWI 2007) – zwei Funktionen zugeschrieben: eine alloкатive, die auf eine Verbesserung der Angebotsbedingungen abzielt und eine stabilisierende, die auf eine Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage abzielt. Durch antizyklische Variation der Einnahmen und Ausgaben des Staates sollen dabei die konjunkturbedingten Ausschläge der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage gedämpft werden. Bei konjunkturellen Schwankungen tragen die im Steuer- und Transfersystem eingebauten automatischen Stabilisatoren zur Verstetigung der Konjunktur bei und sollten daher in ihrer Wirkung nicht begrenzt werden. Im Abschwung sollten demnach konjunkturbedingte Haushaltsfehlbeträge – bei Einhaltung der institutionell vorgegebenen Defizitgrenzen – hingenommen und diese Belastungen im Aufschwung aufgrund konjunkturbedingter Mehreinnahmen und arbeitsmarktbedingter Minderausgaben wieder zurückgeführt werden. Über den Konjunkturverlauf ist der Haushalt dann (nahezu) ausgeglichen. Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass die automatischen Stabilisatoren in ihrer Wirkung nicht beschränkt werden sollten.

Die gezielte Kreditaufnahme zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage wird hingegen als „Deficit Spending“ bezeichnet und geht davon aus, dass die konjunkturell bedingt schwächere private Nachfrage durch staatliche Nachfrage ergänzt werden sollte, um so einem wirtschaftlichen Abschwung entgegenwirken zu können. Im Aufschwung – so das Argument dieser diskretionären Fiskalpolitik – kann das gestiegene Budgetdefizit dann wieder abgebaut werden. Auf diese Art ließe sich über den Konjunkturzyklus ein ausgeglichener Haushalt erreichen, bei größeren Schwankungen in den Defiziten und Überschüssen als bei einem ausschließlichen Wirken der automatischen Stabilisatoren. Die Erfahrung in der Praxis zeigt allerdings, dass der Abbau der Schulden eines Konjunkturabschwungs in den Aufschwungsphasen nie gelungen ist und im Grunde entgegen den Vorstellungen antizyklischer Politik erst gar nicht angestrebt wurde. Dies dürfte u.a. daran gelegen haben, dass Trend und Zyklus keineswegs so offensichtlich voneinander zu trennen sind, denn wenn der Wachstumspfad verflacht, dann wird eine konjunkturelle Hochphase möglicherweise gar nicht bzw. nicht rechtzeitig als solche erkannt, wie etwa beim Aufschwung um die Jahrtausendwende.

Mit den Erkenntnisproblemen bei der Unterscheidung von Trend und Zyklus eng verknüpft sind Probleme bei der Identifikation der Ursachen nachlassender Wachstumsraten. Nur, wenn sie tatsächlich temporäre, nachfrageseitig bedingte Schwächen widerspiegeln, kann die öffentliche Hand effektiv antizyklisch gegensteuern. Diese Einschränkungen haben mittlerweile die Mehrzahl der Ökonomen zu der Einschätzung geführt, dass diskretionäre Fiskalpolitik meist nur temporäre Effekte auf das BIP generiert, die langfristig wieder verpuffen und zu höheren Realzinsen und Inflationsgefahren führen

(Romer 2006, 2000; Mankiw 2006). Die Stagflationserfahrungen in den 1970er und frühen 1980er Jahren sind Beispiele dafür, dass Konjunkturprogramme keine nachhaltige positive Wirkung auf Wachstum und Beschäftigung hatten und die Verschuldung rasant zunahm. Nach der sogenannten Lucas-Kritik werden die Wirtschaftsakteure ihre Erwartungen und damit ihr Verhalten an ihre Erfahrungen anpassen. Wenn die Wirtschaftssubjekte aus diesem Grund Steuererhöhungen und Inflation antizipierten, wenn die Regierung eine aktive antizyklische Politik fährt, würde über eine sinkende Ausgabenneigung der Bürger die Effizienz der antizyklischen Finanzpolitik gemindert; gegebenenfalls würde sie sogar unwirksam. Vor allem Keynesianer sind allerdings der Meinung, dass zumindest in bestimmten Fällen konjunkturbedingte Staatseingriffe zu einer wünschenswerten Stabilisierung einer Volkswirtschaft beitragen. Letztlich ist u.a. entscheidend, wie stark die Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte auf einem kurz- oder einem längerfristigen Erwartungshorizont basieren. Bei ersterem hätten temporäre finanzpolitische Maßnahmen zumindest kurzfristig einen signifikanten Nachfrageeffekt, bei letzterem hätten sie dagegen entweder keine, nur geringe oder sogar negative Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage (Blinder, 1997). Wird berücksichtigt, dass Steuersysteme meist verzerrend wirkend, können finanzpolitische Maßnahmen aber auch der keynesianischen Intuition entgegen gesetzt wirken. (Kösters et al. 2006:612-614).

