

Otremba, Walther

Article — Digitized Version

Finanzpolitik 1989 bis 1998: Die Dämme haben gehalten

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Otremba, Walther (1999) : Finanzpolitik 1989 bis 1998: Die Dämme haben gehalten, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 79, Iss. 1, pp. 18-26

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40405>

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.

Walther Otremba

Finanzpolitik 1989 bis 1998 – Die Dämme haben gehalten

Nach der Bundestagswahl 1998 ist die von Theo Waigel geprägte finanzpolitische Ära zu Ende gegangen. Welchen Beitrag hat die Finanzpolitik während dieser Zeit zu Wachstum, Stabilität und Beschäftigung geleistet? Wie ist die Finanzierung der deutschen Einheit zu bewerten? Inwieweit wirkte die Finanzpolitik prozyklisch?

Es entspricht einer guten Tradition, eine abgelaufene, finanzpolitische Ära, zumindest wenn sie einen längeren Zeitraum umschließt, im Rückblick kritisch zu würdigen. Thilo Sarrazin¹ hat dies z.B. für den Zeitraum 1970 bis 1982 und Ulrich van Suntum² für den Abschnitt 1982 bis 1989 getan. Hier soll ein erster Versuch einer Würdigung der „Ära Waigel“ unternommen werden. Damit verbindet sich die Hoffnung, daß andere aus unterschiedlichen Positionen heraus diese Periode größter finanzpolitischer Herausforderungen ebenfalls bewerten.

„In der Finanzpolitik bündelt sich ein großer Teil der zentralen ökonomischen und gesellschaftlichen Fragen unserer Zeit.“³ Und weil dies so ist, entscheidet der finanzpolitische Erfolg oder Mißerfolg maßgeblich über das Schicksal von Regierungen. Das war ganz offensichtlich 1982 so, als die Zusammenballung ungelöster Finanzprobleme das Schicksal der sozial-liberalen Koalition besiegelte. Neben den rein politisch-persönlichen Faktoren spielte die Finanzpolitik auch beim letzten Regierungswechsel eine wichtige Rolle. Das belegt u.a. die Auseinandersetzung über die Steuerreform, die von der früheren Opposition und jetzigen Regierung bewußt zum Prüfstein oder besser Stolperstein für das christlich-liberale Bündnis gemacht wurde.

Die Finanzpolitik der Jahre 1989 bis 1998 ist ein besonders interessantes Forschungsobjekt, ähnlich wie die bereits erwähnten Vorgängerperioden:

An den 70er und frühen 80er Jahren interessierte vor allem, wie aus relativ geordneten finanziellen Ver-

hältnissen durch unzureichendes Handling der Ölpreiskrisen, durch Überschätzung der Wachstumsmöglichkeiten und durch die politisch getrübe Anwendung makroökonomischer Konzeptionen der Globalsteuerung eine – auch nach Einschätzung der unmittelbar Beteiligten – unhaltbare, finanzpolitische Situation entstand.

Die Periode 1983 bis 1988 ist durch die allmähliche Rückkehr zu dauerhaft tragbaren Finanzkennziffern gekennzeichnet, wobei manches allerdings unvollendet blieb und manches sich im Dickicht politischer Interessen vering.

Die Periode seit 1989 wird dadurch geprägt, daß auf der Grundlage vergleichsweise geordneter staatswirtschaftlicher Verhältnisse die wohl gewaltigste Aufgabe in Friedenszeiten finanzpolitisch bewältigt werden mußte. Dieses Ereignis, die deutsche Wiedervereinigung im Jahr 1990, hat inzwischen ausreichend Nachlauf, um beurteilen zu können, ob zumindest in groben Zügen richtig und erfolgreich gehandelt und entschieden wurde.

Unterschiedliche Beurteilungskriterien

Die folgende Analyse muß sich notgedrungen auf die großen Linien und wichtigen Eckdaten beschränken. Sie muß auch bestimmte Entwicklungen in anderen Bereichen, insbesondere die gesamtpolitischen Entscheidungen zur Wiedervereinigung oder die autonomen Lohnverhandlungen der Tarifpartner als Faktum hinnehmen.

Dr. Walther Otremba, 47, ist Leiter der Unterabteilung Gesamt- und finanzwirtschaftliche Analysen und Projektionen beim Bundesministerium der Finanzen. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

¹ Thilo Sarrazin: Die Finanzpolitik des Bundes 1970-1982, in: Finanzarchiv, N.F. 41, Heft 3/1983.

² Ulrich van Suntum: Finanzpolitik in der Ära Stoltenberg, in: Kredit und Kapital, Heft 2/1990.

³ Theo Waigel: Aktuelle und längerfristige Fragen der Finanzpolitik, in der Festschrift für Franz Klein (Hrsg. Paul Kirchhof u.a.), Köln 1994.

Tabelle 1
Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts
(in %)

	1989/98	1983/88	1970/82
Deutschland	2,4	2,4	2,4
EU	2,1	-	-
OECD	2,4	-	-

Tabelle 3
Beschäftigung
(Zuwachs der Erwerbstätigen in %)

	1989/98	1983/88	1970/82
Deutschland	0,2	0,4	0,1
EU	0,2	-	-
OECD	1,0	-	-

Tabelle 2
Preisstabilität
(% Anstieg des Preisindex für die Lebenshaltung)

	1989/98	1983/88	1970/82
Deutschland	2,5	1,5	5,1
EU	3,6	-	-
OECD	3,1	-	-

Tabelle 4
Investitionen
(Anstieg der privaten Investitionen ohne Wohnungsbau in %)

	1989/98	1983/88	1970/82
Deutschland	2,2	3,8	0,5
EU	2,1	-	-
OECD	3,9	-	-

Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage des OECD-Economic Outlook (Juni 1998) und des IWF-World-Economic Outlook (Oktober 1998). Jeweils Jahresdurchschnitte.

