

Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer

Article — Published Version

Anstieg der Staatsverschuldung stellt Finanzpolitik vor große Herausforderungen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer (2009) : Anstieg der Staatsverschuldung stellt Finanzpolitik vor große Herausforderungen, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 89, Iss. 7, pp. 466-472,
<https://doi.org/10.1007/s10273-009-0953-4>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/65559>

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.

Heinz Gebhardt, Rainer Kambeck*

Anstieg der Staatsverschuldung stellt Finanzpolitik vor große Herausforderungen

Aufgrund der derzeitigen Finanz- und Wirtschaftskrise wird die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in diesem und dem kommenden Jahr so erheblich steigen, dass es selbst unter günstigen gesamt- und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen mindestens ein Jahrzehnt dauern könnte, bis Deutschland wieder beide Verschuldungsgrenzen des Maastricht-Vertrages einhalten wird. Wie rasch kann die hohe Staatsschuldenquote zurückgeführt werden? Welchen Beitrag kann die Finanzpolitik für ein angemessenes Wirtschaftswachstum leisten? Wie sollte die Konsolidierungsstrategie ausgerichtet sein?

Der gesamtstaatliche Schuldenstand ist seit Beginn der 1970er Jahre von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus gestiegen. Insbesondere in den konjunkturell guten Jahren wurden die in Schwächephase aufgelaufenen Haushaltsfehlbeträge nicht wieder abgebaut. Dies hat die budgetären Handlungsspielräume eingeengt, denn die für den Schuldendienst aufzuwendenden Mittel fehlen für andere Zwecke, etwa für Zukunftsinvestitionen in Bildung, Forschung und Kinderbetreuung.

Nach (fast) einhelliger Auffassung unter Ökonomen ist neben der Höhe der Verschuldung aber auch kritisch zu prüfen, welche Ausgaben mit Krediten finanziert werden. Nach der sogenannten Goldenen Regel ist eine Kreditfinanzierung gerechtfertigt, wenn damit Investitionen finanziert werden, die in Zukunft mindestens so hohe Erträge abwerfen, dass die Finanzierungslasten getragen werden können. Grundlegende Idee dieser Regel ist, dass die zukünftigen Nutznießer von staatlichen Investitionen an deren Finanzierung beteiligt werden. Im Grundgesetz und in den Verfassungen der Bundesländer wurde deshalb als Grenze für eine mögliche Kreditaufnahme die Höhe der Investitionsausgaben festgelegt. Danach durfte die Kreditaufnahme die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen waren aber zulässig, wenn dies der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts diene.

In der Praxis wurden diese Grenzen von Regierungen jedoch häufig missachtet. Die jährliche Schulden-

