

Auf Sand gebaut: Das strukturelle Defizit im Auf und Ab der Konjunktur

28

Christian Breuer und Thiess Büttner

Während noch im Jahr 2007 der öffentliche Gesamthaushalt konjunkturbereinigt als nahezu ausgeglichen eingeschätzt wurde, wird zwischenzeitlich von einer drastischen Verschlechterung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ausgegangen: Für 2010 liegen die Schätzungen für das konjunkturbereinigte Defizit zwischen 3,5 und 4,5%. Dies wirft die Frage nach dem Aussagegehalt des konjunkturbereinigten oder strukturellen Defizits auf. Für den Zeitraum 1996–2009 zeigt sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen der konjunkturellen Entwicklung und dem mit Standardverfahren ermittelten strukturellen Defizit. Zwar kann dieser Zusammenhang teilweise durch steuerpolitische Änderungen erklärt werden. Dennoch legt die Entwicklung den Verdacht nahe, dass das strukturelle Defizit in konjunkturellen Schwächephasen überschätzt, in Aufschwungsphasen aber unterschätzt wird.

Nach einer längeren Periode mit hohen öffentlichen Defiziten hatte sich die Lage des öffentlichen Gesamthaushalts in Deutschland vor der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise zuletzt deutlich gebessert. Im Jahr 2007 wies der öffentliche Sektor sogar einen Überschuss auf, und auch für 2008 ergab sich kein gesamtstaatliches Defizit. Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise änderte sich die Situation schlagartig, und für 2010 werden nun erhebliche Defizite erwartet. Von daher ist nachvollziehbar, dass die öffentliche Diskussion in Deutschland sich wieder intensiv mit der öffentlichen Verschuldung und der Konsolidierung befasst.

Allerdings zeigt der laufende Finanzierungssaldo nicht den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf an, denn die öffentlichen Finanzen sind erheblichen konjunkturellen Einflüssen ausgesetzt. Im Sinne einer stetigen Finanzpolitik und im Hinblick auf die Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Lage sind konjunkturbedingte Defizite und Überschüsse aber nach herrschender Auffassung unproblematisch.

Zur Bestimmung des Konsolidierungsbedarfs wird daher in der Regel auf das so genannte strukturelle Defizit abgestellt, eine um konjunkturelle und Einmalfaktoren bereinigte Maßgröße des Finanzierungssaldos. Das so ermittelte strukturelle Defizit soll das über den Konjunkturzyklus hinweg bestehende Defizit des Staates aufzeigen und somit strukturelle Fehlentwicklungen bzw. den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf bestimmen. Es spielt so auch im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts eine zentrale Rolle.

Vor der Finanz- und Wirtschaftskrise war aber nicht nur das tatsächliche sondern auch das strukturelle Defizit deutlich gesunken und wurde auf einen Wert von 0,3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2007 geschätzt (vgl. Europäische Kommission 2008, 62–64). Entsprechend ist auch das EU-Defizitverfahren gegen Deutschland 2008 eingestellt worden. Zwei Jahre später nun stellt sich die Lage – auch bezüglich des strukturellen Defizits – ganz anders dar. So wurde für Deutschland ein strukturelles Defizit für das Jahr 2010 von bis zu 4,5% des BIP prognostiziert (vgl. Bundesministerium der Finanzen, 2010). Aufgrund der inzwischen leicht aufgehellten gesamtwirtschaftlichen Rahmensituation dürfte diese Schätzung zwar etwas zu hoch angesetzt sein. Unabhängig davon, wie sich die konjunkturelle Entwicklung nun im weiteren Jahresverlauf darstellen wird, überrascht aber doch, dass mit dem Einbruch der Konjunktur das strukturelle Defizit in kürzester Zeit so massiv angestiegen sein soll. Deswegen ist es sinnvoll, die Entwicklung des strukturellen Defizits und seiner Determinanten in den Blick zu nehmen.

Konjunkturbereinigung

Das strukturelle Defizit wird üblicherweise aus dem tatsächlichen Finanzierungssaldo durch Abzug einer konjunkturellen Defizitgröße und von etwaigen einmaligen Sonderfaktoren bestimmt. Die Bestimmung der konjunkturellen Komponente erfolgt üblicherweise auf Basis von Analyseergebnissen zur gesamtwirtschaftlichen Reagibilität des Staatsbudgets (der so genannten BIP-Elastizität) in Verbindung mit einer konkreten Schätzung der konjunkturellen Entwicklung des BIP.

