



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

**Aufnahme einer Schuldenbremse
in Verantwortung für
kommende Generationen –
Gesetz zur Schuldenbremse**

**Gesetzentwurf der Landesregierung Hessen
– Drucksache 18/2732 –**

Stellungnahme zur Anhörung des
Hessischen Landtags am 3. November 2010

Impressum

Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (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; Reinhard Schulz;

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 Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany

Phone +49 201-81 49-0, Fax +49 201-81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2010

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

**Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende
Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse**

Geszentwurf der Landesregierung Hessen – Drucksache 18/2732 –

Stellungnahme zur Anhörung des Hessischen Landtags am 3. November 2010

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

**Aufnahme einer Schuldenbremse
in Verantwortung für
kommende Generationen –
Gesetz zur Schuldenbremse**

**Gesetzentwurf der Landesregierung Hessen
– Drucksache 18/2732 –**

Stellungnahme zur Anhörung des
Hessischen Landtags am 3. November 2010

Projektbericht

Projektteam:

Heinz Gebhardt, Dr. Rainer Kambeck, Florian Matz, Dr. Lars Siemers

Nachstehend beantwortet das RWI ausgewählte Fragen des Fragenkatalogs zu Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung des Landes Hessen.

Block 1.A: Generelle Wirkungen und Aspekte zur Schuldenbremse

Frage 1.A.1: Welche Auswirkungen auf die finanzielle Situation des Landes Hessen sind ohne die Verankerung der Schuldenbremse zu erwarten?

bis

Frage 1.A.7: Gibt es einen Staat, dem es mit einer Kreditbremse oder vergleichbarer juristischen Regelungen gelungen ist, die Haushalte dauerhaft zu konsolidieren und wie entwickelten sich die Einnahmen und Ausgaben des Staates nach der Einführung einer Kreditbremse?

Die Entwicklung der Schulden des Bundes und der Länder belegt, dass die Verschuldungsproblematik nicht ohne die Verankerung einer effektiven Verschuldungsbegrenzung zu lösen ist. Die bisherigen Verfassungsartikel haben sich als nicht ausreichend erwiesen und müssen daher überarbeitet werden. Die Föderalismuskommission II hat mit seinen Beschlüssen den richtigen Weg vorgegeben und der Bund ist mit gutem Beispiel vorgegangen. Eine Alternative wäre die Etablierung von wirksamen Regelungen zu Staats- und Länderinsolvenzen. In diesem Fall würden die Finanzmärkte bei Fehlverhalten durch steigende Zinsen die Ausgabenpolitik disziplinieren.

Ein Verzicht auf eine Verschärfung der Verschuldungsbegrenzung würde die ohnehin schon bestehende Verschuldungsproblematik weiter zuspitzen und die Handlungsfähigkeit des Landes mittelfristig gefährden. Die Zinslastquote würde tendenziell (weiter) steigen und den verbleibenden Spielraum für zukunftsfruchtige Investitionen (weiter) einengen. Die Lasten einer solchen Entwicklung würden die kommende Generation zu tragen haben. Letztlich würden auch hier die Kreditgeber von einzelnen Ländern mit überhöhter struktureller Verschuldung immer höhere Risikoaufschläge

verlangen, was die zunehmende Verschuldung immer teurer werden ließe – oder gar unmöglich machen würde. Die Handlungsfähigkeit ginge gänzlich verloren. Ziel der Schuldenbremse ist es, eine solche Entwicklung zu verhindern.

Der Entschluss von Bund und Ländern, eine entsprechende Schuldenbremse im Grundgesetz zu etablieren, zeigt, dass die Politik das Problem erkannt hat. Erfahrungen z.B. aus verschiedenen Regionen der USA oder aus der Schweiz (kantonal wie auch auf Bundesebene) belegen durchaus den Nutzen von Verschuldungsbegrenzungen und sie zeigen, dass Verschuldungsbegrenzungen durchaus effektiv umsetzbar sind, ohne die Finanzpolitik vor unlösbare Aufgaben zu stellen.