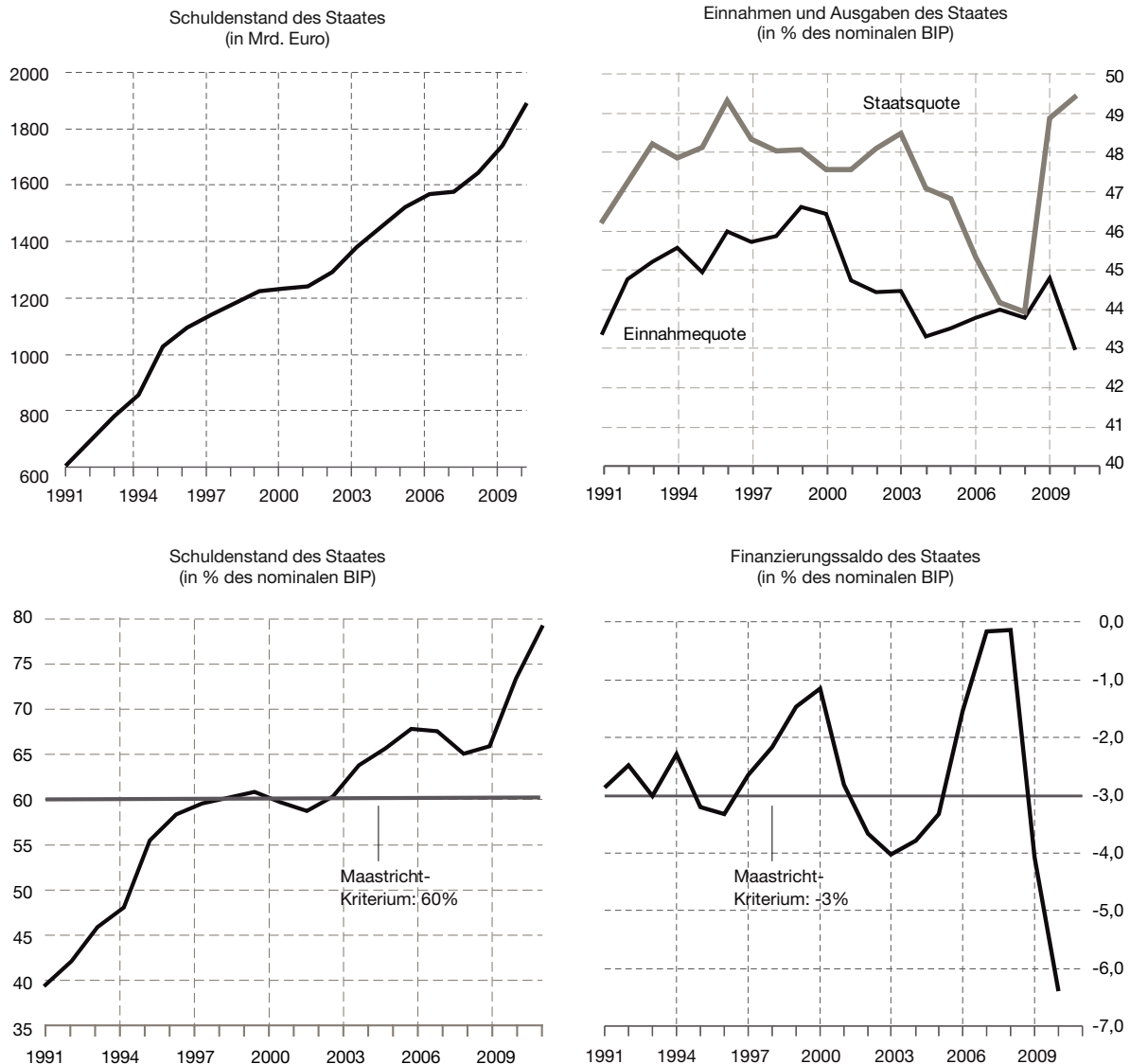
aufnahme überstieg auch bei günstiger Konjunktur in vielen Fällen die staatlichen Investitionsausgaben – zu Beginn der siebziger Jahre zur „Erweiterung des Staatskorridors“ und insbesondere in der ersten Hälfte der neunziger Jahre zur Finanzierung der deutschen Einheit. Der Anstieg der Neuverschuldung war im längerfristigen Vergleich höher als das Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP). Als Konsequenz ist die Schuldenstandsquote, die den Schuldenstand in Relation zum BIP setzt, seit Anfang der siebziger Jahre von unter 20% auf etwa 66% im Jahr 2008 gestiegen.

Mit der Einführung der Europäischen Währungsunion haben die beteiligten Länder auf die Schuldenproblematik reagiert und zum Schutz der neuen Währung mit den „Maastricht-Kriterien“ strengere Verschuldungsgrenzen vereinbart: Es wurden Höchstgrenzen für das gesamtstaatliche Budgetdefizit in Relation zum nominalen BIP von 3% und für die Gesamtverschuldung in Relation zum BIP von 60% festgelegt. Um einen ausreichenden budgetären Handlungsspielraum für das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren in konjunkturell schwachen Zeiten zu schaffen, haben sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion darüber hinaus im Stabilitäts- und Wachstumspakt (StWP) auf länderspezifische „mittelfristige Haushaltsziele“ verständigt: Die EU-Staaten mit hoher Schuldenstandsquote und/oder niedrigem Potenzialwachstum sollen über den Konjunkturzyklus einen annähernd ausgeglichenen Haushalt erreichen, während die EU-Staaten mit niedriger Schuldenstandsquote und/oder hohem Potenzialwachstum mittelfristig ein Budgetdefizit in Relation zum BIP von 1% aufweisen

Heinz Gebhardt, 56, Dipl.-Volkswirt, arbeitet in den Kompetenzbereichen „Öffentliche Finanzen“ und „Wachstum und Konjunktur“ des RWI Essen; Dr. Rainer Kambeck, 47, ist Leiter des Kompetenzbereichs „Öffentliche Finanzen“.

* Die Autoren danken Christoph M. Schmidt für kritische Anmerkungen und hilfreiche Kommentare.

Schaubild 1
Öffentliche Finanzen in Deutschland
(1991 bis 2010)



Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank; 2009 und 2010: Prognose des RWI.

dürfen. Auch sollen die Mitgliedstaaten im Anpassungsprozess an die mittelfristigen Haushaltsziele ihre strukturelle Haushaltsposition um jährlich 0,5 Prozentpunkte des nominalen BIP verbessern. Die Konsolidierungsanstrengungen sollen aber darüber hinausgehen, wenn das reale BIP höher ist als das Produktionspotenzial; in konjunkturell schlechten Jahren kann die Haushaltskonsolidierung dagegen geringer ausfallen.

