ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Heise, Arne

Working Paper

Deutsche Finanzpolitik zwischen Konsolidierung und Wachstum

Arbeitspapiere für Staatswissenschaft, No. 7

Provided in Cooperation with:
University of Hamburg, Department of Socioeconomics

Suggested Citation: Heise, Arne (2004) : Deutsche Finanzpolitik zwischen Konsolidierung und Wachstum, Arbeitspapiere für Staatswissenschaft, No. 7, Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik (HWP), Hamburg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/27075

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

Arbeitspapiere für STAATSWISSENSCHAFT

Nr. 7

Deutsche Finanzpolitik zwischen Konsolidierung und Wachstum

von

Arne Heise

März 2004

ISSN 1613-7000

Working Papers on ECONOMIC GOVERNANCE

Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik

HWP

Die Arbeitspapiere für STAATSWISSENSCHAFT/ Working Papers on ECONOMIC GOVERNANCE' werden in unregelmäßiger Folge vom Lehrstuhl ‚Finanzwissenschaften' an der HWP – HAMBURGER UNIVERSITÄT FÜR WIRTSCHAFT UND POLITIK ausschließlich in elektronischer Form herausgegeben:

Prof. Dr. Arne Heise
HWP
Von-Melle-Park 9

20146 Hamburg

Tel.: -49 40 42838 2209
e-mail: HeiseA@hwp-hamburg.de

Verzeichnis aller Arbeitspapiere und anderer Veröffentlichungen/ List of all working papers and other publications:
www.hwp-hamburg.de/fach/fg_vwl/DozentInnen/heise/Materials/heise-downlds.htm

Zusammenfassung:

Arne Heise
Deutsche Finanzpolitik zwischen Konsolidierung und Wachstum

Konsolidierung heißt das finanzpolitische Gebot der Stunde. Obwohl sich dies eigentlich auf den Schuldenstand der öffentlichen Gebietskörperschaften beziehen sollte, wird landläufig die Instrumentenvariable Defizitquote zum Ziel der Konsolidierung (‚Null-Defizit') erklärt. Zahlreiche jüngere Studien spüren dabei ‚nicht-keynesianische' Effekte einer Verringerung des strukturellen Defizits nach, d.h. positiver konjunktureller (kurzfristiger) Auswirkungen, wenn die Kürzungen nur hoch genug ausfallen und insbesondere durch Ausgabekürzungen, nicht aber Steuererhöhungen erreicht werden. In diesem Beitrag wird gezeigt, dass die empirische Evidenz eine andere Sprache spricht: Reduzierungen der strukturellen Defizite führten kurzfristig immer zu Wachstumseinbußen, langfristig sind diese negativen Effekte, die letztlich sogar dazu führen können, dass die Konsolidierung der Staatsschulden (als Anteil am BIP) vollständig misslingt, besonders groß, wenn die Konsolidierung hauptsächlich zulasten der öffentlichen Investitionen geht.

Arne Heise
German Fiscal Policy between Consolidation and Growth

Consolidation seems to be the needs of the present. Although this statement ought to refer to the debt situation of public finance, all too often it is the deficit ratio as an instrument variable which is taken as the target of consolidation ('zero-deficit'). Recent studies try to show 'non-keynesian results' of the reduction of structural deficits, i.e. positive short-term effects if the magnitude of fiscal retrenchment is only big enough and achieved by cutting public expenditure instead of increasing taxes. In this article empirical evidence from the European Union is put forward to counter such claims: reducing structural deficits has always had negative ('keynesian') effects in the short term and may even harm growth in the long term, if consolidation is focussed on cutting investment expenditures.

JEL code: I 11, I 16

Deutsche Finanzpolitik zwischen Konsolidierung und Wachstum

von Arne Heise

1. Spare in guten Zeiten …

Über Finanzpolitik ist in der letzten Zeit so viel geschrieben worden – weshalb also sollte es sich lohnen, sich ein weiteres Mal damit auseinander zu setzen? Die Antwort ist eigentlich ganz einfach: weil die (Wirtschaft-)Politik auch künftig gefordert ist, eine Finanzpolitik zu gestalten, die verschiedenen Anforderungen entsprechen muss. Sie muss dazu beitragen, die Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung in Deutschland (und Europa) zu verbessern. Sie muss außerdem die Bereitstellung jener öffentlichen Güter ermöglichen, die nicht der privaten Produktion überlassen bleiben können (z.B. die äußere und innere Sicherheit) oder sollen (z.B. Bildung, soziale Sicherheit). Schließlich muss sie allerdings auch darauf achten, künftige Generationen nicht übermäßig mit in Aussicht stehenden Zwangsabgaben (Steuern zur Finanzierung der Schuldentilgung und Zinszahlungen) zu belasten.

Wir kommen also um das Thema ‚Finanzpolitik' gar nicht herum, ob wir es wollen oder nicht. Mit der faktischen Aussetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts auf EU-Ebene (SWP) wird zusätzlicher Diskussionsstoff geboten, denn es ist noch völlig offen, ob dies zu einer weiteren Verschärfung (vgl. z.B. Peffekoven 2004 und Feldmann 2000) oder kompletten Revision des SWP führen wird (vgl. z.B. Bofinger 2004; von Hagen 2004; Welfens 2004). Viel wichtiger aber dürfte der Aspekt sein, dass eine verfehlte Finanzpolitik nicht nur mit unnötigen Wohlfahrtsverlusten für die Gesellschaft verbunden ist, sondern wesentlich zu jener fatalen Grundstimmung beiträgt, die gegenwärtig quer durch alle Parteilager hindurch alle Errungenschaften des typisch deutschen Kapitalismus (‚Modell Deutschland') infrage stellt.

