

Strategien zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte

Gustav Horn
Achim Truger

Trotz hartnäckiger Versuche in den vergangenen Jahren, die öffentlichen Haushalte in Deutschland zu sanieren, sind die finanziellen Defizite der öffentlichen Hand nach wie vor unerwünscht hoch. Die bisherige Konsolidierungsstrategie ist damit gescheitert. Worin bestanden die Gründe für das Scheitern? Ist eine Konsolidierung tatsächlich notwendig? Ist eine Haushaltskonsolidierung möglich, ohne Wachstum und Beschäftigung zu beeinträchtigen? Wie müsste eine gesamtwirtschaftlich ausgerichtete, glaubwürdige Konsolidierungsstrategie konkret aussehen?

1

Einleitung

Spätestens seit der Verkündung des so genannten Zukunftsprogramms in Form eines ausgeprägten Sparpaketes für den Bundeshaushalt im Frühjahr 1999 stand die Haushaltskonsolidierung ganz oben auf der Prioritätenliste der rot-grünen Bundesregierung. Nach anfänglichen Konsolidierungserfolgen ist das ursprüngliche Ziel eines ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalts jedoch in weite Ferne gerückt: Seit dem Konjunkturereinbruch im Jahr 2001 hat die gesamtstaatliche Defizitquote (Haushaltsdefizit in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP)) die Obergrenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) von 3 % ab 2002 drei Jahre in Folge überschritten. Auch für 2005 und 2006 wird bereits allgemein mit einer Überschreitung gerechnet. Diese anhaltenden Probleme und Verstöße der deutschen Finanzpolitik – zusammen mit denen Frankreichs und anderer Staaten in der EU – haben im März diesen Jahres schließlich zu einer Neuregelung der Umsetzungsbestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch die EU-Finanzminister geführt (European Council 2005).

Diese finanzpolitischen Entwicklungen waren von einer äußerst kontroversen Debatte begleitet. Welchen Standpunkt auch immer man dabei einnehmen mag, es ist unbestreitbar, dass die bisherige deutsche Konsolidierungspolitik ganz offensichtlich gescheitert ist und es daher einer neuen Strategie bedarf. Der vorliegende Beitrag entwickelt eine solche Konsolidierungsstrategie. Nach einer Bestandsaufnahme

der Situation der Staatsverschuldung und der Identifikation des Konsolidierungsbedarfes (Abschnitt 2) wird nach den Ursachen des Scheiterns der bisherigen Konsolidierungspolitik gefragt (Abschnitt 3). Daran anschließend wird die alternative Konsolidierungsstrategie erläutert und konkretisiert (Abschnitt 4).

2

Deutschland in der Schuldenfalle?

Das wichtigste Argument für eine Begrenzung der Staatsverschuldung stellt das mit ihr potenziell verbundene Problem einer ständig steigenden Schuldenstandsquote (Schuldenstand als Anteil am BIP) dar. Bei steigender Schuldenstandsquote nimmt – bei gegebenem Zinssatz – auch die Zinslastquote zu, d.h. der Teil des BIP, der vom Staat für Zinszahlungen aufzuwenden ist. Hierdurch wird der Ausgabenpielraum für andere Haushaltsposten, insbesondere Investitionen, immer mehr eingeschränkt. Das bedeutet, dass in der Zukunft entweder nicht mehr der gewünschte BIP-Anteil an staatlichen Leistungen bereitgestellt werden kann oder die Steuerquote steigen muss.

Daher sollte die Finanzpolitik die Schuldenstandsquote nicht über einen Referenzwert ansteigen lassen; bei Überschreitung ist ein Konsolidierungsprozess einzuleiten. Ist die langfristige Einhaltung des Referenz-Schuldenstandes gewährleistet, spricht man von nachhaltiger oder tragbarer Staatsverschuldung.¹ Über die genaue Höhe dieses Wertes lässt sich aus ökonomischer Sicht wenig sagen. Der Wert

sollte jedoch eindeutig über Null liegen: Zum einen erfüllen Staatsanleihen aufgrund ihrer hohen Bonität wesentliche Funktionen für die Finanzmärkte z. B. als Orientierungsmaßstab für die Zinsbildung in „sicheren Häfen“ für private Geldanleger. Aus rein pragmatischen Gründen kann man als Referenzwert den im Vertrag von Maastricht bereits fixierten Wert von 60 % des BIP annehmen.

Für die Zu- oder Abnahme der Schuldenstandsquote und damit für die längerfristige Tragbarkeit der öffentlichen Verschuldung ist entscheidend, wie sich die Defizitquote des Staates und das nominale Wirtschaftswachstum entwickeln. Das Defizit lässt sich unterteilen in den Teil, der für die Zinszahlungen und den Teil, der nicht für Zinszahlungen verwendet wird; letzterer wird als *primäres Budgetdefizit* bezeichnet.² Ob die Schuldenquote einer Volks-

¹ Vgl. hierzu Beirat (2001). Im vorliegenden Beitrag wird ein enges Nachhaltigkeitskonzept verwendet, indem nur ein einperiodiger Indikator ohne implizite Formen der Staatsverschuldung betrachtet wird. Damit begrenzt man die Analyse, vermeidet aber viele methodische Probleme eines weiteren Nachhaltigkeitsbegriffs.

² Es gilt also: $\text{primäres Budgetdefizit} = \text{Budgetdefizit} - \text{Zinszahlungen}$.

Gustav A. Horn, PD Dr., Wissenschaftlicher Direktor des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.

e-mail: gustav-horn@boeckler.de

Achim Truger, Dr., Wissenschaftler im IMK in der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkt: Steuer- und Finanzpolitik.

e-mail: achim-truger@boeckler.de

wirtschaft steigt oder fällt, lässt sich dann näherungsweise durch die folgende Formel erfassen:³

