

Fehr, Hans; Scherf, Wolfgang; Eilfort, Michael; Raddatz, Guido

Article

Haushaltskonsolidierung: Sollte mit dem Ausstieg aus der Verschuldung erst nach Überwindung der Krise begonnen werden?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Fehr, Hans; Scherf, Wolfgang; Eilfort, Michael; Raddatz, Guido (2009) : Haushaltskonsolidierung: Sollte mit dem Ausstieg aus der Verschuldung erst nach Überwindung der Krise begonnen werden?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 62, Iss. 21, pp. 3-12

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164738>

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.

Haushaltskonsolidierung: Sollte mit dem Ausstieg aus der Verschuldung erst nach Überwindung der Krise begonnen werden?

Die gegenwärtige Finanzkrise und die zu ihrer Eindämmung verabschiedeten staatlichen Hilfsprogramme treiben die Staatsschulden in die Höhe. Ist diese Ausweitung des Staatsdefizits ökonomisch sinnvoll?

Mit Steuersenkungen kann die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht gelingen!

Die neue Bundesregierung will laut Koalitionsvertrag »einen nachhaltigen Kurs der Sparsamkeit, der Transparenz der öffentlichen Finanzen und der verlässlichen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte verfolgen.« Insbesondere bekennt sie sich dazu, die noch von der alten Regierung im Grundgesetz verankerte Schuldenregel einzuhalten, nach der ab 2016 der Bund und bis 2020 auch die Länder nahezu ausgeglichene Haushalte vorzulegen haben. Gleichzeitig werden jedoch im Koalitionsvertrag umfassende Steuerentlastungen angekündigt. Noch im Dezember soll mit dem »Wachstumsbeschleunigungsgesetz« das dritte Konjunkturprogramm innerhalb eines Jahres verabschiedet werden. Das Paket enthält steuerliche Erleichterungen für Familien, Hotelbesitzer Unternehmen und Erben, welche sich ab 1. Januar 2010 auf jährlich rund 8,4 Mrd. € summieren. Für 2011 ist eine grundlegende Einkommensteuerreform mit Übergang zu einem Stufentarif geplant, welche zu weiteren Steuerausfällen von 24 Mrd. € jährlich führen würde. Ab 2013 soll es mit dem so genannten Betreuungsgeld zusätzliche Leistungen für Familien geben. Wie passt das zusammen, wenn bislang Maßnahmen zur Eindämmung der Ausgaben nicht einmal andiskutiert werden? Bereits mit den beschlossenen Konjunkturpaketen I und II der alten Bundesregierung steigt das Defizit allein des Bundes 2009 bzw. 2010 auf rund 50 Mrd. € bzw. 86 Mrd. € an. Mit den angekündigten Entlastungen würde sich folglich das strukturelle Defizit des Bundes ab 2011 von rund 40 auf 70 Mrd. € erhöhen. Kann die angestrebte Konsolidierung mit Steuersenkungen auf Pump gelingen? Welche Wachstumswirkungen kann man von den angekündigten Maß-

nahmen erwarten? Ist der mittelfristige Abbau der strukturellen Verschuldung überhaupt notwendig oder sollte man ihn nicht erst einmal aufschieben?

Schuldenbremse muss beibehalten werden

Die letzte Frage lässt sich vermutlich am einfachsten beantworten. Die gegenwärtige Finanzkrise liefert keine stichhaltige Begründung dafür, den Abbau der Staatsverschuldung aufzuschieben. Mit der so genannten Schuldenbremse haben sich Bund und Länder nach langer Diskussion verpflichtet, auf mittlere Sicht ausgeglichene Haushalte vorzulegen. Ausgangspunkt für diese Selbstbeschränkung war die Überlegung, dass in der Vergangenheit weder der Artikel 115 des Grundgesetzes noch der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt den stetigen Anstieg der Staatsverschuldung bremsen konnten. Die zunehmende Verschuldung belastet jedoch künftige Generationen und schränkt die Handlungsspielräume künftiger Regierungen immer weiter ein. Gerade vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Belastungen infolge der alternden Bevölkerung ist deshalb ein Abbau der Verschuldung dringend angesagt. An dieser Grundüberlegung ändert auch die aktuelle Finanzkrise nichts. Es spricht sogar einiges dafür, dass mit einer derartigen Konsolidierungsstrategie auch die kurzfristigen Wachstumskräfte gestärkt werden. Denn eine glaubwürdige Politik kann die Erwartungen des privaten Sektors in positiver Richtung beeinflussen. Inzwischen liegen verschiedene empirische Untersuchungen zu den so genannten »nicht-keynesianischen Effekten« der Budgetpolitik vor, vgl. etwa den Überblick in Briotti (2005). Dabei zeigt sich, dass eine auf mittelfristigen Budgetausgleich ausgerichtete Fi-



Hans Fehr*

* Prof. Dr. Hans Fehr ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität Würzburg.

nanzpolitik durchaus positive Wachstumsimpulse induzieren kann. Das mittelfristige Ziel einer Haushaltskonsolidierung bis 2016 bzw. 2020 ist daher bei Ökonomen weitgehend unumstritten. Die zentrale Frage ist jedoch, wie es am besten erreicht werden kann und wie die von der Regierung anvisierten Maßnahmen einzuschätzen sind.

