

Stellungnahme von Prof. Dr. Wolfgang Scherf, Justus-Liebig-Universität Gießen

## **Vorbereitung der Landtagsanhörung zur Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung des Landes Hessen**

### **1. Fragen zu finanz- und volkswirtschaftlichen Aspekten sowie gesellschaftlichen Auswirkungen der Schuldenbremse**

#### **A. Generelle Wirkungen und Aspekte zur Schuldenbremse**

- **Welche Auswirkungen auf die finanzielle Situation des Landes Hessen sind ohne die Verankerung der Schuldenbremse zu erwarten?**

Der Verzicht auf die Verankerung der Schuldenbremse hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die finanzielle Situation des Landes Hessen. Auch ohne eine landesgesetzliche Zusatz-Regelung würde die Schuldenbremse des Grundgesetzes gelten. Zudem ist keine Landesregierung daran gehindert, eine konjunkturgerechte Finanzpolitik zu betreiben, welche über den Konjunkturzyklus hinweg einen Budgetausgleich anstrebt.

- **Kann aus Ihrer Sicht die Zunahme der Verschuldung ohne eine strikte Schuldenbremse sinnvoll begrenzt werden?**

Das ist durchaus möglich. Allerdings muss das Land seine Kreditaufnahme an den stabilitätspolitischen Notwendigkeiten orientieren, wie es das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 bereits mit hinreichender Klarheit fordert. Würden Bund und Länder eine konsequente konjunkturgerechte Haushaltspolitik betreiben, so könnte auf Dauer kein Schuldenproblem entstehen. Volkswirtschaftlich rational handelnde Politiker benötigen keine Schuldenbremse.

- **Ist es aus Ihrer Sicht grundsätzlich sinnvoll, die Kreditaufnahme eines Staates dauerhaft zu beschränken?**

Da der Politik oftmals die Kraft fehlt, in wirtschaftlich guten Zeiten Defizite abzubauen und zu einer Netto-Tilgung überzugehen, ist eine gesetzliche Verpflichtung zu einer symmetrischen Haushaltspolitik im Grundsatz zu begrüßen. Die Schuldenbremse muss aber so gestaltet werden, dass eine konjunkturgerechte Haushaltspolitik in der Rezession dadurch nicht unnötig behindert wird. Zudem bedarf es einer konjunkturverträglichen Regelung für den Abbau vorhandener *struktureller* Defizite<sup>1</sup>.

- **Halten Sie einen Verzicht auf die Einführung einer Schuldenbremse in Hessen im Hinblick auf die Belastungen der kommenden Generationen für sinnvoll?**

Die Ansicht, dass die Staatsverschuldung zukünftige Generationen belasten würde, ist äußerst fragwürdig. Sie basiert auf einer falschen, zumindest grob irreführenden Gleichsetzung der öffentlichen Verschuldung mit einem privaten Kredit.

Zukünftige Generationen erben die Staatsschulden und das private Vermögen in Form der Staatspapiere. Die Zinsen auf die Verschuldung zahlt die zukünftige Gesellschaft an sich selbst. Zudem stellen die Zinszahlungen keine reale Belastung dar, sondern einen Geldtransfer zwischen den Steuerzahlern und den Staatsgläubigern der zukünftigen Generation. Dies verschiebt die Verteilung innerhalb der zukünftigen Generation, aber nicht zwischen den Generationen. Die Umverteilung ist allerdings mit einer Verschiebung gefühlter Lasten zwischen den Generationen verbunden. Zukünftige Steuerzahler werden die Finanzierung der Zinsen als Belastung empfinden, während zukünftige Staatsgläubiger ihre Zinserträge als wohlverdienten Lohn für den Konsumverzicht in der Vergangenheit betrachten.

Eine reale Belastung durch die Staatsverschuldung findet nur statt, wenn der Staat dem privaten Sektor Ressourcen entzieht. Dies ist in einer vollbeschäftigten Wirtschaft der Fall, wenn der Staat ein *strukturelles* Defizit eingeht und damit den Anteil seiner Ausgaben am Sozialprodukt zulasten des privaten Sektors vergrößert. Die Verdrängung der privaten Nachfrage durch die Nachfrage des Staates erfolgt hauptsächlich über Preissteigerungen, die das Realeinkommen der Arbeitnehmer und damit ihre Kaufkraft reduzieren. Die Bevölkerung leistet Konsumverzicht und wird dadurch heute belastet, nicht erst in der Zukunft.

---

<sup>1</sup> Den Schlüssel zum Verständnis der ökonomischen Wirkungen der Staatsverschuldung liefert die Unterscheidung zwischen drei Defizitarten. (1) Das *konjunkturbedingte* Defizit entsteht durch Mindereinnahmen und Mehrausgaben der öffentlichen Haushalte wegen einer Rezession. (2) Das *antizyklische* Defizit umfasst Fehlbeträge, die sich aus der zusätzlichen Kreditfinanzierung von Konjunkturprogrammen ergeben. (3) Das *strukturelle* Defizit entspricht der Neuverschuldung, die auch in einer normal ausgelasteten Wirtschaft vorliegen würde.

Diese Aussage ist zu modifizieren, wenn die Zentralbank auf die Preissteigerungen mit einer restriktiven Geldpolitik reagiert. Der dann eintretende Zinsanstieg kann die privaten Investitionen beeinträchtigen. Soweit das geschieht, werden auch zukünftige Generationen durch ein relativ geringeres Wirtschaftswachstum real in Mitleidenschaft gezogen. Nur in diesem sehr eingeschränkten Sinne sind *strukturelle* Defizite in der Lage, reale Lasten in die Zukunft zu verlagern.

