

Was läuft falsch in der Finanzpolitik?

Dieter Vesper

Seit Jahren kämpft die Finanzpolitik gegen hohe Defizite in den öffentlichen Haushalten an. Die Konsolidierung des Staatshaushalts kommt trotz Ausgabenkürzungen nicht voran, weil die wirtschaftliche Entwicklung unzureichend ist. Dadurch wird die Einnahmenseite des Staates geschwächt, und auf der Ausgabenseite sind als Folge der hohen Arbeitslosigkeit höhere Sozialleistungen zu finanzieren. Unter dem Regime des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts, aber auch infolge umfangreicher Steuersenkungen ist der finanzpolitische Handlungsspielraum zusätzlich eingeengt worden. Der verschärfte Konsolidierungskurs droht die zaghafte konjunkturelle Erholung allzu früh zu dämpfen. Was sollte sich in der Finanzpolitik ändern, damit ein neuerlicher konjunktureller Rückschlag vermieden und eine Strategie verfolgt wird, die stärker auf das Wachstums- und Beschäftigungsziel ausgerichtet ist?

1

Das Problem: Politik hemmt Binnennachfrage

Seit Jahren verläuft die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland äußerst schleppend, und auch die jüngste Belebung steht auf tönernen Füßen. Wenn die deutsche Wirtschaft überhaupt gewachsen ist, so war dies ausschließlich der äußerst dynamischen Exporttätigkeit zu verdanken: Die fortgesetzte Lohnmoderation hat die preisliche Wettbewerbsfähigkeit im Euroraum und außerhalb des Euroraums enorm erhöht. Darüber hinaus hat die deutsche Wirtschaft von der guten Weltkonjunktur profitiert, ohne selbst einen wirtschaftspolitischen Beitrag zu leisten. Gleichwohl hat die Exportdynamik nicht gereicht, die wirtschaftliche Entwicklung im Inland auf ein tragfähiges Fundament zu stellen. Je größer die Erfolge beim Export waren, umso stärker traten die Defizite bei der Binnennachfrage zu Tage.

Das lohnpolitische (angebotspolitische) Konzept – Senkung der Lohnkosten, Erhöhung der Exporte, Steigerung der Investitionstätigkeit und somit der inländischen Nachfrage – konnte allein schon deshalb nicht aufgehen, weil in einer so großen Volkswirtschaft wie Deutschland die Beeinträchtigung des privaten Konsums durch vermehrte Exporte nicht kompensiert werden kann. Immerhin liegt der Anteil des privaten Konsums am Bruttoinlandsprodukt bei knapp 60 %, während die Exporte 38 % ausmachen. Und selbst ein starker Gewinnanstieg wie in den letzten Jahren ist kein Garant dafür, dass Arbeitsplätze entstehen und Masseneinkommen generiert wird. Zudem sind von der Geld-

und Finanzpolitik keine expansiven Impulse ausgegangen. Die Europäische Zentralbank konzentriert sich trotz sehr niedriger Kerninflation darauf, über stabile Preise zu wachen; eine wachstums- und beschäftigungsorientierte Ausrichtung steht nicht auf ihrer Agenda. Die Rolle der Finanzpolitik ähnelt seit geraumer Zeit der einer „lame duck“. Durch gesamtwirtschaftlich wenig wirksame Steuerreformen hat sich ihr Handlungsspielraum erheblich verringert.

Dabei spielen natürlich die restriktiven Budgetregeln der Europäischen Währungsunion eine zentrale Rolle. Sie lassen, jedenfalls in einer länger anhaltenden Stagnationsphase, den öffentlichen Haushalten nicht hinreichend Luft zum konjunkturellen Atmen. Doch sehen die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger (und vor allem jene, die in der EU-Kommission die nationalen Haushaltspolitiken überwachen) offensichtlich auch keine Notwendigkeit hierzu. Die Defizite werden – wie die Arbeitslosigkeit – überwiegend als strukturell definiert. Ihr Abbau bleibe selbst in einer wirtschaftlichen Stagnation, so die Vorstellung, ohne negative Rückwirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung.

2

Einige Fakten

2.1 STEUERQUOTE AUF HISTORISCHEM TIEF

In den Jahren nach 2000 hatte sich die Finanzpolitik in eine schwierige Situation manövriert. Eine hartnäckige wirtschaftliche Stagnation mit hoher Arbeitslosigkeit

auf der einen sowie massive Steuerentlastungen auf der anderen Seite ließen die Finanzierungsdefizite auf allen Haushaltsebenen in die Höhe schnellen. Diese Entwicklung stand im Gegensatz zum „neuen“ institutionellen Arrangement in der Währungsunion: Mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt hatte sich die Politik strengen fiskalischen Regeln unterworfen, sodass der Weg, fehlende Steuereinnahmen durch zusätzliche Kredite zu kompensieren, nur eingeschränkt gehbar war. Allein für das Jahr 2005 errechnen sich überschlägig 40 Mrd. € an Steuerausfällen, wenn man die geschätzten Steuern jenen gegenüberstellt, die bei einer stetig moderaten Wirtschaftsentwicklung nach 2000¹ zu erwarten gewesen wären. Hinzu kommen Ausfälle als Folge der Steuerentlastungen von nahezu 45 Mrd. €. Die Summe von 85 Mrd. € entspricht knapp 4 % des nominalen BIP und ist höher als das aktuelle Staatsdefizit. Die Steuerausfälle hatten zudem zur Konsequenz, dass die Steuerquote auf ein historisches Tief absackte und mit 20 % um etwa drei Prozentpunkte unter dem langfristigen Durchschnitt liegt. Dies setzte unter den gegebenen Bedingungen die Politik unter enormen Konsolidierungsdruck.

¹ Unterstellt wurde ein nominaler Anstieg des Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 2,5 % im Jahresdurchschnitt.