Als Budgetelastizität verwenden wir im Folgenden die disaggregiert geschätzte BIP-Elastizität der staatlichen Einnahmen und Ausgaben von Büttner et al. (2006), die mit der von der OECD ermittelten Elastizität von 0,51 weitgehend übereinstimmt (vgl. Girouard und André, 2001). Am aktuellen Rand schreiben wir die für das Jahr 2005 geschätzte Elastizität von 0,46 fort.

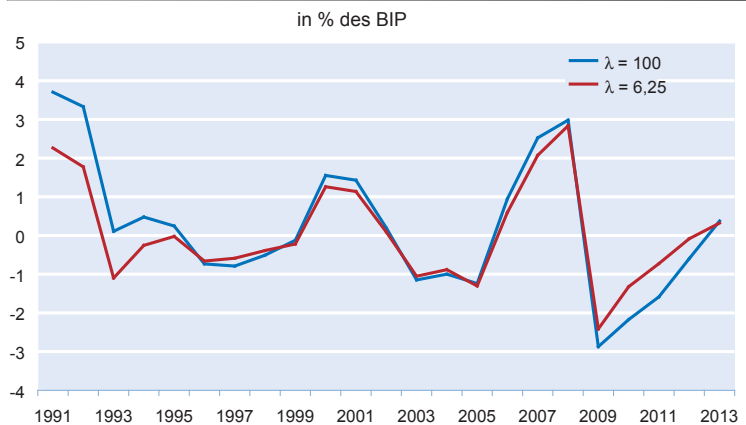
Zur Bestimmung des Konjunkturfaktors könnte auf Basis einer gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion ermittelt werden, wie stark die momentane Wertschöpfung vom Potentialwert abweicht. Solche Verfahren zur Bestimmung der Produktionslücke sind aber recht komplex und erscheinen deswegen etwas willkürlich. Deswegen wird häufig mit rein statistischen Verfahren zur Bestimmung des Trendwachstums des BIP gearbeitet, insbesondere mit dem so genannten Hodrick-Prescott-Filter (vgl. Economic Policy Committee, 2004). Die Produktionslücke wird dann durch Vergleich der tatsächlichen mit der Trendentwicklung bestimmt.

Als Glättungsparameter wird im Folgenden der Wert von 100 angesetzt sowie für Vergleichszwecke ein geringerer Wert von 6,25. Geringere Glättungsparameter führen zu einer schnelleren Trendkorrektur und insofern tendenziell zu einer Unterschätzung der konjunkturellen Komponente. Abbildung 1 zeigt aber, dass die Wahl des Glättungsparameters auf die Schätzung des strukturellen Defizits im betrachteten Zeitraum 1995 bis 2009 nur geringe Wirkung entfaltet. Um den konjunkturellen Einfluss am aktuellen Rand zu schätzen, werden die Werte für den Zeitraum 2010 bis 2014 um prognostizierte Werte ergänzt. (vgl. Gemeinschaftsdiagnose 2010).

Zur Ermittlung des strukturellen Defizits wird der Finanzierungssaldo schließlich um die im Defizit erscheinenden außergewöhnlichen Einmaleffekte bereinigt, die zum Teil erheblich sein können.¹

¹ Wir berücksichtigen die Vermögenstransfers im Zusammenhang mit der Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und der Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR im Jahr 1995 (per saldo 119,6 Mrd. €) und die Erlöse aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen im Jahr 2000 (50,8 Mrd. €) als einmalige Effekte.

