ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Fuest, Winfried; Schnabel, Reinhold

Article

»Gute Schulden«: Sind höhere Staatsschulden für das Konjunkturpaket gerechtfertigt?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Fuest, Winfried; Schnabel, Reinhold (2009) : »Gute Schulden«: Sind höhere Staatsschulden für das Konjunkturpaket gerechtfertigt?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 62, Iss. 04, pp. 3-8

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/164652

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

»Gute Schulden«: Sind höhere Staatsschulden für das Konjunkturpaket gerechtfertigt?

Die Konjunkturpakete können nicht aus dem regulären Staatsetat finanziert werden. Was bleibt, ist eine massive Kreditaufnahmen. Sind der Anstieg der Staatsverschuldung und die Abkehr von dem zumindest im vergangenen Jahr erfolgreichen gesamtstaatlichen Konsolidierungskurs angesichts des dramatischen Konjunktureinbruchs gerechtfertigt?

Gute Schulden – schlechte Schulden

Weltweite Konjunkturkrise und Konjunkturprogramme

Zu Beginn dieses Jahres versucht nicht nur die Bundesregierung, sondern es bemühen sich die Regierungen aller wichtiger OECD-Staaten, allen voran hier die USA, der sich in einem unerwarteten Tempo wie auch Ausmaß verschärfenden Finanz- und Konjunkturkrise durch die Verabschiedung milliardenschwerer kreditfinanzierter Konjunkturprogramme entgegenzutreten. Faktum ist einerseits, dass gegenwärtig in einem besorgniserregenden Tempo und Ausmaß die Realwirtschaft von der Finanzkrise in Mitleidenschaft gezogen wird und damit die Wachstumsraten und die Beschäftigungsentwicklung in allen wichtigen Industrieländern 2009 negative Vorzeichen aufweisen werden. Tatsache ist andererseits aber auch, dass die öffentliche Verschuldung als Reflex auf diese Entwicklung ebenfalls in einem besorgniserregenden Tempo und Umfang zunimmt. Dieses gilt auch oder gerade für die Bundesrepublik, wo die Nettokreditaufnahme des Bundes mit bis zu 50 Mrd. € und auch der gesamtwirtschaftliche Schuldenstand bereits in diesem Jahr neue Negativrekorde verbuchen dürfte und 2010 mit hoher Wahrscheinlichkeit erneut die Maastricht-Kriterien verfehlen wird. So prognostiziert die EU-Kommission in ihrem im Januar 2009 publizierten Interimsbericht für Deutschland im Jahr 2010 ein am BIP gemessenes gesamtwirtschaftliches Finanzierungsdefizit von 4,2% sowie einen Schuldenstand von 72,3% des BIP (vgl. European Commission 2009). Damit würden die beiden im Maastricht-Vertrag vereinbarten Verschuldungsgrenzen von maximal 3% bei der Neuverschuldung sowie 60% beim Schuldenstand deutlich übertroffen. Auch wenn die Bundesrepublik sich hierbei in der Gesellschaft von mindestens fünf weiteren europäischen Staaten befindet und sich die Schuldenstandsquote der dem Maastrichter Vertrag insgesamt unterworfenen Staaten bereits in diesem Haushaltsjahr mit einer prognostizierten Quote von 67,4% des BIP ebenfalls außerhalb der Maastricht-Norm bewegt, ist dies kein Freibrief für eine massive Expansion der staatlichen Kreditaufnahme, sondern eher eine Verpflichtung, als größte europäische Volkswirtschaft innerhalb der Eurozone als »fiskalischer Stabilitätsanker« zu wirken.