Dieter Vesper, Dr., Wissenschaftler im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin, Abteilung Konjunktur. Arbeitsschwerpunkt: Grundsatzfragen der Finanzpolitik.
e-mail: dvesper@diw.de

Tabelle 1: Nachfrageimpulse¹⁾ des Staates²⁾ – Gebietskörperschaften und Sozialversicherung – in Mrd. Euro –

	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ³⁾	2007 ³⁾
Steuern							
Tatsächliches Volumen	475,7	475,8	480,4	479,6	489,0	502,0	536,0
Neutralitätstlinie	511,2	488,8	486,6	491,3	488,0	497,8	512,0
Differenz=Impulse	35,5	13,0	6,2	11,7	-0,9	-4,2	-24,0
Sozialbeiträge							
Tatsächliches Volumen	383,7	389,2	394,3	395,3	396,9	401,0	394,0
Neutralitätstlinie	372,1	394,2	398,1	403,3	402,2	404,1	409,0
Differenz=Impulse	-11,6	5,0	3,8	8,0	5,2	3,1	15,0
Sonstige Einnahmen							
Tatsächliches Volumen	81,9	81,9	81,2	77,7	82,6	80,9	81,9
Neutralitätstlinie	80,7	84,2	83,8	83,1	79,1	84,1	82,5
Differenz=Impulse	-1,2	2,3	2,5	5,4	-3,6	3,2	0,6
Summe der Einnahmen							
Tatsächliches Volumen	941,3	946,9	956,0	952,6	970,0	985,5	1.007,4
Neutralitätstlinie	963,9	967,1	968,5	977,7	969,3	986,5	997,5
Differenz=Impulse	22,6	20,3	12,6	25,1	-0,7	1,0	-9,9
Käufe von Gütern und Diensten							
Tatsächliches Volumen	409,8	421,2	425,3	421,9	429,2	432,0	437,0
Neutralitätstlinie	405,6	421,0	430,7	434,9	429,3	436,9	440,6
Differenz=Impulse	-4,2	0,2	-5,4	-13,0	-0,1	-4,9	-3,6
Vermögenseinkommen (Zinsausgaben)							
Tatsächliches Volumen	64,5	62,9	64,6	62,9	63,4	65,4	67,7
Neutralitätstlinie	66,9	66,2	64,3	66,0	64,0	64,5	66,7
Differenz=Impulse	-2,5	-3,4	0,3	-3,1	-0,6	0,9	1,0
Transfers							
Tatsächliches Volumen	486,0	504,0	516,0	515,6	520,3	520,0	522,0
Neutralitätstlinie	484,6	499,3	515,6	527,7	524,6	529,7	530,3
Differenz=Impulse	1,3	4,7	0,5	-12,2	-4,4	-9,7	-8,3
Bruttoinvestitionen							
Tatsächliches Volumen	36,8	35,6	32,9	30,8	29,2	29,3	30,0
Neutralitätstlinie	37,2	37,8	36,4	33,6	31,3	29,7	29,9
Differenz=Impulse	-0,4	-2,2	-3,5	-2,8	-2,1	-0,4	0,1
Summe der Ausgaben							
Tatsächliches Volumen	997,1	1.023,7	1.038,8	1.031,2	1.042,1	1.046,7	1.056,7
Neutralitätstlinie	1.002,8	1.024,4	1.047,1	1.062,3	1.049,2	1.060,9	1.067,7
Differenz=Impulse	-5,7	-0,7	-8,3	-31,1	-7,1	-14,2	-11,0
Nachfrageimpulse	16,9	19,6	4,2	-6,0	-7,8	-13,2	-20,9

(+ expansiv/ - kontraktiv)

1) Gemessen am mittelfristigen Trend des nominalen Bruttoinlandsprodukts.

2) Ohne Transaktionen mit der übrigen Welt.

3) Eigene Schätzung.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Eigene Berechnungen.

WSI Hans Böckler
Stiftung

2.2 WETTLAUF VON HASE UND IGEL

Auf allen Ebenen verschärften die finanzpolitischen Entscheidungsträger ihren Sparkurs. Betroffen davon waren alle Ausgabearten, insbesondere die öffentlichen Investitionen, die dramatisch schrumpften. Dennoch kam die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte kaum voran – das Bemühen, auf die Einnahmehausfälle mit Ausgabenkürzungen zu reagieren, ähnelte dem Wettlauf von Hase und Igel.

Dies wird deutlich, wenn man die Nachfrageimpulse betrachtet, die von den öffentlichen Haushalten auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ausgegangen sind (Tabelle 1).² In den Jahren 2001 und 2002 gaben die öffentlichen Haushalte zwar erhebliche expansive Anstöße. Vor allem waren sie Folge der Steuerreform, zum geringeren Teil Folge konjunkturbedingter Mindereinnahmen. Dennoch konnten diese Impulse das Abgleiten in eine Rezession nicht verhindern, zumal Elemente der expansiven Wirkungen der Steuerreform durch Ausgabenkürzungen konterkariert

wurden. Doch auch die Entlastungen bei der Einkommensteuer haben sich nur in sehr bescheidenem Umfang in Mehrnachfrage nach privaten Konsumgütern niedergeschlagen.