*Konjunkturbedingte* und *antizyklische* Defizite, die in der Rezession dazu dienen, die *automatischen Stabilisatoren* wirken zu lassen und gegebenenfalls zusätzliche Konjunkturprogramme zu finanzieren, stellen keine reale Belastung zukünftiger Generationen dar. Sie tragen zur Überwindung von Wirtschaftskrisen bei, indem sie die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisieren bzw. vergrößern. Diese Defizite bewirken ein relativ höheres Sozialprodukt und ein relativ höheres Investitionsniveau. Sie führen daher zu einer Besserstellung heutiger wie künftiger Generationen. Zudem haben speziell die *antizyklischen* Defizite infolge ihrer positiven Rückwirkungen auf das Sozialprodukt erhebliche Selbstfinanzierungseffekte.

Vor diesem Hintergrund ist die Einführung einer Schuldenbremse aus der Sicht der kommenden Generationen hilfreich, soweit neue *strukturelle* Defizite und davon ausgehende Wachstumseinbußen vermieden werden. Darüber hinaus sinkt der Schuldenstand relativ zum Sozialprodukt schnell und deutlich, wenn der Staat nur noch Defizite in der Rezession eingeht, die er durch entsprechende Überschüsse in der Hochkonjunktur weitgehend kompensiert. Dies hat auch einen spürbaren Rückgang der Zinsquote und der gefühlten Zinslasten zur Folge.

Die Schuldenbremse ist dagegen *schädlich*, wenn sie den konjunkturellen Einsatz der Staatsverschuldung behindert und die Entlastungseffekte konjunkturbedingter und antizyklischer Defizite gefährdet. Ob die Vorteile überwiegen, hängt (wie bereits erwähnt) von der adäquaten Ausgestaltung der Schuldenbremse ab.

- **Welche Konsequenzen ergeben sich aus Ihrer Sicht für die kommenden Generationen, wenn das Land Hessen nach den bisherigen Regelungen der Hessischen Verfassung weiterhin neue Schulden aufnehmen darf?**

Die Hessische Verfassung erlaubt eine Kreditfinanzierung von „Ausgaben zu werbenden Zwecken“ (Investitionen)<sup>2</sup>. Diese Regel beabsichtigt eine zeitliche Verteilung der Finanzierungslasten gemäß der zeitlichen Verteilung des Nutzens der öffentlichen Investitionen und ist insofern auf Generationengerechtigkeit gerichtet. Allerdings kann mittels Kreditfinanzierung keine zielgerichtete zeitliche Lastverteilung herbeigeführt werden.

---

<sup>2</sup> Diese Bestimmung in der Landesverfassung dürfte vor dem Hintergrund der Schuldenbremse im Grundgesetz ohnehin nicht mehr anwendbar sein.

Bei stabilitätspolitisch korrektem Einsatz in der Rezession erzeugt die Staatsverschuldung keine realen Lasten. Bei falschem Einsatz in einer normal ausgelasteten Wirtschaft können zwar reale Lasten entstehen, aber diese lassen sich nicht in die Zukunft verschieben. Letzteres betrifft auch die bislang unabhängig von der Konjunkturlage erlaubte Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen. Bei Vollbeschäftigung verdrängt der Staat damit zwangsläufig private Ansprüche an das Produktionspotential. Dies geschieht vorwiegend über nachfragebedingt steigende Preise, die den heutigen privaten Konsum treffen.

Die Staatsverschuldung ist somit nicht geeignet, den bei Vollbeschäftigung nötigen Verzicht auf private Ressourcenverwendung in die Zukunft zu verschieben. Sie hat darüber hinaus ungünstige Nebenwirkungen auf die Preisniveaustabilität und auf die Einkommensverteilung. Daher ist die investitionsorientierte Verschuldungsklausel in der Verfassung kein zweckmäßiges Instrument, um die außerkonjunkturelle Staatsverschuldung sinnvoll zu begrenzen.

In einer unterbeschäftigten Wirtschaft ist die Beschränkung der Verschuldung auf öffentliche Investitionen ebenso wenig sinnvoll. Als Bestandteil einer antizyklischen Fiskalpolitik kommen z.B. auch gezielte befristete Steuersenkungen zur Belebung des privaten Konsums oder der privaten Investitionen in Betracht.

- **Welche Konsequenzen ergeben sich aus Ihrer Sicht für den nationalen und internationalen Finanzmarkt, wenn der Staat keine neuen Schulden aufnehmen darf?**

Die Finanzmärkte reagieren positiv auf staatliche Konsolidierungsbemühungen. Sie reagieren aber auch negativ auf deren Folgen, wenn der Sparkurs der öffentlichen Hand Nachfrage, Produktion und Beschäftigung in Mitleidenschaft zieht. Es ist daher *nicht ratsam*, die Schuldenpolitik an der psychologischen Befindlichkeit der Finanzmarktakteure auszurichten, zumal diese keineswegs über ein besonders ausgeprägtes Grundverständnis gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge verfügen. Deutschland ist infolge seiner Leistungsbilanzüberschüsse international ohnehin kein Risikoland, das Rücksicht auf die Finanzmärkte nehmen müsste.

Prinzipiell bedeutet der Verzicht auf außerkonjunkturelle Staatsdefizite eine Verminderung der privaten Kapitalanlagemöglichkeiten. Wenn der Staat als Schuldner ausfällt, kann sich die private Vermögensbildung nur auf Investitionen oder Nettoexporte stützen. Bei ausgeglichener Wirtschaftslage ist das kein Problem für die Finanzmärkte, da genügend privater Kapitalbedarf besteht. In Krisenzeiten bedarf es aber der staatlichen Kreditaufnahme auch, um die Lücke zwischen der konjunkturell geringen Kreditnachfrage und dem Anlage suchendem Kapital zu schließen.