Winfried Fuest*

Konsolidierung oder Nachfragestabilisierung à la Keynes

Vor dem Hintergrund dieser zweifellos schwierigen Haushaltssituation stellt sich nun bereits heute die Frage, ob angesichts des dramatischen Konjunktureinbruchs einerseits wie des ebenso dramatischen Anstiegs der Staatsverschuldung andererseits eine Rückkehr zu der seit den achtziger Jahren in der etablierten Finanzwissenschaft kritisch oder gar kontraproduktiv beurteilten »Deficit-Spending-Strategie à la Keynes« die richtige finanzpolitische Antwort zur Lösung dieser Krise ist. Ist damit zugleich auch eine Abkehr von dem zumindest in dem vergangenen Jahr erfolgreichen gesamtstaatlichen Konsolidierungskurs das Gebot der Stunde? Eine voreilige Antwort auf diese Fragen sollte nicht gegeben werden. Denn gegenwärtig durchläuft nicht nur die Bundesrepublik, sondern erleiden alle OECD-Staaten einen bisher in der Vergangenheit nicht zu beobachtenden massiven konjunkturellen Abschwung aus einer kumulierten Finanz- und Wirtschaftskrise. Weitgehen-

* Prof. Dr. Winfried Fuest ist der stellv. Leiter des Wissenschaftsbereichs Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik am Institut der deutschen Wirtschaft Köln und Professor für VWL an der Fachhochschule der Wirtschaft, Bergisch Gladbach.

de Einigkeit besteht in Wissenschaft und Politik allenfalls darin, dass sich in einer derartigen außergewöhnlichen Krise für die größte europäische Volkswirtschaft sowohl ein untätiges finanzpolitisches Erstarren wie auch hektischer Aktionismus verbietet. Damit ist jedoch noch kein Lösungsweg aufgezeigt, wie denn der Staat sein Policy-Mix für eine konjunkturgerechte Finanzpolitik ausrichten soll. Ein Patentrezept oder auch empirisch abgesicherte Lösungsvorschläge existieren nicht. Im Gegenteil ist die Unsicherheit groß, welche Rezeptur letztlich erfolgversprechend sein wird. Wie auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzminister in seinem jüngst veröffentlichten Brief betont (vgl. Wissenschaftlicher Beirat 2008), drängt sich gegenwärtig tatsächlich die nicht nur rhetorisch gemeinte Frage auf, warum die Bundesregierung in dieser Konjunkturkrise defizitfinanzierte fiskalpolitische Maßnahmen für eine Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ergreifen soll, wo von Seiten der Wissenschaft wie auch Politik seit Beginn der achtziger Jahre hiervon abgeraten wurde, weil die Erfolge einer derartigen Strategie in der Vergangenheit mehr als unbefriedigend waren und allenfalls zu einer nachhaltig angelegten Verschuldungsexpansion in den öffentlichen Haushalten geführt haben (vgl. Fels 1983, 90). Zudem gibt es eine Vielzahl von empirischen Studien und plausiblen ökonomischen Argumenten, die belegen, dass zumindest in langfristiger Sicht eine Konsolidierungsstrategie im Vergleich zu der kurzfristig angelegten Deficit-Spending-Variante besser geeignet ist, für ein höheres Wachstum und Beschäftigungsplus zu sorgen und daher auch die politisch gebotene Strategie darstellt. So gelangt das Bundesministerium der Finanzen in einer bereits 1985 veröffentlichten Analyse (BMF 1985) zu dem Ergebnis, dass die staatliche Finanzpolitik dann ihren besten Beitrag zu einer konjunkturellen Belebung leistet, wenn sie in den Augen der Wirtschaftssubjekte verlässlich auf einen Rückgang der öffentlichen Defizite hinwirkt und somit die Voraussetzungen für eine Geldwertstabilität, niedrige Zinsen und Steuerentlastungen schafft. Nimmt man noch das Problem der impliziten Verschuldung und die Gefahr von Tragfähigkeitslücken mit in das Kalkül auf, so spricht all dieses gegen eine Rückkehr zu der »alten, allzu bequemen« Schuldenpolitik der permanenten Heraufstabilisierung der Konjunktur über den Zyklus hinweg (vgl. Fuest und Thöne 2007).