Frage 1.A.8: Wie hätte sich eine Kreditbremse in der Vergangenheit auf die Entwicklung und Handlungsfähigkeit des Landes Hessen ausgewirkt?

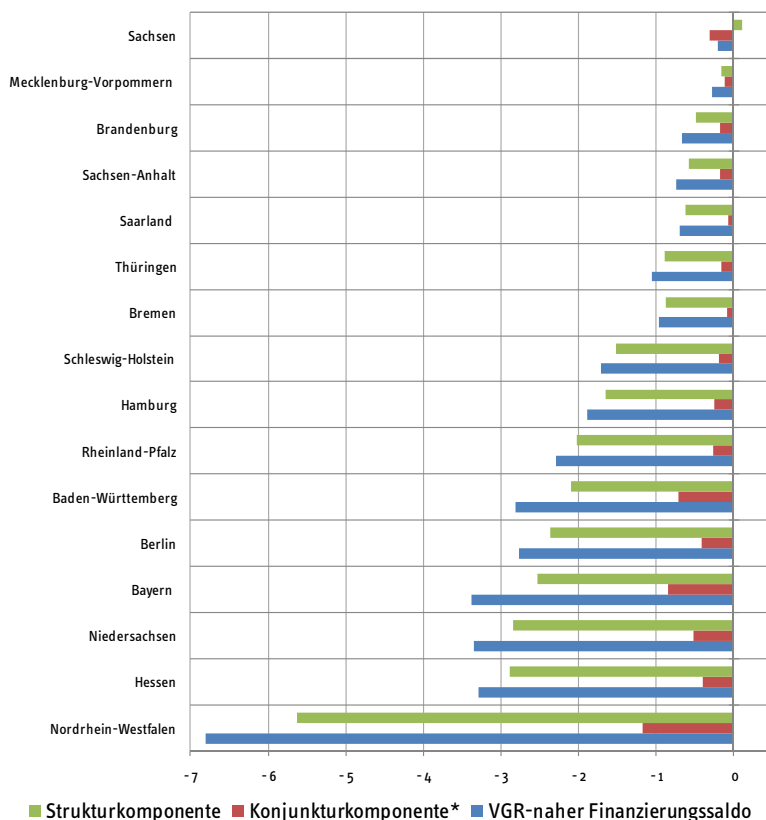
und

Frage 1.A.9: Wie hat sich das strukturelle Defizit unter Berücksichtigung der verschiedenen Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente bis in das Jahr 2010 entwickelt?

Der strukturelle Finanzierungssaldo ergibt sich als Residuum aus VGR-nahem Finanzierungssaldo und Konjunkturkomponente (Schaubild 1). Weitere Informationen über die Berechnungsmethoden und die strukturellen Defizite der übrigen Länder sind ebenfalls im Projektbericht zu finden (RWI 2010).

Schaubild 1
Finanzierungssalden der Länder

2010; in Mrd. €; Quotierungsschlüssel: Länderanteile am Steueraufkommen



Arbeitskreis Steuerschätzung (2009), Angaben der Länderfinanzministerien, eigene Berechnungen. – Bei den Stadtstaaten einschließlich der kommunalen Konjunkturkomponente.

