

Selected Publications of Basil Moore

An Introduction to the Theory of Finance, New York: Free Press 1968 • Horizontalists and Verticalists. The Macroeconomics of Credit-Money, Cambridge: Cambridge University Press 1988 • Shaking the Invisible Hand: Complexity, Endogenous Money and Exogenous Interest Rates, London/New York: Palgrave Macmillan 2006. More than 100 journal articles.

Schwerer Rückfall in alte Obsessionen – Zur aktuellen deutschen Finanzpolitik

Serious relapse into old obsessions – Some remarks on the current German fiscal policy

*Achim Truger**

Nachdem die Dramatik der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise nicht mehr zu übersehen war, hat die deutsche Finanzpolitik zum Jahreswechsel 2008/2009 einen bemerkenswerten Kurswechsel vollzogen. Nach mehr als einem Vierteljahrhundert prozyklischer, Krisen verschärfender Politik schwenkte sie auf einen makroökonomisch vernünftigen anti-zyklischen Kurs um (IMK-Arbeitskreis Finanzkrise 2009). Im Detail kann man zwar viel an den Konjunktur stützenden Maßnahmen kritisieren; insgesamt sind sie aber – auch im internationalen Vergleich (vgl. OECD 2009) – positiv zu beurteilen, und es können auch bereits erste Erfolge bei der Konjunktur stabilisierung verzeichnet werden (IMK 2009).

Wer allerdings gehofft hatte, bei dem Kurswechsel handele es sich um den Beginn einer dauerhaften Rückkehr zur makroökonomischen Vernunft, sah sich schnell getäuscht: Mit der Verabschiedung der so genannten Schuldenbremse im Grundgesetz und den bereits verabschiedeten und noch geplanten Steuersenkungen der neuen Bundesregierung erlitt die deutsche Finanzpolitik einen schweren Rückfall in ihre alten Obsessionen, der rücksichtslosen Haushaltskonsolidierung auf der einen und dem Glauben an die segensreichen Wirkungen von Steuersenkungen auf der anderen Seite. Beide Obsessionen sind schon je für sich genommen hoch problematisch; in der Kombination haben sie sich allerdings in der Vergangenheit als fatal erwiesen (vgl. Truger 2004 und 2009). Auch in Zukunft werden sie die deutsche Finanzpolitik schwer belasten.

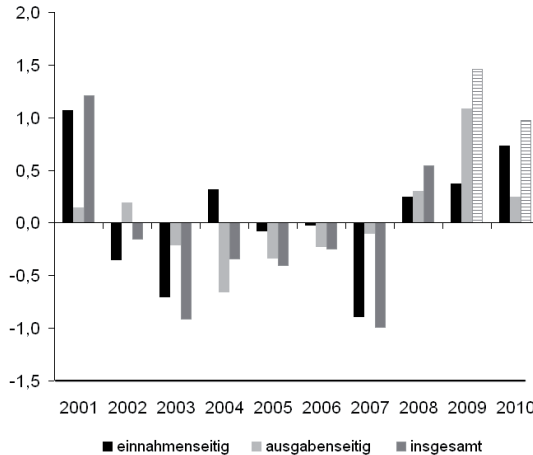
Maßnahmen zur Konjunkturstützung 2009 und 2010 nicht perfekt, aber erfolgreich

Im Jahr 2009 ist die deutsche Finanzpolitik auf einen sehr kräftigen Expansionskurs eingeschwenkt. 2010 wird er sich abschwächen, aber immer noch ausgeprägt sein (Abb. 1, S.12).

* Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf.

Der diskretionäre Impuls betrug im Jahr 2009 36,4 Mrd. € (1,5 % des BIP) und wird in diesem Jahr immerhin noch 24,4 Mrd. € (1,0 % des BIP) betragen (Tabelle 1).

Abbildung 1: Diskretionäre fiskalische Impulse 2001 bis 2010 (in % des BIP)¹



1 Durch finanzpolitische Maßnahmen und Einsparungen im Haushaltsvollzug jeweils gegenüber dem Vorjahr. Ohne Privatisierungserlöse und makroökonomische Rückwirkungen. Positive (negative) Impulse bedeuten eine expansive (kontraktive) Fiskalpolitik.

Quellen: diverse Gemeinschaftsdiagnosen 2001 bis 2006, Statistisches Bundesamt; Bundesregierung; BMF; div. Tageszeitungen; Berechnungen und Prognosen des IMK.

Tabelle 1: Fiskalische Impulse durch diskretionäre Maßnahmen 2009 und 2010 gegenüber 2008 (in Mrd. €)¹

	2009	2010
Konjunkturpaket I		
1. Erhöhung und Unterstützung von Investitionen	1,3	1,4
Erhöhung Verkehrsinvestitionen	1,0	1,0
Aufstockung Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung	0,2	0,1
Aufstockung KfW-Programm Energieeffizientes Bauen	0,0	0,2
Weitere KfW-Programme, z.B. Kommunalkredit	0,1	0,1
2. Steuerliche Entlastungen für private Haushalte	0,4	1,0
Kfz-Steuerbefreiung 2009/10	0,4	0,1
Erhöhte steuerliche Förderung für Handwerksdienstleistungen		0,9
3. Steuerliche Entlastungen für Unternehmen	2,2	4,7
Degressive AfA 25%	1,9	4,3
Sonderabschreibung KMU	0,2	0,4