Dringender finanzpolitischer Handlungsbedarf für die Bundesregierung

Jedoch stellt sich anderseits in der aktuellen weltweiten Krisensituation auch in Deutschland ebenso drängend die Frage, worin der ökonomische Preis einer finanzpolitischen Abstinenz liegt. Der selbst von der Bundesregierung in ihrem jüngsten Jahreswirtschaftsbericht erwartete massive Konjunkturabschwung bereits im laufenden Jahr wird sich durch eine steigende Arbeitslosigkeit und Ausfälle beim Steuer- und Beitragsaufkommen in den öffentlichen Haushalten schmerzhaft bemerkbar machen. Als Reaktion hierauf mit einer staatlich verordneten Parallelpolitik, üblicherweise in Form von Ausgabekürzungen im investiven Bereich, zu reagieren, wird niemand ernsthaft fordern, denn dadurch würde das Problem eher verschärft als gemildert. Dies sind zumindest die in Theorie wie auch Empirie gewonnenen sicheren Ergebnisse.

Zweifellos ist es auch eine ökonomisch gesicherte Erkenntnis, dass es in einer wirtschaftlichen Krise geboten erscheint, die sog. automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen und damit die zu erwartenden konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen sowie Mehrausgaben nicht durch diskretionäre Steueranhebungen zu kompensieren, sondern als konjunkturell bedingte Defizite zu verbuchen und damit hinzunehmen. Diese so auch ohne staatliche Aktivität zu erzielende Stabilisierungswirkung, führt zwar zu einer Glättung des Konjunkturzyklus, reicht jedoch zur Stabilisierung oder gar Trendumkehr des gegenwärtigen massiven weltweiten Konjunktureinbruchs wohl kaum aus. Empirische Untersuchungen der OECD kommen im Fall der Bundesrepublik zwar zu dem Ergebnis, dass via automatische Stabilisierung die Konjunkturschwankungen in der Vergangenheit um etwa ein Drittel gemindert werden konnten (vgl. SVR 2008). Jedoch ist zu vermuten, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt diese Stabilisierungswirkung geringer ausfallen wird, weil durch die jüngeren Reformen im Bereich der Einkommensbesteuerung sowie der Arbeitslosenversicherung die automatischen Stabilisatoren in ihrer Wirkungsfähigkeit geschwächt werden, was dann als ein weiteres Argument für eine aktive staatliche Finanzpolitik herangezogen werden muss.

Anforderungen an eine konjunkturgerechte diskretionäre Finanzpolitik

Damit ist es notwendig, auch die Strategie einer diskretionären antizyklisch ausgerichteten Finanzpolitik mit in den »Instrumentenkasten« zur Bekämpfung der aktuellen Krise aufzunehmen, selbst dann, wenn dadurch die konjunkturbedingten Defizite wieder in die Höhe schnellen. So hat die Europäische Kommission zu Beginn dieses Jahres ihren Mitgliedstaaten und damit auch der Bundesrepublik empfohlen, nicht nur allein auf die Wirkungsweise der automatischen Stabilisatoren zu vertrauen, sondern zusätzlich ein kreditfinanziertes Konjunkturprogramm in Höhe von 1,2% des Bruttoinlandsproduktes aufzulegen (vgl. European Commission 2009). Zwar muss man auch hier konzedieren, dass von Seiten der Empirie gegenüber einer derartigen Strategie ebenfalls Skepsis geboten ist, weil in der Vergangenheit die auf diesem Weg erzielten Stabilisierungsergebnisse eher bescheidener Natur waren oder gar im Extremfall negativ ausfallen, d.h. dann im Klartext sogar prozyklisch wirken. Jedoch könnten diese unerwünschten Ergebnisse vermieden

oder gar in ihren positiven Bereich gekehrt werden, wenn eine intelligente, d.h. konjunkturgerechte staatliche Stabilisierungsstrategie realisiert würde. Dazu ist die Realisierung eines sowohl auf kurze Frist wirksamen antizyklischen staatlichen Maßnahmenbündels wie ebenso ein auf mittelfristige Sicht ausgerichtetes Programm zur Stärkung des Potentialwachstums notwendig. Hieraus ergibt sich dann die Notwendigkeit, eine konjunkturgerechte staatliche Finanzpolitik an folgenden Kriterien auszurichten (vgl. SVR 2008; Wissenschaftlicher Beirat 2008):