Kurzfristig kaum Spielraum für Finanzpolitik

Kurzfristig ist der Spielraum der neuen Regierung doch ziemlich beschränkt. Zum einen werden wir 2010 noch mit den Folgen der aktuellen Krise ausreichend beschäftigt sein. Zum anderen entfallen die Maßnahmen der alten Regierung erst im nächsten Jahr ihre volle Wirkung. Die – im Großen und Ganzen angemessenen – Konjunkturpakete I und II sowie die mit der Krise einhergehenden Steuerausfälle werden die Verschuldung im nächsten Jahr nach oben treiben. Ausgabenkürzungen sind in der gegenwärtigen unsicheren Situation sehr riskant und deshalb auch kaum zu empfehlen. Viel wäre schon gewonnen, wenn der bislang angepeilte Verschuldungsrahmen eingehalten werden könnte. Vor diesem Hintergrund ist die angekündigte Steuerentlastung durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz kontraproduktiv. Über finanzielle Wohltaten wie Kindergelderhöhungen werden sich die Begünstigten zwar freuen, eine positive Wachstumswirkung kann man davon jedoch kaum erwarten. Kurzfristig hätte man sich diese Ausgaben sparen können, mittelfristig wäre das Geld in besseren Kindergärten und Grundschulen effizienter investiert. Ähnliches gilt für die Absenkung des Umsatzsteuersatzes im Hotelgewerbe. Auch hier ist es schwer einzusehen, dass in diesem Bereich ein besonderer Handlungsbedarf vorliegt. Zumindest erscheinen die vorgebrachten Wettbewerbsüberlegungen kaum stichhaltig zu sein. Eigentlich sollte die Regierung anstreben, Ausnahmetatbestände bei der ermäßigten Umsatzsteuer zu beseitigen und nicht, wie nun beabsichtigt, neue zu schaffen. Eine langfristige Strategie ist jedenfalls bei diesen Maßnahmen kaum erkennbar. Man hat viel eher den Eindruck, dass damit einige Wahlversprechen für die eigene Klientel umgesetzt werden sollten.

Steuersenkungen weder sinnvoll noch notwendig

Doch der eigentliche Lackmoustest steht noch bevor, wenn sich ab 2011 die Konjunktur verbessert und der Gestaltungsraum für Politikreformen wieder größer wird. Gleich mehrere Gründe sprechen dafür, dass die Regierung dann auf die angekündigte Steuerreform verzichten sollte. Zunächst ist zu erwarten, dass von einer Steuersenkung auf Pump kaum messbare Wachstumseffekte ausgehen werden. Auerbach und Gale (2009) diskutieren verschiedene aktuelle Studien, welche sich mit der Wirkung von Steuersenkungen in den USA beschäftigen. Die quantitativen Ergebnisse dieser Ar-

beiten unterscheiden sich teilweise beträchtlich, so schwanken die Schätzungen für den Multiplikator des privaten Konsums von 0 bis 1,0 und darüber. Qualitativ zeigt sich aber sehr klar, dass die privaten Konsumausgaben besonders dann stark reagieren, wenn Steuersenkungen als permanent empfunden werden und wenn sie Liquiditätsengpässe bei den Haushalten vermindern. Beide Voraussetzungen sind in der gegenwärtigen Situation in Deutschland nicht gegeben. Erstens erscheint eine Politik der Steuersenkung angesichts der horrenden Verschuldung nicht als glaubwürdig. Die aufgestauten fiskalischen Kosten der Finanzkrise lösen sich leider nicht in Luft auf, sobald die Wirtschaft wieder auf vollen Touren läuft. Zweitens ist in Deutschland die private Sparquote wesentlich höher als in den USA. Sie ist sogar in den zurückliegenden Monaten noch angestiegen. Von Liquiditätsengpässen kann folglich keine Rede sein. Was können wir also erwarten, wenn die Regierung ihre Steuersenkungspläne umsetzt? In einer aktuellen Studie charakterisieren Trabandt und Uhlig (2009) mit einem neoklassischen Wachstumsmodell die Laffer-Kurve für ausgewählte westeuropäische Länder sowie die USA. Ihre Simulationen für Deutschland ergeben eine langfristige Selbstfinanzierungsquote in Höhe von rund 50% bei Lohnsteuersenkungen. Die Steuerreform würde danach ein zusätzliches Loch von 12 Mrd. € aufreißen und einen ausgeglichenen Haushalt in weite Ferne rücken. Damit steigt die Gefahr, dass die Regierung, wie bereits andiskutiert, mit Hilfe von Schattenhaushalten die Schuldenbremse zu umgehen versucht. Dies wäre natürlich ganz fatal.

Neben dem Verweis auf die schwachen Selbstfinanzierungs- und Wachstumseffekte kann man aber auch die grundsätzliche Frage aufwerfen, warum überhaupt die Steuern reduziert werden sollten. In Deutschland ist die Staatsquote zwischen 1997 und 2008 (also vor der Finanzkrise) von 48,4 auf 43,9% also um rund 4,5 Prozentpunkte gefallen. Dies ist umso bemerkenswerter, weil im selben Zeitraum die staatlichen Aktivitäten in anderen hochentwickelten Industrieländern ausgeweitet wurden. Vergleicht man den Staatsanteil am BIP, dann ist Großbritannien inzwischen interventionistischer als die Bundesrepublik! Erst kürzlich wurde Deutschland in einer OECD-Studie positiv hervorgehoben, weil der Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst sowie die Kosten für öffentliche Dienstleistungen deutlich unter dem OECD-Schnitt liegen. Gleichzeitig weist die Bundesrepublik im internationalen Vergleich eine niedrige Steuerquote aus. Im Jahr 2007 belegte Deutschland mit 23,0% innerhalb der EU-Staaten der OECD den fünften Platz. Nicht zuletzt die rot-grüne Steuerreform, welche den Spitzensteuersatz von 53 auf 42% und den Eingangssteuersatz von 25,9 auf 14% zurückgeführt hat, ist dafür verantwortlich. Aufgrund der Finanzkrise wird die Steuerquote auch ohne Reform weiter fallen. Aktuelle Prognosen gehen davon aus, dass sie bis 2013 nicht über 22% ansteigen wird. Letzteres liegt natürlich auch daran, dass mit den Konjunkturpaketen I und II be-

reits Tarifanpassungen in die Wege geleitet wurden und die Regierung mit der Wiedereinführung der Entfernungspauschale sowie der verbesserten steuerlichen Absetzbarkeit von Krankenkassenbeiträgen bereits zu spürbaren Entlastungen der Bürger gezwungen wurde. Dies relativiert übrigens auch den immer wieder angeführten Hinweis auf die kalte Progression. Wäre deren Wirkung wirklich so gravierend, dann müsste sich dies auch in den Steuerquoten niederschlagen. Eine umfassende Steuerreform mit weiteren Steuersenkungen ist daher weder notwendig noch hilfreich, sie wirkt sogar kontraproduktiv im Hinblick auf das Ziel der Haushaltskonsolidierung.