	2009	2010
4. Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit	0,3	0,5
Summe	4,2	7,6
Konjunkturpaket II		
1. Zukunftsinvestitionen der öffentlichen Hand	4,0	11,0
2. Innovationsförderung des Bundes (ZIM)	0,5	0,5
3. Stärkung PKW-Nachfrage	5,0	
4. Neuregelung Kfz-Steuer	0,1	0,2
5. Förderung Forschung Mobilität	0,3	0,3
6. Beschäftigungssicherung ²	3,0	4,0
7. Senkung der Einkommensteuer	3,1	5,6
8. Beiträge zur GKV	3,0	6,0
9. Familien-/kinderbezogene Leistungen	2,0	0,3
Summe	20,9	27,8
Weitere konjunkturstützende Maßnahmen		
Pendlerpauschale	5,4	3,1
Bürgerentlastungsgesetz	2,5	9,6
Summe	7,9	12,7
Summe Konjunkturpakete I + II + weitere konjunkturstützende Maßnahmen	33,0	48,1
Sonstige diskretionäre Maßnahmen	3,4	0,5
Summe Große Koalition	36,4	48,6
in % des BIP	1,5	2,0
Maßnahmen der neuen Bundesregierung		12,1
Wachstumsbeschleunigungsgesetz		6,1
Entlastungen für Unternehmen		0,7
Erhöhung des Kindergeldes/der Kinderfreibeträge		4,3
Entlastungen bei der Erbschaftsteuer		0,2
Senkung Umsatzsteuer Hotelgewerbe		0,8
Ausgabenerhöhungen		6,0
Summe Große Koalition + neue Bundesregierung	36,4	60,7
in % des BIP	1,5	2,5

1 Ohne makroökonomische Rückwirkungen

2 Beschäftigungssicherung setzt sich zusammen aus: SV-Beiträge Kurzarbeit, Aktivierung und Qualifizierung, 5000 zusätzliche Stellen Arbeitsagentur, Stabilisierung ALV bei 2,8 % 2. Hälfte 2010.

Quelle: BMF, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2009), Koalitionsvertrag, Schätzungen des IMK.

Maßgeblich für die starken Impulse sind die beiden Konjunkturprogramme sowie der aus konjunkturellen Gründen geübte Verzicht auf eine Gegenfinanzierung bei der Wiedereinführung der alten Pendlerpauschale sowie der erhöhten steuerlichen Absetzbarkeit der Krankenversicherungsbeiträge im Rahmen des Bürgerentlastungsgesetzes. Ebenfalls spürbar werden sich in diesem Jahr die von der neuen Bundesregierung bereits beschlossenen oder geplanten Maßnahmen auf die öffentlichen Haushalte auswirken. Auf der Einnahmenseite wird durch die steuerlichen Entlastungen des ›Wachstumsbeschleunigungsgesetzes‹ ein Impuls von 6,1 Mrd. Euro gesetzt. Auf der Ausgabenseite kann mit zusätzlichen Maßnahmen in maximal der gleichen Größenordnung gerechnet werden (Forschungs- und Bildungsinvestitionen, Elterngeld, Stützung der Landwirtschaft, BAFöG-Erhöhung, Erhöhung des Schonvermögens bei Hartz-IV-Empfängern, diverse Nachforderungen aus den Ministerien). Zu den Auswirkungen der diskretionären Maßnahmen kommen die – aufgrund des dramatischen Einbruchs entsprechend starken, wenn auch verzögert auftretenden – Auswirkungen der automatischen Stabilisatoren hinzu.

Der gesamtstaatliche Haushalt wies nach zwei Jahren mit geringen Überschüssen 2009 ein Defizit von 77,2 Mrd. € (3,2 % des BIP) auf, das sich 2010 voraussichtlich nochmals stark auf 131,5 Mrd. € (5,2 % des BIP) erhöhen wird. Der Brutto-Schuldenstand der öffentlichen Haushalte dürfte nach einem nur leichten Anstieg von 65,0 % auf 65,9 % des BIP 2008 im letzten Jahr sehr kräftig auf 72,0 % des BIP angestiegen sein und damit seinen bisherigen Rekordwert von 68,0 % im Jahr 2005 übersteigen. In diesem Jahr ist mit einem weiteren Sprung auf 77,0 % des BIP zu rechnen (Tabelle 2).

Tabelle 2: Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo und Bruttoschuldenstand 2002 bis 2010 (in Mrd. €)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Haushaltssaldo	-78,3	-87,3	-83,5	-74,2	-38,1	-4,7	1,0	-77,2	-131,5
in % des BIP	3,7	4,0	3,8	3,3	1,6	0,2	0,0	3,2	5,2
Bruttoschuldenstand in % des BIP	60,3	63,8	65,6	68,0	67,6	65,0	65,9	72,0	77,0

Quelle: DESTATIS, BMF, Berechnungen des IMK, 2009 und 2010 Prognosen des IMK.