Der finanzpolitische Erfolg oder Mißerfolg einer Periode läßt sich unter verschiedenen Aspekten beurteilen:

Zunächst kann nach dem Beitrag der Finanzpolitik zu Wachstum, Stabilität und Beschäftigung gefragt werden. Zwar kann die Finanzpolitik nicht alles richten, aber eine falsche Finanzpolitik kann vieles anrichten. Und es gibt starke Zusammenhänge zwischen finanzpolitischen Entscheidungen und der Entwicklung makroökonomischer Größen, wie z.B. eine jüngere Untersuchung über den negativen Einfluß einer hohen Staatsquote auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zeigt⁴. Insofern ergibt sich ein wichtiger Hinweis auf die Effizienz finanzpolitischer Entscheidungen durch die reale und monetäre Entwicklung der Volkswirtschaft – vor allem, wenn man sie mit früheren Perioden oder anderen Ländern vergleicht.

Neben der reinen Ergebnisprüfung ist die Frage nach der richtigen finanzpolitischen Strategie, nach der makroökonomischen Angemessenheit zu beantworten. Dabei soll im folgenden nicht der Dauerstreit zwischen Angebots- und Nachfragepolitik zum n-ten Male wieder aufgearbeitet werden, sondern ganz pragmatisch gefragt werden, ob unter den gegebenen Voraussetzungen und dem gegebenen Kenntnisstand richtig oder zumindest nicht falsch gehandelt wurde. Besonderes Augenmerk gehört in diesem Zusammen-

hang der Auswahl der Finanzierungsinstrumente bei der Bewältigung der Wiedervereinigungsaufgaben.

Schließlich wäre noch zu fragen, ob die Finanzpolitik unter Anerkennung der grundsätzlich gewählten Strategie diese auch konsequent genug umgesetzt und die notwendigen Erfolge im Bereich der wichtigen finanzpolitischen Ziele erreicht hat.

Befriedigende gesamtwirtschaftliche Bilanz

Alle an der finanzpolitischen Diskussion Beteiligten stimmen darin überein, daß die Entscheidungen über Steuern, Ausgaben, Defizite, Haushaltsstruktur, Privatisierung usw. zu den wichtigsten staatlichen Bestimmungsgründen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zählen. Insofern ist es sinnvoll, eine Überprüfung der Finanzpolitik in den letzten Jahren mit einem Blick auf die gesamtwirtschaftlichen Eckdaten zu beginnen. Die Tabellen 1 bis 4 zeigen, daß diese Eckdaten sowohl einem historischen als auch einem internationalen Vergleich durchaus standhalten können.

Bemerkenswert ist bei Analyse der dargestellten Zahlen, daß eine Wachstumsschwäche trotz der extremen Strukturbrüche durch die Wiedervereinigung im letzten Jahrzehnt nicht diagnostiziert werden kann. Vielmehr ist das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland real genau so schnell gewachsen, wie in den finanzpolitischen Perioden zuvor. Es nahm sogar spürbar stärker zu als im Durchschnitt der Europäischen Union insgesamt und ebenso schnell wie in den erfaßten OECD-Ländern. Dieses erste Ergebnis kann auch

⁴ Bernhard Heitger: Wachstums- und Beschäftigungseffekte einer Rückführung öffentlicher Ausgaben: Eine empirische Analyse für die OECD-Länder, Kieler Studien 291, Tübingen 1998.

nicht durch das Argument widerlegt werden, die deutschen Wachstumsziffern seien durch den Wiedervereinigungsboom überzeichnet. Denn tatsächlich handelt es sich beim Wiedervereinigungsboom um den kurzfristigen Effekt eines deutlichen staatlichen Nachfrageimpulses, der die mittelfristige Wachstumsbasis nicht verändern konnte. Vielmehr wurde das überschießende Wachstum der Jahre 1990 und 1991 durch die länger anhaltende Schwächeperiode ab 1993 wieder kompensiert.

Bei der Preisstabilität schnitt Deutschland in den letzten zehn Jahren sogar noch spürbar besser ab, als die Europäische Union insgesamt oder der OECD-Bereich. Der Preisanstieg war auch nur halb so stark wie in der finanzpolitischen Periode 1970 bis 1982. Lediglich die „Ära Stoltenberg“ konnte wegen des Ölpreisverfalls Mitte der 80er Jahre noch günstigere Stabilitätswerte präsentieren. Zwar ist Preisstabilität – ebenso wie wirtschaftliches Wachstum – nicht zuerst und vor allem das Ergebnis erfolgreicher Finanzpolitik. Aber erfolgreiche Geldmengensteuerung setzt voraus, daß sie nicht von der Finanz- und von der Lohnpolitik unterlaufen wird. Insofern darf sich die Finanzpolitik zurechnen, nach der einmaligen Störung durch den Wiedervereinigungsboom durchaus zur Stabilisierung der Preise ab 1994 beigetragen zu haben.

Etwas ungünstiger, im Vergleich der europäischen Staaten jedoch immer noch akzeptabel, sieht die Bilanz der Investitions- und Beschäftigungsentwicklung im letzten Jahrzehnt aus. Unverkennbar ist in den Tabellen 3 und 4 aber, daß Investitionen und Beschäftigung seit 1989 gegenüber der „Ära Stoltenberg“ zurückfallen. Der durchschnittliche Zuwachs pro Jahr war in den letzten zehn Jahren jeweils nur ungefähr halb so stark wie in der Periode 1983 bis 1988. Allerdings ist offensichtlich, daß es sich nicht um ein lediglich deutsches sondern um ein europäisches Problem handelt. Denn auch Europa insgesamt fällt deutlich gegenüber der Gruppe der erfaßten OECD-Länder zurück.