Was ist zu tun?

Will man das Ziel der Haushaltskonsolidierung bis 2016 wirklich ernsthaft erreichen, kommt man um Kürzungen von Ausgaben nicht herum. Eine glaubwürdige Politik sollte erst einmal deutlich machen, wo mit Kürzungen zu rechnen ist. Erfahrungsgemäß sollten diese möglichst breit angelegt werden. Subventionen und Finanzhilfen sind seit Jahren im Zentrum der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung. Als Ministerpräsidenten konnten sich Herr Koch und Herr Steinbrück 2003 auf eine Streichungsliste verständigen, welche zumindest in Teilen danach auch umgesetzt wurde. Warum sollte etwas ähnliches nicht auch nach 2011 möglich sein? Boss und Rosenschon (2008) listen in ihrem aktuellen Subventionsbericht Steuervergünstigungen und Finanzhilfen in Höhe von rund 6% des BIP auf. Hier ist es vermutlich am ehesten möglich, mit der »Rasenmähermethode« eine Kürzung durchzusetzen. Daneben besteht ein dringender Handlungsbedarf vor allem bei den Sozialversicherungssystemen. So sollte möglichst schnell die Sicherungsgarantie für Renten wieder aufgehoben werden. Wenn in Krisenzeiten die Löhne sinken, dann muss dies auch auf die Rentenleistungen übertragen werden können. Mit den Rentenreformen 2001 und 2004 wurde eine tragfähige Finanzierung der künftigen Rentenleistungen gefunden. Die zuletzt beschlossenen Rentengarantien höhlen diesen Ausgleich jedoch aus und verschieben die Stabilisierung der Beitragssätze in die Zukunft. Wie die Staatsverschuldung erhöht auch diese Politik die Belastungen für junge und künftige Generationen. Ähnliches gilt für den Gesundheits- und Pflegebereich, wo mit verbesserten Anreizen für Krankenkassen, Pharmaindustrie und Apotheken eine Kostendämpfung erwirkt werden muss. Falls dies nicht möglich ist, bleiben nur Leistungskürzungen.

Gelingt es nicht die Ausgaben einzudämmen, sind Steuererhöhungen unvermeidlich. Am wenigsten schädlich wäre wohl die Erhöhung von Steuern auf Energie und Grundbesitz. Auch bei den ermäßigten Umsatzsteuersätzen gäbe es vermutlich Spielräume nach oben. Allzu euphorisch sollte man diese Perspektive jedoch nicht einschätzen. Denn

die Verteilungswirkungen dieser Steuern sind höchst unerfreulich. Deshalb würde die politische Durchsetzung Kraft kosten. Eine Anhebung der Spitzensteuersätze wäre zwar viel populärer, aber der tatsächliche Aufkommenszuwachs bliebe bescheiden. Folglich ist der Weg der Ausgabenkürzungen vorzuziehen. Es ist zu hoffen, dass sich bei der neuen Regierung soviel Realitätssinn einstellt und sie sich in diese Richtung bewegen wird.

Literatur

- Auerbach, A.J. und W.G. Gale (2009), »Activist Fiscal Policy to Stabilize Economic Activity«, University of California, mimeo.
Boss, A. und A. Rosenschon (2008), »Der Kieler Subventionsbericht – Eine Aktualisierung«, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 452/453, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
Briotti, M.G. (2005), »Economic Reactions to Public Finance Consolidation: A Survey of the Literature«, Occasional Paper Series No. 38, Europäische Zentralbank, Frankfurt.
Trabandt, M. und H. Uhlig (2009), »How Far are we from the Slippery Slope? The Laffer Curve Revisited«, NBER Working Paper No. 15343, Cambridge.



Wolfgang Scherf*

Finanzpolitik zwischen Wirtschaftskrise und Schuldenbremse

Angesichts der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise ist Konjunkturpolitik wieder gefragt. Der Staat soll den Absturz in eine tiefgreifende und langanhaltende Rezession aufhalten und einem Aufschwung den Weg bereiten. Andererseits schrecken die damit verbundenen Staatsdefizite. Sie scheinen die Einhaltung der gerade erst im Grundgesetz festgelegten *Schuldenbremse* zu gefährden. Aus der Perspektive einer richtig verstandenen antizyklischen Finanzpolitik ist der momentan expansive Kurs allerdings durchaus mit dem Ziel der mittelfristigen Haushaltskonsolidierung vereinbar.

Konjunkturbedingte, antizyklische und strukturelle Defizite

Antizyklische Finanzpolitik umfasst zwei Komponenten, die oftmals nicht exakt auseinandergehalten werden. (1) Die *passive Stabilisierung* setzt auf die automatischen Stabilisatoren. Sie wirken, wenn der Staat in der Rezession seine Ausgaben für Güter und Dienste relativ zum Produktionspotential aufrechterhält und die konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben in den öffentlichen Haushalten (inklusive der Sozialversicherungen) in Kauf nimmt. Passive Stabilisierung erfordert also die Akzeptanz *konjunkturbedingter* Defizite. (2) Die automatischen Stabilisatoren bremsen den Abschwung, führen die Wirtschaft aber nicht zur Normalauslastung zurück. Hierzu bedarf es zusätzlich einer *aktiven Stabilisierung* mittels expansiv wirkender Ausgabenerhöhungen oder Steuersenkungen. Der Staat legt also Konjunkturprogramme auf, deren Finanzierung zunächst einen wei-

teren Einsatz der Staatsverschuldung, ein *deficit spending*, erfordert.

Die entsprechenden Haushaltsfehlbeträge sind Teil der konjunkturellen Verschuldung, werden aber zur korrekten Unterscheidung vom konjunkturbedingten Defizit als *antizyklisches* Defizit bezeichnet. Dieser Begriff macht deutlich, dass der Staat über die automatischen Stabilisatoren hinaus auf eine Erhöhung der staatlichen Nachfrage relativ zum Produktionspotential sowie auf eine Anregung der privaten Konsum- und Investitionsnachfrage hinwirkt. Da die Notwendigkeit antizyklischer Defizite bei Normalauslastung der Produktionskapazitäten entfällt, stehen sie prinzipiell genauso wenig im Widerspruch zu einem zyklischen Budgetausgleich wie die konjunkturbedingten Defizite.