- **Gibt es einen Staat, dem es mit einer Kreditbremse oder vergleichbarer juristischen Regelung gelungen ist, die Haushalte dauerhaft zu konsolidieren und wie entwickelten sich die Einnahmen und Ausgaben des Staates nach der Einführung einer Kreditbremse?**

Internationale Erfahrungen über den langfristigen und konsequenten Einsatz einer Schuldenbremse liegen nicht vor. Das US-amerikanische *Gramm-Rudman-Gesetz* von 1985, das im Falle einer Staatsverschuldung automatische Ausgabenkürzungen vorsah, wurde in der Praxis unterlaufen und später als verfassungswidrig eingestuft. Die Budgetkonsolidierung unter *Clinton* war nicht die Folge eines solchen Gesetzes, sondern einer günstigen wirtschaftlichen Entwicklung, deren Erträge für den Staat ökonomisch richtig verwendet wurden.

Die Schweizer Schuldenbremse wurde 2003, als sie erstmals eine ungeplant hohe Belastung des Ausgleichskontos bewirkt hätte, durch Anpassung der Ausgabennorm faktisch außer Kraft gesetzt. Grundproblem war, dass die Konjunkturbereinigung der Einnahmen so schwach ausfiel, dass die Schuldenbremse nicht einmal die nötige Kreditaufnahme zur Sicherung der automatischen Stabilisatoren erlaubte. Dies belegt wiederum, dass eine Schuldenbremse nicht zu rigide konzipiert werden darf, wenn sie in der Praxis nicht zur Fehlsteuerung der Konjunktur führen und damit zugleich ihre eigene Legitimation aufs Spiel setzen soll.

- **Wie hätte sich eine Kreditbremse in der Vergangenheit auf die Entwicklung und Handlungsfähigkeit des Landes Hessen ausgewirkt?**

Diese Frage lässt sich kaum seriös beantworten, solange die konkrete Gestaltung der hessischen Schuldenbremse unbekannt ist. Bei ökonomisch sinnvoller Gestaltung hätte eine Kreditbremse die Verschuldung zu anderen als konjunkturpolitischen Zwecken weitgehend unterbunden, ohne das Land zu einer übermäßig restriktiven, prozyklischen Finanzpolitik in der Rezession zu zwingen.

- **Wie hat sich das strukturelle Defizit unter Berücksichtigung der verschiedenen Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente bis in das Jahr 2010 entwickelt?**

Zur empirischen Berechnung des „strukturellen“ Defizits kann ich keinen eigenen Beitrag leisten. Allerdings sei in diesem Kontext auf schwerwiegende Probleme hingewiesen, die mit der Zerlegung des Defizits in konjunkturelle und strukturelle Komponenten zusammenhängen.

(1) Die geläufigen Verfahren zur Konjunkturbereinigung differenzieren nur zwischen konjunkturellen Defiziten als Reflex der automatischen Stabilisatoren (*konjunkturbedingte* Defizite) und strukturellen Defiziten. Damit begeht man jedoch einen gravierenden Messfehler, denn die vorübergehenden Defizite zur Finanzie-

rung expansiver Konjunkturprogramme (*antizyklische* Defizite) werden dadurch implizit als strukturell und nicht, wie es richtig wäre, als konjunkturell deklariert. So heißt es z.B. in der Gemeinschaftsdiagnose 2009: „Zwar ist ein großer Teil der Budgetdefizite durch die tiefe Rezession bedingt, doch ist auch der strukturelle Fehlbetrag recht hoch, nicht zuletzt wegen der teilweise sehr umfangreichen Konjunkturprogramme“<sup>3</sup>. Diese Vorgehensweise unterminiert den konjunkturgerechten Einsatz der Staatsverschuldung und erzeugt einen unzeitigen strukturellen Konsolidierungsdruck.

(2) Verschiedene gängige Verfahren der Konjunkturbereinigung (z.B. der *Hodrick-Prescott*-Filter) ziehen in einer Rezession auch den Trendwert der Einnahmen nach unten. Dadurch wird die konjunkturelle Lücke am aktuellen Rand zu gering ausgewiesen. Weiterhin wird dann das konjunkturbedingte Defizit unterschätzt bzw. das strukturelle Defizit überschätzt. Eine darauf basierende Schuldenbremse kann auch aus diesem Grund in einer hartnäckigen Rezession zu stark greifen und eine konjunkturgerechte Finanzpolitik behindern.

(3) Selbst ein korrekt berechnetes strukturelles Defizit ist kein brauchbares Maß für den aktuellen Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte. In der Rezession bauen die konjunkturbedingten und antizyklischen Defizite notgedrungen auf einem bereits vorhandenen strukturellen Defizit auf. Automatische Stabilisatoren und Konjunkturprogramme können ihre positiven Wirkungen nicht entfalten, sofern der Staat zugleich versucht, sein strukturelles Defizit durch Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen abzubauen.

- **Wie kann sichergestellt werden, dass die Schuldenbremse konjunkturgerecht umgesetzt werden kann?**

Die Ausführungen zur voran stehenden Frage bilden den Hintergrund einer konjunkturgerechten Umsetzung der Schuldenbremse.

(1) Das strukturelle Defizit muss so abgegrenzt werden, dass es keine Konjunkturprogramme umfasst. Hierzu ist die Unterscheidung zwischen drei Defizitarten nützlich: (a) Konjunkturbedingte und (b) antizyklische Defizite einerseits sowie (c) strukturelle Defizite andererseits.