Ein Überschreiten der Defizitgrenze wird nur gestattet, wenn dies als Ausnahme und vorübergehend bewertet werden kann und die Defizitquote in der Nähe Wirtschaftsdienst 2009 • 7

der 3%-Grenze bleibt. Als Ausnahmetatbestände gelten ein Rückgang des realen BIP oder ein Produktionsrückgang über einen längeren Zeitraum mit einem – am Potenzialwachstum gemessen – geringen Wachstum; außerdem sollen die Umsetzung von Strukturreformen, die Bemühungen zur Konsolidierung in „guten“ Zeiten, die Tragfähigkeit des Schuldenstands und die Qualität der öffentlichen Finanzen berücksichtigt werden.

Nachdem in Deutschland zu Beginn dieses Jahrzehnts beide im Maastricht-Vertrag vereinbarten Verschuldungsgrenzen nicht eingehalten wurden (vgl.

Schaubild 1), entspannte sich die Lage der öffentlichen Finanzen ab 2006 mit der konjunkturellen Erholung. Jedoch konnte trotz der guten Konjunktur gesamtstaatlich kein ausgeglichener oder gar überschüssiger Haushalt erzielt werden und die Schuldenstandsquote verfehlte das Maastricht-Kriterium auch im Jahr 2008 noch deutlich.

Um in Zukunft eine effektivere Schuldenbegrenzung zu garantieren, wurde vom Bundesfinanzministerium für Deutschland – nach dem Vorbild der Schweiz – eine „Schuldenbremse“ entwickelt.¹ Nachdem die Föderalismuskommission II auch eine Einigung mit den Ländern herbeigeführt hat, sind die neuen Verschuldungsregeln mittlerweile von Bundestag und Bundesrat verabschiedet worden: Der Bund darf ab dem Jahr 2016 in konjunkturellen Normallagen seinen Haushalt höchstens zu 0,35% des nominalen BIP durch Kredite finanzieren, die Länder dürfen sich ab dem Jahr 2020 bei normaler Konjunktur nicht mehr verschulden. Wegen des im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise kräftig steigenden Budgetdefizits treten die neuen Verschuldungsregeln aber erst nach einer Übergangsphase vollständig in Kraft: So wird beispielsweise dem Bund 2011 ein erweiterter struktureller Verschuldungsspielraum gewährt, der bis zum Erreichen der 0,35%-Grenze in gleichmäßigen Schritten zurückgeführt werden soll. In Sondersituationen, wie Naturkatastrophen oder schweren Wirtschaftskrisen, können Ausnahmen von diesen Regeln durch parlamentarischen Beschluss vorübergehend zugelassen werden; diese sollen dann aber mit Tilgungsaufgaben verknüpft werden. Konjunkturbedingte Defizite, die sich im Rahmen der automatischen Stabilisatoren halten, sollen künftig möglich sein, sofern sie – anders als in der Vergangenheit praktiziert – im nachfolgenden Aufschwung durch Überschüsse wieder ausgeglichen werden. Damit soll künftig verhindert werden, dass es zu einem permanenten Anstieg der Staatsverschuldung kommt.

Sprunghafter Anstieg der Neuverschuldung bis Ende 2010

Wie ist vor diesem Hintergrund die aktuelle Verschuldung als Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise zu bewerten? Zunächst zu den Fakten: Die Finanzlage des Staates wird sich in diesem Jahr erheblich verschlechtern. Das gesamtstaatliche Budgetdefizit dürfte bei einem Rückgang des realen BIP

um reichlich 6% auf rund 95 Mrd. Euro bzw. in Relation zum nominalen BIP auf 4,1% steigen (vgl. Schaubild 1). Für das kommende Jahr ist mit Haushaltsfehlbeträgen von rund 150 Mrd. Euro bzw. 6,4% des BIP zu rechnen. Die Maastricht-Grenze von 3% wird also bereits in diesem, aber noch deutlicher im kommenden Jahr überschritten. Als Folge davon entfernt sich Deutschland noch weiter von der 60%-Grenze für die Schuldenstandsquote, die bis Ende 2010 auf knapp 80% des BIP hochschnellen wird (vgl. Schaubild 1) – einen Rekordwert, an dessen Erreichen die Verantwortlichen auf deutscher Seite bei ihren Unterschriften zum Maastricht-Vertrag nicht im Entferntesten gedacht haben werden. Hinzu kommt noch, dass es derzeit nicht möglich ist, verlässlich abzuschätzen, wie stark die öffentlichen Haushalte zukünftig durch anfallende Zahlungen aufgrund von übernommenen Garantien zur Stützung von Finanzinstituten und Unternehmen belastet werden. Daraus resultieren beträchtliche Haushaltsrisiken.