Als Zwischenergebnis läßt sich festhalten, daß die Finanzpolitik in den letzten zehn Jahren einem normalen Wachstum und gesicherter Preisstabilität zumindest nicht im Wege standen. Wenn es Probleme gab, dann bei den Investitionen und der Beschäftigung – womit nicht bewiesen ist, daß hier die Finanzpolitik ursächlich oder mitursächlich für die im internationalen Vergleich unzureichende Dynamik war.

Wenn die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts vergleichsweise normal, diejenige der potentialbe-

stimmten Faktoren Beschäftigung und Investitionen aber schwach ist, spricht das für hohen Produktivitätsfortschritt, der ja auch tatsächlich erzielt wurde. Es spricht zugleich für eher ungünstige Beschäftigungs- und Investitionsbedingungen – kurz: für durch die Wiedervereinigung zwangsläufig verschlechterte Angebotsbedingungen – und nicht für eine dauerhafte Nachfrageschwäche. Tatsächlich kann von einer Nachfrageschwäche für die gesamte „Ära Waigel“ nicht die Rede sein. So wuchs der reale, private Verbrauch mit 2,4% ebenso schnell wie 1983/88, schneller als in der EU (+2,0%) und ebenso schnell wie im OECD-Bereich (2,4%).

Wichtig ist auch die Tatsache, daß private Investitionen und Beschäftigung gleichermaßen schwach blieben. Das spricht ad hoc gegen die These, daß die Beschäftigungskrise Deutschlands und in den europäischen Nachbarländern irgendetwas mit der Substitution von Arbeit durch Kapital zu tun hat. In die gleiche Richtung weist der historische und der internationale Vergleich: Immer dort – und immer wenn – die Investitionsdynamik kräftig war, kam auch die Beschäftigung in Schwung. Diese schlichte Paralleltät muß all denjenigen zu denken geben, die behaupten, die relative Entwicklung der Kosten für Arbeit und Kapital und deren ungleichgewichtige Abgabenbelastung seien entscheidend für die schlechte Arbeitsmarktentwicklung der jüngsten Vergangenheit. Dagegen spricht auf den ersten Blick viel für die These, daß Investitionslücke und Arbeitsmarktlücke zwei Seiten derselben Medaille sind.

Kritik an der Finanzierung der Einheit

Eine im internationalen und historischen Vergleich durchschnittliche – zum Teil auch überdurchschnittliche – gesamtwirtschaftliche Entwicklung bedeutet natürlich nicht automatisch, daß in der Finanzpolitik nichts falsch gemacht worden wäre. Denn möglicherweise hätte bei einer konsequenteren und besser abgestimmten finanzpolitischen Gesamtstrategie trotz der Wiedervereinigungslasten ein überdurchschnittliches Ergebnis erreicht werden können, wie es in den 50er und 60er Jahren der Fall war.

Eine gängige, fast schon lehrbuchreife Kritik an der Finanzpolitik seit 1989 wird in etwa wie folgt entwickelt: Die extrem hohen Kosten der Wiedervereinigung ab 1990 seien zunächst unterschätzt und dann heruntergespielt worden. Fölgerrichtig habe man zu wenig bei der Beschränkung staatlicher Ausgaben getan. Auch die Steuerfinanzierung der Einigungskosten sei anfänglich hinter dem Notwendigen zurückgeblieben. Die mangelnde Abschöpfung der von den West-

Ost-Transfers gespeisten Zusatznachfrage oder – anders ausgedrückt – die zu hohe Kreditfinanzierung der Wiedervereinigung habe eine klassisch keynesianische Konjunktur in den Jahren 1990 und 1991 ausgelöst und über die folgende Preisbeschleunigung die Gegenreaktion einer scharf kontraktiven Geldpolitik geradezu herausgefordert. Zusammen mit der undisziplinierten Lohnpolitik in West und Ost habe dies zur scharfen Wirtschaftsrezession 1993 und der nachfolgenden Wachstums- und Beschäftigungsschwäche wesentlich beigetragen. Hohe Zinsen hätten negative Wachstumsimpulse auch für die europäischen Nachbarländer mit sich gebracht und damit die Stagnation verbreitert und verschärft.

Für die sich anschließende Zeit nach der Wiedervereinigungsperiode konzentriert sich die Kritik vor allem auf zwei Punkte:

Im Bemühen, das Versäumte nachzuholen, habe die Finanzpolitik in den Jahren ab 1992 die Konsolidierung durch Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen übertrieben und damit die Konjunktur prozyklisch (negativ) beeinflusst, statt die Ausschläge im gesamtwirtschaftlichen Wachstumspfad zu glätten.

Bei der Finanzierung der Wiedervereinigungskosten habe man zuviel den Sozialversicherungssystemen aufgebürdet und so die Arbeitskosten in die Höhe getrieben, statt gesamtgesellschaftliche Aufgaben der Wiedervereinigung über allgemeine Steuern und damit beschäftigungsfreundlicher zu finanzieren.

Dieser Kritik ist nahezu selbstverständlich zuzugestehen, daß man 1990/91 nicht alles anders, aber vieles hätte besser machen können – wenn man alle Entwicklungen und Aufgaben aus heutiger Sicht im Rückblick hätte voraussehen können. Das war und bleibt wegen der Un„weg“barkeit der vierten Dimension leider nicht möglich. Insofern muß man den damals Handelnden und Entscheidenden zugestehen, daß weder das Tempo der Wiedervereinigung noch das ganze Ausmaß der Wiedervereinigungskosten oder die Reaktion der Tarifparteien in West und Ost annähernd genau abschätzbar waren, als die ersten Basisbeschlüsse zu treffen waren.