(2) Die Konjunkturbereinigung kennt kein perfektes Verfahren der Zerlegung von Zyklus und Trend. Daher sollte mit alternativen Verfahren operiert werden, um anstelle eines nicht belastbaren Punktwertes eine zulässige Bandbreite der konjunkturellen Defizite aufzuzeigen. Des weiteren erscheint es sinnvoll, bei länger anhaltenden Rezessionen die Strukturkomponente eher vorsichtig zu schätzen.

---

<sup>3</sup> Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Im Sog der Weltrezession, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2009, S. 74.

(3) Der Abbau vorhandener struktureller Defizite sollte keinem festen Zeitplan folgen, denn er ist nur bei entspannter bis guter Wirtschaftslage sinnvoll. In rezessiven Phasen muss der Abbau struktureller Defizite ausgesetzt werden. Andernfalls kommt es zu negativen Rückwirkungen auf die konjunkturelle Entwicklung und den Staatshaushalt, die den Konsolidierungserfolg stark in Frage stellen.

- **Wie beurteilen Sie die Verschuldung des Landes Hessen, sowohl in Bezug auf die Höhe der bestehenden Verbindlichkeiten als auch in Bezug auf die damit getätigten Ausgaben?**

Die hohen Zahlungen des Landes Hessen im Länderfinanzausgleich spielen eine erhebliche Rolle für die Haushaltsdefizite. Die hessische Staatsquote nach Länderfinanzausgleich, die im Trend sinkt, signalisiert dagegen kein spezielles strukturelles Ausgabenproblem. Allerdings weist auch die Investitionsquote nach unten, so dass die Begründung der Defizite mit dem Investitionsargument nicht überzeugen kann. Der Anstieg der Defizite in den letzten durch die Finanzkrise geprägten Jahren erscheint aus konjunkturellen Gründen nachvollziehbar und gerechtfertigt.

## B. Einnahmenverbesserungen, Einsparungen und Effizienzsteigerungen

- **Welche konkreten Möglichkeiten zur Ausgabensenkung bzw. Effizienzsteigerung können Sie in Ihrem Erkenntnisbereich benennen und wie quantifizieren Sie diese?**

Der Staat leistet eine Vielzahl von Ausgaben, auch in Form von Steuervergünstigungen, die darauf gerichtet sind, einzelnen Gruppen oder Wirtschaftsbereichen spezifische Vorteile zu gewähren. Diese Subventionen eröffnen erhebliche Spielräume zur Ausgabensenkung. Das Kieler Institut für Weltwirtschaft schätzt das gesamte Kürzungspotential bei Bund, Ländern und Gemeinden aktuell auf rund 129 Mrd. Euro, davon ca. 51 Mrd. Euro an Steuervergünstigungen<sup>4</sup>. Dadurch werden Spielräume zur Finanzierung wichtigerer Staatsaufgaben und zur Entlastung der Bürger verschenkt.

Die Effizienz der staatlichen Leistungserstellung wird durch den hessischen Rechnungshof überprüft. Er legt regelmäßig Berichte vor, die vielfältige Hinweise zur Verbesserung der Haushalts- und Wirtschaftsführung enthalten.

- **Welche Auswirkungen hätten die von Ihnen angeführten Ausgabensenkungen auf die Gesellschaft, die Wirtschaft und/oder die Umwelt?**

Ein umfassender Subventionsabbau hätte positive Wirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft. Spezifische Wirkungen lassen sich nur für konkrete

---

<sup>4</sup> Vgl. A. Boss, A. Rosenschon, Subventionen in Deutschland: Der Kieler Subventionsbericht, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 479/480, Juni 2010.

Einzelmaßnahmen ableiten. Solche Überlegungen haben aber unmittelbar wenig mit der Schuldenbremse zu tun.

- **Welche Auswirkungen erwarten Sie durch entsprechenden Einnahmesteigerungen bzw. Ausgabenkürzungen des Landes für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes Hessen?**

Auch diese Frage kann nur für konkrete Einzelmaßnahmen beantwortet werden und hat mit der Schuldenbremse unmittelbar wenig zu tun.

- **Wie werden sich nach der vorgeschlagenen Einführung der Kreditbremse die Ausgaben Hessens entwickeln?**

Das Land wird seine Ausgaben mittelfristig ohne strukturelle Defizite finanzieren müssen. Der Ausgabenspielraum verkleinert sich. Das spricht dafür, die Landesausgaben kritisch auf den Prüfstand zu stellen und die Bemühungen zur Effizienzsteigerung zu intensivieren. Hierzu hat die Landesregierung eine *Regierungskommission Haushaltsstruktur* gebildet, deren Arbeitsergebnisse in Kürze vorliegen.

- **Wie sollte der Staat aus Ihrer Sicht die Aufgaben- bzw. Ausgabenprioritäten setzen?**

Es macht keinen Sinn, wenn jeder Sachverständige an dieser Stelle sein eigenes Regierungsprogramm formuliert.

- **Welche Möglichkeiten sehen Sie zur Reduzierung des strukturellen Defizits im Ausgabenbereich?**

Die oben erwähnten Möglichkeiten zum Subventionsabbau können auch zur Reduktion des strukturellen Defizits beitragen. Sinnvoll erscheint dies unabhängig von der Konjunkturlage. In der Rezession unerwünschte restriktive Wirkungen des Subventionsabbaus lassen sich vermeiden durch Verwendung der frei werdenden Mittel für konjunkturstützende befristete Maßnahmen.