Ist die kräftig steigende Neuverschuldung zu vertreten?

Der sprunghafte Anstieg der Staatsverschuldung wird erheblich höhere Zinsausgaben nach sich ziehen und die budgetären Handlungsspielräume weiter einengen. Sowohl die Defizitquote als auch die Schuldenstandsquote werden die zulässigen Höchstwerte in den kommenden Jahren deutlich überschreiten. Deshalb stellt sich die Frage, ob die Vorgehensweise der Bundesregierung gegenüber zukünftigen Generationen vertretbar ist, zumal sich mittel- und langfristig zudem noch hohe Belastungen aus der Alterung der Bevölkerung ergeben. Beantworten lässt sich die Frage erst, wenn man analysiert hat, wofür die Schulden aufgenommen werden und wie die Aussichten für eine Rückführung der Quoten bewertet werden können.

Etwas vereinfachend lassen sich drei Ursachen für den sich abzeichnenden Anstieg der Kreditaufnahme unterscheiden:

- Kredite, die eine direkte Folge des Konjunkturreinbruchs sind. Unmittelbare Konsequenz des drastischen Rückgangs des BIP sind wegbrechende Steuer- und Beitragseinnahmen und zugleich kräftig steigende arbeitsmarktbedingte Ausgaben des Staates – bedingt durch das uneingeschränkte Wirken der sogenannten automatischen Stabilisatoren.
- Kredite, die zwar auch eine Folge der Wirtschaftskrise sind, die aber nicht automatisch aus dem Rückgang des BIP folgen. Hierzu zählen alle Maßnahmen, die von der Bundesregierung und den Landesregierungen zur Stützung des Finanzsektors und zur

¹ Vgl. hierzu C. Kastrop, M. Snelting: Das Modell des Bundesfinanzministeriums für eine Schuldenbremse, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 88. Jg. (2008), H. 6, S. 375-382; vgl. Bundesministerium der Finanzen: Reform der verfassungsrechtlichen Verschuldungsregeln von Bund und Ländern, in: Monatsbericht des BMF, März 2009.

Stabilisierung der Konjunktur beschlossen wurden. Diese diskretionären Maßnahmen führen ebenfalls zu Mindereinnahmen und Mehrausgaben in den öffentlichen Haushalten.

- Kredite, die unabhängig von der Wirtschaftskrise und den Schwankungen des BIP aufgenommen werden und die auch keine direkte Folge von Regierungsentscheidungen sind. Hierzu zählen vor allem Kredite, die im Zusammenhang mit zwei Urteilen des Bundesverfassungsgerichts stehen.

Automatische Stabilisatoren

Die scharfe Rezession, in der sich die deutsche Wirtschaft befindet, führt aufgrund des uneingeschränkten Wirkens der automatischen Stabilisatoren zu erheblichen Einbußen beim Steuer- und Beitragsaufkommen sowie zu deutlich höheren arbeitsmarktbedingten Ausgaben. Erfahrungsgemäß steigt bei einer Vergrößerung der (negativen) Produktionslücke um einen Prozentpunkt das gesamtstaatliche Budgetdefizit in Relation zum nominalen BIP um etwa 0,5 Prozentpunkte.²

Bund, Länder und Gemeinden müssen sich nach der aktuellen Prognose des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ im Jahr 2009 auf ein um 45 Mrd. Euro geringeres Steueraufkommen einstellen als noch vor Jahresfrist geschätzt, wovon rund 35 Mrd. Euro dem Konjunkturereinbruch geschuldet sind.³ Erhebliche Einbußen sind auch beim Beitragsaufkommen der Sozialversicherung zu erwarten; zudem kommt es aufgrund der deutlichen Zunahmen der Kurzarbeit und der vor allem in der zweiten Jahreshälfte kräftig zunehmenden Arbeitslosigkeit zu deutlich höheren arbeitsmarktbedingten Ausgaben. Die rezessionsbedingten Haushaltsbelastungen der Bundesagentur für Arbeit können in diesem Jahr noch durch die Rücklage von 17 Mrd. Euro gedeckt werden, mit der die Agentur in das Jahr gestartet war. Für 2010 steht noch eine Entscheidung darüber an, wie das dann von der Bundesagentur selbst erwartete Defizit zwischen 15 und 20 Mrd. Euro⁴ finanziert werden soll.