Es soll im Folgenden gezeigt werden, dass die Finanzpolitik der 1990er Jahre zumindest zu einem nicht unerheblichen Teil jene Probleme – geringes Wachstum, hohe Arbeitslosigkeit und steigende Staatsverschuldung – erst geschaffen hat, die es zu lösen versprach. Damit konnten schließlich ‚zwei Fliegen mit einer Klappe' geschlagen werden: Einerseits entstand jener Legitimationsdruck[1] auf die spezifischen Bestandteile des ‚Modells Deutschland' – den regulierten Arbeitsmarkt, das Kollektivvertragssystem, die soziale Sicherung nach dem Bismarck-Typ und das gesamte Steuersystem –, den sich die Leistungseliten wünschten (vgl. Heise 1999; Heise 2003). Andererseits blieb die Finanzpolitik unbehelligt, schien sie doch grundsätzlich ihren Beitrag – einen Sparhaushalt nach dem anderen – zu leisten. Allenfalls wurde noch mehr von der gleichen Medizin gefordert.

2. Wieso Konsolidierung?

Im Rückblick auf die 1990er Jahre lässt sich wohl feststellen, dass es etwa so das *‚Jahrzehnt der Konsolidierung'* war, wie die 1980er Jahre als *‚monetaristisches Jahrzehnt'* bezeichnet wurden: So wie in den achtziger Jahren die Inflationsbekämpfung mittels restriktiver Geldpolitik die Top-Priorität der Wirtschaftspolitik zu sein schien – bei gleichzeitig steigender Arbeitslosigkeit! –, so stand in den neunziger Jahren die Rückführung der Staatsverschuldung ganz weit oben auf der politischen Agenda – bei weiter steigender Arbeitslosigkeit! Wie wohl die sprunghafte Zunahme der Verschuldung der öffentlichen

[1] Gelegentlich wird diese Bestimmung institutionellen Wandels als ‚soziales Lernen' (vgl. z.B. Hall 1993) bezeichnet.

Haushalte im Zuge der deutschen Einigung auf den ersten Blick als Begründung dieser Prioritätenverschiebung dienen könnte, so sehr würde doch ein solcher Erklärungsversuch übersehen, dass einerseits eine restriktive Haushaltspolitik bereits in den achtziger Jahren zu den herausragenden Merkmalen der Angebotspolitik der konservativ-liberalen Wirtschaftspolitik in den verschiedenen Kohl-Regierungen gehörte (vgl. z.B. Heise 2001a, S. 270f.), andererseits war diese Prioritätenverschiebung keineswegs ein Phänomen der deutschen Politiklandschaft, sondern wurde weltweit dominant. Wie so vieles in der globalen Welt nahm diese Entwicklung ihren Ausgangspunkt in den USA (vgl. Savage 1997), gelangte aber auch in Ländern wie Großbritannien zur Politik bestimmenden Hegemonie, deren Staatsschulden (als Anteil am Bruttoinlandsprodukt) sogar sanken.

Obwohl die mit steigender Verschuldung einhergehende Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte – dieser Zielkonflikt der öffentlichen Verschuldung zwischen der Schaffung zusätzlicher Handlungsspielräume in der *Gegenwart* (Verschuldung heute) und der Beschneidung von Handlungsspielräumen in der *Zukunft* (Tilgung und Zinszahlungen morgen) erzwingt eine politische Abwägung und erlaubt somit die Bestimmung einer ‚optimalen Schuldenstandshöhe' (als Anteil am BIP; vgl. Heise 2004) – keineswegs übersehen und gering geschätzt werden sollte, muss das ‚Konsolidierungsjahrzehnt' doch polit-ökonomisch gedeutet werden: Wenn ‚Konsolidierung' gesagt wurde, war die ‚Rückführung der allgemeinen staatlichen Aktivität' gemeint (vgl. Lübke 1988 und Stiglitz 2003: 47) – dies wird schon allein daran ersichtlich, dass ‚Konsolidierung' immer als ‚Senkung der Staatsausgaben', nicht aber als ‚Erhöhung der Steuern' buchstabiert wurde.[2] Wirkungsmächtig aber konnte die Prioritätenverschiebung erst richtig werden, als sich die Medien des Themas annahmen und begannen, ‚Staatsverschuldung' und ‚öffentliche Haushaltsdefizite' mit ‚unsolides Haushalten' zu konnotieren.[3] Damit verschob sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis (im Sinne von Wählerzustimmung) der politisch Verantwortlichen zusehends und machte eine Sparpolitik und das Erscheinungsbild des Finanzministers als ‚Sparkommissar' erforderlich.[4]

3. Was bedeutet Konsolidierung?

Der wissenschaftliche Umgang mit dem Begriff ‚Konsolidierung' muss als schludrig bezeichnet werden. Obwohl es eigentlich um die Stabilisierung oder gar Verminderung der Schuldenstandsquote gehen müsste – schließlich ist dies die Determinante der Zinslastquote (im Zusammenspiel mit der Verzinsung der öffentlichen Schuld) –, wird gewöhnlich die Neu-Verschuldungsquote (Defizitquote) als Maßstab einer Konsolidierung herangezogen. Von Konsolidierung wird dann gesprochen, wenn eine bestimmte *Größenordnung* der Reduktion

[2] Und es gab geradezu einen Boom an Veröffentlichungen, die zu zeigen versuchten, dass die gesamtwirtschaftlichen Effekte einer Konsolidierung mittels Ausgabenkürzung positiver ausfallen als im Falle einer Konsolidierung mittels Steuererhöhung; vgl. z.B. Giavazzi/Pagano (1990); Alesina et al. (1998); Perotti (1999); Alesina et al. (2002).