- **Wäre der vollständige Abbau des strukturellen Haushaltsdefizits in Hessen ohne Einnahmeerhöhungen realisierbar?**

Unter Beachtung der Konjunkturverträglichkeit des Konsolidierungskurses ist das prinzipiell möglich. Darüber entscheidet freilich die politische Bereitschaft zur Ausschöpfung der Spielräume für den Abbau weniger dringlicher Staatsausgaben.

- **Ist die Entwicklung des strukturellen Defizits des hessischen Landeshaushaltes vorwiegend auf die Entwicklung der Einnahmen oder der Ausgaben zurückzuführen?**

Die Ursachen eines Haushaltsproblems liegen stets auf der Ausgaben- und auf der Einnahmenseite. Der Landesgesetzgeber kann die Ausgaben nur unter Beachtung

der verfügbaren Einnahmen verantwortlich festlegen. Auf der Einnahmenseite des Landeshaushalts existieren allerdings zwei spezielle Probleme. Zum einen wird Hessen durch den Länderfinanzausgleich erheblich belastet und zum anderen verfügen die Bundesländer über keine selbständig nutzbaren Steuerkompetenzen.

- **Welche Möglichkeiten für Einnahmeerhöhungen sehen Sie?**

Insbesondere die Beseitigung von Steuersubventionen würde zu Mehreinnahmen führen. Allerdings müssten sich Bund und Länder hierüber verständigen. Perspektivisch sollte man darüber hinaus die Steuerautonomie der Länder vergrößern. Selbst die Gemeinden verfügen über autonome Kommunalsteuern. Warum ausgerechnet die Länder keinerlei eigene, dann aber auch selbst politisch zu verantwortende Steuerentscheidungen treffen sollen, ist nicht verständlich.

- **Welche Konsequenzen ergäben sich für die Leistungsfähigkeit des Staats, wenn auf Einnahmeerhöhungen verzichtet würde?**

Der Verzicht auf Einnahmeerhöhungen ist nicht mit einer rückläufigen Leistungsfähigkeit des Staates gleichzusetzen. Nicht alle bislang gewährten Staatsleistungen sind zwingend notwendig oder werden optimal bereitgestellt. Die Politik muss zudem beachten, dass die Zahlungsbereitschaft der Bürger das wünschenswerte Niveau der öffentlichen Leistungen begrenzt. Schließlich darf man nicht übersehen, dass dem Staat im Wirtschaftswachstum zusätzliche Einnahmen zufließen, die sein Ausgabenpotential auch ohne Steuererhöhungsbeschlüsse vergrößern. Die kalte Progression sorgt zudem dafür, dass die reale Steuerbelastung der Bürger bei Inflation automatisch wächst.

- **Wie bewerten Sie die Höhe der deutschen Steuerquote im europäischen und im internationalen Vergleich?**

Die Antwort steht in Verbindung mit der nächsten Frage.

- **Wie bewerten Sie die Höhe der deutschen Abgabenquote im europäischen und im internationalen Vergleich?**

Steuerquote (2009: 23,5%) und Abgabenquote (2009: 40,6%)<sup>5</sup> liegen im internationalen Vergleich im Mittelfeld. Bei der Struktur der Abgabenbelastung fällt die hohe direkte Belastung der Arbeitseinkommen auf. Durch die Steuerpolitik der letzten 10 Jahre hat sich das deutsche Steuersystem immer weiter vom Ideal einer gleichen und progressiven Besteuerung aller Einkommen entfernt. Insbesondere die Besteuerung der Zinsen und der Gewinne der Kapitalgesellschaften führt zu gravierenden Verstößen gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip.

---

<sup>5</sup> Steuer- und Abgabenquote in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Vgl. Monatsbericht des BMF, September 2010, S. 99.

- **Wie wird unter einem Schuldenverbot der Verkauf von Landeseigentum bewertet? Wird er einem Defizit hinzugerechnet?**

Die Veräußerung von Vermögen ist ökonomisch gleichbedeutend mit einer zusätzlichen Verschuldung, denn in beiden Fällen wird das Netto-Vermögen des Staates gemindert. Somit wäre eine Einrechnung in das Defizit konsequent.

- **Wie beurteilen Sie die Möglichkeiten des Landes Hessen, seine Ausgaben und Einnahmen so zu gestalten, um den Anforderungen einer Kreditbremse zu genügen?**

Auf der Ausgabeseite hat das Land derzeit größere Spielräume als auf der Einnahmenseite. Viele Ausgaben und Steuern können jedoch nur im Zusammenwirken von Bund und Ländern angepasst werden. Die gemeinsam verabredete Schuldenbremse erfordert daher eine rechtzeitige Absprache über Gestaltungsoptionen.

### C. Ausgabenlasten aufgrund von Altschulden

- **Wären alle Bundesländer ohne umfangreiche Entlastung von ihren Altschulden in der Lage, ihr strukturelles Defizit vollständig abzubauen?**

Man muss zwischen *Altschulden* im Sinne des aufgelaufenen Schuldenstandes und *strukturellem Defizit* als Teil der jährlichen Neuverschuldung differenzieren. Ein schneller Abbau des absoluten Schuldenstandes ist kein vernünftiges Ziel der Finanzpolitik. Sinnvoll erscheint dagegen die Stabilisierung einer auf Dauer tragbaren Schuldenstandsquote bzw. das allmähliche Abschmelzen einer eventuell überhöhten Schuldenstandsquote in einigen Bundesländern.