Diskretionäre Maßnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur

Unter dem Eindruck gut gefüllter Kassen ist die Bundesregierung im vergangenen Jahr von einer zurückhaltenden Ausgabenpolitik abgerückt. Zudem wurde durch die Reform der Unternehmensbesteuerung und die Reduktion des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung die Abgabenbelastung gesenkt. Die durch diese Maßnahmen ausgelösten finanzpolitischen Impulse beliefen sich im Jahr 2008 auf 0,5% des nominalen BIP.⁵

In diesem und dem kommenden Jahr ist die Finanzpolitik weitaus expansiver ausgerichtet. Hierzu tragen vor allem die beiden im November 2008 und im Januar 2009 beschlossenen Konjunkturpakete bei. Mit dem ersten („Schutzschirm für Arbeitsplätze“) wurden die öffentlichen Investitionen aufgestockt, die degressive Abschreibung bei Ausrüstungsinvestitionen auf zwei Jahre befristet wieder eingeführt, die steuerliche Absetzbarkeit von Handwerksdienstleistungen ausgeweitet und Neuwagen befristet von der Kfz-Steuer befreit. Zudem wurden die KfW-Förderprogramme aufgestockt und ein zusätzliches Programm zur Kreditversorgung des Mittelstands aufgelegt. Das zweite Konjunkturpaket („Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland“) sieht vor allem eine deutliche Steigerung der staatlichen Investitionen und Entlastungen bei der Einkommensteuer sowie den Beiträgen zur Gesetzlichen Krankenversicherung vor. Hinzu kommt ein Bündel von Einzelmaßnahmen, von denen die „Abwrackprämie“ zur Stärkung der Pkw-Nachfrage und ein einmalig gewährter Zuschlag zum Kindergeld (Kinderbonus) am bedeutsamsten sind. Ferner wurde ein Kredit- und Bürgschaftsprogramm von insgesamt 100 Mrd. Euro aufgelegt, mit dem die Kreditversorgung der Wirtschaft gesichert werden soll. Von den beiden Konjunkturpaketen werden fiskalische Impulse von 24 Mrd. Euro in diesem und 35 Mrd. Euro im nächsten Jahr erwartet (vgl. Tabelle 1), die Kredit- und Bürgschaftsprogramme nicht mitgerechnet.

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

Entlastungen für die Steuerzahler und damit Mindereinnahmen für die öffentlichen Haushalte gehen auch von zwei Urteilen des Bundesverfassungsgerichts aus. Zum einen musste bei der Entfernungspauschale die alte Regelung wieder in Kraft gesetzt werden, zum anderen müssen ab 2010 im Rahmen der Einkommensteuer die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung in größerem Umfang als Sonderausgaben aner-

² Vgl. M. Larch, A. Turrini: The cyclically-adjusted budget balance in EU fiscal policy making: A love at first sight turned into a mature relationship, in: European Economy Economic Papers, 374, 2009; vgl. N. Girouard, C. André: Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries, in: OECD Working Paper, Nr. 434, 2005.

³ Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vgl. H. Gebhardt: Steuerschätzung: Erheblich geringeres Aufkommen als bisher erwartet, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 89. Jg. (2009), H. 6, S. 397-402.

⁴ Vgl. hierzu die Ausführungen des Verwaltungsratschefs der Bundesagentur für Arbeit P. Clever: Bundesagentur droht gigantischer Schuldenberg, in: Handelsblatt vom 24.4.2009.

⁵ Eine ausführliche Darstellung der Maßnahmen bietet die „Konjunkturpolitische Chronik“ des RWI unter www.rwi-essen.de/kchronik.

Tabelle 1
Veränderungen bei Steuern, Sozialabgaben und
Staatsausgaben durch diskretionäre Maßnahmen
 (in Mrd. Euro)

	2009	2010
Konjunkturpaket I	-4,2	-7,6
Konjunkturpaket II	-19,5	-27,6
Umsetzung von zwei Urteilen des Bundesverfassungsgerichts	-5,4	-11,2
Sonstige Maßnahmen	-2,6	3,3
Gesamter fiskalischer Impuls	-32,1	-43,1
... in Relation zum nominalen BIP (in %)	1,5	2,0

Anmerkung: Haushaltsentlastungen (+) und Haushaltsbelastungen (-) in Mrd. Euro gegenüber 2008 (ohne Berücksichtigung makroökonomischer Rückwirkungen).

kannt werden. Die daraus insgesamt resultierenden Mindereinnahmen dürften in diesem Jahr 5,4 Mrd. Euro und im kommenden Jahr 11,2 Mrd. Euro betragen.