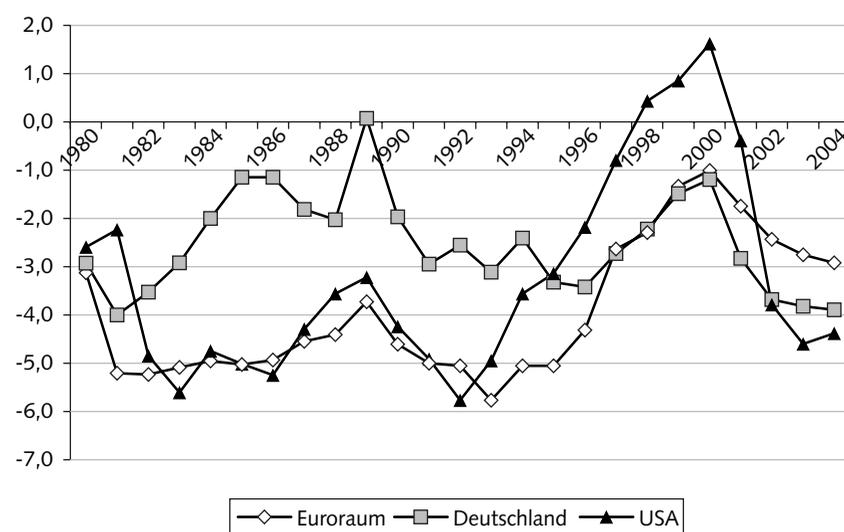
$$(1) \Delta g = g(i - \gamma) + d_p$$

- g = Schuldenstandsquote der öffentlichen Hand
- Δg = Veränderung der Schuldenstandsquote der öffentlichen Haushalte
- i = langfristiger Nominalzins
- γ = Wachstumsrate des nominalen BIP
- d_p = primäres Budgetdefizit als Anteil am nominalen BIP

Sie besagt, dass die Zu- oder Abnahme des Schuldenstandes von zwei Faktoren abhängig ist: Von den auf die bestehende Schuld zu zahlenden Zinsen ($g(i - \gamma)$) und dem primären Budgetdefizit. Die Schuldenquote der öffentlichen Haushalte steigt demnach auf jeden Fall an, wenn die nominale Wachstumsrate des BIP kleiner als der Nominalzins ist ($i - \gamma > 0$) und ein primäres Budgetdefizit ($d_p > 0$) besteht. Ein Anstieg der Schuldenstandsquote lässt sich bei positiver Zins-Wachstums-Differenz nur vermeiden, wenn das primäre Budgetdefizit negativ und mindestens so hoch wie $g(i - \gamma)$ ausfällt, d.h. wenn ein entsprechender Primärüberschuss besteht. Bei ständig steigendem Schuldenstand und damit auch steigender Zinslast muss also ein immer größerer Primärüberschuss zur Stabilisierung der Schuldenstandsquote erzielt werden. Dieser geht aber gerade zu Lasten der staatlichen Primärausgaben, d.h. der vom Staat bereitgestellten Güter, Dienstleistungen und Transfers.

Wie dramatisch ist die deutsche Verschuldungssituation tatsächlich? Hierzu ist ein Blick auf die Entwicklung von Budgetsaldoquote (Abbildung 1), Brutto-Schuldenstandsquote und Brutto-Zinslastquote (Abbildung 2) im zeitlichen und internationalen Vergleich (Euroraum, USA) hilfreich. Zwar hat Deutschland bezüglich des Haushaltsdefizits seinen seit Beginn der 80er Jahre bestehenden deutlichen Konsolidierungsvorsprung gegenüber dem Euroraum und den USA seit Mitte der 1990er Jahre eingebüßt und wies von 1999 bis 2001 die höchste Defizitquote im Vergleich auf. Jedoch sind die deutschen Werte mittlerweile wieder geringer als die US-Werte und noch weit von den Höchstständen der USA und des Euroraums zwischen 5 % und 6 % in den 80er und 90er Jahren entfernt. Bezüglich des Schuldenstandes und der Zinslastquote hatte Deutschland zwar seit der deutschen Einheit einen deutlichen An-

Abb. 1: Budgetsaldo¹⁾ im Euroraum, Deutschland und den USA 1980 bis 2004 - in % des BIP -



1) Deutschland und Euroraum: um UMTS-Erlöse korrigiert.
Quelle: OECD (2004); eigene Berechnungen.

WSI Hans Böckler Stiftung

stieg zu verzeichnen, liegt aber immer noch unterhalb des Euroraums und nicht viel höher als die USA.

Allerdings haben sich die Nachhaltigkeitsaussichten der deutschen Finanzpolitik sowohl absolut als auch relativ deutlich verschlechtert. *Abbildung 3* zeigt die mit Hilfe von Gleichung (1) ermittelten Konsolidierungslücken für Deutschland, den Euroraum und die USA. Die Konsolidierungslücke zeigt die Differenz zwischen dem zur Stabilisierung der Schuldenstandsquote notwendigen Primärsaldo und dem tatsächlichen Primärsaldo. Um eine Dominanz kurzfristiger konjunktureller Effekte bei den Ergebnissen auszuschließen, wurde der gemäß OECD (2004) konjunkturbereinigte Primärsaldo und, bezüglich der Zins-Wachstumsdifferenz, der gleitende Durchschnitt der jeweils letzten acht Jahre verwendet. Positive (negative) Werte zeigen eine nachhaltige (nicht nachhaltige) Situation des gesamtstaatlichen Haushalts an. Offenbar befindet sich Deutschland seit 2000 in einer nicht nachhaltigen Phase – die Konsolidierungslücke liegt zwischen 1 und 2 % des BIP. Genau umgekehrt hat sich die Situation im Euroraum entwickelt. Dort befindet sich die Finanzpolitik nach einer längeren Nicht-Nachhaltigkeit seit Mitte der 90er Jahre nunmehr in einer nachhaltigen Phase. Die USA befinden sich aktuell in einer ähnlichen Position wie Deutschland, allerdings nach einer sehr nachhaltigen Phase in den 90er Jahren, in der die Konsolidierungs-