– Time lags, also Zeitverzögerungen in der Wirkungskette derartiger konjunkturpolitischer Maßnahmen müssen soweit wie möglich minimiert werden.
– Maßnahmen mit »Gießkannencharakter« sollten vermieden und im Gegenzug eine hohe Zielgenauigkeit erstrebt werden.
– Dauerhaft angelegte konsumtive wie auch sozialpolitische Ausgabenprogramme sind ebenfalls zu vermeiden, weil sie die Gefahr struktureller Defizite oder aber mittelfristig notwendiger Steuer- und Abgabenerhöhungen in sich bergen.
– Zur Stärkung des Potentialwachstums sollten hingegen staatliche Investitionen wie auch Steuer- und Sozialabgabensenkungen herangezogen werden.

Schuldenfinanzierte Konjunkturprogramme und Schuldenbremse als siamesische Zwillinge

Zieht man einmal diese Kriterien als Beurteilungsmaßstab für die beiden von der Bundesregierung inzwischen auf den Weg gebrachten Konjunkturprogramme heran, so ist das bereits Anfang November 2008 verabschiedete »Programm zur Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung« zu wenig zielgenau ausgerichtet, weil es aus 15 nicht aufeinander abgestimmten Einzelmaßnahmen besteht. Das gerade verabschiedete zweite Konjunkturprogramm ist bei aller Kritik an der Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen, sowohl was sein Volumen wie auch seine Struktur anbelangt, hier durchaus besser zu bewerten, weil es gesamtwirtschaftlich sinnvoller ausgerichtet ist. So versucht die Bundesregierung mit zusätzlichen öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur, Steuersenkungen und Entlastungen bei den gesetzlichen Sozialabgaben sowohl auf kurzfristige Sicht den Konjunkturabschwung zu bremsen und in mittelfristiger Perspektive die Wachstumskräfte zu stärken.

Vor diesem Hintergrund ist dann der mit diesem zweiten Konjunkturprogramm verbundene spürbare Anstieg der Staatsverschuldung eher tolerierbar, als das bei dem ersten Programm der Fall ist. Diese Einschätzung gilt jedoch nur unter der Prämisse, dass es tatsächlich gelingt, eine strikte Trennung zwischen strukturellem und konjunkturellem Defizit vorzunehmen. Bekanntlich ist eine derartige Trennung des gesamtwirtschaftlichen Defizits methodisch nicht einfach, gleichwohl notwendig, um nicht zu neuen besorgniserregenden Tragfähigkeitslücken im Staatshaushalt zu gelangen und damit bereits heute zukünftige Generationen ungefragt zur Finanzierung dieser Defizite heranzuziehen. Somit ist es notwendig, auch den häufig in der Vergangenheit bei Politikern in Vergessenheit geratenen Teil 2 der keynesianischen Deficit-Spending-Strategie anzuwenden. Dieser sieht bekanntermaßen den Abbau der zuvor eingegangenen konjunkturbedingten Defizite in einer späteren Aufschwungsphase vor. Zur Vermeidung struktureller Defizite bedarf es daher zusätzlicher Anstrengungen. Die gerade von der Bundesregierung im Rahmen der Föderalismusreform II beschlossene Schuldenbremse ist hier allenfalls ein erster Schritt in die richtige Richtung. Der derzeit diskutierte Zeitplan zur verbindlichen Umsetzung dieser Schuldenbremse ist jedoch wenig ehrgeizig und nährt den Verdacht der Politökonomie, dass unter dem Nutzenkalkül der Politiker das Ziel der Wiederwahl höher angesetzt wird als das der notwendigen nachhaltigen Schuldenbegrenzung. Unter diesem Aspekt wäre eine verbindliche Festschreibung des gesamtstaatlichen Verschuldungsverbots in »konjunktureller Normalsituation« im Grundgesetz selbst für die finanzschwachen Bundesländer bereits vor dem Jahr 2020 sinnvoll und daher geboten.