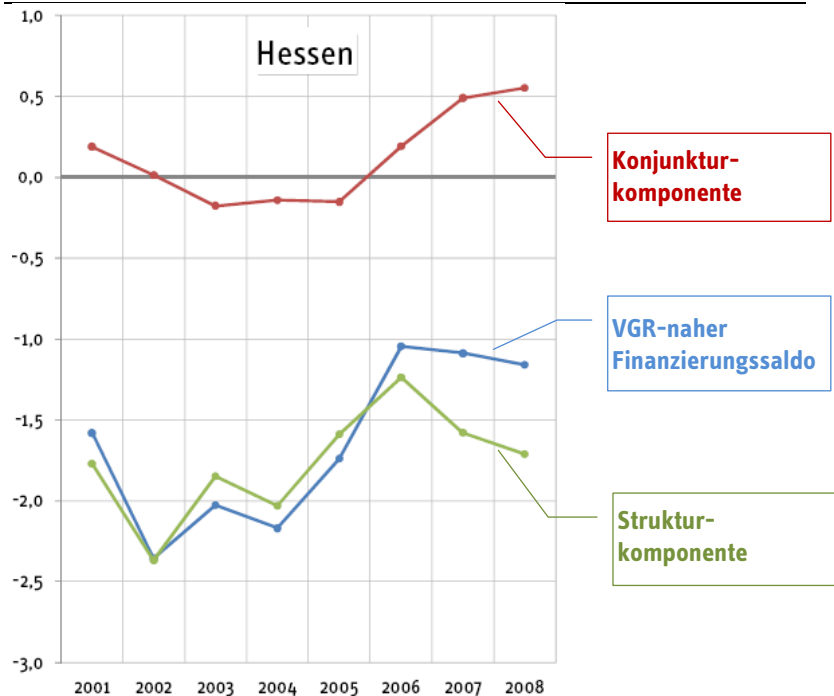
Die retrospektive Analyse (Schaubild 2) zeigt auf, wie sich der strukturelle Finanzierungssaldo in den Jahren 2001 bis 2008 entwickelt hat. Diese ex post-Betrachtung liefert zwar keine Hinweise auf die Auswirkungen, die diese Regelungen auf die Aufstellung und den Vollzug der Länderhaushalte in der Vergangenheit gehabt hätten. Es kann aber davon ausgegangen

werden, dass Haushaltsaufstellung und -vollzug anders erfolgt wären, wenn eine Schuldenbremse schon früher eingeführt worden wäre.

Der zeitliche Verlauf des (VGR-nahen) Finanzierungssaldos aufgeteilt in Konjunktur- und Strukturkomponente für die Jahre 2001 bis 2008 in Schaubild 2 beantwortet allerdings vergangenheitsbezogen, welche Verschuldung zukünftig nicht mehr zulässig wäre. Nach den mittlerweile im Grundgesetz verankerten Beschlüssen der Föderalismuskommission sollen nur konjunkturbedingte Nettoneuverschuldungen zulässig sein (Konjunkturkomponente). Dies bedeutet, dass der durch die Strukturkomponente ausgewiesene Teil der Nettoneuverschuldung Hessens bei Gültigkeit einer entsprechenden Schuldenbremse nicht entstanden wäre. In den Jahren 2001 bis 2005 hätte das Parlament eine um mehr 1,5 Mrd. EUR geringere Nettoneuverschuldung beschließen müssen, die bereinigten Ausgaben also um diese Summe reduziert werden müssen; in den Jahren 2002 bis 2004 hätte die notwendige Einsparung bei über 2 Mrd. EUR gelegen. Aber auch in den Jahren 2006 bis 2008 hat Hessen sich mit über 1 Mrd. EUR strukturell verschuldet. Das Schaubild macht sehr deutlich, dass ein sehr großer Teil der Hessischen Nettoneuverschuldung in diesen Jahren struktureller Natur war. Durch eine Schuldenbremse, die grundsätzlich nur noch konjunkturbedingte Verschuldung in Hessen zuließe, würde kurzfristig also die Haushaltsdisziplin gestärkt und somit die notwendige Haushaltskonsolidierung gesichert. Mittel- bis langfristig wird durch die reduzierte Neuverschuldung die Zinslast des Haushaltes reduziert und so die Handlungsfähigkeit, in die zukunfts-trächtigen Bereiche – etwa Bildung – zu investieren, vergrößert.

Schaubild 2**Finanzierungssaldo sowie Konjunktur- und Strukturkomponente Hessens**

2001 – 2008; in Mrd. €



Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. – ¹Quotierungsschlüssel: Länderanteile am Steueraufkommen

Frage 1.A.10: Wie kann sichergestellt werden, dass die Schuldenbremse konjunkturgerecht umgesetzt werden kann?