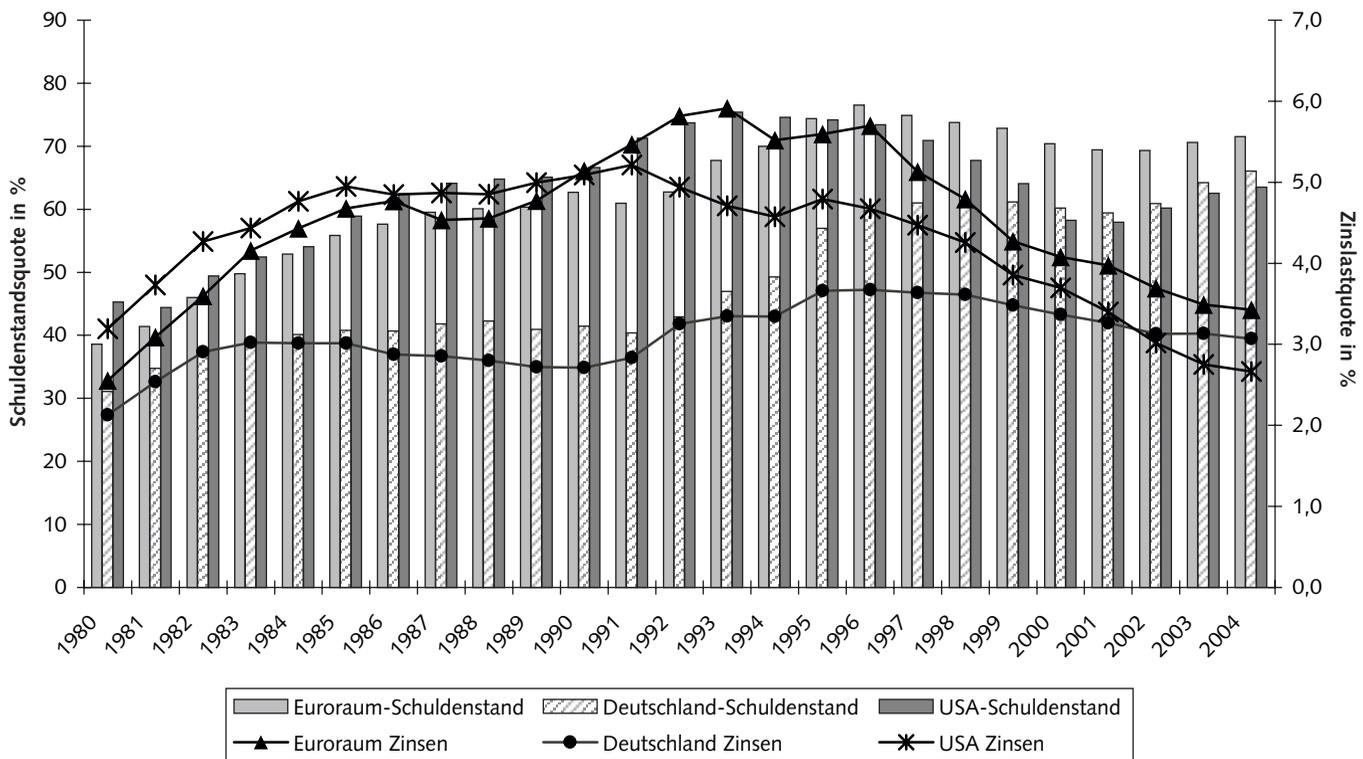
überschüsse beträchtliche Ausmaße von fast 5 % des BIP erreicht hatten.

Auch wenn die Situation und die Perspektiven der deutschen Staatsverschuldung insgesamt weitaus weniger dramatisch sind als häufig behauptet – die Lage des Euroraums ist immer noch schlechter, und Deutschland befindet sich noch lange nicht in der Schuldenfalle oder steht gar vor dem Staatsbankrott –, lässt sich eine deutliche Nachhaltigkeits-Verschlechterung in den letzten Jahren nicht leugnen.

Mit dem regelmäßigen Überschreiten der 3 %-Grenze des SWP war die Bundesregierung seit 2002 mehrfach mit dem fortschreitenden Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits und den damit verbundenen Sanktionsdrohungen konfrontiert. Allerdings dürfte sich nach den Neuregelungen der Umsetzungsbestimmungen durch die EU-Finanzminister (European Council 2005) im März dieses Jahres der Handlungsspielraum der deutschen Finanzpolitik erweitert haben. Demnach ist ein temporäres und moderates Überschreiten der Defizitgrenze nun nicht erst zulässig, wenn die Wirtschaft um 2 % pro Jahr schrumpft, sondern schon dann, wenn – wie in der deutschen Situation – das jährliche Wirtschaftswachstum negativ ist oder über einen längeren Zeitraum stark hinter dem Potenzialwachstum zurück bleibt. Zu-

³ Zur Ableitung der Formel vgl. Blanchard (2003, S. 550ff.).

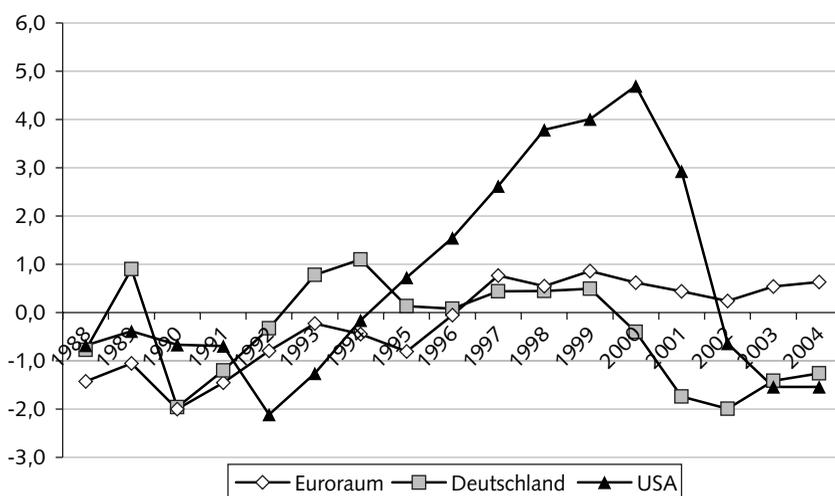
Abb. 2: Schuldenstandsquote und Bruttozinslastquote im Euroraum, Deutschland und den USA 1980 bis 2004 - in % des BIP -



Quelle: OECD (2004); eigene Berechnungen.

WSI Hans Böckler Stiftung

Abb. 3: Strukturelle Konsolidierungslücken¹⁾ im Euroraum, Deutschland und den USA 1988 bis 2004 - in % des potenziellen BIP -



1) Differenz von zur Konstanzhaltung der Budgetsaldoquote notwendiger Primärsaldoquote (bei durchschnittlicher Zins-Wachstumsdifferenz der jeweils letzten 8 Jahre) und tatsächlicher struktureller Primärsaldoquote - Negative Werte: Konsolidierungslücke.
Quelle: OECD (2004); eigene Berechnungen.

WSI Hans Böckler Stiftung

dem soll die Europäische Kommission bei der Beurteilung eines übermäßigen Defizits auch „alle sonstigen relevanten Faktoren“ berücksichtigen. Darunter sind Ausgaben in Verbindung mit Maßnahmen zur Erfüllung der Lissabon-Agenda, für For-

schung und Entwicklung sowie für Innovation (Qualität der öffentlichen Finanzen), aber auch zur Förderung der internationalen Solidarität, insbesondere zur Vereinigung Europas, zu verstehen. Schließlich wird auch die Frist zur Korrektur eines

übermäßigen Defizits von grundsätzlich einem auf drei Jahre bei besonderen Umständen, bei unerwarteter Verschlechterung der Wirtschaftslage mit negativen Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte – wie in Deutschland – auch darüber hinaus verlängert.