Der konjunkturelle Charakter kreditfinanzierter stabilitätspolitischer Maßnahmen wird freilich nicht mehr richtig gesehen, wenn man nur zwei Defizitkomponenten – das konjunkturbedingte und das *strukturelle* Defizit – unterscheidet. Dieser Fehler prägt die Debatte über die Staatsverschuldung seit langem und ist mit verantwortlich für die Geringschätzung der Erfolgsaussichten einer aktiven Stabilitätspolitik. Selbst die Wirtschaftsforschungsinstitute verwechseln antizyklische mit strukturellen Defiziten: »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« (Gemeinschaftsdiagnose 2009-01, S. 74). Diese Einschätzung trifft nicht zu. Das strukturelle Defizit umfasst nur den überkonjunkturellen Teil der Neuverschuldung, der auch bei Normalauslastung vorliegen würde, aber nicht die Kreditaufnahme für zeitlich begrenzte antizyklische Maßnahmen. Das so verstandene strukturelle Defizit gilt allgemein als konsolidierungsbedürftig, was aber nicht heißt, dass es ohne Rücksicht auf die Konjunkturlage abgebaut werden kann.

Die Einrechnung der auf Konjunkturprogramme zurückgehenden Verschuldung in das strukturelle Defizit hat fatale Konsequenzen. Zum einen wird der Konsolidierungsbedarf hierdurch zu hoch ausgewiesen, zum anderen wird der Blick für die erheblichen Selbstfinanzierungseffekte antizyklischer Finanzpolitik verstellt. Daraus resultiert generell die Tendenz, die Erfolgsaussichten der Konjunkturpolitik zu unterschätzen und ihre Kosten zu überschätzen. In der Folge wird viel zu früh die Forderung laut, endlich auf die Schuldenbremse zu treten, um die staatliche Handlungsfähigkeit wieder herzustellen und zukünftigen Generationen unzumutbare Lasten zu ersparen. Solche Argumente finden in Politik und Medien großen Zuspruch, gehen aber an den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhängen vorbei.

* Prof. Dr. Wolfgang Scherf ist Inhaber der Professur für Öffentliche Finanzen an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

Selbstfinanzierungseffekte einer antizyklischen Finanzpolitik

Die aktive Stabilisierung mittels kreditfinanzierter antizyklischer Maßnahmen ist vor dem Hintergrund der automatischen Stabilisatoren und der bereits existierenden konjunkturbedingten und eventuell auch strukturellen Defizite zu sehen. Die passive Stabilisierung begrenzt die negativen Einkommens- und Beschäftigungseffekte eines Nachfrageausfalls im privaten Sektor, weil der Staat nicht selbst durch Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen zur Unterauslastung des Produktionspotentials beiträgt. Der Stabilisierungsbeitrag des konjunkturbedingten Defizits besteht in dem höheren Niveau von Produktion und Beschäftigung im Vergleich zu einer *Parallelpolitik*.

Die passive Stabilisierung bildet die Basis für weitergehende Bemühungen. Antizyklische Politik will zudem durch diskretionäre Maßnahmen expansive Impulse setzen und aktiv zur konjunkturellen Erholung beitragen. Der Staat muss dann seine Ausgaben für Güter und Dienste relativ zum Produktionspotential erhöhen, über Steuersenkungen und andere Fördermaßnahmen die private Nachfrage anregen und zunächst ein zusätzliches antizyklisches Defizit eingehen. Alle hieraus resultierenden Einkommens- und Beschäftigungseffekte sowie die Rückwirkungen auf die öffentlichen Haushalte sind den Kosten der aktiven Stabilisierung gegenüberzustellen, wenn man deren Gesamtwirkung zutreffend beurteilen will.

Dieser zentrale Aspekt bedarf der Erläuterung. In der Rezession unterschreitet das tatsächliche Sozialprodukt das Produktionspotential, und der öffentliche Haushalt ist schon im Minus. Der Staat versucht nun, die Outputlücke mittels expansiver Konjunkturprogramme zu schließen, z.B. durch vorgezogene und vermehrte öffentliche Investitionen. Die Mehrausgaben erfordern zunächst ein antizyklisches Defizit in gleicher Höhe. Im hierdurch angestoßenen Multiplikatorprozess kommt es jedoch zu einem Anstieg des Sozialprodukts. Daraus resultieren Mehreinnahmen und Ausgabensparnisse des Staates, die das antizyklische Defizit wieder reduzieren.

Sowohl die ursprüngliche Erhöhung, als auch die spätere Verminderung der Neuverschuldung sind Folgen der antizyklischen Finanzpolitik. Daher müssen beide Effekte dem antizyklischen Defizit zugerechnet werden. Man darf einen finanzpolitisch induzierten Aufschwung also nicht von seinen Ursachen separieren, d.h. die Verbesserung der Haushaltslage im Aufschwung darf nicht als Abbau des konjunkturbedingten Defizits interpretiert und die antizyklische Verschuldung, die den Prozess in Gang gesetzt hat, kurzerhand dem strukturellen Defizit zugeschlagen werden.

Im Zuge eines finanzpolitisch bedingten Aufschwungs kann der Staat bezogen auf das antizyklische Defizit erhebliche Selbstfinanzierungseffekte erwarten. Bei hinreichend großem Multiplikator ist sogar eine Selbst- und Überkonsolidierung möglich. In Deutschland genügt bei einer Abgabenquote von rund 40% ein Multiplikator von etwa 2, um dem Staat Mehreinnahmen und Ausgabensparnisse zu verschaffen, die der anfänglichen antizyklischen Verschuldung entsprechen oder sogar darüber hinausgehen. Ein solches Schuldenparadox ist also keineswegs illusorisch. Es kommt allerdings darauf an, die antizyklischen Maßnahmen so auszuwählen und zu gestalten, dass die für eine Selbstkonsolidierung erforderliche Nachfragewirksamkeit praktisch erreicht wird.