An der konkreten Ausgestaltung der Konjunktur stützenden Maßnahmen lässt sich manches kritisieren (vgl. IMK-Arbeitskreis Finanzkrise 2009: 12, Horn et al. 2009c). Die Reaktion auf die Krise erfolgte zu zögerlich und war angesichts der Dramatik des Abschwungs zu gering dimensioniert. Zudem war der Anteil an einnahmenseitigen Maßnahmen, deren Multiplikatoren und damit Konjunktur stützende Wirkungen nur relativ gering sind, zu hoch. Viele der einnahmenseitigen Maßnahmen sind außerdem nicht befristet, sondern dauerhaft angelegt und werden die Haushaltskonsolidierung im Aufschwung unnötig erschweren. Darüber hinaus sind die Maßnahmen nicht in eine konsistente finanzpolitische Wachstumsstrategie eingebettet. Vielmehr soll im Jahr 2011 unvermittelt und ohne

Rücksicht auf die konjunkturelle Lage auf Restriktion umgeschaltet werden. Die Chance auf eine langfristig angelegte, nachhaltige Aufstockung von zentralen Zukunftsinvestitionen würde dann verpasst.

Bei aller berechtigten Kritik darf man jedoch nicht übersehen, dass die deutsche Finanzpolitik mit ihrer antizyklischen Reaktion auf die Krise Außergewöhnliches geleistet hat. Seit mindestens Anfang der 1980er Jahre hatte es in Deutschland kein intendiertes aktives antizyklisches Handeln der Finanzpolitik mehr gegeben. Über Jahre und Jahrzehnte hinweg war in der wissenschaftlichen Politikberatung eine Meinung vorherrschend, die die Berechtigung und praktische Durchführbarkeit solchen Handelns bestritt – mit der Folge, dass die Politik auf ein solches Handeln gar nicht mehr vorbereitet war.

Trotzdem gelang es, nachdem sich die Einsicht in die Notwendigkeit des Handelns Ende 2008 durchsetzte, innerhalb nur weniger Monate, das Konjunkturpaket II mit einem Gesamtvolumen von immerhin fast 50 Mrd. € zu verabschieden und dabei sogar ein bedeutendes kommunales Investitionsprogramm auf den Weg zu bringen. Auch die schnelle Wiederentdeckung und finanzpolitische Förderung der Kurzarbeit als Beschäftigung sichernde Maßnahme ist äußerst positiv zu bewerten. Insgesamt hat das antizyklische Handeln der Finanzpolitik erheblich zur Stabilisierung von Konjunktur und Beschäftigung beigetragen. Dieser Erfolg lässt erahnen, zu welchen Leistungen die Finanzpolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung in der gegenwärtigen Krise, aber auch in der Stagnationsphase von 2001 bis 2005, fähig gewesen wäre, wenn sie entsprechend vorbereitet gewesen wäre.

Rückfall Nr. 1: Hochstilisierung der Steuer(senkungs)politik zum zentralen wachstumspolitischen Instrument

Die neue Bundesregierung setzt mit dem ›Wachstumsbeschleunigungsgesetz‹ und den im Koalitionsvertrag vorgesehenen darüber hinausgehenden Entlastungen bei der Lohn- und Einkommensteuer im Umfang von etwa 20 Mrd. € ab 2011 ganz auf Steuersenkungen zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums. Eine solche Hochstilisierung der Steuer(senkungs)politik zum zentralen wachstums- und beschäftigungspolitischen Instrument hat in Deutschland – unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der Bundesregierung – Tradition: Auch die rot-grüne Bundesregierung hatte mit ihrer ›Steuerreform 2000‹ ganz auf dieses Pferd gesetzt.

All dies ist einigermaßen verwunderlich, denn tatsächlich spricht weder angebots- noch nachfrageseitig viel für bedeutend positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte von Steuersenkungen (siehe hierzu ausführlich Corneo 2005 und Truger 1999). Hinzu kommt, dass die konkreten praktischen Erfahrungen aus der jüngeren Vergangenheit in Deutschland alles andere als ermutigend waren (siehe hierzu ausführlich Truger 2004 und 2009).

Bereits mit der ›Steuerreform 2000‹ war auf Steuersenkungen als zentrales wachstums- und beschäftigungspolitisches Instrument gesetzt worden, indem sehr weit reichende schrittweise Senkungen bei der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung umgesetzt wurden. Frappierend ist jedoch, dass die Phase der kräftigen Steuersenkungen von 2001 bis 2005 identisch mit der langen Stagnationsphase der deutschen Wirtschaft war, während der

Aufschwung 2006 und 2007 in eine Phase deutlicher Steuererhöhungen fällt. Offensichtlich haben die Steuersenkungen nicht den erhofften Wachstumsschub gebracht. Dass sie dies nicht konnten und bei nüchterner Betrachtung sogar kontraproduktiv waren, liegt vor allem an den Interaktionen mit der Ausgabenseite. Weil die damalige Bundesregierung sich an den Stabilitäts- und Wachstumspakt gebunden sah, verfolgte sie ab dem Jahr 2003 – ebenso wie die Länder- und kommunalen Haushalte – eine drastische Sparpolitik auf der Ausgabenseite, was eventuelle positive Wachstumseffekte der Steuersenkungen negativ überkompensierte.

Dementsprechend sind vom Wachstumsbeschleunigungsgesetz weder angebots- noch nachfrageseitig spürbar positive Impulse für das Wirtschaftswachstum zu erwarten.