Eine häufig angeführte rechtliche Schranke ist die Verschuldungsgrenze des Art. 115 GG, wonach die Netto-Kreditaufnahme des Bundes und der Länder die jeweiligen Investitionsausgaben nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts überschreiten darf. 2004 überstieg die Netto-Kreditaufnahme des Bundes die Investitionsausgaben im dritten Jahr in Folge. 2005 droht dies auch für viele Länderhaushalte der Fall zu sein. Die betroffenen Regierungen müssen daher eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, laut einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1989 im Sinne der vier Teilziele des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, erklären. Verschiedentlich wird angezweifelt, ob seit 2004 angesichts der konjunkturellen Aufhellungstendenzen tatsächlich von einer solchen Störung gesprochen werden könne (SVR 2004, S. 738ff.). Zwar mag man je nach

wirtschaftstheoretischer Grundposition hierüber geteilter Auffassung sein. Es lassen sich jedoch angesichts der drastischen Verfehlung des Vollbeschäftigungsziels, der anhaltenden Unterauslastung des Produktionspotenzials und deutlicher Deflationsgefahren gute Argumente dafür anführen, dass tatsächlich eine solche Störung vorlag.

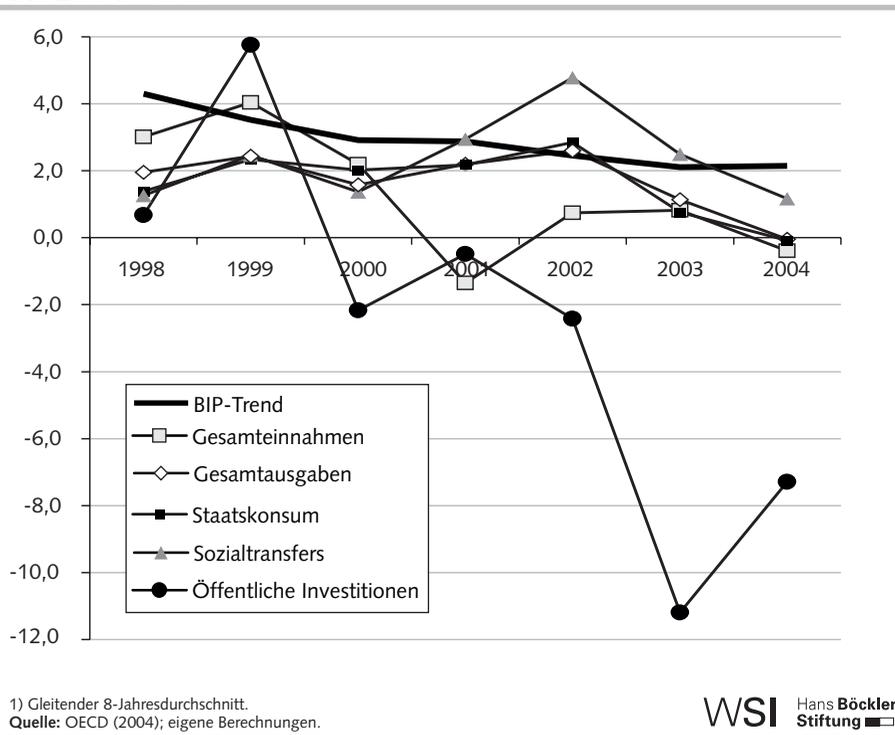
3

Ursachen des Scheiterns der deutschen Konsolidierungspolitik

Die deutsche Konsolidierungspolitik orientierte sich an den Vorgaben des SWP, d.h. sie formulierte in den jährlichen Stabilitätsprogrammen Ziele für die Entwicklung der Defizitquote in den folgenden Jahren. Sie versuchte dann die vorgegebenen Defizitziele, später zumindest noch die Defizitobergrenze von 3 % des BIP, einzuhalten. Ab dem Jahr 2001 trat die deutsche Wirtschaft in die bis heute andauernde längere Stagnationsphase ein. Von 2001 bis 2003 mussten die zuvor prognostizierten Wachstumsraten des realen BIP in jedem Jahr dramatisch nach unten korrigiert werden. Mit den kumulierten Wachstumsverlusten waren noch dramatischere kumulierte Einnahmenverluste verbunden. Bei der Steuerschätzung vom Frühjahr diesen Jahres waren für 2005 gesamtstaatliche Steuereinnahmen von 445 Mrd. € geschätzt worden; in der Steuerschätzung vier Jahre zuvor waren noch 527 Mrd. € veranschlagt worden – im Nachhinein eine Überschätzung von 82 Mrd. € oder 3,7 % des BIP, also höher als das derzeitige Defizit. Gleichzeitig stiegen konjunkturbedingt aufgrund zunehmender Arbeitslosigkeit die Ausgaben für Sozialtransfers deutlich.

Auf die sich damit Jahr für Jahr wiederholenden Beeinträchtigungen des Defizitzieles reagierte die deutsche Finanzpolitik zunächst noch moderat, ab 2003 dann immer stärker mit einzelnen Steuer- und Abgabenerhöhungen, vor allem aber durch Ausgabenkürzungen – sie versuchte den Einnahmehausfällen „hinterher zu sparen“. *Abbildung 4* zeigt die Wachstumsraten wichtiger Komponenten der nominalen Staatsausgaben und der Staatseinnahmen von 1998 bis 2004. Bis 2001 entwickelten sich Staatskonsum, Sozialtransfers und Gesamtausgaben bereits sehr moderat, mit einem jährlichen Wachstum von etwa 2 % la-

Abb. 4: Wachstumsraten von Staatsausgaben (-komponenten), Staatseinnahmen und nominalem BIP-Trend¹⁾ in Deutschland 1998 bis 2004 - in % -



gen sie immer deutlich unterhalb des BIP-Wachstumstrends. Die wesentlich volatileren öffentlichen Investitionen wiesen nach einer deutlichen Steigerung 1999 bereits leicht negative Wachstumsraten auf. Ab 2003 gingen die Wachstumsraten von Staatskonsum und Gesamtausgaben jedoch deutlich zurück, 2004 stagnierten sie nur noch. Auch die Sozialtransfers wuchsen nur noch sehr moderat. Katastrophal entwickelten sich die öffentlichen Investitionen; sie stürzten seit 2001 ab; 2003 um fast 12 % gegenüber dem Vorjahr. Auch das Niveau ist mittlerweile extrem niedrig: Es liegt nur noch bei 1,4 % des BIP, während es im Euroraum bei 2,5 % liegt. Der ausgabenbeseitige Sparkurs der deutschen Finanzpolitik – insbesondere 2003 und 2004 – ist unverkennbar.