Entscheidend sind in diesem Kontext die Primäreffekte der eingesetzten Instrumente. Öffentliche Investitionen schneiden diesbezüglich ordentlich ab, denn sie werden, abgesehen von eventuell erforderlichen Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken, in voller Höhe nachfragewirksam. Das unterscheidet sie von einfachen Steuersenkungen, die das verfügbare Einkommen erhöhen und nur nach Maßgabe der Konsumquote der Steuerpflichtigen zu Mehrausgaben führen. Noch besser geeignet sind freilich Instrumente, bei denen schon in der ersten Runde der staatliche Mitteleinsatz durch private Zusatzausgaben verstärkt wird. Das gilt beispielsweise für Investitionsprämien oder Abschreibungserleichterungen, wenn diese auf zusätzliche Investitionen konzentriert werden, aber auch für die Förderung der Sanierung und Modernisierung von Altbauten, die zudem vorwiegend der heimischen mittelständischen Wirtschaft zugute kommt.

Antizyklische Finanzpolitik und Abbau struktureller Defizite

Strukturelle Defizite, die auch in einer normal ausgelasteten Wirtschaft vorhanden wären, gelten als schädlich und konsolidierungsbedürftig. Das ist insoweit verständlich, als eine Neuverschuldung bei Vollbeschäftigung inflationär wirkt und daher gegen das Ziel der Preisniveaustabilität verstößt. Der Inflationsimpuls provoziert zudem einen Konflikt mit der Geldpolitik, der über Zinssteigerungen eine Verdrängung privater Investitionen herbeiführen und das Wachstum beeinträchtigen kann. Die problematischen Wirkungen ergeben sich allerdings nur, wenn keine freien Produktionskapazitäten vorliegen, und sie konzentrieren sich auf die Periode der Kreditaufnahme. Eine Korrektur durch diskretionären Abbau struktureller Defizite in späteren Perioden ist jedoch nicht unabhängig von der dann herrschenden Konjunkturlage Erfolg versprechend.

Der Grund liegt darin, dass das Schuldenparadox in der Rezession auch umgekehrt gilt. Daran scheitert der Versuch einer vorzeitigen Konsolidierung in der Krise. Sparpolitik via Ausgabenkürzung oder Steuererhöhung bleibt nicht folgenlos, sondern verschärft die Rezession auch dann, wenn sie nur das strukturelle Defizit treffen soll. Die Gesamtnachfrage wird geschwächt und ein negativer Multiplikatorprozess ausgelöst, in dessen Verlauf Sozialprodukt und Beschäftigung weiter sinken. Die Folge ist ein erneuter Rückgang der konjunkturabhängigen Einnahmen und ein Anstieg der entsprechenden Ausgaben. Der Staat reißt durch den Nachfrageausfall die Haushaltslöcher wieder auf, die er mittels reduzierter Ausgaben schließen wollte, so dass der Konsolidierungsversuch misslingt.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich wichtige Konsequenzen für die Stabilitätspolitik. Die verschiedenen Defizitarten bauen aufeinander auf. Somit setzt die passive und aktive Stabilisierung die vorläufige Akzeptanz struktureller Defizite voraus. Der Versuch einer Konsolidierung in der Rezession wirkt wie eine Parallelpolitik. Passive Stabilisierung und Abbau des strukturellen Defizits sind daher unvereinbar. Man kann nicht für automatische Stabilisatoren, also gegen eine Parallelpolitik, eintreten, und zugleich die Konsolidierung des strukturellen Defizits, also das Gegenteil, fordern. Erst recht schließen sich Haushaltskonsolidierung und aktive Stabilitätspolitik mittels antizyklischer Defizite aus. Ohne die bereits vorhandenen strukturellen und konjunkturbedingten Ausgangsdefizite in Kauf zu nehmen, lässt sich keine expansive Finanzpolitik betreiben.

Dieser Sachverhalt findet zu wenig Beachtung. Analysen der Fiskalpolitik betreffen regelmäßig nur die antizyklische Verschuldung, die aber nicht so genannt wird. Auf die übrigen Defizitkomponenten wird kaum eingegangen. Die mangelhafte Differenzierung zwischen den drei Defizitarten steht einer rationalen Finanzpolitik entgegen. Sie sorgt auch dafür, dass die gerade beschlossene Schuldenbremse mit den stabilitätspolitischen Erfordernissen nicht ohne weiteres vereinbar ist.

Die Problematik der Schuldenbremse

Die Schuldenbremse ist in Art. 109 (3) GG geregelt. Danach sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Der Bund darf sich in »normalen« Zeiten mit 0,35% des Bruttoinlandsprodukts verschulden, während die Länder keinen solchen Spielraum haben. Bund und Länder können Regelungen zur symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung vorsehen. Hinsichtlich dieser Aus-

nahmeklausel präzisiert Art 115 (2) GG, dass Abweichungen von der zulässigen Kreditaufnahme auf einem Kontrollkonto zu erfassen und konjunkturgerecht zurückzuführen sind, wenn sie 1,5% des Bruttoinlandsprodukts überschreiten.

Die Schuldenbremse intendiert einen Budgetausgleich über den Konjunkturzyklus hinweg, erlaubt aber kurzfristige Abweichungen. In einer Rezession sind Defizite zulässig, doch müssen sie in besseren Zeiten ausgeglichen werden. Das ist grundsätzlich zu begrüßen und entspricht der Konzeption einer antizyklischen Politik. Allerdings hängt das Ausmaß der konjunkturbedingten und antizyklischen Defizite, die zur Überwindung einer Wirtschaftskrise erforderlich sind, von der Länge und Tiefe der Rezession ab. Dies berücksichtigt die Schuldenbremse nicht. Vielmehr verlangt sie eine symmetrische Vorgehensweise bei Abweichungen und limitiert diese auch noch auf 1,5% des Bruttoinlandsprodukts. Das engt den Spielraum der Konjunkturpolitik allzu stark ein.