Die Erhöhung von Kindergeld und -freibeträgen, die mit 4,6 Mrd. € das Gros der Aufkommensverluste ausmacht, ist von den Anreizwirkungen her fast komplett neutral. Die Erhöhung des Kindergeldes stellt einen neutralen pauschalen Transfer an Familien mit Kindern dar, von dem überhaupt keine Anreizwirkungen ausgehen, da sie den Grenzsteuersatz nicht ändert. Auch bei der Erhöhung der Kinderfreibeträge, bei der Eltern mit höheren Einkommen absolut begünstigt werden, überwiegt der Pauschaltransfercharakter. Allenfalls wäre bei Eltern mit zu versteuernden Einkommen unterhalb von 52 882 € (Grundtabelle) bzw. 105 764 € (Splittingtabelle), ab dem der Spitzensteuersatz in diesem Jahr greift, eine geringfügige Senkung der Grenzsteuerbelastung in der Größenordnung von etwa 0,6 Prozentpunkten in Rechnung zu stellen. Es ist unmittelbar einsichtig, dass davon nicht ernsthaft ein spürbarer Wachstumsimpuls erwartet werden kann.

Für die Beurteilung der Maßnahmen im Bereich der Unternehmensbesteuerung ist die Vorgeschichte seit der Unternehmenssteuerreform 2008 zu berücksichtigen. Bei allen vorgeschlagenen Maßnahmen handelt es sich letztlich um für die Unternehmen vorteilhafte Abschwächungen von Regelungen, die im Zuge der damaligen Reform zur Sicherung der Steuerbasis eingeführt worden waren (Einschränkungen beim Mantelkauf, Zinsschranke). Bei einem Teil der Maßnahmen handelt es sich um eine Verdauerung von im Rahmen des Bürgerentlastungsgesetzes befristet gewährten Vorteilen für die Unternehmen.

Eine wesentliche Erkenntnis bei der Diskussion um die Unternehmenssteuerreform 2008 war, dass das wesentliche Problem des internationalen Steuerwettbewerbs weniger in der drohenden Verlagerung von Unternehmen ins Ausland oder in sonstigen realwirtschaftlich schädlichen Auswirkungen der Besteuerung besteht, als vielmehr in der »künstlichen« Verringerung oder internationalen Verlagerung von Gewinnen/Verlusten zu Lasten des deutschen Fiskus. Gerade gegen dieses Problem waren die nun dauerhaft abgeschwächten Regelungen gerichtet. Bereits im Vorfeld der Unternehmenssteuerreform 2008 waren zwar von interessierter Seite Einwände wegen angeblich wirtschaftsschädlicher Auswirkungen gegen die Maßnahmen zur Sicherung der Steuerbasis vorgebracht worden. Allein schon aufgrund der nur äußerst kurzen Zeit ihrer Gültigkeit liegen diesbezüglich jedoch keinerlei belastbare Erfahrungen vor. Zudem zeigen Untersuchungen zur Zinsschranke, dass der Kreis der potenziell betroffenen Unternehmen nur sehr klein ist. Insofern existieren keine Hinweise darauf, dass von den steuerlichen Entlastungen für die Unternehmen im Rahmen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes positive Wachstumseffekte zu erwarten wären. Es

wäre deutlich klüger gewesen, die Unternehmenssteuerreform 2008 nicht erneut zu modifizieren. Als konkrete Maßnahme zur Entlastung der Unternehmen in der Wirtschaftskrise wären die befristeten Vorteile aus dem Bürgerentlastungsgesetz zudem sicherlich ausreichend gewesen, obwohl aus denselben Gründen auch diesbezüglich keinesfalls gesagt ist, dass es sich um eine wirklich notwendige und effiziente Maßnahme handelt.

Die Umsatzsteuervergünstigung für Übernachtungen in Hotels stellt eine sektorale Subventionierung dar. Es ist unklar, ob es für die betreffenden Dienstleistungen tatsächlich zu nennenswerten Preissenkungen kommen wird oder ob die Subventionen größtenteils die Gewinne der Hotelbetriebe erhöhen werden. Selbst wenn eine Überwälzung in geringere Preise gelingt, ist nicht klar, wie groß die Preiselastizität der Nachfrage ist und ob es nicht zu Substitutionseffekten zu Lasten anderer Güter und Dienstleistungen und damit Sektoren der Volkswirtschaft käme, die den potenziell positiven Auswirkungen im Hotelgewerbe entgegenstünden. Aber selbst wenn es mit der Maßnahme gelänge, die Nachfrage und damit auch Wachstum und Beschäftigung im Hotelgewerbe ohne negative Nebenwirkungen in anderen Sektoren auszulösen, stellt sich die Frage, aus welchem Grund gerade der Hotelsektor ausgewählt wurde. Bisher ist nicht bekannt, dass es sich dabei um einen technologischen Schlüsselsektor für die gesamte Volkswirtschaft handelt, von dessen Förderung wesentliche positive Spillover-Effekte ausgingen.

Auch von den Regelungen im Bereich der Erbschaftsteuer werden kaum relevante Anreizeffekte ausgehen. Ob die Aussicht, in Zukunft auch an Geschwister und Geschwisterkinder zu einem günstigeren Tarif zu vererben, den Erblasser zu Lebzeiten zu höheren Leistungen anspornen wird, darf bezweifelt werden. Ebenso darf bezweifelt werden, dass erneut günstigere Regelungen zur Unternehmensnachfolge den Bestand von Betrieben wirksamer sichern werden. Es ist offenkundig, dass die weitere Existenz eines Betriebes vor allem von den Aussichten des Unternehmens am Markt abhängt, und weniger von der Familienzugehörigkeit des Unternehmenseigentümers.