[3] Was häufig genug zu der skurilen Erscheinung führte (und führt), dass vorne auf den Politik- und Wirtschaftsseiten mancher Zeitung die Konsolidierungsnotwendigkeit herbei geschrieben wurde, während hinten auf den Seiten des Feuilletons und der Wissenschaft die Ausgabenkürzungen und deren langfristigen negativen Effekte beklagt wurden. Für eine Darlegung der medialen Mechanismen aus Sicht eines Insiders vgl. Rosenbaum (2004).

[4] Letztlich war es wohl auch die Differenz genau über diesen Punkt (‚mangelndes Mannschaftsspiel'), die zum Rücktritt von Oskar Lafontaine als Finanzminister zugunsten des ‚Sparkommissars' Hans Eichel im Jahr 1999 führte.

der strukturellen Defizitquote[5] (gewöhnlich um mindestens 2 Prozentpunkte im auf die Konsolidierungsbemühung folgenden Jahr) oder eine bestimmte *Persistenz* der Defizitreduktion (gewöhnlich 3 Prozentpunkte in den nächsten drei auf die Konsolidierungsbemühung folgenden Jahre) erreicht wird (vgl. z.B. Giudice et al. 2003). Die Fokussierung auf die Defizit-, statt der aus ökonomischen Sicht berechtigteren Schuldenstandsquote zeigt sich auch im allgegenwärtigen Ruf nach dem ‚Null-Defizit' als Richtschnur für eine ‚solide' Finanzpolitik, die gar in den EU-Stabilitäts- und Wachstumspakt eingegangen ist: Dort wird ein ‚nahezu ausgeglichener oder im Überschuss befindlicher Haushalt' (EGV Art. 104) in konjunktureller Normallage verlangt, die als Obergrenze festgelegte Schuldenstandsquote von 60 vH des jeweiligen nationalen BIPs hingegen spielt nur eine untergeordnete, nicht einmal in sich schlüssige Rolle: Eigentlich gibt sie als Endziel der Finanzpolitik[6] dem politisch Verantwortlichen den Instrumenteneinsatz (strukturelles Defizit als Instrumentenvariable bzw. als Zwischenziel) vor. Wenn aber auch in Zukunft mit gemäßigten inflationären Entwicklungen und einem – wenn auch geringen – Wirtschaftswachstum gerechnet werden kann, dann muss dies zwangsläufig eine Absage an ein ‚Null-Defizit' sein. Ansonsten würde die Schuldenstandsquote – die ja einen Quotient aus Schuldenstand und BIP bildet – zwangsläufig beständig (und in langer Frist auf Null!) fallen. Diese Aussicht mag erbaulich klingen, entspräche aber nicht der gewünschten Abwägung zwischen gegenwärtigen und zukünftigen Handlungsspielräumen der Finanzpolitik.

Diese Zusammenhänge sind zweifellos etwas verwirrend (komplex), und diese Verwirrung wird von den Null-Defizit-Verfechtern konsequent ausgenutzt: Indem das Instrument (Defizitquote) zum eigentlichen Konsolidierungsziel (Null-Defizit) gemacht wird, kann die vorgeblich ‚solide' Finanzpolitik dazu beitragen, die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen[7] derart zu gestalten, dass eine Dauerstagnation kaum noch zu vermeiden ist – und dies, ohne selbst unter Legitimationszwang zu geraten!

4. … dann hast Du in der Not auch nichts. Oder: Konsolidierung ohne Nebenfolgen?

Hier nun berühren wir in der Wissenschaft heftig umkämpftes Terrain: Muss nicht angesichts der Netto-Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik weit jenseits der 3-vH-Grenze des SWP (2002: 3,5 vH; 2003: 4,1 vH) überhaupt bestritten werden, dass Finanzminister Eichel (und die Landesfinanzminister) eine konsequente Sparpolitik betreibt? Leben wir nicht im Gegenteil immer noch über unsere Verhältnisse und handelt es sich bei den Sparprogrammen nicht um bloße Rhetorik? Wer so argumentiert, übersieht die

[5] Als ‚strukturelle Defizitquote' wird jener Anteil der Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte am BIP bezeichnet, der sich ergibt, wenn die tatsächlich beobachtbare Neuverschuldungsquote um konjunkturelle Faktoren (Mindereinnahmen oder Mehrausgaben, die sich aufgrund konjunktureller Erscheinungen ergeben) bereinigt wird. Die ‚strukturelle Defizitquote' gibt also die ‚aktive', diskretionäre Verschuldungsbereitschaft der öffentlichen Haushalte an.