Unbestreitbar war das harte Aufeinandertreffen einer expansiven Fiskal- und Lohnpolitik mit einer restriktiven Geldpolitik in den Jahren ab 1990 unschön und gesamtwirtschaftlich verlustreich. Es war ein pathologischer Lernprozeß, der allerdings für die folgenden Jahre, zumindest bei der Finanzpolitik beachtet wurde. Dieser Lernprozeß war auch darüber hinaus zukunftsprägend, als er dem aktuellen Wunsch nach einer noch stärkeren Abstimmung zwischen Geld-

Fiskal- und Lohnpolitik Schub gegeben hat, mehr Schub als eigentlich in der entspannten Situation am Ende des Jahres 1998 erforderlich wäre. Im Rückblick ist es ein fast makaberer Streich der Geschichte, das der einzige, ungeplante keynesianische Sündenfall in 16 Jahren mehr oder weniger angebotspolitischer Finanzpolitik zu einer Renaissance der Globalsteuerung beitrug, mit der keiner mehr gerechnet hatte.

Wenn nun konzediert wird, daß in den allerersten Etappen des Wiedervereinigungsprozesses eine gesamtwirtschaftlich verträglichere, finanzpolitische Strategie der Art hätte gefahren werden können, daß der anfängliche Boom schwächer und die nachfolgende Rezession weniger scharf ausgefallen wäre, so bleibt die Frage, ob denn danach richtige Konsequenzen aus den makroökonomischen Problemlagen gezogen worden sind. Damit ist die Frage nach der dauerhaft richtigen Finanzierung der Wiedervereinigung gestellt.

Ausgewogener Finanzierungsmix

Ausgangspunkt ist ein gesamtwirtschaftlicher Aufwand, ein West-Ost-Transfervolumen von jahresdurchschnittlich rund 4 bis 4½% des Bruttoinlandsprodukts, dessen Volumen und Berechtigung bisher von niemandem ernsthaft in Zweifel gezogen wurde. Von Anfang an sprachen gute Gründe dafür, die gesamtstaatliche Finanzierungsaufgabe mit Hilfe aller drei denkbaren Instrumente, den Steuern und Abgaben, der Ausgabeneinsparung an anderer Stelle und der Kreditfinanzierung zu bewältigen:

Kreditfinanzierung, weil sie sowohl zur Abdeckung von Finanzierungsspitzen als auch zur Finanzierung von Investitionen gerechtfertigt und für Zwischenfinanzierungen bis zum Greifen anderer Instrumente unverzichtbar war.

Ausgabeneinsparungen, weil im wiedervereinigten Deutschland neue Prioritäten und Posterioritäten gesetzt werden mußten.

Steuer- und Abgabenerhöhungen, weil ohne einen angemessenen und solidarischen Beitrag aller die nationale Aufgabe der Wiedervereinigung nicht zu bewältigen gewesen wäre.

Makroökonomisch sprach die Minimierung der Nachteile aller Finanzierungsinstrumente ebenfalls für einen ausgewogenen Mix. Denn jedes Instrument hat seine spezifischen negativen Folgewirkungen auf Güter-, Arbeits- und Finanzmärkte. Von einem dosierten Einsatz konnten insofern der geringste Störeffekt auf Wachstum, Stabilität und Beschäftigung erwartet werden.

Betrachtet man die Entwicklung der wichtigsten finanzpolitischen Kennziffern, so läßt sich feststellen, daß der Instrumentenmix im wesentlichen gelungen ist:

Die Staatsquote liegt 1998 bei 48,7% (dabei ist die Umschichtung des Kindergeldes auf die Einnahmeseite – wie im folgenden bei der Steuer- und Abgabenquote – bereits berücksichtigt) und ist gegenüber 1988 im Saldo nur um 1,4 Prozentpunkte angestiegen. Zwischenzeitlich war sie durch die Transfers an Ostdeutschland und die Wirtschaftskrise 1993 auf rund 50½% angewachsen. Das zeigt, daß knapp die Hälfte des West-Ost-Transfers bereits über Ausgabenbegrenzung ausgeglichen werden konnte.

Die Steuer- und Abgabenquote – in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung – hat sich von 41,9% 1988 auf 42,7% 1998 erhöht. Dabei unterzeichnet der Anstieg um 0,8% des BIP allerdings den Beitrag der Abgaben zur Finanzierung der Wiedervereinigung. Denn tatsächlich ist der vergleichsweise geringfügige Anstieg der Steuer- und Abgabenquote auch die Folge einer erodierenden Steuerbasis, die al-

lerdings nicht zuletzt auf die großzügigen Abschreibungsbedingungen für die ostdeutsche Wirtschaft zurückzuführen ist. Insofern versteckt sich hier noch ein Stück West-Ost-Transfer.

Daß die Defizitfinanzierung ihre Rolle als Übergangsmaßnahme richtig gespielt hat, zeigt der Vergleich der Staatsdefizite 1988/1998. Im letzten Jahr der zu Ende gegangenen finanzpolitischen Ära, 1998, lag das Staatsdefizit mit rund 2% auf dem gleichen Stand wie 1988 (2,2%).

Daß die finanzpolitischen Kennziffern auch im Zeitablauf nicht aus dem Ruder gelaufen sind, zeigt die Betrachtung der Durchschnittszahlen:

In der Periode 1989 bis 1998 blieb die Staatsquote im Durchschnitt bei 48,9% und damit nur knapp einen Prozentpunkt über dem Durchschnitt der Jahre 1982 bis 1988.

Die Steuer- und Abgabenquote übertraf mit 42,8% den Durchschnittswert der sechs vorangegangenen Jahre nur um 0,5%.

Uwe Mummert/Michael Wohlgemuth (Hrsg.)

Aufschwung Ost im Reformstau West

Eine wesentliche Ursache für den ausbleibenden »Aufschwung Ost« bildet die Übertragung der verkrusteten westdeutschen Wirtschaftsverfassung auf die neuen Bundesländer.