Der Abbau der vorhandenen strukturellen Defizite benötigt aufgrund der gebotenen Rücksichtnahme auf die konjunkturelle Situation bereits einen langen Atem. Ist dieser Schritt jedoch einmal geschafft, dann gleichen sich konjunkturelle Defizite und Überschüsse (einschließlich expansiver wie restriktiver Konjunkturpakete) mittelfristig weitgehend aus. Im Wirtschaftswachstum geht die Schuldenstandsquote dann kontinuierlich zurück und das Schuldenproblem löst sich auf Dauer auch für solche Länder, deren Schuldenstandsquote aktuell relativ hoch ist.

Daher erscheint eine umfangreiche Entlastung von Altschulden nicht erforderlich, wohl aber eine besondere Anstrengung der überdurchschnittlich hoch verschuldeten Länder auf ihrem langfristigen Konsolidierungspfad. Eine Schuldenübernahme durch andere Gebietskörperschaften würde die im Einzelfall zu geringe Haushaltsdisziplin mancher Länder im nachhinein belohnen. Dieser Weg, der soeben in der EU beschritten wurde, untergräbt letztlich die Fiskaldisziplin.

- **Welche Vor- und Nachteile bieten denkbare Ausgestaltungen eines Altschuldenfonds, in dem die Altschulden der Bundesländer gebündelt werden, und die Zins und/oder Tilgungszahlungen durch den Bund übernommen werden?**

Die Bündelung könnte zu Zinersparnissen führen. Die Übernahme der Zins- und Tilgungszahlungen durch den Bund ist aus Sicht der Länder attraktiv, kann aber aus dem Blickwinkel des föderalen Gesamtstaates und der finanzpolitischen Verantwortung der einzelnen Gebietskörperschaften keinesfalls empfohlen werden.

Ein Problem der Länder besteht darin, dass sie praktisch keine Möglichkeit zur Anpassung der Steuerbelastung an ihren Finanzbedarf haben. Dem kann aber nicht durch Verschiebung der Lasten auf den Bund abgeholfen werden, sondern nur durch eine Stärkung der Steuerautonomie der Länder, etwa in Form eines Zuschlagsrechts bei der Einkommensteuer. Auf diesem Wege ließen sich die Ausgabenwünsche der Länder mit der Bereitschaft ihrer Bürger zur Finanzierung öffentlicher Leistungen ausbalancieren. Die Unterschiede in der Wirtschafts- und Steuerkraft zwischen den Ländern sind kein Hindernis, denn sie werden durch den Länderfinanzausgleich stark nivelliert. Dies geschieht heute im Übermaß, würde sich aber auch nach einer Reform im Grundsatz nicht ändern.

- **Welche Gestaltungsoptionen für den Abbau der Altschulden bestehen jenseits eines Altschuldenfonds? Welche Vor- und Nachteile kennzeichnen diese?**

Der rasche Abbau des aufgelaufenen Schuldenstandes ist kein rationales Ziel der Finanzpolitik. Ein solches „Konsolidierungsprogramm“ würde volkswirtschaftliche Schäden erheblichen Ausmaßes nach sich ziehen, weil der Staat seine Ausgaben drastisch einschränken und die Steuern massiv erhöhen müsste. Infolge des hierdurch erzeugten Wirtschaftseinbruchs würde der Staat seinen Haushalt am Ende nicht konsolidieren, sondern ruinieren.

Es gibt nur einen Erfolg versprechenden Weg für die Reduktion der Zinslast auf Altschulden: die konsequente Nutzung der Mehreinnahmen, die bei guter Konjunkturlage aus dem Wirtschaftswachstum entstehen, zur Rückführung der Defizite und, soweit möglich, zur Netto-Schuldentilgung. Ein absoluter Abbau der Altschulden ist nicht nötig. Es kommt auf das Verhältnis zwischen Schuldenstand und Sozialprodukt an, das schnell und deutlich sinkt, wenn man der geschilderten Strategie folgt.

Stellungnahme von Prof. Dr. Wolfgang Scherf, Justus-Liebig-Universität Gießen

## **Vorbereitung der Landtagsanhörung zur Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung des Landes Hessen**

Im Folgenden werden einige „Fragen zu rechtlichen Aspekten der Schuldenbremse“ behandelt, die wesentlich ökonomischen Charakter haben.

### **2. Fragen zu rechtlichen Aspekten der Schuldenbremse**

#### **D. Regelung der konjunkturbedingten Kreditaufnahme und -tilgung**

- **Welche unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen zur Ermittlung der Abweichung der wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage gibt es und welche dieser Berechnungsmethoden ist aus Ihrer Sicht am besten geeignet, um eine Abweichung festzustellen?**

Abweichungen von der konjunkturellen Normallage werden üblicherweise in Form der Output- bzw. Produktionslücke dargestellt, welche die Differenz zwischen dem Produktionspotential einer Volkswirtschaft und dem tatsächlichen realen Bruttoinlandsprodukt messen soll. Der Potentialoutput kann dabei (1) auf der Basis einer gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion oder (2) als glatte Komponente der BIP-Zeitreihen geschätzt werden.