Gesamter Impuls

Neben den uneingeschränkt wirkenden automatischen Stabilisatoren, die zu erheblichen Haushaltsbelastungen führen, tragen die diskretionären Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung bei. Ihr fiskalischer Impuls beläuft sich 2009 auf rund 32 Mrd. Euro (1,5% des nominalen BIP) und 2010 auf 43 Mrd. Euro (2%). Hierdurch wird die Verschuldung aber nicht in gleichem Umfang erhöht. Gegengerechnet werden muss, dass aus den positiven Beschäftigungseffekten auch höhere Einkommen- und Verbrauchsteuereinnahmen für den Staat sowie höhere Beitragseinnahmen in den sozialen Sicherungssystemen folgen. Ferner vermindern positive Arbeitsmarkteffekte die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit. Nach Schätzungen mit dem RWI-Konjunkturmodell dürfte etwa die Hälfte des 47 Mrd. Euro schweren zweiten Konjunkturpaketes über steigende Staatseinnahmen und geringere arbeitsmarktbedingte Ausgaben „refinanziert“ werden können.⁶

Budgetäre Handlungsspielräume können nur allmählich zurückgewonnen werden

Um die Verschuldungskriterien des Maastricht-Vertrags zumindest langfristig wieder einzuhalten, ist die

Tabelle 2
Staatsschuldenquote im Jahr 2020

		Durchschnittlicher Finanzierungssaldo in % des nominalen BIP				
		0,0	-0,5	-1,0	-1,5	-2,0
	4,3	51,9	56,1	60,3	64,4	68,6
Durchschnittlicher Anstieg	3,8	54,5	58,8	63,0	67,3	71,5
des nominalen BIP in %	3,3	57,2	61,5	65,9	70,2	74,6
	2,8	60,0	64,5	68,9	73,3	77,8
	2,3	63,0	67,6	72,1	76,6	81,1

Anmerkung: Bei alternativen Annahmen zu Haushaltsdefizit und Wirtschaftswachstum in den Jahren 2011 bis 2020.

Finanzpolitik gefordert, das sich im kommenden Jahr abzeichnende hohe Budgetdefizit schrittweise abzubauen und mittelfristig Überschüsse zu erwirtschaften. Dies setzt einen strikten Konsolidierungskurs und ein angemessenes Wirtschaftswachstum voraus. Tabelle 2 zeigt, wie sich die Schuldenstandsquote bis zum Jahr 2020 bei alternativen Annahmen bezüglich des Wachstums des nominalen BIP und des Finanzierungssaldos entwickeln dürfte.