Die Beiträge des Sammelbandes diagnostizieren diese Defizite der bundesdeutschen Politik, die am Beispiel der ostdeutschen Transformation besonders augenfällig werden. Aus wirtschafts-, rechts- und politikwissenschaftlicher Perspektive entwickeln die Autoren Lösungsvorschläge für eine grundlegende Therapie. Den kritischen, praxisbezogenen Filter bilden Korreferate von Vertretern der politischen, wirtschaftlichen und journalistischen Praxis. Die interdisziplinäre Herangehensweise macht den Band für Vertreter aller gesellschaftswissenschaftlichen Disziplinen zur bereichernden Lektüre.

Die Herausgeber sind Forschungsreferenten der Abteilung Institutionenökonomik und Wirtschaftspolitik am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen in Jena.

1998, 425 S., brosch., 118,- DM, 861,- öS, 105,- sFr; ISBN 3-7890-5778-9
(CONTRIBUTIONES JENENSES, Bd. 6)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

□ Das Staatsdefizit lag im Durchschnitt der Jahre 1989 bis 1998 bei 3,2% und damit um 1,3 Punkte über dem Vergleichszeitraum der „Ära Stoltenberg“. Darin eingerechnet ist selbstverständlich schon die Kreditaufnahme der Treuhandanstalt, die 1995 durch Schuldenübernahme in den Staatssektor übernommen wurde.

Insgesamt kann bei nüchterner Analyse der Fakten von einer extremen Defizitfinanzierung des Wiedervereinigungsprozesses nicht gesprochen werden. So lag z.B. das durchschnittliche Finanzierungsdefizit Deutschlands im letzten Jahrzehnt mit den genannten 3,2% noch um 0,8 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der EU-Staaten. Die OECD-Länder waren bei der Kreditaufnahme mit 2,7% im Durchschnitt nur geringfügig bescheidener als das durch die Wiedervereinigung extrem belastete Deutschland.

Interessant ist auch die Betrachtung der Extremwerte bei der Kreditaufnahme in der jüngeren Vergangenheit. In Deutschland erreichte im Jahr 1993 das Staatsdefizit mit 4,7% (wiederum einschließlich Kreditfinanzierung der Treuhandanstalt und aller Sonderfonds) seinen höchsten Stand seit 1975 (damals waren es 5,6%). Vergleichbare oder höhere Werte erreichten die USA 1992 mit 4,4%, Japan 1996 mit 4,3%, Frankreich 1993 mit 5,7%, Großbritannien 1993 mit 7,9% und Kanada 1992 mit 8,0%. Italien mit seinem Spitzenwert von 12,6% im Jahr 1985 soll in diesem Vergleich nur anekdotisch erwähnt werden.

Bei den genannten Defizitzahlen aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist zu beachten, daß diese von finanzpolitischen Gestaltungsmaßnahmen weitestgehend unberührt bleiben. Privatisierungen, Tilgungsaussetzungen, Auslagerungen von Kreditvorgängen in Sondervermögen und außerordentliche Bundesbankgewinnablieferungen, soweit sie aus Bewertungsänderungen stammen, verringern das Staatsdefizit in dieser Abgrenzung nicht.

Daß entgegen der Kritik des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und vieler anderer die Ausgabenkonsolidierung in den letzten zehn Jahren nicht zu kurz gekommen ist, belegen neben der gesunkenen Ausgabenquote eine Fülle weiterer Argumente. So sind die nominalen Ausgaben des Bundes seit 1993 konstant (Anstieg unter Einrechnung des Kindergeldeffektes: 1% p.a.), was dazu geführt hat, daß der Anteil der Bundesausgaben am Bruttoinlandsprodukt inzwischen mit 12½% niedriger ist, als jemals in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Bemerkenswert ist auch, daß in den Jahren seit der Wiedervereinigung

fast alle Leistungsgesetze korrigiert und dadurch die Ausgabendynamik bei den Sozialausgaben erheblich reduziert werden konnte. Beispielhaft zu nennen sind die Leistungssätze beim Arbeitslosengeld, die Befristung der originären Arbeitslosenhilfe, die Begrenzung des Anstiegs der Sozialhilfe, die Absenkung des Unterhaltsgeldes und die Begrenzung des Erziehungsgeldes auf die unteren Einkommensgruppen. Auch bei den Subventionsleistungen in Westdeutschland konnte ein spürbarer Rückgang um ein Drittel (von 30 Mrd. DM auf 20 Mrd. DM, nach Bereinigung um den Kohlepfennigeffekt) seit 1990 erreicht werden.

Falsches Timing der Konsolidierung?

Das überzeugendste Argument gegen einen angeblich unzureichenden Konsolidierungskurs beruht aber in der Kritik, die Finanzpolitik habe den Aufschwung in den letzten Jahren kaputtgespart. Dieser Vorwurf wurde nicht nur von den früheren Oppositions- und heutigen Regierungsparteien sondern auch von so angesehenen Organisationen wie dem Internationalen Währungsfonds vorgetragen. Dabei wurde vor allem das Timing der Finanzpolitik kritisiert, das prozyklisch durch Sparmaßnahmen bei schwacher Konjunkturentwicklung nachhaltiges Wachstum und stärkere Beschäftigungszunahme verhindert habe.

So unsicher die empirische Basis einer solchen Behauptung ist – bis heute gibt es kein unumstrittenes Konzept zur Messung der Konjunkturwirksamkeit öffentlicher Haushalte – so plausibel ist ad hoc das Ergebnis solcher Untersuchungen. Denn tatsächlich war die Finanzpolitik in den letzten sechzehn Jahren zweimal – Anfang der 80er Jahre und dann wieder im Anschluß an die Wiedervereinigung – dazu gezwungen, unabhängig von den aktuellen Wachstumsannahmen „durchzukonsolidieren“. Genau das ist das Bild, wenn man sich die konjunkturbereinigten Defizitzahlen der internationalen Organisationen wie IWF und OECD oder wenn man sich die Rechnungen des Sachverständigenrates zum „Konjunkturellen Impuls“ ansieht.