Eindeutig lassen sich somit die Grenzen einer antizyklischen Finanzpolitik benennen: sie resultieren aus Erkennungs-, Entscheidungs-, Handlungs- und Wirkungsverzögerungen. So treten zwischen der Diagnose der konjunkturellen Schwäche, dem Beschluss, antizyklische Maßnahmen zu ergreifen, und dem Zeitpunkt ihrer Umsetzung vielfach erhebliche zeitliche Verzögerungen auf. Expansive Maßnahmen werden daher oftmals erst umgesetzt, wenn sich die Konjunktur schon erholt hat. Schließlich stößt eine antizyklische Feinsteuerung auch deshalb an Grenzen, weil die gesamtwirtschaftliche Entwicklung – wie die zahlreichen Revisionen von Konjunkturprognosen in den vergangenen Jahren belegen – nicht hinreichend genau prognostiziert werden kann und es auch schwierig ist, die gesamtwirtschaftliche Konstellation zu identifizieren, die einen erfolgreichen Einsatz antizyklischer Maßnahmen erwarten lässt. In einer Studie über die Effektivität der automatischen Stabilisatoren kommt das ifo-Institut daher auch zu dem Ergebnis, dass in Deutschland diskretionäre finanzpolitische Maßnahmen den automatischen Stabilisierungswirkungen entgegenwirkten und die Konjunkturschwankungen häufig sogar verstärkten (Leibfritz et al. 1999).

Die Finanzpolitik könnte, im Gegensatz zum keynesianischen Paradigma, hingegen durch eine glaubwürdige Konsolidierungsstrategie die Voraussetzungen für ein angemessenes Wirtschaftswachstum verbessern. Positive Wirkungen auf Konjunktur und Beschäftigung könnten zum einen dadurch entstehen, dass eine konsolidierungsbedingt geringere Kapitalmarktbeanspruchung durch den Staat einen Rückgang des realen Zinsniveaus induziert; sie könnten zum anderen daraus resultieren, dass sich aufgrund der Konsolidierungsanstrengungen die Einkommenserwartungen der privaten Wirtschaftssubjekte bessern, da sie zukünftig wieder von „gesunden“ Staatsfinanzen ausgingen und keine Steuererhöhungen befürchten müssten; wenn sie infolge der Konsolidierungsmaß-

nahmen sogar Steuersenkungen in der mittleren Frist antizipieren würden, dann sei trotz oder wegen der Einsparungen eventuell sogar mit einer Steigerung der Konsumnachfrage zu rechnen; die Konsolidierung könnte dann sogar schon kurzfristig positive Effekte auf Nachfrage und Beschäftigung haben (Giavazzi und Pagano 1996, Perotti 1999).

Literatur

- Blinder, A. (1997), Is There A Core of Practical Macroeconomics That We Should All Believe? *American Economic Review* 87 (2): 240-243.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2009), Reform der verfassungsrechtlichen Verschuldungsregeln von Bund und Ländern. *Monatsbericht* 2009 (3).
- Gebhardt, H. (2009), Steuerschätzung: Erheblich geringeres Aufkommen als bisher erwartet. *Wirtschaftsdienst* 89 (6): 397-402.
- Gebhardt, H. und R. Kambeck (2009), Anstieg der Staatsverschuldung stellt Finanzpolitik vor große Herausforderungen. *Wirtschaftsdienst* 89 (7): 466-472.
- Gebhardt, H., R. Kambeck und Ch.M. Schmidt (2009), Keine Steuererhöhungen! – Ein Plädoyer für den Abbau von Staatsschulden durch Wachstum und Einsparungen. *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 121. Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn (erscheint im Sept. 2009).
- Giavazzi, F. and M. Pagano (1996), Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and Swedish Experience. *Swedish Economic Policy Review* 3: 69-103.
- Kastrop, C. und M. Snelting (2008), Das Modell des Bundesfinanzministeriums für eine Schuldenbremse. *Wirtschaftsdienst* 88 (6): 375–382.
- Köster, W., Schoewe, I. und T. Zimmermann (2006), Nicht-Keynesianische Effekte der Fiskalpolitik – Eine Übersicht. *Wirtschaftsdienst* 9 (1): 608-616.
- Leibfritz, W. et al. (1999), Finanzpolitik und Konjunktur: Die automatischen Stabilisatoren in Deutschland. *ifo Schnelldienst*, 52 (29): 14-22.
- Mankiw, N. G. (2006), *Macroeconomics*, 6. Auflage, New York: Palgrave Macmillan.
- OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development (ed.) (2009), *Economic Outlook* 85, June 2009. Paris.
- Peffekoven, R. (2009), Mehrwertsteuererhöhung: Keine nachhaltige Konsolidierung. *Wirtschaftsdienst* 89 (7): 426–427.
- Perotti, R. (1999), Fiscal Policy in Good Times and Bad. *The Quarterly Journal of Economics*. 1399-1436.
- RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2009), Mühsamer Aufstieg aus dem Rezessionstal. *Konjunkturbericht* 59 (2): 33-88.
- RWI Essen (2007), Wider den Staatsbankrott - Streichung des kreditverfassungsrechtlichen Ausnahmetatbestands der "Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts". Stellungnahme zu Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses im Landtag Nordrhein-Westfalen am 10. Mai 2007. RWI: Projektberichte, Mai 2007.