2.3 FEHLGESCHLAGENE STEUERPOLITIK

Offensichtlich ist ein gewichtiger Teil der Entlastungen nicht konsumiert, sondern gespart worden. Es ist Einkommensteuerentlastungen immanent, dass sie die Bezieher höherer Einkommen stärker begünstigen, da diese – auch relativ gesehen – höhere Steuerleistungen tätigen. Diese Erklärung wird noch gestärkt durch die Tatsache, dass sich in den vergangenen Jahren die personelle Einkommensverteilung zugunsten der oberen Einkommensbezieher mit relativ niedriger Konsum- und entsprechend hoher Sparquote verändert hat (Deutsche Bundesbank 2005, S. 26). Die private Investitionstätigkeit wurde ebenfalls nicht von den Entlastungen erreicht, obwohl die Unternehmenssteuerreform in

Kraft getreten war. Mit ihr war explizit die Absicht verbunden, die Bedingungen auf der Angebotsseite zu verbessern und den Standort Deutschland für ausländische Investoren attraktiver zu gestalten. Tatsächlich sind die Ausrüstungsinvestitionen der Unternehmen im Zeitraum 2001/2002 real um 11 % (!) geschrumpft – eine positive Wirkung der Unternehmenssteuerreform lässt sich zumindest an der Entwicklung

² Mit dem Impulskonzept wird die konjunkturelle Relevanz finanzpolitischer Handelns gemessen; sie stellt sich als Abweichung vom mittelfristigen Trend des gesamtwirtschaftlichen Wachstums dar. Als konjunkturrelevant werden jene Abweichungen der (inlandswirksamen) Einnahmen- und Ausgabenströme angesehen, die sich gegenüber dem jeweils realisierten Volumen der Vorperiode, fortgeschrieben mit der mittelfristigen Trendrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts, ergeben. Nimmt etwa das aktuelle Sozialprodukt schwächer zu als im mittelfristigen Durchschnitt, entstehen konjunkturbedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben. Deren Hinnahme, also die Unterlassung von kompensierenden Steuererhöhungen oder Ausgabenreduktionen, wird als expansiver Vorgang gewertet.

Tabelle 2: Anteil ausgewählter Einnahmen und Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt – in % –

	Steuern ¹⁾	Sozialbeiträge insgesamt	Ausgaben	Sozialleistungen	Bruttoinvestitionen
1996	21,8	19,0	49,3	26,5	2,1
1997	21,3	19,2	48,4	26,3	1,8
1998	21,7	18,9	48,0	26,0	1,8
1999	22,5	18,7	48,1	26,0	1,9
2000	22,7	18,3	45,1	25,8	1,8
2001	21,1	18,2	47,6	26,1	1,7
2002	20,6	18,1	48,1	26,8	1,7
2003	20,4	18,2	48,4	27,2	1,5
2004	20,0	17,8	46,9	26,5	1,4
2005	20,1	17,7	46,7	26,6	1,3

¹⁾ Kassenmäßig.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

WSI Hans Böckler Stiftung

der privaten Investitionen nicht festmachen.

Nach 2002 waren die finanzpolitischen Entscheidungsträger nicht mehr bereit, die in das Steuer- und Transfersystem eingebauten automatischen Stabilisatoren³ wirken zu lassen. Vor allem im Jahre 2004 trat die Politik massiv auf die Ausgabenbremse. Von der Ausgabenseite gingen restriktive Einflüsse in Höhe von 31 Mrd. € aus; dies entsprach reichlich 1 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts. Damit wurden die expansiven Einflüsse der Steuerpolitik – die zweite Stufe der Steuerreform war 2004 in Kraft getreten – mehr als kompensiert. Ähnlich war das Bild im Jahre 2005, als die dritte Stufe der Reform wirksam wurde. Die ungeplanten Mehrausgaben im Zusammenhang mit „Hartz IV“ verhinderten eine noch stärkere Restriktion.

Immer wieder wurden die verschiedenen Sparoperationen mit dem Druck gerechtfertigt, den die europäischen Institutionen auf die deutsche Finanzpolitik ausübten: Der Staat müsse sparen und dadurch das Vertrauen der Wirtschaftssubjekte stärken. Dies wirke wachstumsfördernd, da die Wirtschaftssubjekte in Zukunft mit geringeren Belastungen rechnen und dadurch die langfristigen Erwartungen der Konsumenten und Investoren positiv beeinflusst werden. Im anderen Falle würde man den europäischen Stabilitätspakt schädigen und das Vertrauen in die Währung schmälern. Keine Rolle in diesen Überlegungen spielt die Frage nach den Bestimmungsgründen der effektiven Nachfrage auf den Gütermärkten. Ebenso wenig wird der Umstand berücksichtigt, dass Produzenten und Investoren bei der Beurteilung ihrer Lage nicht danach unterscheiden, ob die Absatzaussichten nun primär durch private Konsumentenschei-

dungen oder durch staatliche Politik beeinflusst werden.

2.4 ALARMIERENDE LAGE DER ÖFFENTLICHEN HAUSHALTE

Alles in allem ist die gegenwärtige Situation der öffentlichen Haushalte alarmierend (Tabellen 2 und 3). Sie ist gekennzeichnet durch

- eine extrem niedrige Steuerquote (20 %),
- eine extrem niedrige Investitionsquote des Staates (1,3 % gegenüber 2,5 % im europäischen Durchschnitt),
- extrem niedrige Ausgaben für Bildung und Wissenschaft (ihr Anteil am BIP ist im vergangenen Jahrzehnt von 3,9 auf 3,3 % zurückgegangen),
- staatliche Umverteilung zugunsten der oberen Einkommen,
- hohe Defizite trotz gesunkener Ausgaben.

Neben der hartnäckigen Stagnation hat eine fehlgeschlagene Steuerpolitik die ho-

Tabelle 3: Ausgewählte Steuern in % des BIP

	Lohnsteuer	Gewinnabhängige Steuern	Steuern vom Umsatz
1996	6,8	2,7	6,5
1997	6,6	2,7	6,4
1998	6,7	3,1	6,5
1999	6,7	3,6	6,8
2000	6,6	3,7	6,8
2001	6,3	2,5	6,6
2002	6,2	2,2	6,4
2003	6,2	2,1	6,3
2004	5,6	2,6	6,2
2005	5,3	3,0	6,2

Quelle: Statistisches Bundesamt.