Grundsätzlich ist eine 100-prozentig präzise Schätzung der Konjunkturkomponente einer Nettoneuverschuldung methodisch zwar nicht möglich. Allerdings existieren verschiedene anerkannte Methoden. In Kapitel 4 des Projektberichts (RWI 2010: 22ff) ist die Vorgehensweise zur Bestimmung der Konjunkturkomponente, die das RWI vorschlägt, beschrieben. Das Verfahren orientiert sich an dem anerkannten Vorgehen der Europäischen Kommission im Rahmen der gesamtstaatlichen Verantwortung der Mit-

gliedsländer beim Europäischen Wachstums- und Stabilitätspakt. Um die konjunkturelle Situation des Landes einzuschätzen wird im ersten Schritt die sog. Produktionslücke geschätzt. Dabei wird der Abstand der aktuellen Produktionsleistung vom Normalzustand gemessen, der das Ausmaß der konjunkturbedingten Abweichung darstellt. Nun wird mittels bekannter (oder aktuell geschätzter) Elastizitäten die resultierende konjunkturbedingte Veränderung des Haushalts berechnet. Aufgrund des engen Konjunkturverbunds der Länder kann dies für die Ländergesamtheit vollzogen werden. Abschließend wird die so ermittelte Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit mit einem Quotierungsverfahren auf die einzelnen Länder aufgeteilt. Das RWI schlägt als Aufteilungsschlüssel die Anteile eines Landes an den Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (aber vor Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen) vor. Die resultierende Konjunkturkomponente ist elementarer Bestandteil der Schuldenbremse und ermöglicht ihre konjunkturgerechte Umsetzung. In konjunkturell schwachen Phasen ist eine Verschuldung gestattet, in konjunkturell starken Jahren muss ein Überschuss gebildet werden. Gerade die Bildung von konjunkturellen Überschüssen hat sich in der Vergangenheit als Problem erwiesen und ist für eine effektive Schuldenbremse unverzichtbar. Nur so kann die Idee eines „Deficit Spending“ im keynesianischen Sinne sinnvoll umgesetzt werden.

Frage 1.A.11: 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?

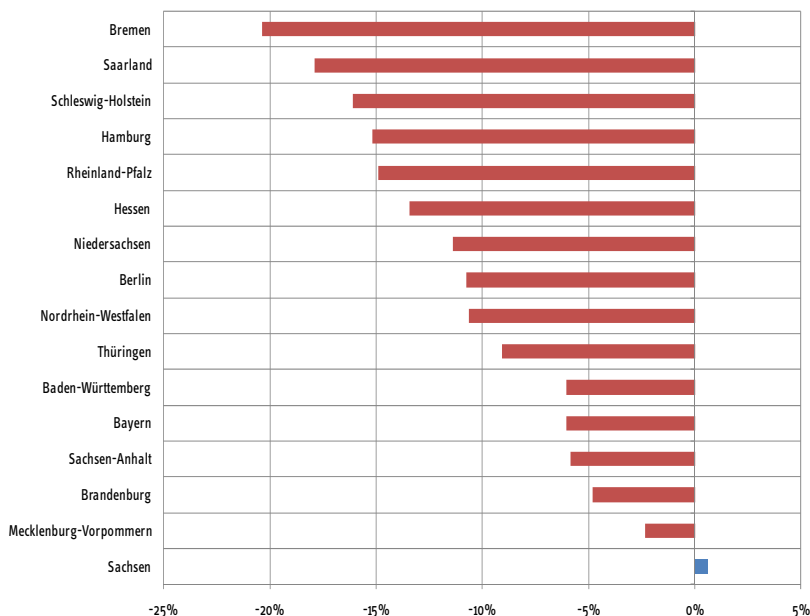
Der überwiegende Teil der Haushaltsfehlbeträge der Länder im Jahr 2010 ist – wie in Schaubild 1 dargestellt – struktureller Natur. Hessen ist hier keine Ausnahme und weist wie einige andere Länder einen hohen Konsolidierungsbedarf aus. Er beläuft sich aktuell (2010) in Relation zu den bereinigten Ausgaben auf mehr als 13% (siehe Schaubild 3).