[6] Wir können die 60 vH-Marke des SWP als (politisch) gewünschte, optimale Staatsschuldenquote interpretieren, deren mittelfristige (d.h. über den Konjunkturzyklus hinweg) Konstanz jenes Kriterium liefert, dass als ‚Nachhaltigkeit der Finanzpolitik' bezeichnet werden kann: Gelingt es einer Finanzpolitik nicht, diese Schuldenstandsquote zu erhalten, muss sie als nicht-nachhaltig – oder allgemeinverständlicher: unsolide – gelten.

[7] Natürlich ist der Einfluss der Finanzpolitik auf die Wirtschaftsentwicklung begrenzt. Neben den letztlich entscheidenden Aktivitäten der privaten Wirtschaftssubjekte (private Haushalte und Unternehmen) kommt es vor allem auf das Zusammenspiel von Geld-, Finanz- und Tarifpolitik an (vgl. z.B. Heise 2001b; Priewe 2002; Bartsch et al. 2002). Doch auch hier ist ‚vorgesorgt': Im Rahmen des so genannten monetaristischen Assignments sind auch diesen Politikbereichen restriktive Ausrichtungen vorgeschrieben.

Möglichkeit, dass zumindest kurzfristig die Wirtschaftsentwicklung durch eine Sparpolitik beeinträchtigt werden kann und somit der konjunkturelle Teil der Neuverschuldung ansteigt. In diesem Falle ist der Verstoß gegen den Stabilität- und Wachstumspakt nicht etwa das Ergebnis einer bockbeinig betriebenen Ausgabenexpansion, sondern die Folge der im Konjunkturtal einsetzenden ‚automatischen Stabilisatoren'.[8] Dieses als ‚keynesianisches Ergebnis' benannte kurzfristige Phänomen der Konsolidierung wird eigentlich grundsätzlich von keiner ökonomischen Theorieschule bestritten, wohl aber viel Sachverstand und empirisches Geschick darauf verwendet, gleichfalls ‚nicht-keynesianische Ergebnisse' der Konsolidierung zu erklären und als Resultat einer ‚geschickten' Konsolidierung zu beschreiben (vgl. z.B. Giudice et al. 2003): Tatsächlich soll in etwa der Hälfte aller Konsolidierungsphasen in den Ländern der EU ein positiver konjunktureller Effekt, also ein ‚nicht-keynesianisches Ergebnis' beobachtet worden sein. Theoretisch wird dieses Ergebnis ermöglicht, wenn die ausfallende staatliche Nachfrage durch private Konsum- und Investitionsnachfrage mehr als kompensiert würde. Dies kann dann der Fall sein, wenn die Konsumenten und Investoren mit sinkender künftiger Steuerlast rechnen und entsprechend ihre Wirtschaftspläne in der Gegenwart anpassen (‚Erwartungs-crowding-in'). Empirisch soll es sich immer dann zeigen, wenn das Konsolidierungsausmaß nur hinreichend groß ist (als Signal für einen tatsächlichen Wechsel im finanzpolitischen Kurs) und die Konsolidierung durch Ausgabenkürzungen, nicht Steuererhöhungen erreicht wird. Die Botschaft ist eindeutig: Nicht die Konsolidierungspolitik ist fehlerhaft, wenn sich ‚keynesianische Ergebnisse' zeigen, sondern deren Handhabung.

Bei genauerem Hinschauen aber bleiben erhebliche Zweifel an diesen allzu willfährigen Ergebnissen:

- Allein die Tatsache, dass alle Studien zu dem Ergebnis kommen, dass etwa in der Hälfte der Konsolidierungsphasen ‚keynesianische' und in der anderen Hälfte der Fälle ‚nicht-keynesianische Ergebnisse' beobachtet wurden, lässt die Vermutung nahe liegen, dass es sich hier um rein zufällige Erscheinungen handelt.
- In etwa der Hälfte der ‚nicht-keynesianischen (‚erfolgreichen') Konsolidierungen' hat es gleichzeitig eine geldpolitische Expansion gegeben, die ihrerseits für die positiven Konjunktureffekte verantwortlich gemacht werden könnte.
- Ein wesentliches Kennzeichen ‚erfolgreicher Konsolidierungen' ist es, dass die Jahre vor der einsetzenden Konsolidierung unterdurchschnittliche Wachstumsraten aufwiesen. Die überdurchschnittlichen Wachstumsraten in der ‚erfolgreichen Konsolidierungsphase' sind also vielleicht gar nicht das Ergebnis der Konsolidierung, sondern eines unabhängig davon einsetzenden konjunkturellen Aufschwungs (‚Simultanitäts-Bias'). Dieser war vielleicht sogar in den meisten Fällen die Voraussetzung für das Wagnis einer Konsolidierung – der Zusammenhang müsste dann sogar umgekehrt werden.
- Schließlich zeigt die Entwicklung in der 2. Hälfte der 1990er Jahre anhand einiger ausgewählter Länder (vgl. Abbildungen 1 – 4), wie sehr eine allzu oberflächliche Betrachtung von Konsolidierungsphasen in die Irre führen kann: Aufgrund des Simultanitäts-Bias und der Vielzahl weiteren Einflussgrößen auf die tatsächlich realisierte Wachstumsrate des BIP macht es wenig Sinn, Zusammenhänge zwischen den absoluten Veränderungsraten des BIP und der strukturellen Defizitquote zu

[8] Die ‚automatischen Stabilisatoren' ergeben sich aus den sozialstaatlichen Mehrausgaben und steuerlichen Mindereinnahmen im Konjunkturverlauf. Mit der Absenkung der Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfeniveau im Zuge des Hartz-Konzeptes werden die ‚automatischen Stabilisatoren' nun auch konsequent eingeschränkt – damit aber natürlich auch deren Stabilisierungswirkung.