Auch die nachfrageseitigen Effekte des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes werden nur sehr gering sein. Am stärksten dürfte noch die Erhöhung des Kindergeldes und der Kinderfreibeträge auf den Konsum wirken, obwohl der Multiplikator selbst dieser Maßnahme kleiner als eins ausfallen wird, weil ein Teil der Erhöhung sicher in die Ersparnis fließen wird, zumal höhere Einkommensbezieher stärker begünstigt werden. Die Maßnahmen im Unternehmensbereich werden dem Unternehmenssektor per saldo auf jeden Fall laut Aufkommenschätzung höhere Gewinne in Höhe von 2,4 Mrd. € beschern. Ob diese in einem höchst unsicheren konjunkturellen Umfeld reinvestiert werden, darf bezweifelt werden. Setzt man für die Umsatzsteuerbegünstigung bestenfalls den Multiplikator für eine allgemeine Umsatzsteuersenkung an, so dürfte der Multiplikator für diese Maßnahme bei allenfalls 0,8 liegen. Die Erbschaftsteuerbegünstigung betrifft zum großen Teil Haushalte mit hohem und höchstem Einkommen mit hoher marginaler Sparquote, so dass der Multiplikator nur sehr gering sein dürfte.

Insgesamt ist nicht damit zu rechnen, dass der Multiplikator der Steuersenkungen wesentlich über 0,5 liegen wird. Nachfrageseitig wäre dann mit einem maximalen einmaligen Wachstumsimpuls von knapp 5 Mrd. € oder 0,2 % des Bruttoinlandsprodukts zu rechnen.

Dieser winzige nachfrageseitige Wachstumsimpuls ist zudem an die Bedingung geknüpft, dass die Senkung der Steuern über eine erhöhte Nettokreditaufnahme finanziert wird und es nicht an anderer Stelle zu höheren Steuern und Abgaben oder Ausgabenkürzungen kommt. Dass es dazu kommen wird, ist allerdings mehr als wahrscheinlich. Die Kommunen werden durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz insgesamt mit knapp 1,6 Mrd. € belastet. Gerade deren Finanzlage wird sich aufgrund des zu erwartenden katastrophalen krisenbedingten Einbruchs der Gewerbesteuer jedoch besonders stark verschlechtern. Und gerade für Kommunen existieren kaum Möglichkeiten zur Ausweitung der Nettokreditaufnahme, so dass sie einen Großteil der auf sie entfallenden Steuerentlastung durch Kürzungen bei den Ausgaben, insbesondere bei den öffentlichen Investitionen, auffangen werden müssen. Deren Multiplikator liegt bekanntlich aber deutlich über eins (zu den Multiplikatoren siehe auch SVR 2009: 169).

Die Länder und insbesondere der Bund haben zwar kurzfristig stärker die Möglichkeit, die Aufkommensverluste durch eine höhere Nettokreditaufnahme auszugleichen. Dennoch sind sie aufgrund der Schuldenbremse gezwungen, eine erhöhte strukturelle Verschuldung zurückzuführen. Zwar bleibt bis zum Jahr 2016 (Bund) bzw. 2020 (Länder) noch einige Zeit. Aber selbst wenn diese Zeit genutzt wird, um kurzfristig einnahmenseitig Wachstumsimpulse zu setzen, müssen die Defizite mittelfristig vollständig wieder abgebaut werden. Es ist nicht gesagt, dass die Konsolidierung dann zu einem konjunkturell günstigen Zeitpunkt erfolgen wird.

Rückfall Nr. 2: Die ›Schuldenbremse‹

Für 2010 ist die Konjunktur stützende Ausrichtung der Finanzpolitik weitgehend festgelegt. Allerdings besteht das Risiko, dass insbesondere Länder- und Gemeindehaushalte – gerade angesichts der weitreichenden Steuersenkungen bei den Konjunktur stützenden Maßnahmen und beim Wachstumsbeschleunigungsgesetz – schon in diesem Jahr auf einen restriktiven Ausgabenkurs einschwenken. Dies würde die konjunkturelle Erholung belasten. Noch viel problematischer wird jedoch die mittelfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen sein. Diese wird wesentlich durch die seit Sommer 2009 im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse geprägt. Die Schuldenbremse weist vier wesentliche Elemente auf:

- Eine *Strukturkomponente*, die mit Blick auf die vermeintliche Gerechtigkeit zwischen den Generationen eine strukturelle Verschuldung nur noch in sehr engen Grenzen zulässt. Der Bund darf sich nur noch mit 0,35 % des BIP pro Jahr neu verschulden, die Länder dürfen sich gar nicht mehr verschulden.
- Eine *Konjunkturkomponente*, die die Verschuldungsmöglichkeiten je nach Konjunkturlage über die strukturelle Komponente hinaus vergrößert oder einschränkt.
- Eine (strenge) *Ausnahmeklausel*, die eine Überschreitung der zulässigen Verschuldung nur bei Vorliegen außergewöhnlicher Ereignisse und dann auch nur mit der absoluten Mehrheit aller Mitglieder des Bundestags ermöglicht.

- Ein *Ausgleichskonto*, das die Einhaltung der Schuldenbremse nicht nur bei Haushaltsaufstellung, sondern auch im Haushaltsvollzug sicherstellen soll.

Zusätzlich ist eine Übergangsregelung, nach der die Grenzen für die strukturelle Verschuldung erst ab dem Jahr 2016 (Bund) bzw. 2020 (Länder) eingehalten werden müssen, festgeschrieben worden. Für fünf Bundesländer sind außerdem Konsolidierungshilfen vorgesehen.