Abb. 1
Produktionslücke, geschätzt mit HP-Filter



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

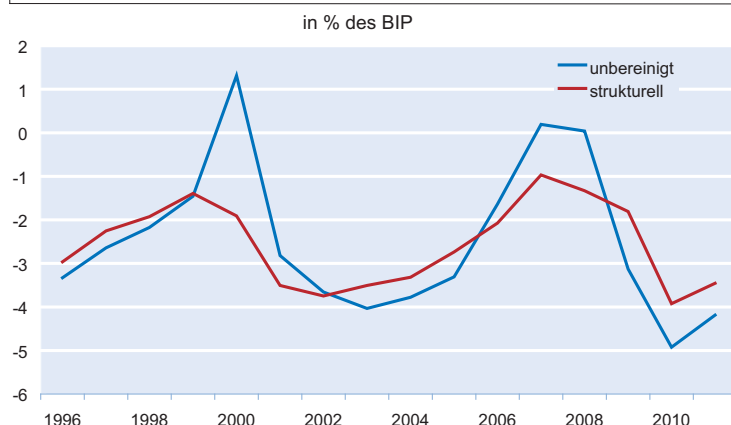
Tab. 1
Entwicklung makroökonomischer und finanzwissenschaftlicher Variablen*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Wachstum BIP real**	0,8	3,1	2,4	1,3	-5,0	1,5	1,4
Produktionslücke***	-1,2	0,9	2,5	3,0	-2,9	-2,2	-1,6
Finanzierungssaldo des Staats**	-3,3	-1,6	0,2	0,0	-3,1	-4,9	-4,2
Strukturelles Defizit***	-2,7	-2,1	-1,0	-1,3	-1,8	-3,9	-3,5
Bruttoinvestitionen des Staats**	1,4	1,4	1,4	1,5	1,7	1,8	1,7
Zinsausgaben des Staats**	2,8	2,8	2,8	2,7	2,6	2,7	2,8

* Jeweils in % des BIP. – ** Ab 2010: Prognose der Gemeinschaftsdiagnose vom Frühjahr 2010. – *** Berechnungen des ifo Instituts.

Quelle: Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2010); Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 2
Finanzierungssaldo des Staates



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Entwicklung des strukturellen Defizits

Das so ermittelte strukturelle Defizit ist in Tabelle 1 und Abbildung 2 dargestellt und für Vergleichszwecke dem tatsächlichen Finanzierungssaldo des Gesamtstaats gegenübergestellt.

Es zeigt sich zunächst, dass nach heutiger Einschätzung die Entwicklung der Finanzen vor der Krise etwas ungünstiger war, als das noch im Jahr 2008 gesehen wurde. So liegt das strukturelle Defizit nach heutiger Schätzung auch vor der Krise noch bei ungefähr einem Prozentpunkt. Mit Einsetzen der Krise steigt dann das tatsächliche Defizit deutlich an, und auch das strukturelle Defizit steigt erheblich, konkret um mehr als 2 Prozentpunkte.

Für den längeren Zeitraum zeigt Abbildung 2 deutlich, dass trotz der Konjunkturbereinigung des staatlichen Budgetsaldos eine starke Dynamik des strukturellen Defizits erhalten bleibt. Erkennbar ist auch, dass diese Schwankungen in ihrer Zyklizität dem Konjunkturverlauf des BIP entsprechen (vgl. Abb. 3).

Diese offenbar konjunkturabhängigen Schwankungen des nach Standardmethoden ermittelten strukturellen Defizits sind bemerkenswert. Da ja gerade die nicht konjunkturabhängige Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushaltes dargestellt werden soll, sollte sich eigentlich bis auf größere Reformen und Konsolidierungsanstrengungen ein stetiger Verlauf ergeben.

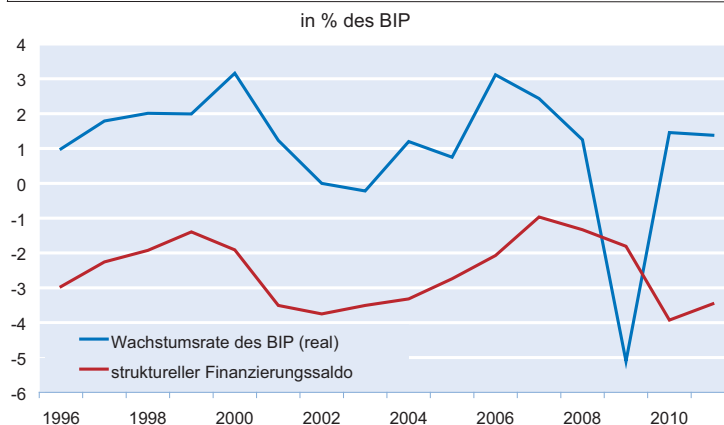
Steuerpolitik als Erklärung für die Zyklizität des strukturellen Defizits

Ein möglicher Erklärungsansatz für die Zyklizität des strukturellen Defizits liegt darin, dass antizyklische Impulse von der Finanzpolitik ausgehen. Ein Vergleich der Veränderungen des strukturellen Defizits mit geschätzten steuerpolitischen Schocks im Zeitraum 1996–2011 zeigt, dass ein Teil der Dynamik des strukturellen Defizits in der Tat mit steuerpolitischen Impulsen einher geht (vgl. Abb. 4).