Der seit 2002 verschärfte Sparkurs auf der Ausgabenseite konnte das Konsolidierungsziel – die Senkung der staatlichen Defizitquote – dennoch nicht erreichen. Dazu entwickelte sich die Einnahmenseite zu schwach. Nach nur sehr moderaten Zuwächsen 2002 und 2003 war das Einnahmewachstum 2004 erneut negativ. Die schwache Einnahmenentwicklung war aber nicht nur Resultat der schwachen Wachstumsentwicklung, sondern zu einem bedeutenden Teil bewusst steuerpolitisch

herbeigeführt. Die steuerpolitischen Reformschritte seit 1999 – vor allem aber die „Steuerreform 2000“ mit erheblichen Senkungen der Steuersätze und Nettoentlastungen – waren als zentrales wachstums- und beschäftigungspolitisches Instrument der rot-grünen Bundesregierung vorgesehen (Truger 2004). Wie *Tabelle 1* zeigt, waren die Aufkommensverluste erheblich, von 2001 bis 2003 lagen sie in der Größenordnung von etwa 1,1 %, 2004 bei 1,7 % und 2005 nach dem letzten Reformschritt sogar bei 2 % des BIP. Vernachlässigt man mögliche, aber ohnehin nur gering zu veranschlagende, makroökonomische Rückwirkungen dieser Steuersenkungen, hätte Deutschland ohne diese Senkungen in keinem einzigen Jahr die Defizitgrenze von 3 % des BIP überschritten. So war die gesamtstaatliche Finanzpolitik in den Jahren 2002, 2003 und 2004 in Deutschland zyklisch restriktiv angelegt, d.h. die strukturelle Defizitquote wurde trotz Erhöhung des Output Gaps verringert (Hein et al. in diesem Heft). Die falsche Ausrichtung der Fiskalpolitik in den letzten Jahren hat daher mit zur Verlängerung der wirtschaftlichen Stagnation in Deutschland beigetragen. Ironischerweise hat sie dadurch gleichzeitig die ursprünglich angestrebte Defizitreduktion erschwert: Der fiskalpoli-

Tabelle 1: Finanzielle Auswirkungen der rot-grünen Steuerreformen auf die öffentlichen Haushalte (Einkommensteuer, Unternehmensbesteuerung, Familienförderung) 1999-2005 gegenüber 1998

– in Mrd. Euro –

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Steuersenkungen (in % des BIP)	+3,0 (+0,2)	-1,3 (-0,1)	-23,2 (-1,1)	-25,3 (-1,2)	-22,9 (-1,1)	-38,0 (-1,7)	-44,6 (-2,0)
Kindergeld	-3,0	-4,9	-4,9	-8,0	-8,0	-8,0	-8,0
Insgesamt (in % des BIP)	0,0 (-0,0)	-6,2 (-0,3)	-28,1 (-1,4)	-33,3 (-1,6)	-30,9 (-1,5)	-46,0 (-2,1)	-52,6 (-2,4)
Zum Vergleich:							
Budgetsaldo in % des BIP	-1,5	-1,2	-2,8	-3,7	-3,8	-3,9	-3,5

Quelle: Institute 1999-2004; OECD 2004; eigene Berechnungen.

WSI Hans Böckler
Stiftung

tisch induzierte Wachstums- und Beschäftigungsrückgang führte automatisch zu geringeren Steuereinnahmen und höheren Sozialtransfers, wodurch der ursprünglich geplante Defizitrückgang zumindest teilweise konterkariert wurde. Die gravierenden Sparanstrengungen sind fast wirkungslos verpufft.

Die vorstehenden Überlegungen bezüglich negativer makroökonomischer Rückwirkungen der Sparpolitik, insbesondere in wirtschaftlichen Schwächephasen, werden gelegentlich wegen angeblicher „nicht-keynesianischer Erwartungseffekte“ infrage gestellt. Es wird argumentiert, dass bei Vorliegen entsprechender Erwartungen eine Haushaltskonsolidierung nicht mit negativen Wachstums- und Beschäftigungseffekten einhergehen müsse, sondern im Gegenteil sogar positive langfristige Outputwirkungen auftreten könnten, die mögliche negative keynesianische Effekte (über-)kompensierten (Blanchard 2003, S. 364ff.). Im Extremfall brauchte man sich bei Dominanz nicht-keynesianischer Effekte über die kurzfristigen Effekte der Konsolidierung gar keine Sorgen zu machen, da die Wirtschaft über die Erwartungen sofort in die „lange“ Frist versetzt würde.⁴ Auf dieser Basis wird dann häufig für eine Verschärfung des Sparkurses plädiert.⁵

Tatsächlich werden solche Erwartungseffekte gelegentlich als Erklärung für das Ausbleiben negativer Effekte der Haushaltskonsolidierung in einzelnen Ländern angeführt. Allerdings ist die Relevanz der nicht-keynesianischen Wirkungen umstritten. So lässt sich anhand konkreter Beispiele häufig zeigen, dass andere makroökonomische Faktoren (expansive Geldpolitik, Abwertung der eigenen Währung) eine bedeutende Rolle gespielt haben (Blanchard 2003, S. 367f.; Marterbauer/Walterskirchen 1999). Empirische Untersuchungen für Deutschland und die USA geben bislang zudem kei-

nen Anlass, die „kurzfristigen“ keynesianischen Effekte der Finanzpolitik infrage zu stellen (Leibfritz et al. 2001).

4

Eine makroökonomisch rationale Konsolidierungsstrategie

Da der bisher eingeschlagene Konsolidierungskurs mit negativen Konsequenzen für Wachstum und Beschäftigung – und damit letztlich auch für die Haushaltskonsolidierung selbst – verbunden war, gibt es allen Grund, ihn aufzugeben. An seine Stelle muss eine makroökonomisch rationalere Strategie treten, ohne dass dabei das Ziel der mittelfristigen Reduktion der Schuldenstandsquote aufgegeben wird. Eine Haushaltskonsolidierung sollte grundsätzlich nur in Phasen hohen Wirtschaftswachstums und steigender Kapazitätsauslastung mit starker und stabiler privater Nachfrage erfolgen – dann aber auch konsequent. In Phasen schwachen Wachstums sollten höhere Defizite und ein Anstieg der Schuldenstandsquote dagegen zur Konjunkturstabilisierung bewusst in Kauf genommen werden. Im Folgenden wird zunächst die Grundidee eines solchen Konsolidierungskonzeptes skizziert. Danach werden zwei konkrete Konsolidierungsstrategien vorgestellt, die nach der politischen Bereitschaft, kurzfristig zusätzliche öffentliche Defizite zu tolerieren, unterscheiden.