Literatur

Bundesministerium der Finanzen (1985), *Aufgaben und Ziele einer neuen Finanzpolitik – Grenzen staatlicher Verschuldung*, Schriftenreihe Heft 36, Bonn.

Donges, J.B., J. Eekhoff, W. Franz, C. Fuest, W. Möschel und M.J.M. Neumann (Kronberger Kreis) (2005), *Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten*, Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft Frankfurter Institut, Band 43, Berlin.

European Commission (2009), »Interim Forecast. January 2009«, Press Conference of 19 January 2009.

Fels, G. (1983), »Die Konsequenzen der Staatsverschuldung«, in: *Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik*, Stuttgart, Berlin, Köln, München.

Fuest, W. und M. Thöne (2007), *Tragfähige Finanzpolitik. Ein weiter Weg für Deutschland*, IW-Positionen Nr. 25, Beiträge zur Ordnungspolitik aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln.

Heinemann, F. (1994), *Staatsverschuldung. Ursachen und Begrenzung*, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik (214), Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2009), *Konjunkturprogramme. Kraftakte gegen die Krise*, iwd – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (6), Jg. 35, Köln.

Maier, G. (1983), »Hat die Staatsverschuldung die Rezession mit verursacht?«, *Wirtschaftsdienst* (6), 255–260.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008), *Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken*, Jahresgutachten 2008/09, Textziffer 412, http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/ga-content.php?gaid=53 &node=a.

Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums der Finanzen (2008), »Besteht in Deutschland weiterer fiskalpolitischer Handlungsbedarf zur Stabilisierung der Konjunktur?«, Brief des Vorsitzenden des Wissenschaftlichen Beirats an den Bundesminister der Finanzen Peer Steinbrück vom 3. Dezember 2008, Oxford.

Reinhold Schnabel*

Auch gute Schulden sind eine Last

In der akuten Krise verfolgt die Bundesrepublik – wie alle anderen Industriestaaten – eine expansive Fiskalpolitik. Nachdem geldpolitische Instrumente und auch die Bankenrettungspläne ganz offensichtlich nicht eine tiefgreifende Rezession verhindern konnten, sollen erhöhte Staatsausgaben die Lücke zwischen Angebot und Nachfrage schließen. Die Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben erfolgt nicht durch erhöhte Steuern (schon gar nicht durch Ausgabenkürzungen an anderer Stelle), sondern durch Verschuldung. Da die aktuelle Krise besonders tief und voraussichtlich auch lang andauernd ist, greifen einige Argumente gegen keynesianische Fiskalpolitik nicht mehr. Insbesondere der Einwand, die expansive Wirkung setze zu spät ein und wirke damit prozyklisch, erscheint nun unangebracht. Auch die negativen Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise mit einer restriktiven Fiskalpolitik können als Begründung für eine schnelle und massive expansive Fiskalpolitik herangezogen werden. Zudem ist der innen- und außenpolitische Druck enorm, »irgendetwas« zu tun.

Die Wirtschaftskrise legitimiert aber nicht jeden Unsinn. So sollten Firmen, die strukturell defizitär sind, durch den Staat nicht künstlich am Leben gehalten werden. Zudem müssen konjunkturell begründete Ausgabenprogramme so gestaltet werden, dass sie im Aufschwung wieder zurückgefahren werden. Auch dies wäre fraglich, wenn strukturell schwache Firmen subventioniert würden. Das zweite Konjunkturpaket hat insofern bisher keine schwerwiegenden Fehler begangen. Der fiskalische Impuls in der Größenordnung von 50 Mrd. € verteilt über zwei Jahre wird angesichts der schwerwiegenden Rezession keinesfalls das Produktionspotential der Volkswirtschaft überfordern. Allenfalls lässt die Breite des Programms zu wünschen übrig. So ist es zweifelhaft, ob die umfangreiche energetische Sanierung von öffentlichen Gebäuden in so kurzer Zeit gelingen kann, ohne massive Kapazitätsengpässe zu bewirken.