Sowohl zu Beginn der 80er als auch im Zuge der Wiedervereinigung zu Beginn der 90er Jahre waren die konjunkturpolitischen Möglichkeiten der öffentlichen Haushalte extrem ausgereizt. In beiden Fällen blieb der Finanzpolitik nichts anderes übrig, als „in der Krise zu konsolidieren“. In beiden Fällen wurden die strukturellen Defizite bzw. der „konjunkturelle Impuls“, wie die Darstellung des Sachverständigenrates⁵ zeigt,

⁵ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1998/99, Tabelle D2.

konsequent Jahr für Jahr abgebaut. Und beidesmal gab es keine Alternative zu dieser konjunkturabhängigen Konsolidierungsstrategie. Denn hätte man abgewartet, bis die Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten wieder einigermaßen normalisiert worden wäre, hätte man in den 80er Jahren erst 1988 und in den 90er Jahren eigentlich erst 1998 mit ernsthaften Einschnitten bei der Kreditaufnahme beginnen dürfen. Daß in beiden Fällen ein so langes Zögern zu einer unhaltbaren Finanzsituation für die öffentlichen Haushalte geführt hätte, bedarf angesichts der ohnehin schon hohen Zins- und Tilgungslasten keiner ausschweifenden Begründung.

Die Diskussion darüber, ob eine stärker am Konjunkturzyklus orientierte finanzpolitische Steuerung höhere Wachstumsraten in den letzten beiden Jahrzehnten erreicht hätte, ist müßig, weil es an den Voraussetzungen für eine solche Strategie gefehlt hat. Erst die Zukunft wird zeigen, ob durch den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt wieder eine Situation erreicht werden kann, in der die öffentlichen Haushalte einen Beitrag zur Glättung von Wachstumsschwankungen, zumindest durch das volle Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren leisten können.

Der Streit über die mangelnde Antizyklizität der Finanzpolitik muß im übrigen auch die politischen Gegebenheiten mit einbeziehen, wie es einer guten Tradition der deutschen Finanzwissenschaft entspricht. Politische Prozesse haben bisher noch immer verhindert, Spareinschnitte bei günstiger Konjunkturlage und sprudelnden Steuerquellen zu vollziehen. Konsolidierungsmaßnahmen mit substantieller Wirkung bleiben so auf wirkliche Krisenzeiten beschränkt. Das war 1974/75 nicht anders als 1981 bis 1983 und 1993/94. Dieser Systemfehler der demokratisch legitimierten Finanzpolitik ließe sich nur durch die stärkere Einbeziehung von Regelbindungen beheben. Dafür scheint derzeit das Klima aber nicht besonders günstig zu sein.

Arbeitslosigkeit durch Abgabenlastigkeit?

Im Bereich der Steuer- und Abgabenpolitik haben vor allem die Frage nach der Abgabenlastigkeit der Finanzierung der Einheit und diejenige nach Ausgestaltung und Timing einer wachstumsorientierten Steuerreform die Gemüter erregt. Tatsache ist, daß im Zuge der Wiedervereinigung die Sozialabgabenbelastung durch die hohen Renten- und Arbeitsmarkttransfers nach Ostdeutschland sehr viel stärker gestiegen sind als die relativen Steuerlasten. Allerdings

ist bei der Betrachtung der gesamtwirtschaftlichen Steuerquote zu beachten, daß diese um ungefähr einen halben Prozentpunkt durch die Umstellung des Kindergeldes auf die Einnahmeseite unterzeichnet und im übrigen auch durch die extensive Ausnutzung von steuerlichen Fördermaßnahmen in Ostdeutschland vorübergehend beeinträchtigt ist.

Inzwischen wird die vorgeblich falsche Finanzierung der Wiedervereinigungslasten durch Sozialabgaben sowohl durch die alte als auch durch die neue Bundesregierung durch die Umschichtung auf die Mehrwertsteuer bzw. auf spezielle Verbrauchsteuern ab 1. April 1999 korrigiert. Allerdings bleibt offen, ob dadurch die erwünschten Arbeitmarkteffekte wirklich erzielt werden können.

Tatsächlich spricht einiges dafür, daß der Zusammenhang zwischen Sozialabgabenbelastung und Beschäftigungsentwicklung bei weitem überschätzt wird⁶:

Zum einen beruhen die inländischen Beschäftigungsprobleme zum großen Teil auf mangelnder Lohndifferenzierung und weniger auf der globalen Lohnhöhe, die ja im internationalen Maßstab über die Wechselkurse und im nationalen bzw. Euro-Bereich über die Preise (solange die Geldpolitik nicht eingreift) zumindest im gewissen Umfang korrigierbar ist. Sozialabgaben berühren aber nicht die Lohndifferenzierung sondern allein das allgemeine Lohnniveau.

Des weiteren ist die Spürbarkeit der Sozialabgaben im Vergleich zu den gesamten Lohn- oder Lohnstückkosten vergleichsweise gering. Ein Prozentpunkt bei den Sozialabgaben mehr oder weniger verändert die Lohnkosten gerademal um 1/2%. Das sind nur Bruchteile der Wirkungen, die von den jährlich vereinbarten Lohnsteigerungen ausgelöst werden.

Jede gegenfinanzierte Senkung der Sozialabgaben schafft auch das Problem, die wegfallenden Lohnnebenkosten an anderer Stelle wieder anzulasten. Da von einer solchen Anlastung die Masseneinkommen der abhängig Beschäftigten in der Regel nicht unberührt bleiben können – das gilt sowohl für die Mehrwertsteuer wie für die besonderen Verbrauchsteuern – besteht die Gefahr von Kompensationsforderungen bei den Löhnen – womit die ursprünglich intendierte Entlastung bei den Arbeitskosten wieder aufgehoben wird.