WSI Hans Böckler Stiftung

hen Defizite verursacht: Die Steuersenkungen begünstigten primär die höheren Einkommen, sodass sich die Einkommensverteilung – noch stärker als durch die Entwicklung der Markteinkommen ohnehin angelegt – zugunsten der oberen Einkommensschichten (mit entsprechend hoher Sparquote) verschoben hat. Die Einkommen der unteren und mittleren Einkommensbezieher erhöhten sich nur in geringem Maße, womit ein Nachfrageschub ausblieb. Er blieb auch deshalb aus, weil der Staat seine Ausgaben kürzte und somit an anderer Stelle des Wirtschaftskreislaufes Nachfrage fehlte. Die Kürzungen trafen nicht nur die Sozialausgaben, sondern auch die öffentlichen Investitions- und Bildungsausgaben. Ein OECD-Vergleich aller Aufwendungen für die Erziehung im Jahre 2002 kommt zu einem erschreckenden Ergebnis. Darin wird für Deutschland ein Anteil der Bildungsausgaben am nominalen BIP in Höhe von 3,5 % errechnet; der Durchschnitt liegt aber bei 5,3 %. Neben Japan wies Deutschland im Zeitraum 1995 bis 2002 das geringste Wirtschaftswachstum und die geringste Zunahme der Bildungsausgaben auf.

3

Was erwartet uns 2006 und 2007?

3.1 VERSTÄRKUNG DER FINANZPOLITISCHEN RESTRIKTION

In diesem Jahr hält die finanzpolitische Restriktion an. Die Defizitquote wird sinken, weil die Staatsausgaben nahezu stagnieren und die Einnahmen insbesondere aufgrund der kräftig sprudelnden gewinnabhängigen Steuern merklich zunehmen.

³ Werden die Wirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf den Staatshaushalt hingenommen, kommt es in einer Rezession quasi-automatisch zu Defiziten. Sie wirken noch nicht expansiv, verhindern aber eine Verschärfung der konjunkturellen Situation durch eine Parallelpolitik, wenn die Politik nicht mit Ausgabenkürzungen und/oder Abgabenerhöhungen reagiert. Umgekehrt kommt es im Aufschwung nicht zuletzt infolge des progressiven Steuersystems, aber auch der Einkommenssteigerungen zu Mehreinnahmen bzw. Minder Ausgaben, weil z. B. die Arbeitslosengeldzahlungen zurückgehen. Die automatischen Stabilisatoren wirken verstetigend auf die wirtschaftliche Entwicklung.

Hinzu kommen die Auswirkungen der kurzzeitigen konjunkturellen Beschleunigung, denn im Vorgriff auf die Anhebung der Mehrwertsteuersätze 2007 werden Käufe in diesem Jahr getätigt, die eigentlich für 2007 geplant waren; dies spült zusätzliche Einnahmen in die öffentlichen Kassen. Voraussichtlich werden die Defizite der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen in diesem Jahr von 75 Mrd. € auf etwa 55 Mrd. € sinken, die Defizitquote beliefte sich dann auf 2,4 % des nominalen BIP. Doch gehen damit restriktive Impulse in einer Größenordnung von 13 Mrd. € einher.

Abermals werden die Personalausgaben, aber auch soziale Leistungen (Renten) und die öffentlichen Investitionen zurückgehen bzw. allenfalls stagnieren. Schon seit mehreren Jahren sinken die Personalausgaben, weil Stellen im öffentlichen Dienst abgebaut und Sonderzahlungen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld massiv gekürzt worden sind. Infolge der schwachen Einkommensentwicklung werden die Renten nicht erhöht. Auf der steuerlichen Seite kommt es zu kräftigen Mehreinnahmen infolge explodierender Gewinne, aber auch aufgrund des Abbaus von Steuervergünstigungen, die das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte (Senkung des Sparerfreibetrags, Senkung der Sozialversicherungsgrenzen für Zuschläge etc.) schmälern. Gemildert werden soll die finanzpolitische Restriktion durch einige Maßnahmen zur Belebung der Wirtschaft. Ob allerdings der befristeten Anhebung der degressiven AfA⁴ für bewegliche Wirtschaftsgüter die erhoffte Signalfunktion zukommt, ist fraglich. Selbst die sehr günstige Gewinnentwicklung der letzten Jahre hat noch nicht zu kapazitätserweiternden Investitionen in der Wirtschaft geführt. Die Aufstockung der öffentlichen Investitionen wird gerade die Kürzungen auffangen, die geplant waren, bevor die neue Bundesregierung diese Maßnahmen beschlossen hatte. Höhere Ausgaben sind auch für Forschung und Entwicklung vorgesehen, doch handelt es sich hierbei nur um einen Betrag von 1 Mrd. €. Positive Effekte gehen zweifellos auch von den energiesparenden Anreizen aus. Alles in allem werden die expansiven Impulse aber durch die restriktiven weit mehr als kompensiert.

Das Jahr 2007 steht ganz im Zeichen der geplanten Mehrwertsteuererhöhung, die Normalsätze sollen um drei Punkte auf 19 % angehoben werden. Eine solch starke Erhöhung der Mehrwertsteuer hat es in

Deutschland noch nie gegeben. Auch die Versicherungssteuer wird entsprechend erhöht. Ebenfalls angehoben wird der Spitzensatz der Einkommensteuer für nichtgewerbliche Einkünfte (von 42 % auf 45 %). Gleichzeitig werden die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gesenkt, unter anderem um die Arbeitnehmer von der Bürde, allein für die Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen aufkommen zu müssen, zu entlasten. Vorgesehen ist zudem ein weiterer Abbau der Subventionen einschließlich Steuervergünstigungen. Im Übrigen soll der Sparkurs fortgesetzt werden.