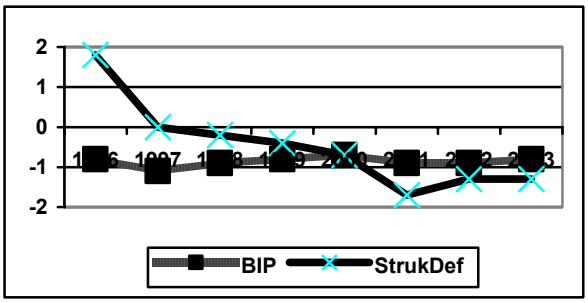
beobachten. Von größerer Aussagekraft dürfte ein Vergleich der strukturellen Defizitquote eines Landes mit einer Referenzgröße (z.B. der durchschnittlichen strukturellen Defizitquote der 15 EU-Mitgliedsländer) als Ausdruck der Orientierung der Finanzpolitik sein, der auf die Differenz der BIP-Wachstumsrate mit einer Referenzgröße (z.B. der durchschnittlichen BIP-Wachstumsrate der EU-15-Länder) bezogen wird. In den Abbildungen 2 – 4 ist deutlich zu erkennen, dass sowohl in Großbritannien, Österreich als auch den Niederlanden[9] ‚keynesianische Ergebnisse' der Konsolidierung realisiert werden mussten: Wann immer die finanzpolitische Orientierung in restriktiver Weise vom EU-15-Durchschnitt abwich, geriet auch die BIP-Entwicklung unter Druck und, umgekehrt, konnten in jenen Jahren expansiverer Finanzpolitik relative konjunkturelle Erholungsphasen erzeugt werden.

Während die Konsolidierungsphase in Großbritannien und Österreich nach 1997 in den erwähnten Studien (vgl. Giudice et al. 2003, S. 9ff.) explizit als erfolgreich und mithin ‚nicht-keynesianisch' eingestuft werden, können wir vielmehr feststellen, dass in beiden Ländern in ganz typisch keynesianischer Weise negative Konjunktureffekte ausgelöst wurden. Nur in Deutschland sieht das Entwicklungsmuster etwas anders aus: Die dauerhaft unterdurchschnittliche BIP-Entwicklung konnte auch nicht durch eine relativ expansivere Finanzpolitik im Laufe der zweiten Hälfte der neunziger Jahre umgekehrt werden – hierauf wird noch zurückzukommen sein.

Vorher muss noch ein weiterer Diskussionspunkt angesprochen werden: Wichtiger als die kurzfristigen, konjunkturellen sind wohl die langfristigen Auswirkungen einer Konsolidierungs- bzw. Sparpolitik auf die Wachstumschancen einer Volkswirtschaft. Obwohl die lange Frist als Abfolge und Summation der kurzen Fristen verstanden werden kann, werden langfristige Wachstumsauswirkungen der Finanzpolitik mit Rückgriff auf die so genannte ricardianische Äquivalenz weithin bestritten (vgl. z.B. Barro 1996). Zwar sind die Annahmen zahlreich und unrealistisch (vgl. Josten 2002), die gemacht werden müssen, um die ricardianische Äquivalenz stringent darzulegen, doch bleibt *grosso modo* die Vorstellung eines vollständigen Verdrängens von privater Investition und Konsumtion durch staatliche Nachfrage (crowding out). Wenn dann noch unterstellt wird, dass staatliche Ausgaben grundsätzlich weniger effizient sind als private Ausgaben, wird nicht nur die Null-Defizit-Forderung verständlich, sondern vor allem auch der Wunsch nach einem Zurückdrängen des staatlichen Anteils am BIP (Staatsquote).

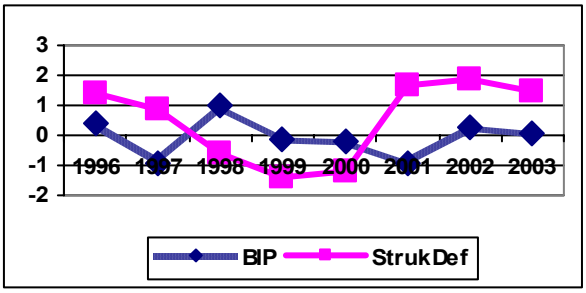
[9] Diese Länder wurde gewählt, weil sie häufig (s.u.) als besonders erfolgreich erwähnt werden, wenn von Konsolidierung die Rede ist.