Anlässlich der Diskussion um die Einführung der Schuldenbremse im Grundgesetz hat das IMK bereits mehrfach auf die damit verbundenen Probleme und die makroökonomischen Risiken hingewiesen (vgl. Horn et al. 2008, Horn et al. 2009a, Truger/Will 2009, Truger et al. 2009a und 2009b):

- Die Schuldenbremse wird erstens aufgrund der Mechanik der üblicherweise verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahren – trotz möglicherweise anderer Intention durch den Gesetzgeber – prozyklisch wirken und daher die wirtschaftliche Entwicklung unnötig destabilisieren. Im Abschwung wird ein Zuviel an Konsolidierung verlangt werden, im Aufschwung dagegen spiegelbildlich zu wenig, was aufgrund der makroökonomischen Rückwirkungen auch die Haushaltskonsolidierung selbst erschweren wird.
- Zweitens hängen die Auswirkungen der Schuldenbremse kritisch von der genauen technischen Ausgestaltung, d.h. der Wahl des zugrunde zu legenden Konjunkturbereinigungsverfahrens und der verwendeten Budgetsensitivitäten ab. Der Bund hat sich zwar bereits für das von der EU-Kommission im Rahmen der Haushaltsüberwachung verwendete Verfahren entschieden. Jedoch bleibt die genaue technische Umsetzung letztlich der Entscheidung von Wirtschafts- und Finanzministerium vorbehalten. Sie ist damit intransparent und gestaltungsanfällig. Für die Länder sind bislang noch keinerlei konkrete Überlegungen bekannt geworden. Da sie im Rahmen der Vorgaben des Art. 109 GG erhebliche Gestaltungsspielräume haben, könnte es im Jahr 2020 in Deutschland 17 unterschiedliche Schuldenbremsen geben: Eine für den Bund und 16 für die Bundesländer, mit jeweils ganz unterschiedlichen Ausgestaltungen und Auswirkungen.
- Drittens wird die Finanzpolitik im Übergang hin zu den angestrebten (nahezu) ausgeglichenen strukturellen Haushalten sehr restriktiv ausgestaltet sein müssen, was die wirtschaftliche Entwicklung schwer beeinträchtigen kann. In einer Phase schwachen Wachstums oder gar einer noch nicht überwundenen Krise – wie gegenwärtig der Fall droht eine solche Finanzpolitik die Erholung vorzeitig zu beenden, was erneut auch die Haushaltskonsolidierung selbst erschweren würde.

Allein schon aus diesen Gründen wäre es makroökonomisch wie haushaltspolitisch vernünftig gewesen, auf die Schuldenbremse im Grundgesetz zu verzichten. Hinzu kommt, dass die zukünftig erlaubte strukturelle Verschuldung von 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) für den Bund und das Verbot struktureller Neuverschuldung für die Länder willkürlich sind, da die damit letztlich angestrebte Reduktion der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote auf einen Wert nahe 10 % des BIP aus ökonomischer Sicht nicht begründbar ist. Die bisherige

investitionsorientierte Verschuldungsgrenze des Grundgesetzes und vieler Länderverfassungen ist diesbezüglich deutlich fundierter und wird zudem in ihren Auswirkungen auf die Staatsverschuldung häufig zu negativ eingeschätzt (vgl. Horn/Truger 2007). Auch der Sachverständigenrat (SVR 2007) hat sich in seinem Vorschlag für eine Schuldenbremse ausdrücklich für eine (netto-)investitionsorientierte strukturelle Verschuldungsmöglichkeit (»golden rule«) ausgesprochen. Die Suche nach einer geeigneten Neudefinition des (Netto-) Investitionsbegriffs, der vor allem auch Investitionen in Bildung umfasst, wäre daher der deutlich bessere Ausgangspunkt für eine Reform der Schuldengrenzen in Grundgesetz und Länderverfassungen gewesen (vgl. Vesper 2007).

»Schuldenbremse« und Steuersenkungen gefährden Handlungsfähigkeit des Staates

Welche wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Konsequenzen der Übergang zur Schuldenbremse bis 2016 (Bund) bzw. 2020 (Länder) haben wird, ist schwer vorherzusagen: Dies hängt neben den finanzpolitischen Maßnahmen von der genauen technischen Ausgestaltung der jeweiligen Schuldenbremsen auf Bundes- und Länderebene sowie der konjunkturellen Entwicklung ab. Die bisher vorliegenden Abschätzungen des Bundesfinanzministeriums (BMF 2009: 44 ff.), darauf aufbauend des Sachverständigenrates (SVR 2009: 181 ff.) und eigenständig der Gemeinschaftsdiagnose (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2009: 66 ff.), gehen alle von einer Schätzung des strukturellen Defizits im Jahr 2010 (ggf. auch bis zum Jahr 2016) aus und errechnen dann unter Zugrundelegung eines gegebenen mittelfristigen Wirtschaftswachstums den jährlichen strukturellen Konsolidierungsbedarf bis zum Jahr 2016. Das Bundesfinanzministerium kommt so von 2011 bis 2016 zu einem jährlichen strukturellen Konsolidierungsbedarf von 6 Mrd. € für den Bund, kumuliert bis 2016 37 Mrd. €. Die Gemeinschaftsdiagnose geht für den Gesamtstaat von einem Konsolidierungsbedarf von 12 Mrd. € pro Jahr bis 2016 oder kumuliert 70 Mrd. € aus und hält hierzu ohne Steuererhöhungen eine Begrenzung des jährlichen gesamtstaatlichen Ausgabenwachstums auf nominal 1 % für erforderlich (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2009: 66.).