Der Fokus dieses Beitrags soll jedoch in der Finanzierung der zusätzlichen und vorübergehenden Staatsausgaben bestehen. Hier haben wir die Wahl zwischen Pest und Cholera und müssen in der aktuellen Situation das kleinere Übel wählen. Dies ist eindeutig die Schuldenfinanzierung der vorübergehenden Ausgaben, weil ansonsten enorme Steuererhöhungen in diesem und dem nächsten Jahr erforderlich wären. Für die Schuldenfinanzierung spricht also in diesem Fall die damit verbundene Steuerglättung. Dies steigert aber die fiskalischen Probleme in der Zukunft gerade in Deutschland, das besonders rasant altert. Nach Überwindung der Rezession wird daher die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte umso dringlicher. Das Vertrauen der Finanzmärkte in die deutsche Fiskalpolitik ist hier ein ganz zentrales Gut, das nicht aufs Spiel gesetzt werden darf. Wie gefährlich der eingeschlagene Weg ist, zeigt sich an der Krise der EU-Südländer.

Auch vermeintlich gute Schulden sind eine Last: Der Anstieg der Staatsverschuldung wird zu einer nochmals steigenden Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte in naher Zukunft führen. Allein die für 2009 und 2010 vorgesehene – bisher nur grob geschätzte – Neuverschuldung soll rund 170 Mrd. € betragen. Leicht könnte es auch mehr werden. Durch die bisher geplante Neuverschuldung steigt die jährliche Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte um rund 7,5 Mrd. € an, wenn man die verhältnismäßig niedrige Umlaufrendite der letzten zehn Jahre zugrunde legt. Zur Finanzierung dieser Zinszahlungen wird ein Preis zu zahlen sein. Denn nach der Rezession müssen die Abgaben erhöht oder die Ausgaben gekürzt werden. In einer Zeit, in der durch die demographische Alterung ohnehin die Belastungen auf beiden Seiten des Budgets steigen, wird sowohl das eine als auch das andere schwer fallen.

Der finanzpolitische Spielraum ist leider auch deshalb gering, weil in den zurückliegenden Jahren nicht genug für die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte geleistet wurde. Die Bundesrepublik hatte schon in dem letzten relativ milden Abschwung die EU-Stabilitätsbedingungen viermal nacheinander verletzt. Ein ausgeglichener Haushalt wurde nur im anschließenden Aufschwung erzielt dank stark rückläufiger Arbeitslosigkeit und steigender Steuereinnahmen.

So ist Deutschland mit einer Verschuldung von rund 1 600 Mrd. € in die aktuelle Rezession gestartet. Dies entspricht 64% des Bruttoinlandsprodukts. Die Zinszahlungen der öffentlichen Haushalte betrugen im Jahr 2008 etwa 66 Mrd. € und machten damit schon in den guten Zeiten

* Prof. Dr. Reinhold Schnabel ist Inhaber der Professur für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaften, an der Universität Duisburg-Essen und Forschungsprofessor beim Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.

rund 6% des öffentlichen Gesamthaushalts aus. Im Bund, der den Hauptteil der Verschuldung trägt, verschlang die Bedienung der Schulden gar 15% des Budgets.