Nach überschlägigen Schätzungen wird das Staatsdefizit im Jahre 2007 auf 1,5 % des nominalen BIP sinken. Dies bedeutet eine erhebliche Restriktion für die Gesamtwirtschaft; sie ist mit etwa 20 Mrd. € bzw. knapp 1 % des nominalen BIP zu veranschlagen. Die effektive Restriktionswirkung der öffentlichen Haushalte wird noch stärker sein, denn neben den Primärimpulsen des Staates müssen die Multiplikatoreffekte berücksichtigt werden, die diese Impulse nach sich ziehen. Aufgrund von ökonomischen Schätzungen kann ein Multiplikator der staatlichen Aktivitäten von 1,3 bis 1,5 des Primärimpulses unterstellt werden. Die „exakte“ Höhe hängt vom Mix der verschiedenen Einnahmen- und Ausgabenarten und deren unterschiedlichen Wirkungskanälen ab; beispielsweise haben Steuereinnahmen einen geringeren Multiplikator als öffentliche Investitionsausgaben. Vor diesem Hintergrund ist zu befürchten, dass 2007 die Finanzpolitik einen gesamtwirtschaftlichen Nachfrageverlust in Höhe von 25–30 Mrd. €, also reichlich 1 % des BIP, verursacht.

3.2 SCHWÄCHUNG DER BINNEN-NACHFRAGE – PROBLEMATISCHE VERTEILUNGSWIRKUNGEN

Von den restriktiven Maßnahmen der Finanzpolitik wird die Binnennachfrage, speziell die Konsumnachfrage der privaten Haushalte, getroffen. So erwarten die Forschungsinstitute in ihrem Frühjahrsgutachten für 2007 eine schwächere gesamtwirtschaftliche Dynamik, die weniger auf die etwas nachlassende Weltkonjunktur als primär binnenwirtschaftlich durch den finanzpolitischen Konsolidierungskurs begründet ist. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat diese Einschätzung jüngst bekräftigt (DIW 2006).

Von der regressiven Wirkung der Mehrwertsteuererhöhung – mit steigenden Einkommen nimmt die Sparquote zu – sind insbesondere die unteren und mittleren Einkommensbezieher betroffen, wenngleich Steuerbefreiungen (Mieten, Medikamente, ärztliche Dienstleistungen) und -ermäßigungen (Nahrungsmittel, Bücher, Zeitschriften) diesen Effekt mindern. Im Durchschnitt werden etwa 60 % der Konsumausgaben mit dem normalen Satz, 15 % mit dem ermäßigten Satz und das restliche Viertel wird gar nicht besteuert. Wird der Kaufkraftentzug durch verminderte Ersparnisse ausgeglichen, so wirkt die Steuererhöhung weniger restriktiv. Andere Wirkungen sind natürlich zu erwarten, wenn die zusätzlichen Einnahmen aus der höheren Mehrwertsteuer wieder verausgabt werden, etwa für öffentliche Investitionen und/oder für Bildung und Wissenschaft oder auch für eine sachgerechtere Finanzierung der sozialen Sicherung (z. B. Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen).

Nicht nur konjunkturell, auch verteilungspolitisch ist das geplante Vorgehen problematisch: Bezogen auf die gesamtwirtschaftliche Steuerquote stellt die Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes eine Teil-Korrektur der Senkung der Einkommen- und Körperschaftsteuer dar. Doch sind die Belastungswirkungen beider Maßnahmen höchst unterschiedlich: Per Saldo stehen sich die höheren Einkommensbezieher besser als die einkommensschwächeren Haushalte; überdurchschnittlich belastet werden die Haushalte von Arbeitslosen und Rentnern (Bach 2005, S. 705). Dies gilt auch dann, wenn man in Rechnung stellt, dass im Falle der Mehrwertsteuererhöhung die effektive Belastung davon abhängt, in welchem Maße die Unternehmer die höhere Steuer in den Preisen weitergeben können und eine Schmälerung ihrer Gewinnmarge hinnehmen müssen.

3.3 FEHLENTWICKLUNGEN VORPROGRAMMIERT

Die absehbare Entwicklung ist geprägt durch

– eine Verschärfung des Versuchs, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren,

⁴ Abschreibungen, hier: Absetzung für Abnutzung.

- eine weitere staatliche Umverteilung zugunsten der höheren Einkommen,
- zu geringe Ausgaben zur Modernisierung der Infrastruktur und
- die Inkaufnahme einer erneuten konjunkturellen Abkühlung und die Rückkehr auf einen Stagnationspfad; dadurch wird die angepeilte Reduktion des Staatsdefizits nur zu einem sehr hohen Preis erreicht.

Erforderlich wäre hingegen eine auf mehr Wachstum zielende Strategie. Dringend vonnöten wäre eine Infrastrukturoffensive, durch die das Niveau der öffentlichen Investitionen mittelfristig wieder an den europäischen Durchschnitt herangeführt wird. Hierzu müssten jährlich Mittel in Höhe von mindestens 1 % des nominalen BIP mobilisiert werden. Dies entspricht einem Betrag von 25 Mrd. €.

4

Das Hemmnis: Die Magie der 3 %-Grenze

4.1 KEIN CROWDING-OUT, SONDERN CROWDING-IN

Verschuldungsgrenzen sollen zur Stabilität der Währung beitragen. Sie sollen gewährleisten, dass ein staatlich induziertes „Crowding-out“ vermieden wird, das heißt, dass nicht der Staat private Investoren vom Kapitalmarkt verdrängt. Durch eine stärkere Disziplin bei der Kreditaufnahme soll die Notenbank vom Staat nicht unter Druck gesetzt werden, mehr Liquidität zur Verfügung zu stellen als mit inflationsfreiem Wachstum zu vereinbaren ist. Hohe Defizite ziehen, so die Argumentation, höhere langfristige Zinsen nach sich und dämpfen die private Investitionstätigkeit, da private Investoren und der Staat um die privaten Ersparnisse konkurrieren. Selbst wenn man die These der Konkurrenzbeziehung nicht infrage stellt, kommt man nicht umhin, zwischen Aufschwung und Rezession/Stagnation zu unterscheiden.

Im *Aufschwung* mit sich stark verbessernden Renditeerwartungen der Investoren ist ein Abbau der Haushaltsdefizite angesagt. Die Gefahr, dass eine restriktive Finanzpolitik die Konjunktur in unerwünschtem Maße bremst, ist gering. Im Falle *unterausgelasteter Kapazitäten* und pessimistischer Absatzerwartungen der

Unternehmen ist die Situation eine andere. Mit jeder kreditfinanzierten Ausgabe trägt der Staat zur Erhöhung der aktuellen Einkommen, der Nachfrage und auch der Ersparnisse bei. Den staatlichen Defiziten, also Ausgabenüberschüssen, stehen an anderer Stelle im Wirtschaftskreislauf Einnahmenüberschüsse gegenüber.