Schon dieser Kurs würde eine gewaltige Sparanstrengung für die öffentlichen Haushalte bedeuten. Der extrem restriktive Ausgabenkurs der Finanzpolitik der Jahre 2003 bis 2008 mit all den damit verbundenen Verlusten an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen müsste wiederholt werden. Zudem ist es unwahrscheinlich, dass das Umschwenken auf den restriktiven Kurs ab 2011 zur dann herrschenden konjunkturellen Lage und der besonderen Verantwortung Deutschlands für den Abbau der Ungleichgewichte in den internationalen Leistungsbilanzen passen würde.

Wenig wahrscheinlich ist zudem, dass die gewaltigen Sparanstrengungen überhaupt ausreichen würden. Käme es etwa über das Wachstumsbeschleunigungsgesetz hinaus zu den geplanten Steuersenkungen aus dem Koalitionsvertrag von insgesamt knapp 30 Mrd. €, so würden diese das Konsolidierungserfordernis um eben diesen Betrag auf 100 Mrd. € bis zum Jahr 2016 erhöhen. In diesem Fall müsste der Ausgabenpfad unter den Annahmen der Gemeinschaftsdiagnose auf einen Wert von nominal nur noch knapp 0,7 % pro Jahr abgesenkt werden. Ob der Staat angesichts des unübersehbaren Bedarfs an zentralen

Zukunftsinvestitionen unter diesen Bedingungen überhaupt noch handlungsfähig bliebe, muss bezweifelt werden.

Hinzu kommt noch, dass das Ausmaß der durch die Schuldenbremse erzwungenen Konsolidierung kritisch von der Wirtschaftsentwicklung abhängt. Fällt die Trendwachstumsrate im Konsolidierungszeitraum schlechter als erwartet aus, so wird sich das strukturelle Defizit und damit die erforderliche Konsolidierung entsprechend erhöhen (vgl. SVR 2009: 185). Nicht berücksichtigt ist hierbei das Problem, dass sich aufgrund der starken Endogenität des ermittelten strukturellen Defizits und einer restriktiven Finanzpolitik sich selbst verstärkende kumulative Prozesse herausbilden können: Verschlechtert sich die Konjunktur unerwartet, so wird immer ein Teil dieser Verschlechterung als strukturelle Wachstumsverlangsamung verbucht. Damit aber steigt automatisch das noch zu konsolidierende strukturelle Defizit an. Versucht die Finanzpolitik, dem Rechnung zu tragen, indem sie den Restriktionskurs weiter verschärft, kann es erneut zu einer Verschlechterung der Wirtschaftslage kommen, die wiederum das noch zu konsolidierende strukturelle Defizit erhöht. In diesem Fall bliebe die Wirtschaft in einer Stagnationsfalle gefangen und die Haushaltskonsolidierung würde nur schwer und unter gewaltigen gesamtwirtschaftlichen und sozialen Kosten gelingen.

Der gerade skizzierte Mechanismus funktioniert jedoch potenziell auch in die andere Richtung. Kommt es zu einer unerwartet günstigen wirtschaftlichen Entwicklung, so könnte dies die erforderliche Konsolidierung verringern. Die Finanzpolitik könnte dann den Restriktionskurs lockern, was wiederum durch ein höheres Wachstum die erforderliche Konsolidierung verringern könnte. Ergibt sich eine solche positive Rückkopplung, dann ist es sogar denkbar, dass die finanzpolitische Strategie der neuen Bundesregierung halbwegs aufgeht. Sie könnte dann zumindest für einige Jahre Steuersenkungen und den Übergang zur Schuldenbremse miteinander vereinbaren, ohne dass die Finanzpolitik auf extremen Sparkurs gehen oder die Steuern und Abgaben an anderer Stelle stark erhöhen müsste. Ob es dazu kommt, hängt wie erläutert auch von der genauen technischen Ausgestaltung des verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahrens ab. Nach einer groben Überschlagsrechnung mit Hilfe eines einfachen HP-Filters, müsste aufsetzend auf der IMK-Prognose (vgl. IMK 2009) von 2011 bis 2016 eine jährliche Wachstumsrate des realen BIP von etwa 2,9 % erreicht werden, um das strukturelle Defizit inklusive der geplanten Steuersenkungen allein über ein höheres Wachstum zu konsolidieren. Ein solcher Wert ist angesichts der mittelfristig zu erwartenden Rahmenbedingungen offensichtlich extrem unwahrscheinlich. Es wäre daher hochriskant, auf eine solche Entwicklung zu setzen, zumal die ökonomischen und sozialen Kosten eines Scheiterns sehr hoch wären.