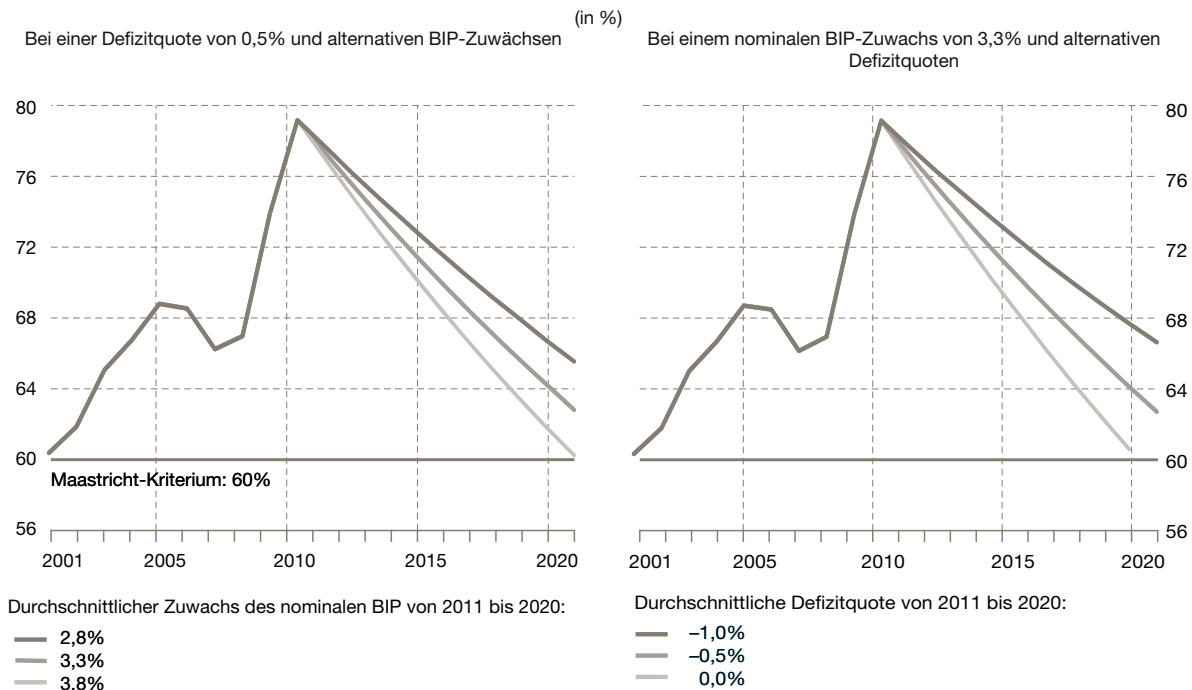
Schaffen es zukünftige Regierungen, über den Konjunkturzyklus hinweg einen annähernd ausgeglichenen Staatshaushalt zu realisieren (etwa bei einer Defizitquote von durchschnittlich 0,5% je Jahr) und tritt die Erwartung der Bundesregierung hinsichtlich des durchschnittlich erreichbaren Wachstums des nominalen BIP ein (sie hält in ihrer mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2011 bis 2013 einen Zuwachs von durchschnittlich 3,3% für erreichbar), dann würde der Schuldenstand in Relation zum nominalen BIP im Jahr 2020 wieder auf fast 60% gesenkt werden können. Selbst bei dieser sehr günstigen gesamt- und finanzwirtschaftlichen Konstellation würde es also mindestens ein Jahrzehnt dauern, bis die Schuldenstandsquote wieder in die Nähe der im Maastricht-Vertrag festgelegten Grenze von 60% gesenkt werden kann. Wenn die Haushaltskonsolidierung indes langsamer voranschreiten würde und die Wirtschaft auf einen geringeren Wachstumspfad einschwenken sollte, würde sich der Rückgang der Staatsschuldenquote langsamer vollziehen (vgl. Schaubild 2).

Rückführung der Staatsverschuldung erfordert strikte Ausgabendisziplin

Der über den Konjunkturzyklus angestrebte annähernde Haushaltsausgleich ist am besten dadurch zu realisieren, dass die Ausgaben des Staates im Rahmen einer wachstumsgerechten Konsolidie-

⁶ Zu den gesamt- und finanzwirtschaftlichen Auswirkungen des zweiten Konjunkturpakets vgl. G. Barabas, R. Döhrn, H. Gebhardt, T. Schmidt: Was bringt das Konjunkturpaket II?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 89. Jg. (2009), H. 2, S. 128-132. Bei der Lohn- und Einkommensteuer ist die Selbstfinanzierungsquote im RWI-Konjunkturmodell nicht einmal besonders hoch. Sie liegt beispielsweise unter der Schätzung von Trabandt/Uhlig von 50%. Vgl. M. Trabandt, H. Uhlig: How far are we from the slippery slope? The Laffer curve revisited, in: CEPR Discussion Paper, Nr. 5657, London 2006.

Schaubild 2
Schuldenstand des Staates in Relation zum nominalen BIP 2001 bis 2020



Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank; 2009 und 2010: Prognose des RWI; 2011 bis 2020: Projektionen des RWI.

ungsstrategie an die Möglichkeiten der Einnahmen-seite angepasst werden und ihr Anstieg mittelfristig merklich unter der Wachstumsrate des nominalen Produktionspotenzials gehalten wird. Dies impliziert, dass die konjunkturunabhängigen Ausgaben real gerechnet kaum zunehmen dürfen – ein ohne Zweifel ambitioniertes Ziel, aber aus wachstumspolitischer Sicht der beste Weg zur Haushaltskonsolidierung. Internationale Erfahrungen belegen, dass die Aussichten für eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung am größten sind, wenn nicht auf der Einnahmenseite, sondern auf der Ausgabenseite, insbesondere bei Subventionen und konsumtiven Staatsausgaben angesetzt wurde.⁷ Hingegen wären Steuererhöhungen, die derzeit von einigen Ökonomen vorgeschlagen werden, aus allokativer Sicht kontraproduktiv. So

würde eine Erhöhung der Mehrwertsteuer die reale Kaufkraft der Konsumenten und folglich die Binnennachfrage verringern, in mittlerer Frist würde sie die Wachstumskräfte schwächen.⁸ Zudem würde eine höhere Mehrwertsteuer tendenziell die Haushalte mit niedrigem Einkommen stärker belasten, was verteilungspolitisch kaum zu begründen ist. Auch eine verteilungspolitisch motivierte Anhebung der Steuerbelastung von Bürgern mit höheren Einkommen – etwa über eine Erhöhung des „Spitzensteuersatzes“ der Einkommensteuer oder über verschiedene Varianten einer Vermögensteuer – wäre der falsche Weg, weil damit die wirtschaftliche Dynamik ebenfalls gedämpft würde.