Abbildung 1: Differenz des BIP und des strukturellen Defizits in Deutschland im Vergleich zum EU-15-Durchschnitt



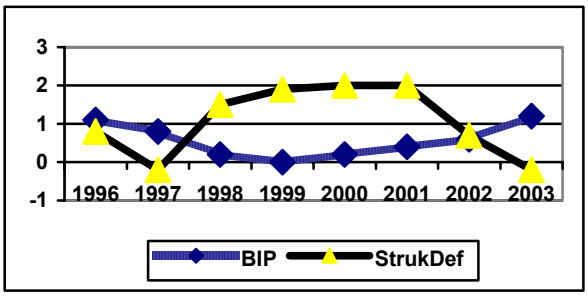
Quelle: European Economy, verschiedene Jge.
Anmerkungen: Positive Differenz bedeutet geringeres strukturelles Defizit bzw. höheres BIP-Wachstum als im EU-15-Durchschnitt

Abbildung 2: Differenz des BIP und des strukturellen Defizits in Österreich im Vergleich zum EU-15-Durchschnitt



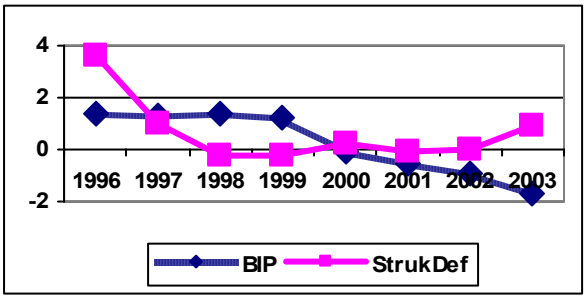
Quelle: European Economy, verschiedene Jge.
Anmerkungen: s. Abbildung 1

Abbildung 3: Differenz des BIP und des strukturellen Defizits in Großbritannien im Vergleich zum EU-15-Durchschnitt



Quelle: European Economy, verschiedene Jge.
Anmerkung: s. Abbildung 1

Abbildung 4: Differenz des BIP und des strukturellen Defizits in den Niederlanden im Vergleich zum EU-15-Durchschnitt



Quelle: European Economy, verschiedene Jge.
Anmerkungen: s. Abbildung 1

Die ricardianische Äquivalenz und also die Neutralitätshypothese der Finanzpolitik sind nur nachvollziehbar auf der Grundlage einer langfristig ihre Ressourcen nutzenden Volkswirtschaft – die (neo-)klassische Vorstellung. Bei dauerhafter Unterausnutzung der Ressourcen – die typisch keynesianische Vorstellung, deren Realitätsnähe wohl nicht wirklich bestritten werden kann – aber ist es zweifellos möglich, insgesamt und dauerhaft das Nachfrage-, Wachstums- und Beschäftigungsniveau zu erhöhen. Neuere empirische Studien (Heise 2004, Gong et al. 2000, Greiner/Semmler 1999) widerlegen nicht nur die Neutralitätshypothese, sondern zeigen einen nicht-linearen Einfluss der Finanzpolitik auf das Wirtschaftswachstum, dessen Ausmaß von der Zusammensetzung der defizitfinanzierten Staatsausgaben bestimmt wird. Die Nicht-Linearität des Einflusses lässt sich mit der abnehmenden Produktivität staatlicher Ausgaben (sinkender Ausgabenmultiplikator) und den Grenzen der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik erklären. Unter diesen Umständen aber lassen sich zwei verschiedene Optimalitätspunkte der Finanzpolitik bestimmen: 1) Es gibt eine *konsolidierungsoptimale* (strukturelle) Defizitquote und 2) es gibt eine *wachstumsoptimale* (strukturelle) Defizitquote, deren exakte Größenordnungen von der ‚gewünschten' Verschuldungsquote (als Nachhaltigkeitskriterium) und der Zusammensetzung der Staatsausgaben bestimmt werden. Auf Grundlage des historischen Ausgabenmixes der öffentlichen Hand der letzten drei Jahrzehnte dürfte die konsolidierungsoptimale Defizitquote bei etwa 1 vH des BIP[10], die wachstumsoptimale Defizitquote zwischen 2,5 und 4 vH des BIP liegen. Je stärker sich der Ausgabenmix in Richtung konsumtiver Ausgaben verschiebt, desto niedriger werden die Optimalquoten ausfallen, je investiver der Ausgabenmix wird, desto höher können sie liegen.

5. Wirtschaftspolitische Konsequenzen

Eines dürfte jetzt klar geworden sein: Ein ausgeglichener oder im Überschuss befindlicher öffentlicher Haushalt, wie ihn der EU-Stabilitäts- und Wachstumspakt vorschreibt, ist mit sehr großer Wahrscheinlichkeit keine sinnvolle finanzpolitische Leitregel. Entgegen des Versprechens im Namen des Paktes ist ein Null-Defizit nicht wachstumsoptimal, aber es ist aller Voraussicht nach auch nicht konsolidierungsoptimal. Mit anderen Worten: Sollte ein (strukturelles) Null-Defizit verwirklicht werden (wie z.B. in Österreich in den letzten drei Jahren), werden nicht nur Wachstumspotentiale verspielt, es wird sogar ein stärkerer Rückgang der Verschuldungsquote verbaut.

Da Deutschland gegenwärtig mit seiner (konjunkturbereinigten) Verschuldungsquote gerade im Bereich des politisch gewünschten Nachhaltigkeitskriteriums von etwa 60 vH des BIP liegt, deutet wenig darauf hin, dass Konsolidierungsbedarf besteht. Deshalb muss die Finanzpolitik voll auf eine Förderung des Wachstums und der Beschäftigung ausgerichtet werden. Dies bedeutet nun allerdings nicht, wie eben gesehen, dass die strukturelle Neuverschuldung beliebig ausgeweitet werden könnte – auch eine keynesianische Perspektive macht aus dem Staat keinen Münchhausen, der sich am eigenen Schopf aus dem Sumpf ziehen könnte. Vielmehr sollte eine strukturelle Neuverschuldungsquote von 3 – 4 vH des BIP mittelfristig angepeilt werden, wobei im Unterschied zu den 1990er Jahren, als diese Quote durchschnittlich bei knapp 3 vH des BIP lag[11], ein größerer Anteil des Defizits als bisher für investive Maßnahmen verwendet werden muss. Grundsätzlich muss gelten, dass die konsumtiven staatlichen Ausgaben (Personalkosten, staatliche Transfers, etc.) durch

[10] Diese Angabe, wie auch die Angabe zur wachstumsoptimalen Defizitquote, ist indirekt aus den eigenen empirischen Untersuchungen abgeleitet und mit einiger Vorsicht zu betrachten.