Dargestellt werden ausschließlich die vom Bundesministerium der Finanzen in den jährlichen Finanzberichten aufgeführten Auswirkungen von Änderungen des Steuerrechts.

Abb. 3

Struktureller Finanzierungssaldo des Staates und Wachstum des BIP



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

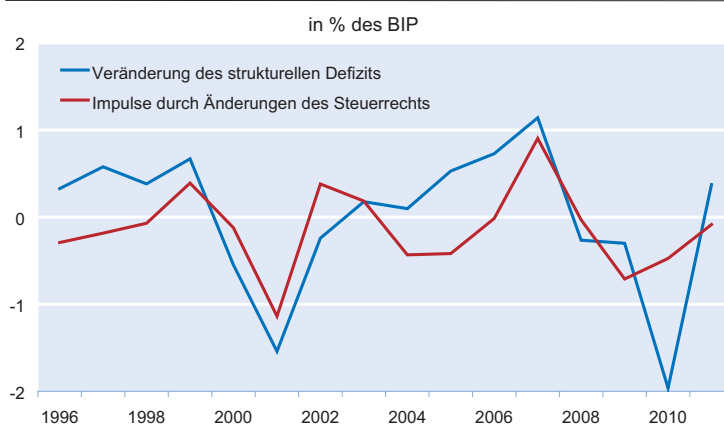
So ist die Verschlechterung des strukturellen Finanzierungssaldos im Jahr 2001 auf die Körperschaftsteuerreform 2001 zurückzuführen. 2007 dürfte die Umsatzsteuererhöhung einen wesentlichen Beitrag zur strukturellen Verbesserung des Finanzierungssaldos geleistet haben.

Dennoch kann ein erheblicher Teil der Dynamik des strukturellen Defizits nicht durch steuerpolitische Impulse allein erklärt werden. So ist die Verbesserung des strukturellen Defizits in den späten neunziger Jahren sowie in den Jahren 2005 und 2006 nicht oder kaum auf steuerpolitische Impulse zurückzuführen.

Andere Erklärungsansätze beziehen sich auf Politikmaßnahmen, die sich stärker auf der Ausgabenseite niederschlagen. Dies beinhaltet die diskretionäre Fiskalpolitik, beispielsweise öffentliche Investitionsprogramme oder auch andere Reformen.

Abb. 4

Dynamik des strukturellen Defizits und steuerpolitische Impulse



Quelle: BMF; Berechnungen des ifo Instituts.

Fazit

Es ist an dieser Stelle nicht abschließend zu klären, in welchem Umfang die Zyklizität der strukturellen Defizite durch aktive Finanzpolitik erklärt werden kann. Nach jetzigem Kenntnisstand sind aber Zweifel an der Verlässlichkeit des Konzepts des strukturellen Defizits nicht auszusräumen. Der empirische Befund legt den Verdacht nahe, dass die Konsolidierungserfordernisse in guten konjunkturellen Zeiten unterschätzt werden, in schlechten aber überschätzt werden.

Literatur

Büttner, Th., A. Dehne, G. Flaig, O. Hülsewig und P. Winker (2006), »Berechnung der BIP-Elastizitäten öffentlicher Ausgaben und Einnahmen zu Prognosezwecken und Diskussion ihrer Volatilität«, ifo Forschungsberichte 28, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.

Bundesministerium der Finanzen (2010), »German Stability Programme – January 2010«, Update, http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_4540/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Finanzpolitik/Deutsches_Stabilitaetsprogramm/Kabinettvorlage_Germany_Stability_Programme__Jan__2010_Update,templateId=raw,property=publicationFile.pdf.

Economic Policy Committee (2004), »EPC Report on Potential Output and Output Gaps«, http://europa.eu/epc/pdf/output_march2004_en.pdf.

Europäische Kommission (2008), »Economic Forecast, Spring 2008«, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary12532_en.htm.

Europäische Kommission (2009), »Report from the Commission Germany«, http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/104-03/2009-10-07_de_104-3_en.pdf.

Girouard, N. und C. André (2005), »Measuring cyclically adjusted Budget Balances for OECD Countries«, OECD Economic Department Working Papers No. 434.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2010), »Erholung setzt sich fort – Risiken bleiben groß, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2010«, *ifo Schnelldienst* 63(8), 3–78.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), »Staatsverschuldung wirksam begrenzen«, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, März 2007, <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/publikationen/fipo07.pdf>.