Wenn die Rezessionsphasen länger anhalten und kräftiger ausfallen als die Boomphasen, gibt es keine volle Symmetrie der konjunkturbedingten und antizyklischen Defizite und Überschüsse. Auf dem Kontrollkonto bleiben dann Defizite bestehen, die womöglich nie, jedenfalls nicht kurzfristig »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 Vollbeschäftigung abgebaut werden. Wann eine solche Situation gegeben ist und wie lange sie anhält, entscheidet über die Konsolidierungsmöglichkeiten, nicht ein politisch gewünschter fixer Zeitplan. Daher kann man nur hoffen, dass die Schuldenbremse in der finanzpolitischen Praxis hinreichend flexibel und unter Betonung des Wortes »konjunkturgerecht« gehandhabt wird. Ansonsten wird sie zu einem Hemmschuh der wirtschaftlichen Entwicklung, ohne den gewünschten Defizitabbau wirklich zu befördern.

Fazit

Die Selbstfinanzierungseffekte einer geschickt gestalteten antizyklischen Finanzpolitik erleichtern die Haushalts-

konsolidierung. Dahinter steckt die Binsenweisheit, dass nichts den Staatshaushalt so stark entlastet wie ein hohes wirtschaftliches Wachstum. Allerdings fällt Wachstum in der Wirtschaftskrise nicht vom Himmel, sondern muss durch aktive Politik erst stimuliert werden. Die vorübergehend notwendigen zusätzlichen Defizite sind also Voraussetzung für eine nachfolgende wirtschaftliche und fiskalische Erholung. Der vorzeitige Tritt auf die Schuldenbremse gefährdet beides. Daher ist eine konjunkturpolitisch flexible Auslegung der prinzipiell sinnvollen, aber viel zu rigide konzipierten neuen Schuldengrenze zu empfehlen.



Michael Eilfort*



Guido Raddatz**

Keynes ist keine Einbahnstraße! Sofort mit dem Einstieg in die Haushaltskonsolidierung beginnen

*»Sparen heißt, Geld, das man hat, nicht auszugeben. Bei uns geht es aber darum, Geld, das wir nicht haben, nicht auszugeben, und das nennt man Realismus. In der Sprache der Mengenlehre: Wenn aus der Kasse, in der 100 € sind, 300 € entnommen werden, dann muss man erst wieder 200 € in die Kasse hineintun, damit nichts in ihr ist.«
(Manfred Rommel)*

Die Politikverirrung beginnt mit der Begriffsverwirrung. Der frühere Stuttgarter Oberbürgermeister Rommel hat trefflich beschrieben, was es heute mit dem angeblichen »Sparen« bzw. dem die Tatsachen noch eleganter verhüllenden »Konsolidieren« auf sich hat: Nichts. Kaum etwas bringt dies drastischer auf den Punkt als die Entwicklung der öffentlichen Haushalte 2007 und 2008.

2007 hatte die Große Koalition selbsternannter »Konsolidierer« die historische Chance, den ersten ausgeglichenen Bundeshaushalt nach über 40 Jahren zu präsentieren. Bei allen Steuerquellen fielen frühere Rekordmarken, die Mehrwertsteuer wurde um 3 Prozentpunkte erhöht. Die Gelegenheit wurde verpasst, weil Konsolidierung nur über die Einnahmeseite erfolgte und durch erhöhte Ausgaben einmal mehr konterkariert wurde: Je mehr Geld der Staat hat, desto mehr hat er zu wenig. Von Keynes sprach 2007 niemand. Stattdessen hat damals Bundesfinanzminister Steinbrück Schaubilder präsentiert, nach denen Deutschland bis 2011 ausgeglichene Haushalte präsentieren werde, bei natürlich stetigem, kraftvollem Wachstum.

* Prof. Dr. Michael Eilfort ist Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

** Dr. Guido Raddatz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Bedauerlicherweise hielt sich die Konjunktur nicht an das Steinbrück-Szenario. Völlig überraschend kam es zu einer Wirtschaftskrise. Die allerdings fiel dann, in Verbindung mit der Finanzkrise, so drastisch aus, dass die Bundeskanzlerin im Herbst 2009 durchaus zu Recht sagt, man dürfe jetzt nicht »sparen, sparen, sparen«. Genauo richtig lag Bundesfinanzminister Eichel 2001 mit seiner Warnung vor »prozyklischem Sparen«. Plötzlich ist Keynes in aller Munde, wenn es um die Begründung des Geldausgebens geht. Weder Rot-Grün noch Schwarz-Rot hatten aber zuvor in guter Zeit gespart, um in der Not zu haben. Stattdessen hatte vor allem die Große Koalition in guter Zeit milliardenschwere dauerhafte Ausgabenverpflichtungen neu beschlossen.

All das muss an dieser Stelle ausführlich in Erinnerung gerufen werden, obwohl es sich um vermeintlich vergessene Milch handelt: Denn die Politik schließt im schwierigen Winter 2009/2010 erneut Wetten auf die Vergesslichkeit von Fachwelt, Medien und Öffentlichkeit ab. »Nur jetzt nicht, aber morgen sparen wir dann«: Genau diese Einstellung über Jahrzehnte hat das heutige Haushaltsproblem maßgeblich verursacht.

Gleichwohl ist nicht zu bestreiten, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise die öffentlichen Haushalte hart getroffen hat. Direkte Hilfs- und Rettungsmaßnahmen für den Bankensektor, diskretionäre Maßnahmen mit dem Ziel, die Konjunktur zu stabilisieren, und nicht zuletzt das Wirken der automatischen Stabilisatoren führen dazu, dass sich die Schere zwischen staatlichen Ausgaben und Einnahmen in den Jahren 2009 und 2010 weit öffnet. Für das kommende Jahr geht man von einem Finanzierungssaldo des Staates von rund 127 Mrd. € aus, was einer Defizitquote von ungefähr 5,2% des BIP entspräche.¹ Die negative Haushaltsentwicklung bei gleichzeitigem Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität spiegelt sich auch in der Entwicklung der Schuldenquote wider. Ausgehend von 65,9% des BIP im Jahr 2008 wird sie sich in großen Schritten weiter von der 60%-Grenze des Maastricht-Vertrages entfernen.²