[11] Und hierbei sind die besonderen Bedingungen Deutschlands noch überhaupt nicht berücksichtigt, die durch die Kosten der deutschen Einheit entstanden sind und immer noch entstehen (pro Jahr ‚kostet' die deutsche Einheit seit 1990 etwa 4 vH des BIP!).

Steuereinnahmen gedeckt sein müssen, während die investiven Ausgaben defizitfinanziert werden sollten.[12] Damit muss mittelfristig die öffentliche Investitionsquote – insbesondere auch zugunsten der kommunalen Ebenen – wieder auf mindestens 3 vH des BIP verdoppelt (!!), andererseits aber ggf. auch die konsumtiven Ausgaben zugunsten der öffentlichen Investitionen reduziert werden. Es wäre besonders fatal, wenn es – z.B. im Zuge ausbleibender Steuereinnahmen wegen der ‚Maut-Pleite' und unter dem Eindruck des SWP – einmal mehr die investiven Ausgaben (z.B. im Bereich dringend nötiger Infrastrukturmaßnahmen) treffen würde.

Schließlich muss aber auch an der Stelle einmal mehr darauf hingewiesen werden, dass die Finanzpolitik allein es nicht richten kann – dies zeigt gerade auch die Entwicklung der 1990er Jahre. Mit dem Übergang in die Europäische Währungsunion zeigte sich die Geldpolitik noch einmal besonders restriktiv und arbeitete damit direkt einer expansiveren Finanzpolitik entgegen.[13] Diese allgemeine Einschätzung der Geldpolitik gilt zwar für alle anderen – und in den Abbildungen 2- 4 betrachteten EU-Ländern mit Ausnahme Großbritanniens – gleichfalls, aber doch in geringerem Ausmaß als für Deutschland: Hatte Deutschland im alten Europäischen Währungssystem (EWS) als Leitwährungsland systematisch die niedrigsten Realzinsen (vgl. Heise 1994), so hat sich dies bereits in der Vorphase zur Europäischen Währungsunion (als die Wechselkurse der teilnehmenden Länder quasi fixiert waren und die Finanzmärkte an den Beginn der EWU glaubten) umgekehrt. Bei einheitlichem Nominalzinsniveau und der niedrigsten Inflationsrate in der Eurozone weist Deutschland gegenwärtig die höchsten Realzinsen auf, was die ohnehin restriktive Geldpolitik der EZB noch zusätzlich verschärft. Als Schlussfolgerung hieraus ergibt sich die eminent wichtige Verhaltensabstimmung von Finanz-, Geld- und Tarifpolitik, wie sie im Rahmen des Makro-Dialogs auf europäischer Ebene zwar möglich ist, aber gegenwärtig nicht realisiert wird – ohne eine solche Koordination aber werden nicht nur die positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekte der Finanzpolitik unwahrscheinlich, es entstehen auch ungewünschte Verteilungseffekte zugunsten der Bezieher von Zinseinkommen und zusätzliche Handlungsbeschränkungen der öffentlichen Haushalte.

Und damit sind wir bei der vielleicht größten Herausforderung. Soll die Finanzpolitik im Zusammenspiel mit einem institutionell abgestimmten Policy mix tatsächlich wieder dazu beitragen, die Bedingungen für mehr Wachstum und Beschäftigung zu schaffen, müssen nicht nur ‚Policy maker' gefunden werden (vgl. Pemberton 2004), die in der Lage sind, eine solche Politik auf die politische Agenda zu bugsieren, es muss auch gelingen, die gegenwärtige mediale Konnotation des ‚Deficit spendings' von ‚unsolidem Haushalten' wieder in Richtung ‚Tatkraft und Verantwortungsbereitschaft der Wirtschaftspolitik' zu verändern. Die Gewerkschaften werden dies allein nicht schaffen können, es wäre wichtig, wenn sich auch politische Parteien ihrer Verantwortung zum ‚political leadership' erinnern würden.

[12] Was übrigens einmal gar – zumindest als Höchstgrenze – in das Grundgesetz formuliert wurde.
[13] Bartsch et al. (2003) zeigen, dass dies leider auch für die ersten Jahre dieses Jahrzehnts gilt.