Hier schlummert eine große Gefahr: Den öffentlichen Haushalten kommen zurzeit (noch) historisch niedrige Zinssätze zugute. Steigen aber die Zinssätze in der Zukunft an, etwa weil die Kreditwürdigkeit des Staates leidet, dann kann sich die Zinslast ohne weiteres verdoppeln. Dass dies innerhalb kurzer Zeit geschehen kann, mussten Griechenland, Italien, Spanien und Portugal schon leidvoll erfahren. Selbst Irland, das bis zum Ausbruch der Krise mit einem niedrigen Schuldenstand glänzte, wurde von den Finanzmärkten brutal abgestraft. Doch auch Deutschland ist vor einer derartigen Entwicklung nicht gefeit, wenn die Staatsverschuldung ausufert. Deutschland aber ist ein Land, das im Vergleich zu den meisten anderen Industrieländern durch die demographische Alterung eine besondere Belastung zu tragen hat. Dies hat zwei Gründe: Erstens altert Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern besonders schnell, weil die Geburtenraten seit nunmehr 40 Jahren extrem niedrig sind. Zweitens besitzt Deutschland ein relativ großzügiges soziales Sicherungssystem, das demographisch anfällig ist. Zwar leisten sich beispielsweise die skandinavischen Staaten eine umfangreiche soziale Sicherung, doch ist ihre Bevölkerungsentwicklung aufgrund höherer Geburtenraten deutlich günstiger als die deutsche. Deutschland hat somit ein doppeltes Problem: Die Sozialausgaben drohen besonders stark anzusteigen, während die Fähigkeit zur Steigerung der Einnahmen begrenzt ist. Ein Schuldenstand in Höhe von 160% des BIP im Jahr 2030 liegt nach Schätzungen des ZEW im Bereich des Möglichen.[1]

Nur kurzfristig erscheint die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in einem günstigen Licht. So ist die Staatsausgabenquote Deutschlands im letzten Konjunkturzyklus zwar von 48,5 (im Jahr 2005) auf 44% (im Jahr 2008) zurückgegangen. Entsprechend ist auch die Neuverschuldung zurückgegangen. Dieser Rückgang war jedoch zu einem großen Teil konjunkturell bedingt. Die Sozialausgaben – mit rund zwei Dritteln der größte Teil der Staatsausgaben – sind auch im Boom nicht gesunken, sondern bloß langsamer angewachsen als das Sozialprodukt. Günstig wirkte sich vor allem der Rückgang der Arbeitslosigkeit aus, der die Ausgaben der Bundesagentur von 2005 auf 2007 um 17 Milliarden schrumpfen ließ. In der Rentenversicherung konnten die Ausgaben durch Riesterfaktor und Nachhaltigkeitsfaktor vorübergehend begrenzt werden.

Eine zentrale Rolle für die mittel- und langfristige Stabilität der öffentlichen Haushalte kommt der Entwicklung der sozialen Sicherung zu. Diese Entwicklung birgt größere Haushaltsrisiken als die Konjunkturprogramme und die Finanzmarktstabilisierung. Die Agenda 2010 war ein mutiger Versuch, angesichts der besonders dramatischen demographischen Alterung Deutschlands eine Lösung zu finden. Jedoch wurden die Reformen an vielen Stellen verwässert.

- In der Rentenpolitik wurde die »Rente mit 67« halbherzig umgesetzt. Außerdem wurde der Riesterfaktor ausgesetzt.
- In der Arbeitsmarktpolitik wurde die Bezugsdauer des ALG I für ältere Arbeitnehmer wieder erhöht; auch die aktive Arbeitsmarktpolitik wird trotz der ungünstigen Evaluationsergebnisse auf immer noch hohem Niveau weitergeführt.
- In der Sozialpolitik liegen die Ausgaben für die Grundsicherung weit über denen vor der Hartz-IV-Reform. Trotzdem steigt der gesellschaftliche Druck zugunsten zusätzlicher Leistungen. Als Folge wurden die Bedarfssätze für Kinder zwischen 6 und 14 Jahren angehoben.
- In der Kranken- und Pflegeversicherung schließlich ist eine Stabilisierung trotz zahlreicher »Reformen« überhaupt nicht absehbar. Stattdessen steigen dort die Beitragssätze beschleunigt weiter.