4.1 DER GRUNDANSATZ: KONSOLIDIERUNG MITTELS AUSGABENPFAD

Der Grundansatz basiert auf den positiven Erfahrungen der US-amerikanischen Finanzpolitik in den 1990er Jahren (Horn/

Scheremet 1999; Priewe 2001; Eicker-Wolf/Truger 2003) und ist seit 2002 sowohl in den Minderheitsvoten zur Finanzpolitik des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) und des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) (Institute 2002) als auch vom WSI vorgeschlagen worden (Bartsch et al. 2002).

Demnach sollte der Staat versuchen, seine Sparanstrengungen auf diejenigen Größen zu beschränken, die tatsächlich seiner Kontrolle unterliegen und für die die Regierungen auch verantwortlich gemacht werden können. Dies sind die nominalen Wachstumsraten der konjunkturunabhängigen Staatsausgaben (im Wesentlichen Staatskonsum und öffentliche Investitionen). Konjunkturabhängige Größen, wie etwa die Defizitquote, die Steuerquote etc., entziehen sich dagegen der Kontrolle, da sie sich immer endogen aus dem Wirtschaftsgeschehen ergeben. Bezüglich der konjunkturunabhängigen Staatsausgaben sollte ein weder zu überschreitender noch zu unterschreitender Wachstumspfad vorgegeben werden, der mittelfristig zu einer Konsolidierung führt, d.h. er sollte etwas unterhalb des trendmäßigen nominalen BIP-Wachstums angesetzt werden. Bei den gegenwärtigen Parameterkonstellationen erscheint ein Pfad von etwa 2 % angemessen. Die konjunkturabhängigen Ausgaben können dann je nach Konjunkturlage um diesen Ausgabenpfad variieren, d.h. die automatischen Stabilisatoren können wirken. Dadurch wird eine zu restriktive Ausgabenentwicklung bei schlechter Konjunkturlage vermieden und trotzdem mittelfristig eine Konsolidierung gewährleistet.

Um die öffentlichen Investitionen – gegebenenfalls in adäquater Neudefinition –, die bisher unter der verfehlten Konsolidierungspolitik am stärksten gelitten haben, wieder zu stärken, sollte der Ausgabenpfad sie zumindest für eine Übergangszeit von drei bis vier Jahren ausklammern. In dieser Zeit sollten die öffentlichen Investitionen schrittweise auf das Durchschnittsniveau des Euroraums von etwa 2,5 % des BIP an-

4 Diese Auffassung wird mittlerweile von der Mehrheit der an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten deutschen Forschungsinstitute für Deutschland geteilt (Institute 2002, S. 748ff.), obwohl sie teilweise eigenen empirischen Ergebnissen (etwa Leibfritz et al. 2001) widerspricht.

5 Genau dies taten die jeweiligen Mehrheiten von Sachverständigenrat (SVR 2002-2004) und Instituten (Institute 2002-2004).

gehoben werden. Danach sollten sie ebenfalls jährlich dem Ausgabenpfad von 2 % unterliegen.

Um zu verhindern, dass der Konsolidierungsprozess mittels der Beschränkung des Wachstums der Staatsausgaben wie zuletzt einnahmenseitig durch Steuersenkungen konterkariert wird müssen während des Konsolidierungsprozesses Steuerreformen, die mit signifikanten Aufkommensverlusten verbunden sind, ausgeschlossen werden.

Gelegentlich ist kritisiert worden, Ausgabenpfade implizierten eine Begrenzung der Staatsquote unterhalb des Ausgangsniveaus und engten daher die Handlungsmöglichkeiten der Finanzpolitik stark ein. Dieses Problem besteht im Rahmen des hier vertretenen Konzeptes jedoch nicht. Im Rahmen der Pfadlösung ist eine Erhöhung der Staatsquote jederzeit möglich; die über den Pfad hinausgehenden Ausgabenerhöhungen müssen allerdings voll durch diskretionäre Steuererhöhungen gegenfinanziert werden.

Ist das angestrebte Konsolidierungsziel – im deutschen Fall eine deutliche Senkung der Schuldenstandsquote unter den im Maastricht-Vertrag genannten Wert von 60 % des BIP – erreicht, kann der Ausgabenpfad erhöht und dem Trendwachstum des nominalen BIP angepasst werden. Bei der vorgeschlagenen Strategie kann weder ein genauer Zeitpunkt für das Erreichen eines bestimmten Defizitzieles angegeben noch kann garantiert werden, dass ein vorgegebener Defizitpfad immer genau eingehalten wird, da dies von der konjunkturellen Entwicklung abhängig ist. Mittelfristig wird es jedoch im Zuge wachstumsbedingt überproportional steigender Einnahmen, wie in den USA in den 90er Jahren zu beobachten, zu einer Konsolidierung kommen.

STRATEGIE I: VORÜBERGEHENDE DEFIZITFINANZIERUNG DER MEHRAUSGABEN

Konkret wäre die Umsetzung des hier vorgeschlagenen Ausgabenpfad-Konzeptes ab 2006 für einige Jahre voraussichtlich mit deutlichen Mehrausgaben verbunden. Die Mehrausgaben für die Aufstockung der öffentlichen Investitionen auf EWU-Durchschnittsniveau beliefen sich auf 1,1 % des nominalen BIP und damit auf gut 25 Mrd. €, bei der geplanten schrittweisen Anhebung wären es im ersten Jahr immerhin gut 8 Mrd. €. Hinzu kommt die

Differenz des 2 %-Ausgabenpfades für den Staatskonsum zu den gegenwärtig geplanten Wachstumsraten, die allenfalls bei 1 % liegen dürften. Daraus dürften sich nochmals jährliche diskretionäre Mehrausgaben von 5 Mrd. € ergeben. In der Summe ergibt sich im ersten Jahr ein Bedarf von 13 Mrd. € (0,6 % des BIP) und 30 Mrd. € (1,3 % des BIP) im dritten Jahr. Die tatsächlichen Mehrausgaben dürften aufgrund der erheblichen Selbstfinanzierungseffekte, insbesondere der öffentlichen Investitionen, allerdings deutlich darunter liegen. Der endgültige Mehrbedarf wird zudem von der konjunkturellen Grundtendenz abhängen: Kommt es zu einem Aufschwung (Abschwung) mit steigender (sinkender) Beschäftigung, wird die Wachstumsrate der Sozialtransfers sinken (steigen) und die Mehrausgaben werden sinken (steigen).