Dieser Sachverhalt lässt sich eindringlich anhand der Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank nachvollziehen (Deutsche Bundesbank 2005, S. 18): In der Rezession/Stagnation 2002 bis 2004 schrumpfte die private Investitionstätigkeit dramatisch, und die Unternehmen bildeten sogar Überschüsse. Normalerweise erzielen nur die privaten Haushalte Überschüsse und die Unternehmen absorbieren sie. Wer soll sich in einer Rezession verschulden, wenn nicht der Staat? Er wird gewissermaßen in die Verschuldung hineingedrängt (*crowding-in*). Verschuldet sich der Staat, so können die privaten Haushalte infolge der höheren Einkommen mehr konsumieren, und die Unternehmen realisieren einen höheren Absatz, wodurch ihre Gewinne steigen. Allerdings: Verzichtet der Staat auf eine höhere Kreditnachfrage, so sinken die Kapitalmarktzinsen, wovon wiederum investitionsanregende Wirkungen ausgehen. Diesem Effekt sind die Auswirkungen der geringeren Staatsnachfrage auf die Kapazitätsauslastung der Unternehmen gegenüberzustellen: Eine geringere Nachfrage verursacht Produktionseinschränkungen und/oder Preiszugeständnisse; beides führt zu Gewinneinbußen. Sinkende Gewinne und eine geringe Kapazitätsauslastung in einer Rezession dürften den Zinssenkungseffekt mehr als kompensieren.

Zugespitzt heißt dies auch, dass sich die staatliche Kreditnachfrage zumindest teilweise ihr Angebot schafft. Das Kreditangebot einer Volkswirtschaft ist nicht fest vorgegeben, sondern wird vor allem aus den Ersparnissen gespeist, die weitgehend von der Entwicklung der Einkommen abhängen. Die Einkommensentwicklung wiederum wird von der Finanzpolitik beeinflusst. Gleiches gilt für die Geldnachfrage. Der Zinswirkung einer höheren Geldnachfrage kann die Geldpolitik jedoch gegensteuern. Ein Mehr an Geld wirkt dann nicht inflationär, wenn damit das Wachstumspotenzial der Wirtschaft gestärkt wird.

4.2 DIE QUADRATUR DES KREISES

In diesem Zusammenhang ist zu fragen, ob der Stabilitätspakt der nationalen Finanzpolitik hinreichend die Möglichkeit zu konjunkturgerechtem „Atmen“ gibt, oder ob die Margen nicht zu niedrig angesetzt sind, um finanzpolitisch angemessen reagieren zu können. Im Vorfeld des Inkrafttretens des Vertrags von Maastricht war immer wieder kritisiert worden, dass die Defizitgrenze von 3 % ein Konstruktionsfehler sei, weil die Finanzpolitik in einer Krise zu stark restringiert würde. Diese Zweifel haben sich in den letzten Jahren bestätigt, denn nicht nur in einer „schweren“ Rezession steigen Arbeitslosigkeit und öffentliche Defizite sprunghaft an; dies gilt auch für den Fall einer hartnäckigen Stagnation. Jeder Versuch, die Referenzwerte in einer solchen Situation einhalten zu wollen und dennoch konjunkturpolitische Akzente zu setzen, muss der Quadratur des Kreises gleichen. Mehrfach haben die Quoten in Rezessionszeiten nicht nur in Deutschland den doppelten Wert der Referenzgröße erreicht. Diese (negativen) Erfahrungen haben zuletzt dazu geführt, den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt etwas flexibler zu gestalten.

4.3 WAS HEIßT STRUKTURELL?

Zur Konfusion bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von Staatsdefiziten hat die Unterscheidung in strukturelle und konjunkturelle Defizite erheblich beigetragen. Es wird suggeriert, man könne das Defizit methodisch sauber in diese Komponenten trennen und entsprechende politische Empfehlungen geben. Doch ist dies nicht möglich (siehe auch Oberhauser 2004). In jedem Falle handelt es sich um eine reichlich grobe, mit großen Unsicherheiten behaftete Schätzung, die höchst revisionsanfällig ist; die verschiedenen Methoden liefern sehr unterschiedliche Ergebnisse, insbesondere am aktuellen Rand (DIW 2004, S. 33f.). Vor allem aber mutet merkwürdig an, wenn in einer hartnäckigen Stagnation aus konjunkturellen rasch strukturelle Defizite werden und dann die Forderung erhoben wird, die strukturellen Defizite müssten abgebaut werden, der (sehr viel kleinere) Teil an konjunkturellem Defizit könne dagegen hingenommen werden. Die Europäische Zentralbank kommt sogar zu dem Ergebnis, dass die automatischen Stabilisatoren „sich für die Glättung

von Produktions- und Nachfrageschwankungen als wirksam erwiesen haben.“ (EZB 2005, S. 71). Von einer Politik, die bemüht ist, die Defizite des Vorjahres abzubauen und die aktuellen Defizite hinzunehmen, gingen freilich höchst unterschiedliche Signale aus, die das Maß an Unsicherheit noch erhöhen, die Vertrauenswürdigkeit in Frage stellen und vor allem die effektive Nachfrage senken.

4.4 MITTELFRISTIGE ORIENTIERUNG VON NÖTEN

Es spricht vieles dafür, die Finanzpolitik über einen Konjunkturzyklus hinweg anzulegen. In jedem Falle müssen bei den Planungen die gesamtwirtschaftlichen Opportunitätskosten einer allzu frühen Restriktionspolitik in Rechnung gestellt werden. Auch muss bei den Entscheidern Klarheit darüber herrschen, dass die öffentlichen Haushalte immer zuerst *Reflex* der wirtschaftlichen Entwicklung sind, sie aber auch die wirtschaftliche Entwicklung beeinflussen: So gefährden die negativen Rückwirkungen einer Sparpolitik in einer wirtschaftlichen Schwächeperiode letztlich auch das Konsolidierungsziel.