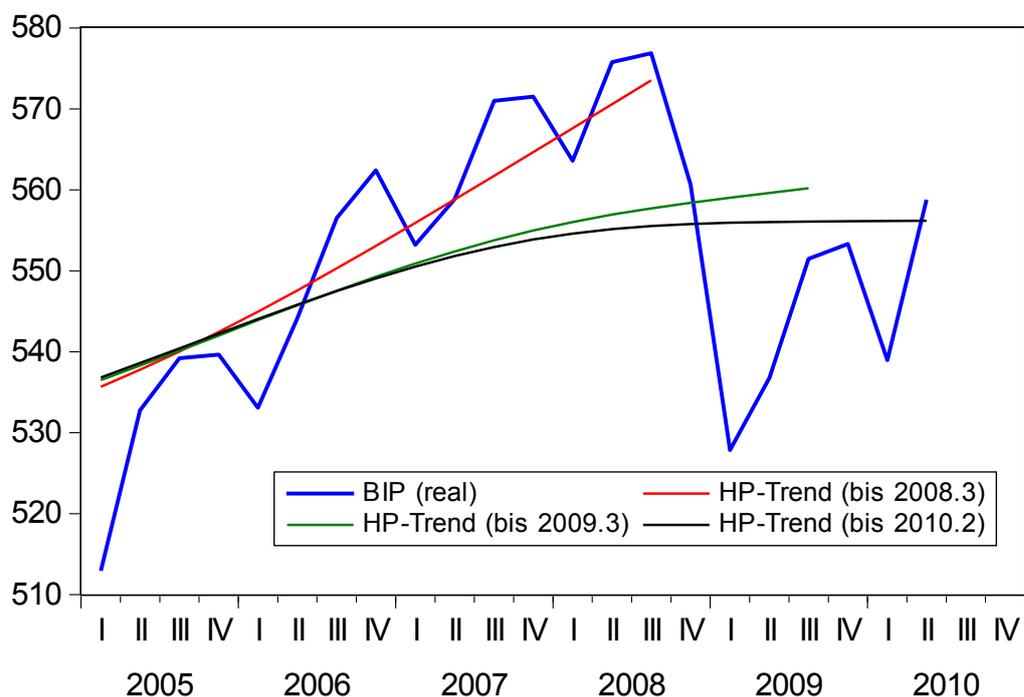
Die erste Methode ist im Prinzip vorzuziehen, da sie auf einem produktionstheoretischen Konzept basiert. Ungünstig für die Anwendung etwa zur Bestimmung des strukturellen Defizits ist allerdings, dass die zur Schätzung benötigten Daten nur mit erheblichen Zeitverzögerungen und teilweise auch nur in jährlicher Frequenz vorliegen (Kapitalstock). Eine zeitnahe Analyse des strukturellen Defizitanteils ist

damit nicht möglich. Die ökonomisch unfundierten Filterverfahren können dagegen angewandt werden, sobald die Outputdaten vorliegen. Der Nachteil dieser Verfahren besteht darin, dass im Zeitablauf hinzukommende Beobachtungen zu einer Revision der Schätzung der Outputlücke führen. Sogar das Vorzeichen der Outputlücke kann sich dabei noch im nachhinein verändern.

Angesichts der jeweiligen Probleme sind die verfügbaren Berechnungsmethoden für eine Analyse der Abweichungen der wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage nur bedingt geeignet. Daher sollte sich eine Schuldenbremse keinesfalls auf die quantitative Schätzung der Outputlücke gemäß einer einzigen, per Gesetz ausgewählten Methode stützen.

- **Hätten die relevanten Verfahren zur Bestimmung der konjunkturellen Kreditobergrenzen rasch genug auf die Wirtschaftskrise 2008/2009 reagieren können?**

Die Abbildung zeigt exemplarisch die Schätzung der Trendkomponente des Outputs auf Basis des HP-Filters (eines der gängigsten Filterverfahren) für unterschiedliche Schätzzeiträume zusammen mit dem tatsächlichen Verlauf des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP).



Gemessen an der auf Basis der Daten bis einschließlich des 3. Quartals 2008 geschätzten Trendkomponente (rote Linie) hätte im 3. Quartal 2008 ungefähr eine Normalauslastung des Produktionspotentials vorgelegen. Die Schätzung mit Da-

ten bis zum 3. Quartal 2009 (grüne Linie) deutet dagegen auf eine deutlich über der Normalauslastung liegende Situation<sup>1</sup>.

- **Ist es richtig, dass die Schuldenbremse des Grundgesetzes prozyklische Wirkung haben könnte?**

Die Schuldenbremse kann ohne weiteres prozyklisch wirken. Sie verlangt eine symmetrische Vorgehensweise bei Abweichungen von der maximal zulässigen Defizitquote von 0,35% des Bruttoinlandsprodukts für den Bund und limitiert diese auf 1,5% des Bruttoinlandsprodukts. Das engt den Spielraum der Konjunkturpolitik stark ein.

Wenn die Rezessionsphasen länger anhalten und kräftiger ausfallen als die Boomphasen, gibt es keine volle Symmetrie konjunktureller Defizite und Überschüsse. Auf dem Kontrollkonto, das die auszugleichenden Beträge erfasst, bleiben dann Defizite stehen, die jedenfalls nicht kurzfristig und – so steht es im Gesetz – „konjunkturgerecht“ zurückzuführen sind.

Zudem ist nicht zu erwarten, dass Defizite bis 1,5% des Bruttoinlandsprodukts zur Stabilisierung ausreichen. Diese Marge wird schon bei kleineren Rezessionen und rein passiver Stabilisierung leicht überschritten. Das Bemühen, sie dennoch einzuhalten, erzwingt eine prozyklische Sparpolitik, obwohl in der gegebenen Lage das Gegenteil konjunkturpolitisch richtig wäre.

Hinzu kommt, dass die Schuldenbremse das Problem der Rückführung vorhandener struktureller Defizite nicht befriedigend regelt. Diese Defizite können nicht in der Rezession, sondern erst nach Rückkehr zur Normalauslastung abgebaut werden. Wann eine solche Situation gegeben ist und wie lange sie anhält, entscheidet über die Konsolidierungsmöglichkeiten, nicht ein fixer Zeitplan.