In der gegenwärtigen Lage der deutschen Wirtschaft wäre eine vorübergehende Defizitfinanzierung der Mehrausgaben angebracht, um einen expansiven finanzpolitischen Impuls zu setzen. Dies gilt umso mehr, als die Finanzpolitik in Deutschland derzeit das einzige handlungsfähige makroökonomische Politikinstrument ist (Hein u. a. in diesem Heft): Die Geldpolitik muss von der EZB mit Blick auf den Euroraum als Ganzes ohne besondere Rücksicht auf die schlechte Lage in Deutschland durchgeführt werden. Und die Lohnpolitik ist angesichts der desolaten Arbeitsmarktlage kaum noch handlungsfähig. Damit müsste die Finanzpolitik willens sein, den bisher angestrebten Defizitabbau unter 3 % des BIP zeitlich nochmals zu strecken und vorübergehend ein Defizit von mehr als 4 % des BIP zu tolerieren.

STRATEGIE II: FINANZIERUNG DER MEHRAUSGABEN DURCH STEUERERHÖHUNGEN, SUBVENTIONS-ABBAU

Falls es an der politischen Bereitschaft zur Umsetzung der Konsolidierungsstrategie I, also einer Finanzierung der mit dem Ausgabenpfad von 2 % verbundenen vorübergehend höheren Budgetdefizite, mangeln sollte – etwa, weil trotz der Neuregelung des SWP Probleme und Konflikte auf EU-Ebene befürchtet werden – gibt es eine zweite, ebenfalls makroökonomisch rationale und in der gegenwärtigen Lage noch einigermaßen nachfrageschonende Konsolidierungsstrategie: Die Mehrausgaben

müssen dann ganz oder zumindest teilweise durch Steuererhöhungen und möglicherweise den Abbau unerwünschter Subventionen gegenfinanziert werden. Dabei sollten gezielt solche Steuern erhöht und Subventionen abgebaut werden, die nur geringe Nachfragewirkungen entfalten.

Steuererhöhungen würden den gegenwärtig erwünschten expansiven Impuls zwar abschwächen, sie würden ihn jedoch nicht vollständig konterkarieren, da die Staatseinnahmemultiplikatoren üblicherweise deutlich geringer als die Staatsausgabenmultiplikatoren zu veranschlagen sind.⁶ Um gesamtwirtschaftlich negative Effekte der Steuererhöhungen noch zusätzlich zu verringern, sollten sie möglichst Haushalte mit hohen Einkommen/Vermögen und daher hoher Spar- und geringer Konsumquote überproportional belasten. Die Erhöhung solcher Steuern ist auch aus verteilungspolitischen Gründen vorteilhaft. Konkret kämen etwa folgende Steuererhöhungsmöglichkeiten infrage (ausführlicher: Truger/ Schäfer in diesem Heft):

- Eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei der Einkommensteuer durch Streichen von Steuervergünstigungen, von denen überproportional die Bezieher hoher und höchster Einkommen profitieren.
- Eine Anhebung des Spitzensteuersatzes;
- Die Erhöhung der Effektivität der Kapitaleinkommensbesteuerung auch durch mehr Steuerkontrolle.
- Eine Reform der Unternehmensbesteuerung mit dem Ziel, die Bemessungsgrundlage zu verbreitern und Gewinnverlagerungsmöglichkeiten zu beschränken.
- Eine Stärkung der Vermögensbesteuerung.

Ungünstig wäre dagegen die Finanzierung über eine Erhöhung der Umsatzsteuer oder sonstiger indirekter Steuern, da dies den Konsum belastet.

Grundsätzlich kommt auch ein forcierter Subventionsabbau auf der Ausgaben- und der Einnahmenseite zur Finanzierung der Mehrausgaben in Betracht (ausführlich Tofaute/Truger 2000). Allerdings sollte dieser nur vorgenommen werden, wenn das mit der Subvention verfolgte Ziel nicht mehr besteht. Ansonsten muss nach anderen, effizienten

⁶ Vgl. zur theoretischen Ableitung Hesse (1998). Einen Überblick über empirische Studien geben Arestis/Sawyer (2003).

ren Möglichkeiten der Zielverfolgung gesucht werden, so dass die Mittel nicht notwendigerweise für andere Verwendungen frei werden. Zudem kann der Abbau von Subventionen kurzfristig mit erheblichen negativen Nachfrageeffekten und Verteilungsproblemen verbunden sein, so dass die abzubauenen Subventionen sehr sorgfältig ausgesucht werden sollten.

Unabhängig von der Finanzierung des Ausgabenpfades bleibt der Subventionsabbau im Sinne einer rationaleren Umgestaltung der öffentlichen Finanzen eine wichtige Aufgabe. Grundsätzlich sollten Subventionen nur als offene Finanzhilfen und nicht mehr als Steuervergünstigungen gewährt und degressiv ausgestaltet sein. Aus Sicht des vorliegenden Beitrags zentral ist, dass frei werdende Mittel bei gegebenem Gesamtausgabenwachstum zur gesellschaftspolitisch erwünschten und wachstumsstärkenden Umschichtung von Staatsausgaben und nicht für wenig effektive Steuersenkungsprogramme oder die Haushaltskonsolidierung eingesetzt werden.

4.2 ZUR INSTITUTIONELLEN UMSETZUNG IM FÖDERALEN STAAT

Die vorstehenden Ausführungen waren in dem Sinne abstrakt gehalten, dass bestimmte Vorgaben für gesamtstaatliche Aggregate (Staatskonsum, Sozialtransfers, öffentliche Investitionen) gemacht wurden. Im föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik bedürfen diese Vorgaben der Konkretisierung bezüglich der verschiedenen Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden. Die Beschränkungen des Ausgabenwachstums müssen auf allen staatlichen Ebenen wirksam werden. Hierzu bedarf es letztlich eines nationalen Stabilitätspaktes, in dem die der Beschränkung grundsätzlich unterliegenden Haushaltstitel und die für Bund und verschiedene Länder geltenden Wachstumsraten, einschließlich Sanktionen bei Überschreitung festgelegt werden.