Überdies besteht die Gefahr, dass Wachstumspotenziale nicht aufgebaut werden, wenn solche Ausgaben nicht getätigt werden, deren „Social Rate of Return“ über den Finanzierungskosten liegt, also Ausgaben in den Verkehr, die Bildung, die Forschung oder auch in die soziale Infrastruktur. Gerade in solchen Schwächephasen sind Ausgaben dieser Art in höchstem Maße geeignet, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu stützen. In einem (gefestigten) Aufschwung sollte indes die Haushaltskonsolidierung konsequent vorangetrieben und – wenn nötig – müssen Schritte realisiert werden, die über die „automatische“ Komponente hinausgehen und zu Haushaltsüberschüssen führen.

Was die Politik also braucht, ist ein langer Atem. Eine notwendige, wenn auch keine hinreichende Bedingung ist zudem die Kenntnis der Entscheidungsträger über die gesamtwirtschaftlichen Folgewirkungen ihres Handelns. Doch sind weder ein langer Atem noch die Kenntnis gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge gefragt, wenn die politischen Akteure mit Brachialgewalt die europäischen Verschuldungsregeln durchsetzen wollen. Erst recht bleibt der Zusammenhang mit anderen Politikbereichen verschlossen (Filc 2005, S. 667).

Die Crux besteht darin, dass Verschuldungsregeln à la Europäischer Stabilitäts пакт den konjunkturellen Aktionsradius der Finanzpolitik erheblich einschränken und konjunkturelles „Atmen“ der Finanzpolitik nur sehr eingeschränkt zulassen, dass aber wiederum in einer Währungsunion die Finanzpolitik ein wichtiges Instrument ist, um asymmetrischen Schocks entgegenzuwirken. Eine Rezession oder Stagnation ist nicht der richtige Zeitpunkt, um die Konsolidierung der Staatsfinanzen voranzutreiben. Richtiger Zeitpunkt ist allein der Aufschwung. Gefordert ist jedoch ein Aufschwung, der diesen Namen auch verdient und der sich nicht in einer zaghaften Aufwärtsbewegung erschöpft, die jederzeit wieder „kippen“ kann. Genau diese Gefahr besteht zurzeit.

5 Was tun?

5.1 INFRASTRUKTUROFFENSIVE STARTEN

Solange die Wirtschaft stagniert, weil die privaten Investoren sich zurückhalten, wird die Finanzlage des Staates angespannt bleiben. Eine Besserung ist erst in Sicht, wenn ein von den Investitionen getragener Aufschwung in Gang gekommen ist. In einer solchen Phase darauf zu vertrauen, dass die „nicht-keynesianischen“ positiven (also expansiv wirkenden) Effekte zum Tragen kommen – in Zukunft werden keine Steuererhöhungen wirksam, durch Bürokratieabbau verbessern sich die Rahmenbedingungen, die Wirtschaftssubjekte fassen wieder Vertrauen durch den Abbau der Staatsquote etc. –, gleicht dem Warten auf den Sankt Nimmerleinstag. Auf die aktuelle Lage gemünzt heißt dies: Eine rigide Konsolidierung der Staatsfinanzen birgt gesamtwirtschaftlich erhebliche Risiken.

Doch wird die Bundesregierung die Mehrwertsteuererhöhung nicht zurücknehmen. Gleichwohl sollte dafür geworben werden, dass die gesamtwirtschaftlich vorprogrammierten Entzugseffekte vermieden werden, indem die Mehreinnahmen zu einem großen Teil in den gesamtwirtschaftlichen Kreislauf zurückgeführt werden. Bedarf an sinnvollen Staatsausgaben besteht reichlich. Die Defizite in der Infrastruktur bewirken einen echten Standortnachteil. Zudem wird durch eine moder-

nere Infrastrukturausstattung, durch bessere Bildungseinrichtungen und mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten auch die Verteilungsfrage entschärft.

Eine Infrastrukturoffensive muss breit angelegt sein. Es müssen alle Gebietskörperschaften einbezogen werden. Die spezifisch deutsche Ausprägung des „kooperativen“ Föderalismus sollte hierbei nicht als Nachteil, sondern als Vorteil aufgefasst werden. Wichtige Aufgaben wie der Bau von Hochschulen werden gemeinschaftlich finanziert, und für besonders bedeutsame Infrastrukturinvestitionen gewährt der Bund Finanzierungshilfen, nämlich sofern sie

- der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
- dem Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
- der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums

dienen. Wichtig dabei ist, dass die Ziele der Länder und Gemeinden berücksichtigt werden.

5.2 ZWEIFELHAFTE WIRKSAMKEIT DER UNTERNEHMENSSTEUERREFORM

Im Zuge der geplanten Unternehmenssteuerreform sollen die Unternehmen nochmals substanziell entlastet werden. Begründet wird dies mit deren noch immer überdurchschnittlich hoher effektiver Belastung im europäischen Vergleich.

An der erwarteten Wirksamkeit der Reform erheben sich jedoch Zweifel. Die Erfahrungen mit der letzten Reform lassen nicht unbedingt erwarten, dass niedrigere Steuersätze die Unternehmen tatsächlich zu mehr Investitionen veranlassen. Auch die aktuelle Entwicklung deutet eher auf eine lose Verbindung von Ertragslage und Investitionsbereitschaft hin. Die Gewinnsituation der Unternehmen ist nicht zuletzt infolge der Lohnzurückhaltung glänzend, doch bleiben die Investitionen hinter denen in den vergangenen Aufschwungsphasen zurück. Angelpunkt aller Investitionskalküle sind die mittelfristigen Absatzerwartungen, die durch das Nachfragepotenzial bestimmt werden. Bei den angebotsseitigen Einflussgrößen spielt die Steuerbelastung keinesfalls eine dominierende Rolle, zumal die Senkung der Steuersätze in der Vergangenheit den Einfluss verringert hat. In früheren Jahren hatte

die Kombination von hohen Steuersätzen und günstigen Abschreibungsbedingungen quasi als Investitionspeitsche gewirkt.