Es ist allgemeiner Konsens, dass angesichts des gravierenden Ausmaßes der Finanz- und Wirtschaftskrise eine – zeitlich begrenzte – Ausweitung der staatlichen Haushaltsdefizite nicht nur unvermeidbar, sondern auch vom Grundsatz her ökonomisch sinnvoll ist, um die Nachfrageausfälle zumindest teilweise zu kompensieren. Dass zahlreiche Maßnahmen auch der Konjunkturprogramme nicht nur temporärer Natur waren, sondern dauerhaft zu einer Belastung des Staatshaushalts führen, ist hingegen kritisch zu sehen und

widerspricht der Grundidee konjunkturpolitischer Maßnahmen. Vor allem erhöhen dauerhaft wirksame Ausgabenerhöhungen das strukturelle Defizit (vgl. Raffelhüschen und Moog 2009; Deutsche Bundesbank 2009a). Nach Schätzungen des Finanzplanungsrates vom Sommer 2009 beläuft sich das strukturelle Defizit allein im Bundeshaushalt in den Jahren ab 2010 auf jährlich rund 1,6% des BIP.³ Aufgrund der neuen Schuldenbremse in Artikel 115 Abs. 2 GG muss dieses bis zum Jahr 2016 auf 0,35% des BIP zurückgefahren werden. Darüber hinaus müssen auch die Bundesländer ihre strukturellen Defizite vollständig abbauen, haben für den notwendigen Konsolidierungsprozess allerdings ein längeres Zeitfenster bis zum Jahr 2020.

Nachdem inzwischen die ersten Anzeichen auf eine Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung hindeuten, muss die neue Bundesregierung also schnell auf eine tragfähige Konsolidierungsstrategie hinarbeiten, um die Einnahmen und Ausgaben wieder stärker in Einklang zu bringen und das jährliche Defizit auf das von der Verfassung gebotene Niveau zu senken. Für den Bund bedeutet das, bereits in den kommenden Monaten die Weichen so zu stellen, dass ab 2011 entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen greifen können. Für eine möglichst zeitnahe Vorgehensweise sprechen mehrere Gründe. Zum einen ist davon auszugehen, dass ein sukzessiver Abbau des strukturellen Defizits über mehrere Jahre wachstumsverträglicher ist als ein plötzlicher Abbau in einem oder zwei großen Schritten – nicht zuletzt weil sich die Wirtschaftsakteure besser darauf einstellen können. Zum anderen könnte der alternative Plan, die Konsolidierungsbemühungen auf einen wie auch immer definierten Zeitpunkt »nach der Krise« zu verschieben, vor allem daran scheitern, dass es kein eindeutig definierbares Ende der Krise gibt.

Für eine rasche Konsolidierung sprechen darüber hinaus zwei weitere Gründe: Zum einen ist die Dimension des fiskalischen Problems größer, als es gemeinhin erscheint. Zum anderen beinhaltet der politische Prozess eine inhärente Tendenz hin zur Staatsverschuldung, die ein Aufschieben des Konsolidierungsprozesses unratsam erscheinen lässt.

Die Dimension und die Persistenz des Problems werden unterschätzt

Eine realistische Betrachtung des fiskalischen Status quo zeigt, dass beträchtliche Anstrengungen bei den staatlichen Leistungen und Ausgaben notwendig sind, um die Staatsverschuldung mittel- und langfristig in einem handhabbaren Umfang zu halten.

¹ Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2009). Im Sommer noch hat der Finanzplanungsrat das Defizit des Jahres 2010 sogar auf 132,5 Mrd. € bzw. 6% des BIP geschätzt.

² Die Deutsche Bundesbank (2009a) schließt einen Wert um 80% des BIP für das Jahr 2010 nicht aus. Zum 1. Oktober 2009 hat die Bundesregierung eine Schuldenquote von 74,2% des BIP an die Europäische Kommission gemeldet, vgl. Deutsche Bundesbank (2009b).

³ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009). Im Jahr 2010 entspricht das rund 39 Mrd. €.

Haushaltsdefizite erweitern zwar kurzfristig den Handlungsspielraum des Staates, auf Dauer schränken die daraus resultierenden Zinszahlungen jedoch die politische Handlungsfähigkeit beträchtlich ein. Betrachtet man den Gesamtstaat, so entfallen derzeit zwischen 11 und 12% der Steuereinnahmen auf Zinsausgaben (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2009, 57). Beim Bund machen die Zinsausgaben in Höhe von gut 40 Mrd. € fast 14% des gesamten Ausgabenvolumens bzw. 18,5% der für das Jahr 2009 erwarteten Steuereinnahmen aus (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2009, 97 f.). Verglichen mit früheren Jahren ist die gesamtstaatliche Zins-Steuerquote trotz der Rekordverschuldung derzeit zwar noch vergleichsweise niedrig, was vor allem dem historisch niedrigen Zinsniveau geschuldet ist. Kommt es in den nächsten Jahren jedoch zu Zinssteigerungen, verschärft sich die angespannte Haushaltslage zusätzlich.

Vor allem aber bildet die Staatsverschuldung nur einen Teil der fiskalischen Herausforderungen für den Staat ab. Schreibt man den fiskalischen Status quo unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung in die Zukunft fort, so lässt sich mittels der Generationenbilanzierung die zukünftige Entwicklung der öffentlichen Finanzen abschätzen. Entsprechende Berechnungen zeigen, dass neben der expliziten, in der Vergangenheit aufgelaufenen Staatsschuld noch eine sehr viel größere implizite Staatsschuld existiert (vgl. zum Folgenden Raffelhüschen und Moog 2008). Sie resultiert vor allem daraus, dass der Staat höhere Leistungsversprechen macht, als er auf Dauer bei Fortführung des Status quo aus Steuern und Sozialabgaben finanzieren kann, und beläuft sich derzeit auf rund 185% des BIP. Das entspricht in etwa dem 2,8-fachen des explizit ausgewiesenen Schuldenstandes und verdeutlicht, welche große finanzielle Lasten unsere Gesellschaft schon heute in die Zukunft verschiebt. Der Löwenanteil der impliziten Verschuldung entfällt auf die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung, die beide eine Nachhaltigkeitslücke von rund 100% des BIP ausweisen.⁴ Auch wenn durch zukünftige Beitragserhöhungen oder Leistungskürzungen in der Renten- und Krankenversicherung ein Teil der impliziten Verschuldung vom Grundsatz her relativ einfach »getilgt« werden kann, drohen langfristig erhebliche Rückwirkungen auf die Haushalte der Gebietskörperschaften und insbesondere den Bundeshaushalt. Diese lassen sich nach dem Stand der Dinge auch nicht mehr vollständig vermeiden – egal welche Reformschritte man in den Sozialversicherungen unternimmt –, sondern fallen nur stärker oder schwächer aus.