⁶ Vgl. hierzu ausführlicher W. Otremba: Keine Beschäftigungseffekte durch Umfinanzierung der Sozialversicherung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H. 4, S. 181-183.

□ Schließlich ist auch fraglich, inwieweit die Substituierbarkeit von Arbeit und Kapital überhaupt den heutigen Realitäten entspricht. Wenn man nach konkreten Beispielen sucht, wo durch geringfügig geringere Lohnkosten Kapital durch Arbeit ersetzt oder zumindest der Prozeß der Substitution von Arbeit durch Kapital aufgehalten werden könnte, stößt man ins Nichts. Die Realität im industriellen Bereich heißt fast ausschließlich: Kapital plus Arbeit und nicht Kapital oder Arbeit. Und auch im vielgepriesenen Dienstleistungsbereich sind Investitionen in aller Regel die Voraussetzung, damit zukunftssichere Arbeitsplätze entstehen. Dort wiederum, wo wirklich zusätzliche Arbeitsplätze möglich wären, z.B. in den Privathaushalten, hängen die Beschäftigungsmöglichkeiten ebenfalls nicht von einer geringfügigen Erhöhung oder Absenkung der Sozialabgaben ab. Denn diese Beschäftigungsverhältnisse sind in aller Regel – zumindest bis 1. 4. 1999 – sozialabgabenfrei gestaltet.

Selbst wenn man anerkennt, daß eine gleichgewichtigere Belastung der Steuer- und Abgabenzahler im Wiedervereinigungsprozeß systemgerechter gewesen wäre, ist es bei weitem überzogen, hier eine Hauptverantwortlichkeit für die schwache Beschäftigungsentwicklung im letzten Jahrzehnt zu sehen. Vielmehr deutet die parallele Investitionsschwäche im gleichen Zeitraum – wie bereits erwähnt – darauf hin, daß die Investitions- und Expansionsbedingungen unter dem Druck der Wiedervereinigungsbelastungen und der unvermeidbaren Strukturbrüche in Ost und West zu ungünstig waren, um in Deutschland gleiche Arbeitsmarktchancen zu entwickeln wie z.B. in den angelsächsischen Industriestaaten.

Steuerreformvorschläge zu spät?

Was schließlich die Umsetzung einer wachstumsfördernden Steuerreform angeht, so wird vor allem bemängelt, sie sei zu spät initiiert worden und damit in den Wahlkampfstrudel geraten, was sie zum Scheitern verurteilt hätte⁷. Diese Bewertung erscheint allerdings arg verkürzt. Es dürfte wohl eine Illusion sein zu glauben, die Bundesländer hätten unter noch ungünstigeren finanziellen Bedingungen zu einem früheren Zeitpunkt einer erheblichen Nettoentlastung der Steuerzahler ohne Rücksicht auf ihre jeweilige Haushaltslage zugestimmt.

Nach den Erfahrungen mit Steuerreformen im Föderalismus sind substantielle Steuerentlastungen nur bei weitgehend befriedeter finanzieller Lage der Gebietskörperschaften und auch dann nur durch das Herauskaufen finanzschwächerer Länder aus einer Ablehnungsfront zu verwirklichen. Das hat z.B. die

letzte große und erfolgreiche Steuerreform von 1986 bis 1990 anschaulich unter Beweis gestellt, als Niedersachsen eine als „Strukturhilfe“ getarnte Kompensationszahlung erzwang.

Weil diese Erfahrungen Mitte der 90er Jahre noch nicht vergessen waren, ist die Finanzpolitik tatsächlich mit spitzen Fingern an die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht unverzichtbare Steuerreform herangegangen. Natürlich hätte man sich angesichts der noch ungenügenden Konsolidierung der öffentlichen Haushalte damals auf eine weitgehend aufkommensneutrale Lösung verständigen können. Aber dann hätte sich die simple Frage gestellt: Wozu die ganze Reform? Aufkommensneutrale Steuerreformen haben nach den vorliegenden theoretischen Überlegungen äußerst ungewisse und nach den empirischen Erfahrungen ebenfalls keine nachweisbaren Wachstums- und Beschäftigungswirkungen. Durch die Tarifentlastungen auf der einen Seite und die Gegenfinanzierungsmaßnahmen (Abbau von Steuervergünstigungen, Anhebung von indirekten Steuern) werden so unterschiedliche ökonomische Impulse ausgesandt, daß eine Gesamtschau aller Reflexe kaum noch möglich ist.

Im Zweifelsfall führt die massive Veränderung der steuerlichen Rahmenbedingungen bei aufkommensneutralen Reformen die ökonomisch Handelnden zunächst dazu, daß frühere betriebliche Dispositionen in Frage gestellt und Anpassungskosten einkalkuliert werden, was Wachstum und Beschäftigung behindert. Hinzu kommt der negative „Stimmungsimpuls“ einer aufkommensneutralen Reform, der darauf beruht, daß die positiven Wirkungen einer Tarifentlastung bei weitem von den negativen Empfindungen überlagert werden, die von der Gegenfinanzierung ausgelöst werden. Selbst bei der Steuerreform 1986-1990 – damals betrug die Bruttoentlastung rund 64 Mrd. DM, die Gegenfinanzierung 15 Mrd. DM und die Nettoentlastung rund 50 Mrd. DM – waren die negativen Begleitgeräusche zum Teil so stark, daß die wirklich einschneidende Verbesserung bei den Tarifen – Stichwort: Abschaffung des Mittelstandsbauches – ernsthaft in Frage gestellt wurde.