Mindestens ebenso gewichtig sind die Qualifikation der Arbeitskräfte, also das Bildungs- und Ausbildungsniveau, und die Verkehrsinfrastruktur. Doch ist zu befürchten, dass die Unternehmenssteuerreform neue Haushaltslöcher reißt und somit Mittel für die Modernisierung der Infrastruktur etc. fehlen. Niedrige Steuersätze und ein hochwertiges Angebot an öffentlichen Gütern sind nicht miteinander vereinbar.

Schließlich ist auf die Bedingungen der Währungsunion hinzuweisen. Die Wettbewerbsposition der deutschen Unternehmen hat sich so stark verbessert, dass der Außenbeitrag inzwischen auf über 5 % des BIP (!) gestiegen ist. Warum sollte der Staat in dieser Situation die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen durch niedrigere Steuern zusätzlich verbessern? Wenn andere Volkswirtschaften an der Steuerschraube drehen und sich am Steuersenkungswettbewerb beteiligen, so erscheint dies als der Versuch mit anderen Mitteln, kollektiv die Kosten der Unternehmen zu senken und ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Ein solcher Schritt wäre in Deutschland anders zu beurteilen, wenn sich in der Vergangenheit die Lohnkosten stärker als die Produktivität entwickelt hätten.

5.3 WEITERE VERRINGERUNG DER STAATSQUOTE

Mit einer Senkung der Abgabenlast ist zugleich die Vorstellung einer Verringerung

der „Staatsquote“, also der Gesamtausgaben des Staates in Prozent des nominalen BIP verbunden. Verfügt der Staat über geringere Einnahmen, so ist er gezwungen, auch die Ausgaben zu kürzen, sofern nicht der Weg über zusätzliche Schulden gesucht wird. Dieser Weg ist durch Maastricht aber verbaut. Aus angebotspolitischer Sicht ist dies die richtige Konsequenz, denn je mehr Mittel den privaten Konsumenten bzw. Investoren und je weniger den staatlichen Entscheidungsträgern zur Verfügung stehen, desto effizienter – so die Vorstellung – werden die Mittel verwendet. Freilich ist dieser „Wirkungszusammenhang“ empirisch nicht gesichert, denn es gibt zahlreiche Volkswirtschaften, die sowohl ein vergleichsweise hohes Wirtschaftswachstum als auch einen hohen Staatsanteil aufweisen. Ins Auge stechen etwa die skandinavischen

Länder, deren Staatsanteil bei über 50 % des BIP liegt und deren reales BIP in den letzten Jahren mit Raten von 2,5 bis 3 % gewachsen ist. In der Mehrzahl der OECD-Länder ist der Anteil so hoch wie in Deutschland (Tabelle 4).

6 Fazit

Eine Strategie, die meint, über eine Verringerung der Staatsausgaben per se ein höheres Wirtschaftswachstum generieren zu können, steht auf tönernen Füßen. Erst recht gilt dies, wenn die Wirkungen der geplanten steuerpolitischen Maßnahmen mit ins Kalkül gezogen werden. Eine signifikante Senkung der Unternehmenssteuern ist nicht kompatibel mit den vorhandenen Defiziten in der Infrastruktur, vor allem im Bildungsbereich. Auch die Unternehmen müssen, soll der Äquivalenzgedanke weiterhin als Grundprinzip beibehalten werden, ihren Finanzierungsbeitrag leisten. Allerdings steht einer aufkommensneutralen Unternehmenssteuerreform nichts im Wege: Werden die Steuerbemessungsgrundlagen verbreitert (z. B. durch die Einbeziehung von Mieten, Lizenzgebühren etc.), so entsteht Raum für eine Senkung der Steuersätze. Einer Erhöhung der Mehrwertsteuer könnte man dann leichter zustimmen, wenn die daraus resultierenden Einnahmen in die genannten Bereiche fließen und nicht zur Senkung der Lohnnebenkosten bzw. zur Verringerung des Staatsdefizits verwendet würden.

Tabelle 4: Staatsausgaben und Steuereinnahmen in % des Bruttoinlandsprodukts

	Ausgaben (2005)	Steuern (2004)
Deutschland	47,6	20,4
Belgien	49,8	31,5
Dänemark	54,6	48,4
Finnland	51,8	32,4
Frankreich	54,2	27,5
Großbritannien	44,8	29,4
Italien	49,2	29,5
Japan	38,0	15,8
Niederlande	48,8	24,8
Österreich	50,0	28,3
Schweden	56,9	36,2
Spanien	38,8	22,9
USA	34,6	18,7

Quelle: OECD.

WSI Hans Böckler Stiftung

LITERATUR

Bach, S. (2005): Koalitionsvertrag: Belastungen durch Mehrwertsteuererhöhung werden nur zum Teil durch Senkung der Sozialbeiträge kompensiert, in: Wochenbericht des DIW 47

Deutsche Bundesbank (2005): Vermögensbildung und Finanzierung im Jahre 2004, in: Monatsbericht 6

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2004): Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2004/2005, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 1–2.

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2006): Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 2006/2007, in: Wochenbericht des DIW 27–28

EZB – Europäische Zentralbank (2005): Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts, in: Monatsbericht August

Filc, W. (2005): Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Ein unvollendetes Kooperationsobjekt, in: WSI-Mitteilungen, 12, S. 667–674

Oberhauser, A. (2004): Fehlinterpretationen konjunkturbedingter und struktureller Defizite des Staates, in: Milbradt G./Deubel, I. (Hrsg.): Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik, Berlin, S.65ff.