Angesichts der sich abzeichnenden Budgetdefizite und der daraus resultierenden Konsolidierungserfordernisse sind auf absehbare Zeit aber auch umfangreiche Steuersenkungen kaum möglich. Zudem dürften von kreditfinanzierten Steuersenkungen nur dann nennenswerte gesamtwirtschaftliche Impulse ausgehen, wenn Konsumenten und Investoren von der Dauerhaftigkeit der Entlastungen überzeugt sind. Das schließt

⁷ Vgl. unter anderen A. Afonso, J. G. Alegre: Economic Growth and Budgetary Components. A Panel Assessment For the EU, in: EZB Working Paper, Nr. 848, Januar 2008; vgl. A. Alesina, R. Perotti: Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects, in: IMF Staff Papers, Vol. 44 (1997), Nr. 2, S. 210-248; vgl. O. Blanchard, R. Perotti: An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Governmental Spending and Taxes on Output, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 117 (2002), Nr. 4, S. 1329-1368; vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.): Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum. Jahresgutachten 2002/03, Wiesbaden 2002, Kasten 8 sowie Zf. 594-613.

⁸ Vgl. hierzu Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2006, Hamburg 2006, S. 59 ff.

freilich nicht aus, dass bei einer rascheren konjunkturellen Erholung als derzeit erwartet die sich daraus eröffnenden budgetären Spielräume genutzt werden können, um die Systematik der Einkommensteuer zu verbessern – zum Beispiel durch Vermeidung von rein inflationsbedingten Steuerlasten, die nicht mit einer höheren Leistungsfähigkeit der Steuerzahler gerechtfertigt werden können.

Angesichts des dramatischen Konjunkturerinbruchs wird teilweise auch gefordert, die Finanzpolitik noch expansiver auszurichten. Vor dem Hintergrund der absehbaren kräftigen Zunahme der Staatsverschuldung halten wir ein weiteres Konjunkturpaket unter den derzeitigen Umständen nicht für sinnvoll, zumal die fiskalischen Impulse bereits beträchtlich sind und angesichts der Entscheidungs-, Umsetzungs- und Wirkungsverzögerungen neuer Maßnahmen die Gefahr besteht, dass sie erst Ende kommenden Jahres oder später und damit gegebenenfalls prozyklisch wirken würden. Eine weitere Ausweitung der öffentlichen Investitionen würde zudem dazu führen, dass die Baupreise stärker angehoben würden, denn die Kapazitäten in der Bauwirtschaft sind begrenzt und sie dürften wohl kaum ausgeweitet werden, da die Firmen davon ausgehen können, dass die Investitionen nach dem von den beiden Konjunkturpaketen induzierten Schub wieder zurückgefahren werden. Schließlich sind die Kosten einer Konjunkturankurbelung „um jeden Preis“ beachtlich. Zum einen würde die öffentliche Verschuldung noch stärker zunehmen, was tendenziell zu einem höheren Zinsniveau führen und damit die private Investitionstätigkeit beeinträchtigen würde. Zum anderen könnten Konsumenten und Investoren bei einer noch stärker steigenden Staatsverschuldung mit Steuererhöhungen rechnen und deshalb ihre Ausgaben einschränken; dies würde die Wirkung der expansiven Maßnahmen schmälern. Zudem würde eine höhere Staatsverschuldung mittelfristig einen noch restriktiveren Konsolidierungskurs erfordern, was die Wachstumsperspektiven beeinträchtigen würde.

Welche Optionen bleiben der Politik? Da die hohen Haushaltsfehlbeträge allein durch Wachstum nicht zurückgeführt werden können, ist die Finanzpolitik in den kommenden Jahren gefordert, die staatlichen Ausgaben konsequent an die verfügbaren Staatseinnahmen anzupassen. Das ist die größte Herausforderung, der sich Politiker gegenübersehen, denn die Begrenzung der Staatsausgaben und Ausgabenkürzungen zählen sicherlich nicht zu den Motiven, für die Menschen politische Ämter übernehmen.