- **Liegt gegenwärtig in Hessen eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage vor?**

Infolge der keineswegs überwundenen Wirtschafts- und Finanzkrise ist momentan nicht von einer „normalen“ Auslastung des (hessischen) Produktionspotentials auszugehen. Vielmehr sind die öffentlichen Haushalte durch konjunkturbedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben sowie durch expansive konjunkturpolitische Maßnahmen belastet. Die Finanzpolitik unterstützt damit die konjunkturelle Erholung und sollte diesen Kurs auch nicht vorzeitig verlassen.

---

<sup>1</sup> Für die Abbildung sowie Hinweise zu den methodischen Aspekten der Ermittlung der Outputlücke und des strukturellen Defizits danke ich Peter Winker, Professor für Statistik und Ökonometrie an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

- **Wie wirken sich starke temporäre Abweichungen von der konjunkturellen Normallage, wie etwa die konjunkturellen Einbrüche der Jahre 2008 und 2009, auf Berechnung der konjunkturellen Normallage aus?**

Das abgebildete Beispiel zeigt die starke Abhängigkeit der Potentialschätzung mit Filterverfahren von der tatsächlichen Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts: Die Konjunktur beeinflusst den Trend. Im Falle eines Konjunkturerinbruchs besteht die Gefahr einer Unterschätzung des Produktionspotentials und der Outputlücke. Solange weitere Rezessionsdaten beobachtet und eingerechnet werden, gewinnt das Problem noch an Gewicht. Dies geht einher mit einer Tendenz zur wachsenden Unterschätzung des konjunkturellen und zur Überschätzung des strukturellen Defizits. Bei den theoriegestützten Verfahren fallen diese Eigenschaften, welche die kurzfristige Analyse verzerren, weniger stark aus.

- **Wie sind Effekte zu bewerten, die bei den vorgeschlagenen Berechnungsverfahren dazu führen, dass temporäre Entwicklungen zur Veränderungen der Einschätzung der strukturellen Entwicklung führen?**

Die beschriebenen Effekte führen insbesondere dazu, dass eine zeitnahe Schätzung der strukturellen Komponente des Defizits nur mit erheblichen Einschränkungen möglich ist. Bei einem mittleren Analysehorizont (3 bis 5 Jahre) schwächen sich die Effekte ab, so dass nur rückblickend eine höhere Schätzgenauigkeit möglich erscheint.

- **Welche Verfahren sind zur Bestimmung eines sogenannten strukturellen Defizits geeignet? Wie unterscheiden sich diese Verfahren voneinander? Welche Kriterien sprechen für bzw. gegen die jeweiligen Verfahren? Sind diese Berechnungsverfahren objektiv und wissenschaftlich weitgehend unumstritten?**

Letztlich kann die Berechnung eines strukturellen Defizits nur so gut sein wie die Schätzung der Produktionslücke. Methodisch bieten sich zwei Ansätze an: (1) Das aggregierte Verfahren untersucht, wie das Budgetdefizit auf Veränderungen der Outputlücke reagiert, während (2) das aufwändigere disaggregierte Verfahren die Konjunkturabhängigkeit einzelner Budgetkomponenten bestimmt. Nach einer Bereinigung um die konjunkturellen Effekte ergibt sich das *strukturelle* Defizit.

Die mit den alternativen Methoden berechneten Werte des strukturellen Defizits unterscheiden sich erheblich<sup>2</sup>. Da ein gemeinsamer Analyserahmen fehlt, erhöht die Angabe eines Konfidenzintervalls, das die methodische Unsicherheit widerspiegelt, die Aussagefähigkeit der Berechnungen nur begrenzt.

---

<sup>2</sup> Vgl. T. Büttner, A. Dehne, G. Flaig, O. Hülsewig und P. Winker: Berechnung der BIP-Elastizitäten öffentlicher Ausgaben und Einnahmen zu Prognosezwecken und Diskussion ihrer Volatilität, ifo Forschungsbericht Nr. 28, München 2006.

Von noch größerem Gewicht ist freilich die unzulängliche Berücksichtigung der *antizyklischen* Defizite. Die auf der Basis der Outputlücke ermittelte Budgetsensitivität ist nämlich nur ein Maß für das *konjunkturbedingte* Defizit, das auf den automatischen Stabilisatoren beruht. Die Kreditfinanzierung antizyklischer Konjunkturprogramme und die daraus später resultierenden Mehreinnahmen und Ausgabensparnisse werden somit unbegründet dem *strukturellen* Defizit zugerechnet. Ohne Korrektur dieses Faktors taugen die geläufigen Schätzmethode nicht zur korrekten Bestimmung eines strukturellen Defizits.

- **Wie sind Effekte zu bewerten, die bei den vorgeschlagenen Berechnungsverfahren dazu führen, dass temporäre Entwicklungen zur Veränderungen der Einschätzung der strukturellen Entwicklung führen?**

Da keine kurzfristig verlässlichen Schätzer der Outputlücke existieren, beeinflussen temporäre Effekte zumindest in der kurzen Frist stets auch die Schätzung der strukturellen Komponenten des Budgets. Eine kurzfristige Steuerung des strukturellen Defizits auf Basis der derzeit vorhandenen Verfahren (z.B. HP-Filter) bzw. Daten (insbesondere Kapitalstock) ist folglich mit hoher Unsicherheit verbunden.

Das Konzept eines strukturellen Defizits erscheint eher für eine mittel- bis langfristige Betrachtung geeignet. Die Schuldenbremse muss dem Rechnung tragen, indem sie das errechnete strukturelle Defizit nur als mittelfristige Orientierungsgröße der Haushaltspolitik, aber nicht als Maß für einen augenblicklichen oder zeitlich genau fixierten Konsolidierungsbedarf interpretiert.