Literatur

Alesina, A. et al.; The political economy of fiscal adjustments; in: Brookings Papers on Economic Activity, No. 1, 1998, S. 197 – 266

Alesina, A. et al.; Fiscal policy, profits, and investment; in: American Economic Review, Vol. 92, 2002, S. 571 – 589

Barro, Getting it right. Markets and Choices in a Free Society, Cambridge (Mass.) 1996

Bartsch, K. et al.; Zur Interdependenz von Geld- und Lohnpolitik; in: Heise, A. (Hrsg.); Neues Geld – alte Geldpolitik? Die EZB im makroökonomischen Interaktionsraum, Marburg 2002, S. 303 – 346

Bartsch, K. et al.; WSI Konjunkturbericht 2003: Mit koordinierter Makropolitik gegen die Stagnation!; in: WSI Mitteilungen, 56. Jg., H. 12, 2003, S. 695 – 710

Bofinger, P.; Grundlinien für eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts; in: Wirtschaftsdienst, 84. Jg., H. 1, 2004, S. 14-17

Feldmann, H.; Warum der Stabilitätspakt reformiert werden muss; in: Jahrbücher für Wirtschaftswissenschaften, Bd. 51, Nr. 3, 2000, S. 197 – 221

Giavazzi, F., Pagano, M.; Can sever fiscal contractions be expansionary? Tales of two small European countries, NBER Macroeconomics Annual, Vol. 5, 1990, S. 75 – 111

Giudice, G. et al.; Can fiscal consolidations be expansionary in the EU? Ex-post evidence and ex-ante analysis, European Economy – Economic Papers No. 195, DG EcFin, Brüssel 2003

Gong, G. et al.; Tragfähigkeit und Wachstumseffekte der Fiskalpolitik in der EU; in: Neck, R. et al. (Hrsg.); Staatsschulden am Ende?, Wien 2000, S. 95 – 112

Greiner, A., Semmler, W.; Staatsverschuldung, Wirtschaftswachstum und Nachhaltigkeit der Finanzpolitik in Deutschland; in: Neck, R., Holzmann, R. (Hrsg.); Was wird aus Euroland?, Wien 1999, S. 161 – 180

Heise, A.; Haben wir ein Wechselkursproblem?; in: Wirtschaftsfdienst, 74. Jg., H.1, 1994, S. 30 – 34

Heise, A.; Globalisierung, Arbeitslosigkeit und Ungleichheit – ein polit-ökonomischer Erklärungsversuch; in: v. Bülow et al. (Hrsg.); Globalisierung und Wirtschaftspolitik, Marburg 1999, S. 205 – 233

Heise, A.; Postkeynesianische Finanzpolitik zwischen Gestaltungsoptionen und Steuerungsgrenzen; in: Prokla – Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 31. Jg., Nr. 2, 2001a, S. 269 – 284

Heise, A.; New Politics. Integrative Wirtschaftspolitik für das 21. Jahrhundert, Münster 2001b

Heise, A.; Dreiste Elite. Zur politischen Ökonomie der Modernisierung, Hamburg 2003

Heise, A.; Optimale Verschuldung, Konsolidierungstrajektorien und Makroeffekte; in: Hein, E. et al. (Hrsg.); Finanzpolitik in der Kontroverse, Marburg 2004 (im Erscheinen)

Josten, St. D.; Das Theorem der Staatsschuldneutralität – Eine kritisch-systematische Rekonstruktion; in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Jg. 53, 2002, S. 180 – 209

Peffekoven, R.; Statt Reform des Paktes ist seine strikte Anwendung geboten; in: Wirtschaftsdienst, 84. Jg., H. 1, 2004, S. 7- 11

Pemberton, H.; Policy Learning and British Governance in the 1960s, London 2004

Perotti, R.; Fiscal policy in good times and bad; in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 114, 1999, S. 1399 – 1436

Priewe, J.; Kooperative makroökonomische Politik für stabile Preise und mehr Beschäftigung in Europa, in: Heise, A. (Hrsg.); Neues Geld – alte Geldpolitik? Die EZB im makroökonomischen Interaktionsraum, Marburg 2002, S. 259 – 301

Rosenbaum, E.F.; Die Rhetorik der Reformlegenden; in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 3, 2004, S. 317 – 326

Savage, J.D.; The Origins of the Balanced Budget Idea in American Politics; in: Thompson, K. W. (Hrsg.); The Budget Deficit and the National Debt; Lanham 1997, S. 67 – 82

Stiglitz, J.; The Roaring Nineties. Seeds of Destruction, London 2003

von Hagen, J.; Stabilität und Wachstum in Euroland: Plädoyer für einen Stabilitätsrat; in: Wirtschaftsdienst, 84. Jg., H. 1, 2004, S. 11 - 14

Welfens, P.J.J.; Eine kluge Reform des Stabilitätspaktes ist notwendig; in: Wirtschaftsdienst, 84. Jg., H. 1, 2004, S. 18 - 21

Bisher erschienene Arbeitspapiere

Nr. 1 Arne Heise: EMU, Coordinanted Macroeconomic Policies and a Boost to Employment in the European Union, September 2002

Nr. 2 Arne Heise: Makroökonomisches Economic Governance: Makro-Dialoge auf nationaler und EU-Ebene, Februar 2002

Nr. 3 Arne Heise: Das Ende der Sozialdemokratie? Konstruktiv-kritische Anmerkungen zu einer dramatischen Entwicklung, Mai 2003

Nr. 4 Arne Heise: Optimale Verschuldung, Konsolidierungstrajektorien und Makroeffekte, Oktober 2003

Nr. 5 Arne Heise: Polit-ökonomische Betrachtung zur Sozialdemokratie. Die Wirtschaftspolitik der ‚Neuen Mitte' im Lichte von Public Choice- und Agenda-Theorie, November 2003

Nr. 6 Arvid Kaiser: Finanzielle Selbstbeteiligung in der Gesundheitsversorgung, Dezember 2003