Die Ausgabendynamik der Sozialversicherung wird weitere Erhöhungen der Beitragssätze in der Größenordnung von gut 6 Prozentpunkten erforderlich machen. Dieser Anstieg setzt sich wie folgt zusammen. In der Rentenversicherung wird der Beitragssatz im günstigsten Fall um 2% steigen, während gleichzeitig die Belastung des Bundeshaushalts durch den Bundeszuschuss wächst. In der gesetzlichen Krankenversicherung kommt zur demographischen Alterung noch die Einführung neuer Behandlungsmöglichkeiten hinzu, so dass auch hier mit einem Anstieg des Beitragssatzes um mehrere Prozentpunkte zu rechnen ist. In der Pflegeversicherung muss mit einer Verdopplung der Beitragssätze gerechnet werden. Die zunehmende Steuerfinanzierung der Sozialbeiträge, zuletzt in der Krankenversicherung beschlossen, ist kein Ausweg, sondern reine Augenwischerei zur Vertuschung der Belastungen.

Andererseits sind die Möglichkeiten der Einnahmeerzielung begrenzt. Die Staatseinnahmen lassen sich in einer offenen Volkswirtschaft durch Erhöhung von Beitrags- und Steuersätzen nicht beliebig steigern – zumindest nicht ohne erhebliche Einbußen an wirtschaftlicher Leistung.

Die Konjunkturpolitik im Allgemeinen und das zweite Konjunkturpaket im Besonderen stellen eine erhebliche zusätzliche Belastung der öffentlichen Haushalte dar. Diese mag in der außergewöhnlichen Situation angemessen sein. Jedoch kommt es entscheidend darauf an, ob es im Zuge des nächsten wirtschaftlichen Aufschwungs gelingt, die Verschuldung wieder zu begrenzen und eine nachhaltige Kon-

[1] Vgl. ZEWnews 10/2005. Diese Schätzung ist zwar schon einige Jahre alt, hat aber nichts von ihrer Aktualität eingebüßt. Sie berücksichtigt zwar nicht die günstige wirtschaftliche Entwicklung der Jahre 2006–2008, aber auch nicht die Finanzkrise.

solidierung der öffentlichen Haushalte einzuleiten. Andernfalls droht auch Deutschland eine Spirale aus steigender Verschuldung und Verlust der Kreditwürdigkeit.

Diese Mahnung ist besonders wichtig, da angesichts des Bankenrettungsplans weitere Staatsausgaben gefordert werden nach dem Motto: »den Banken werden Milliarden geschenkt und den ALG-II-Empfängern wird eine Erhöhung der Regelsätze verwehrt.« Ein ähnliches Argument wird zugunsten von Interventionen zur Rettung einzelner Industrieunternehmen bemüht. Diese populistischen Argumente verkennen dreierlei. Erstens wird nur ein Teil der »Bankenmilliarden« budgetwirksam, und zwar in dem Maße, in dem der Staat tatsächlich für Garantien einspringen muss. Zweitens werden die zweifellos erheblichen Summen nicht dauerhaft nötig sein, sondern nur einmalig anfallen. Drittens beträgt das Volumen der Sozialausgaben Jahr für Jahr 30% des Sozialprodukts – mithin rund 700 Mrd. € und das Jahr für Jahr. Es kann also überhaupt nicht davon die Rede sein, dass sozial Schwache oder Durchschnittsverdiener leer ausgehen.

Die wesentlichen Gefahren des zweiten Konjunkturpakets und weiterer Beschlüsse bestehen demnach darin, dass einige der Maßnahmen nicht bloß vorübergehende Ausgabenerhöhungen darstellen, sondern eine anhaltende Erhöhung von Staatsausgaben bewirken – seien es strukturpolitische oder soziale »Wohltaten«. Dies würde die dringend erforderliche Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, die nach der Rezession auf der Tagesordnung steht, bedrohen.