Bezüglich der öffentlichen Investitionen ist zu beachten, dass die Gemeinden

hieran in Deutschland traditionell den größten Anteil haben. Neben der Aufstockung der öffentlichen Investitionen des Bundes und der Länder müssen daher vor allem die kommunalen Investitionen erhöht werden. Zwar kann dies zum Teil im Wege von Zuweisungen der Länder oder des Bundes unter Beteiligung der Länder geschehen. Aus allokativen Gründen wäre es jedoch sinnvoll, wenn die Investitionen von den Gemeinden selbst finanziert werden könnten, da sie über das notwendige lokale Wissen verfügen. Hierzu müsste die Finanzausstattung der Kommunen entsprechend erhöht werden. Die beste Möglichkeit bestünde in einer kommunalen Finanzreform, die die Mängel der gegenwärtigen Gewerbesteuer (konjunkturelle Schwankungsanfälligkeit, starke örtliche Streuung) behebt. Da in den letzten Jahrzehnten alle diesbezüglichen Versuche gescheitert sind, muss auch über vorläufige, pragmatische Lösungen nachgedacht werden. Eine Möglichkeit bestünde darin, die Gewerbesteuerumlage, also den Teil der Gewerbesteuer, der an Bund und Länder abgeführt wird (ca. 5 Mrd. €), abzuschaffen. Für die Umsetzung der hier vorgeschlagenen Konsolidierungsstrategie bedarf es letztlich einer Mindest-Kooperationswilligkeit auf allen staatlichen Ebenen.

5 Fazit

Trotz hartnäckiger Versuche in den vergangenen Jahren, die öffentlichen Haushalte in Deutschland zu sanieren, sind die finanziellen Defizite der öffentlichen Hand nach wie vor unerwünscht hoch. Die bisherige Konsolidierungsstrategie ist damit gescheitert. Notwendig ist nunmehr eine Wende zu einer Strategie, die zum Ersten gesamtwirtschaftlich ausgerichtet ist und zum Zweiten der Verantwortlichkeit der Regierung in ökonomisch sinnvollerer Weise Rechnung trägt als bisher. Das bisher praktizierte Vorgehen genüge keiner der beiden

Anforderungen. Die Orientierung auf eine Reduzierung der Finanzierungsdefizite mit jährlichen Vorgaben im Rahmen einer Konsolidierungsstrategie auf der Basis des Stabilitätspakts führte zu einer tendenziell prozyklisch ausgerichteten Finanzpolitik. Zugleich verkannte sie die Tatsache, dass keine Regierung das Defizit perfekt kontrollieren kann. Sie kann es lediglich beeinflussen, ist aber, wie gerade die vergangenen vier Jahre deutlich gezeigt haben, konjunkturellen Bewegungen letztlich ausgeliefert. Es wurden allerdings auch Fehler begangen, die freilich erst im Nachhinein recht deutlich wurden. So sind die Entlastungen im Zuge der Steuerreform im Hinblick auf die Konsolidierung des Bundeshaushalts zu großzügig ausgefallen.

All dies erfordert eine Neuausrichtung der Finanzpolitik. Die Konsolidierung sollte in Zukunft auf der Basis vorbestimmter Ausgabenpfade, die allein die nicht zyklischen Ausgaben umfassen, geschehen. Ein Pfad mit einem jährlichen nominalen Zuwachs von 2 % würde bei dem gegenwärtigen Wachstumstrend und der durchschnittlichen Inflationsrate mittelfristig zur Konsolidierung führen. Konsolidierungsziel ist dabei ein Referenzwert für den Schuldenstand in Prozent des BIP. Die Defizite schwanken bei diesem Vorgehen im Rhythmus der Konjunktur, was umgekehrt bedeutet, dass die Konsolidierung antizyklisch stattfindet. Für das Einhalten der Ausgabenbeschränkung kann die Regierung verantwortlich gemacht werden, da sie über den Haushalt zu erfolgen hat. Während der Konsolidierungsphase sind weitere Steuersenkungen ausgeschlossen.

Eine neue Bundesregierung sollte als eine ihrer Maßnahmen eine solche Strategie beschließen und im Rahmen eines nationalen Stabilitätspakts für alle Gebietskörperschaften verbindlich machen. Damit könnte auch die Glaubwürdigkeit der Konsolidierungsabsicht unterstrichen werden und die lange vermisste Stetigkeit in die Finanzpolitik Deutschlands zurückkehren.

LITERATUR

- Arestis, P./Sawyer, M.** (2003): Reinventing fiscal policy, in: *Journal of Post Keynesian Economics*, S. 3–25
- Bartsch, K. et al.** (2002): WSI Konjunkturbericht 2002: Makroökonomische Verantwortung wahrnehmen!, in: *WSI Mitteilungen* 12, S. 691–705
- Beirat – Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen** (2001): Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Schriftenreihe des BMF, Heft 71
- Blanchard, O.** (2003): *Macroeconomics*, 3rd ed., Prentice Hall International, London et al.
- Eicker-Wolf, K./ Truger, A.** (2003): Alternativen zum Sparen in der Krise – für eine nachfrageschonende Konsolidierungspolitik, *WSI Mitteilungen* 6, S. 344–352
- European Council** (2005): ECOFIN Council's Report to the European Council "Improving the Implementation of the Stability and Growth Pact", 7423, UEM 97, ECOFIN 104, 21. März 2005, Brüssel
- Hesse, H.** (1998): *Theoretische Grundlagen der „Fiscal Policy“*, 2. Aufl., München
- Horn, G. A./ Scheremet, W.** (1999): Erfolgreiche Konsolidierung des amerikanischen Staatshaushalts – ein Beispiel für Europa?, in: *DIW-Wochenbericht* 12, S. 227–233
- Institute** [Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute] (1999-2004): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft, diverse Frühjahrs- und Herbstgutachten, jeweils in: *DIW-Wochenbericht* 66–71
- Leibfritz, W. et al.** (2001): Finanzpolitik im Spannungsfeld des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Zwischen gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen und wirtschafts- und finanzpolitischem Handlungsbedarf, Gutachten des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Berlin
- Marterbauer, M./Walterskirchen, E.** (1999): Keynesianische oder neoklassische Effekte der Budgetkonsolidierungspolitik in Europa zwischen 1995 und 1997?, in: Heise, A. (Hrsg.): *Makropolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*, Marburg, S. 59–77
- OECD** (2004): *OECD Economic Outlook* 76, Paris
- Priewe, J.** (2001): Vom Defizit zum Überschuß; in: A. Heise (Hrsg.), *USA – Modellfall der New Economy*, Marburg
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2002-2004): diverse Jahresgutachten, Stuttgart
- Tofaute, H./Truger, A.** (2000): Abbau von Subventionen – ein Instrument zur Entlastung der öffentlichen Haushalte?, in: *WSI-Mitteilungen* 3, S. 199–211
- Truger, A.** (2004): Rot-grüne Steuerreformen, Finanzpolitik und makroökonomische Performance – was ist schief gelaufen?, in: Hein, E./Heise, A./Truger, A. (Hrsg.): *Finanzpolitik in der Kontroverse*, Marburg 2004, S. 169–208