⁴ Hinzu kommt noch die Soziale Pflegeversicherung mit einer Nachhaltigkeitslücke von rund 33% des BIP. Bei den Gebietskörperschaften besteht hingegen trotz der Lasten aus den Pensionsverpflichtungen ein implizites Vermögen in Höhe von rund 48% des BIP.

Prognosen der Beitragssatzentwicklung zeigen, dass eine Finanzierung der Nachhaltigkeitslücken in den Sozialversicherungen allein über sukzessive Beitragserhöhungen vor dem Hintergrund der Kopplung an die Arbeitskosten unrealistisch ist. Würde er dennoch beschritten, wäre mit negativen Beschäftigungsfolgen und Unternehmensabwanderungen und – ceteris paribus – geringeren Steuereinnahmen zu rechnen. Der alternative Weg, die Nachhaltigkeitslücken durch Leistungsausgliederungen bzw. -kürzungen zu senken, würde ebenfalls einen Teil des Nachhaltigkeitsproblems lösen und ist daher ökonomisch auch geboten. Er ist allerdings für die Politik nicht besonders attraktiv, da er auf erhebliche Widerstände bei den betroffenen Interessengruppen stößt. Darüber hinaus lassen sich auch bei diesem Weg zusätzliche Belastungen für die bedürftigkeitsprüfenden steuerfinanzierten Transfersysteme nicht vollständig vermeiden. Bei der dritten Variante, den Steuerzuschüssen zur Deckung von Finanzierungslücken in den Sozialversicherungen, ist die Belastung der öffentlichen Haushalte am direktesten sichtbar.

Festzuhalten bleibt, dass von der beträchtlichen impliziten Staatsverschuldung zukünftig ein zunehmender Druck auf die Haushalte der Gebietskörperschaften ausgehen wird. Diese Entwicklung muss im Blick behalten werden, damit man den tatsächlichen Handlungsdruck nicht unterschätzt. Auch vor diesem Hintergrund wäre es eine gefährliche Strategie, die Konsolidierungsbemühungen auf die lange Bank zu schieben und den explizit ausgewiesenen Schuldenstand in Relation zum BIP stärker als unbedingt notwendig anwachsen zu lassen.

Die Anreizsituation der Politik berücksichtigen

Bei der Beurteilung, wie der Übergang vom konjunkturpolitisch sinnvollen deficit spending hin zu einer Konsolidierungsstrategie am besten erfolgen sollte und wann er begonnen werden muss, ist es sinnvoll, den Blick nicht nur auf die jüngste Krise zu richten, sondern die Historie der Staatsverschuldung der letzten Jahrzehnte mit zu berücksichtigen. Deren schon angedeutete Bilanz zeigt, dass das Instrument der Fiskalpolitik kaum einmal symmetrisch im Konjunkturzyklus eingesetzt wurde. Während in Rezessionszeiten ein steigendes Defizit von der Politik durchaus in Kauf genommen wird, fällt die anschließende Konsolidierung zu meist unter den Tisch oder zumindest viel zu schwach aus. Das hat auch der letzte Aufschwung vor dem Einsetzen der Finanz- und Wirtschaftskrise bestätigt. Echte Konsolidierung gelingt jedoch nur, wenn Keynes keine Einbahnstraße bleibt. Eine Ursache für die Asymmetrie realer Konjunkturpolitik ist der politische Prozess der Stimmenmaximierung. Während vermeintliche Wohltaten für einzelne Gruppeninteressen bei den Begünstigten gut ankommen, werden die finanziellen Lasten mehr oder weniger versteckt über höhere Steuern

auf die breite Allgemeinheit oder über höhere Schulden auf zukünftige Generationen verlagert. Nur vor diesem Erfahrungshintergrund mit dem Ablauf realer politischer Prozesse sind institutionelle Vorkehrungen wie der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt oder auch die neue Schuldenbremse im Grundgesetz überhaupt zu verstehen. Angesichts der Kreativität der Politik, immer wieder neue Gründe für zusätzliche Staatsschulden zu finden, sollten diese Regelungen ernst genommen und mit dem Konsolidierungsprozess möglichst früh begonnen werden.

Bleibt zum Schluss die Frage, wie konsolidiert werden sollte – über die Ausgaben- oder die Einnahmenseite. Die angeführten Argumente legen eine ausgabeseitige Strategie nahe, auf Steuererhöhungen sollte hingegen verzichtet werden. Denn zum einen drohen den Bürgern mittelfristig aus den Sozialversicherungssystemen ohnehin Abgabenerhöhungen; zum anderen würden Steuererhöhungen den Druck auf notwendige strukturelle Reformen auf der Ausgabenseite mildern – und die Erfahrung zeigt, dass die Politik, wenn überhaupt, nur unter großem Druck ökonomisch sinnvolle und wachstumsfördernde Reformen angeht. Steuererhöhungen als erster Schritt machen das Erreichen des Konsolidierungsziels hingegen sehr unwahrscheinlich. Deswegen sollte man ihnen keinesfalls das Wort reden!

Literatur

- Bundesministerium der Finanzen (2009), *Monatsbericht des BMF*, Oktober 2009, Berlin.
- Deutsche Bundesbank (2009a), »Öffentliche Finanzen«, *Monatsbericht* August 2009, Frankfurt am Main, 68–84.
- Deutsche Bundesbank (2009b), »Öffentliche Finanzen«, *Monatsbericht* Oktober 2009, Frankfurt am Main, 8–11.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2009), *Zögerliche Belebung – steigende Staatsschulden, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2009*, Essen.
- Raffelhüschen, B. und S. Moog (2009), *Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2009: Wirtschaftskrise trifft Tragfähigkeit*, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 108, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009), Vorrang für die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, Mitteilung für die Presse vom 8. Oktober 2009, Wiesbaden.