Wenn man die ökonomischen, politischen und föderalistischen Rahmenbedingungen mit einbezieht, kam die Steuerreforminitiative zum „Petersberg-Mo-

⁷ Manche meinen sogar, die alte Koalition habe sich mit ihren mutigen Reformvorschlägen selbst das Grab geschaufelt, weil sie der Opposition Gelegenheit gab, sich vor die „Reformbremsermehrheit“ in der Bevölkerung zu stellen; vgl. Franz Walter: Ein machtloser Tropf, in: Die Woche vom 3. 12. 1998.

dell“ eher zu früh als zu spät. Darüber hinaus hat man sich trotz der vorgesehenen Nettoentlastung von 30 Mrd. DM wohl noch zu stark auf das Konzept der Gegenfinanzierung eingelassen. Denn tatsächlich ist für den Steuerzahler wenig gewonnen, wenn das Produkt aus Steuerbemessungsgrundlage und Steuersatz, also die wirkliche Steuerzahllast am Ende nahezu gleich bleibt. Vorrangig wäre gewesen, die echten Steuerschlupflöcher, insbesondere im Bereich der steuerlichen Wirtschaftsförderung für Ostdeutschland (was inzwischen weitgehend durch die Umstellung auf ein Investitionszulagensystem erreicht ist) und die Gestaltungsmodelle der Abschreibungskünstler (Stichwort: § 34 EStG) wirksam zu beseitigen, anstatt das Augenmerk vor allem auf die Einschränkung der stillen Reserven bei den produzierenden Unternehmen zu richten. So hätte man, ohne die ganz überwiegende Zahl der normalen Steuerpflichtigen oder die arbeitsplatzschaffenden Betriebe treffen zu müssen – volkswirtschaftlich unschädlich – Steuermehreinnahmen erzielen können. Damit wäre die Grundlage für eine dauerhafte Gesundung der öffentlichen Finanzen und die Voraussetzung für eine wirkliche Nettoentlastung erreicht worden, die auch unter den strengen Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes in den kommenden Jahren finanzierbar gewesen wäre.

Schlußfolgerungen

Ein abschließendes Urteil über die Finanzpolitik 1989 bis 1998 mögen andere fällen. Insgesamt kann aber nicht bestritten werden, daß immer wieder die notwendigen Kurskorrekturen unter schwierigsten Bedingungen vollzogen und Gefährdungen des gesamtwirtschaftlichen und gesamtstaatlichen Gleichgewichts auch in Zeiten der Zusammenballung von Herausforderungen und Krisen vermieden werden konnten. Zu keinem Zeitpunkt seit der Wiedervereinigung ist das Staatsschiff der Bundesrepublik Deutschland in eine wirkliche Schiefelage – in eine unhaltbare Position – geraten. Es hat auch nach strengen Maßstäben keine überbordende Inflation, keine extremen Ausschläge bei den staatlichen Defiziten und auch keine lang andauernde Stagnation gegeben, wenn auch die Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts in den letzten Jahren immer wieder hinter dem beschäftigungspolitisch Notwendigen zurückgeblieben sind.

Staatliche Ausgaben-, Abgaben- und Defizitquote bewegten sich im Rahmen des international Üblichen und sind deutlich auf dem Weg zur Besserung. Ein strukturelles Defizit besteht zumindest nach den

Rechnungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung heute praktisch überhaupt nicht mehr, andere Institutionen zeigen immerhin eine deutliche Rückführung. Die Maastricht-Kriterien für die Aufnahme in die Europäische Währungsunion wurden ohne nennenswerte „Einmaleffekte“ erreicht. Deutschland genießt in den Bewertungen der internationalen Rating-Organisationen immer noch höchstes Ansehen, was finanzielle Stabilität angeht. Last but not least zu erwähnen sind die historischen Leistungen bei der deutsch-deutschen und bei der Europäischen Währungsunion (einschließlich Stabilitätspakt), die hier nicht besonders gewürdigt wurden, weil dies schon an anderer Stelle ausreichend geschah.

Dieses vorläufige Resümee kann nicht bedeuten, daß nicht noch mehr an Zukunftssicherung möglich gewesen wäre. Aber es führt nicht weiter, das politisch Erreichte immer nur von einem abstrakten, theoretischen Standpunkt aus zu beurteilen und zu kritisieren. Dem Verfechter der reinen Lehre mag das Nachgeben bei der einen oder anderen Subventionsforderung der Werften oder der Landwirtschaft verdammenswert erscheinen. Andere mögen behaupten, beim entschlosseneren Durchgreifen läge heute die Staatsquote bei 40%, der Steuertarif wäre flach und steuerliche Ausnahmen gehörten der Vergangenheit an. Aber das ist alles Illusion. Die pluralistische Gesellschaft mit ihren Interessenverbänden und die vielfältige Verteilung von Macht und Einfluß in unserer demokratischen und föderalen Ordnung sind gewünschte und einzig akzeptable Realität. Und in dieser Realität ist vieles nur stückchenweise und manches gar nicht durchsetzbar.

Sinnvoll scheint es allerdings, dauerhaft für richtig erkannte Regeln und Grenzen auch dauerhaft zur Geltung zu bringen. Eines dieser Prinzipien ist die Unabhängigkeit der Geldpolitik, wie sie in Deutschland und Europa verankert ist. Ein anderer Ansatz ist die gesetzliche und vertragliche Begrenzung der Kreditaufnahme, die die jeweilige politische Mehrheit vor der Versuchung schützt, kurzfristige Probleme zu Lasten der Zukunft zu lösen. Dieses Regelwerk ließe sich in Zukunft noch in dem einen oder anderen Punkt ausbauen, um der Ökonomie mehr Sicherheit in den Rahmenbedingungen und somit bessere Planbarkeit für arbeitsplatzschaffende Investitionen zu gewährleisten. Das wäre kein Verlust an Demokratie. Denn wenn die Mehrheit – eingebettet in einen sozialen Konsens – sich entscheidet, sich selber Grenzen zu ziehen, so kann keiner die Legitimität solcher Institutionen und Regeln bestreiten.