Dieser Wert basiert allerdings auf den EU-Schätzungen für die Produktionslücke vom Herbst 2009. Beachtet werden muss, dass die Jahre 2009 und

2010 aufgrund der historischen Wirtschafts- und Finanzkrise Ausnahmejahre darstellen. Als Folge dieses „Strukturbruchs“ wird die Strukturkomponente sehr hoch und die Konjunkturkomponente entsprechend gering bewertet. Die unerwartet positive wirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2010 wird die Konjunkturkomponente aller Länder beeinflussen. Die höheren Werte des aktuellen BIPs verkleinern die Produktionslücke tendenziell. Die Aussicht auf eine weiterhin gute wirtschaftliche Entwicklung in den nächsten Jahren hat aber auch zu einer Erhöhung des Produktionspotentials geführt. Beide Einflüsse bewirken tendenziell eine Vergrößerung der Produktionslücke, aufgrund der gegenläufigen Einflussfaktoren ist aber eine abschließende Bewertung der Effekte auf die Konjunktur- und Strukturkomponenten noch nicht möglich.

Schaubild 3

Strukturelle Finanzierungssalden¹ der Länder in Relation zu den berein. Ausgaben 2010



Arbeitskreis Steuerschätzung (2009), Länderfinanzministerien, eigene Berechnungen. – ¹Quotierungsschlüssel: Länderanteile am Steueraufkommen.

Block 1.B: Einnahmenverbesserungen, Einsparungen und Effizienzsteigerungen

Der aktuelle Konjunkturbericht des RWIs (RWI 2010: 65ff) bezieht zur Lage der öffentlichen Haushalte und zur Wirtschaftspolitik Stellung. Diese für den Gesamtstaat vollzogenen Analysen lassen sich in weiten Teilen auch auf das Land Hessen übertragen.

Block 2.D: Regelungen der konjunkturbedingten Kreditaufnahme**Frage 2.D.1: 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?**

Wie oben ausgeführt, empfiehlt das RWI zur Berechnung der Produktionslücke den Produktionsfunktionsansatz, analog zum Verfahren der Europäischen Kommission (RWI 2010: 22ff). In einem Exkurs des RWI-Gutachtens wird der Produktionsfunktionsansatz aber auch den alternativ möglichen Filterverfahren gegenübergestellt (RWI 2010: 23ff). Im Projektbericht werden die mittels des modifizierten HP-Filters (MHP) geschätzten Produktionslücken für die Jahre 2001 - 2008 berechnet und mit denen des Produktionsfunktionsansatzes verglichen. Dabei werden die verschiedenen Zeitpunkte eines Haushaltsprozesses von der Planung bis zum Abschluss betrachtet. Das MHP-Verfahren, das in der Schweiz angewendet wird, ist grundsätzlich ebenfalls denkbar, es würde aber einen Bruch mit dem EU-Verfahren im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes darstellen, was die Einhaltung der gesamtstaatlichen Verpflichtungen erschweren würde.

Frage 2.D.5: Liegt gegenwärtig in Hessen eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage vor?

Das RWI schätzt für das Jahr 2010 für die Länder insgesamt eine Konjunkturkomponente in Höhe von -5,7 Mrd. € (-5,9 Mrd. € inkl. der kommunalen Konjunkturkomponente der Stadtstaaten). Auf Hessen entfallen dabei ca. -400 Mio. € (RWI 2010: 81). Die Aufteilung des Gesamtbetrags für die Länder wird anhand des Anteils eines Landes am Steueraufkommen der Ländergesamtheit vorgenommen (für eine detailliertere Darstellung s. RWI 2010: 36ff). Aufgrund des bestehenden gesamtstaatlichen Konjunkturverbands existiert keine gesondert zu beachtende konjunkturelle Normallage des Landes Hessen. Wie oben ausgeführt, werden diese Schätzungen in den kommenden Wochen aufgrund der sich unerwartet abzeichnenden konjunkturellen Erholung neu zu bewerten sein. Hierzu können wir noch keine Aussage treffen.

Literatur

RWI (2010), Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung, RWI-Projektbericht. Essen. <http://www.rwi-essen.de/publikationen/rwi-projektberichte/> (über diesen Link ist auch eine Kurzfassung des Projektberichts abrufbar).

RWI (Hrsg.) (2010), Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland und im Inland. RWI Konjunkturbericht 61 (Heft 2).