Mittelfristige Optionen für die Finanzpolitik

Zur Vermeidung der beschriebenen schmerzhaften extremen Sparpolitik bleiben der Finanzpolitik selbst bei Existenz der Schuldenbremse mehrere Möglichkeiten. Zum einen kann sie einer eher passiven Strategie folgen. Sie könnte dann versuchen, durch entsprechende Ausgestaltungsdetails der Schuldenbremse den Spielraum für konjunkturgerechtes

Handeln zu vergrößern und die Endogenität der strukturellen Defizite so gering wie möglich zu halten. Ebenso könnte sie wenigstens zum Teil auf die geplanten Steuersenkungen verzichten oder über teilweise steuerliche Gegenfinanzierungsmaßnahmen den Konflikt mit der Schuldenbremse entschärfen. Diese passive Strategie könnte zwar möglicherweise eine krisenhafte Zuspitzung vermeiden; sie würde letztlich jedoch immer noch eine Fortsetzung des unbefriedigenden finanzpolitischen Kurses der letzten zehn Jahre bedeuten.

Die Finanzpolitik könnte aber auch eine aktive Strategie verfolgen, sich wie während der jüngsten Krise ihrer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung stellen und gleichzeitig die gestalterische Handlungsfähigkeit des Staates gerade auf dem Gebiet der zentralen Zukunftsinvestitionen wiederherstellen.

Um der makroökonomischen Verantwortung gerecht zu werden, sollte die Finanzpolitik 2011 nicht bedingungslos auf einen restriktiven Konsolidierungskurs einschwenken. Stattdessen sollte sie den in der bisherigen Planung (ohne weitere Steuersenkungen ab 2011) angelegten restriktiven Impuls vor allem durch das Auslaufen der Investitionsprogramme vermeiden und stattdessen eine Verstetigung oder besser noch schrittweise deutliche Aufstockung der öffentlichen Investitionen vornehmen. Diese sollten auch Ausgaben für Bildung, Forschung und ökologische Infrastruktur umfassen, die in der VGR nicht als Investitionen gebucht werden. Diese Maßnahmen würden den bestehenden Investitionsstau in den genannten Bereichen beheben und gleichzeitig kräftige konjunkturelle Impulse setzen. Darüber hinaus sollten auch die nicht-investiven Ausgaben mit einer angemessenen Rate verstetigt werden, damit die Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen nicht immer weiter eingeschränkt werden muss. Die resultierenden Impulse würden gewährleisten, dass die konjunkturelle Erholung anhält und in einen selbst tragenden Aufschwung mündet. Eine expansive Finanzpolitik kann aber auch in einem bereits selbst tragenden Aufschwung noch gerechtfertigt sein, da Deutschland seinen Beitrag zur Verringerung der globalen Ungleichgewichte leisten muss. Um nicht in Konflikt mit der Schuldenbremse zu geraten und gegebenenfalls, um konjunkturellen Überhitzungstendenzen entgegenzuwirken, müssten die Steuern in entsprechendem Umfang erhöht werden. Um die in den letzten Jahren stark angestiegene, auch makroökonomisch schädliche Schieflage der Einkommensverteilung (Horn et al. 2009b) wieder zu korrigieren, sollten sich die Steuererhöhungen auf einkommensstarke Haushalte konzentrieren. Daher kämen insbesondere eine spürbare Anhebung des Einkommensteuertarifs im Bereich der höheren Einkommen, eine deutliche Erhöhung der Erbschaftsteuer, die Wiedereinführung der Vermögensteuer sowie die Einführung einer Finanztransaktionsteuer in Frage. Eine erneute Erhöhung der Umsatzsteuer wäre dagegen verfehlt.

Literatur

- Bundesministerium der Finanzen [BMF] (2009): Entwurf des Bundeshaushalts 2010 und der Finanzplan des Bundes 2009 bis 2013, Monatsbericht des BMF, Juli 2009, 39 – 54.
- Corneo, G. (2005): Steuern die Steuern Unternehmensentscheidungen?, in: Truger, A. (Hg.), *Können wir uns Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten?*, Marburg, 15 – 38.

- Horn, G., Truger, A. (2007): Für eine makroökonomisch rationale Konsolidierungspolitik: Antworten des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung auf den Fragenkatalog zur Anhörung des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Antrag der Fraktionen der CDU und der FDP – BT Drucksache 14/2578 – Düsseldorf, 10. Mai 2007: Wider den Staatsbankrott – Streichung des kreditverfassungsrechtlichen Ausnahmetatbestands der ›Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts‹, IMK Policy Brief, Mai 2007.
- Horn, G., Niechoj, T., Proaño, C., Truger, A., Vesper, D., Zwiener, R. (2008): Die Schuldenbremse – Eine Wachstumsbremse?, IMK Report, Nr. 29, URL: http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_29_2008.pdf.
- Horn, G., Truger, A., Proaño, C. (2009a): Stellungnahme zum Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform (BT Drucksache 16/12400) und Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT Drucksache 16/12410), IMK Policy Brief, Mai 2009.
- Horn, G., Dröge, K., Sturn, S., van Treeck, T., Zwiener, R. (2009b): Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise (III) – Die Rolle der Ungleichheit, IMK Report, Nr. 41, URL: http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_41_2009.pdf.
- Horn, G., Hohlfeld, P., Truger, A., Zwiener, R. (2009c): Höheres Tempo erforderlich. Zu den Wirkungen des Konjunkturpakets II, IMK Policy Brief, Januar 2009.
- IMK (2009): Wirtschaftspolitik belebt Konjunktur, IMK-Prognose der wirtschaftlichen Lage 2010, Dezember 2009, URL: http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_45_2009.pdf.
- IMK- Arbeitskreis Finanzkrise (2009): Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise (I) – Wie die Krise entstand und wie sie überwunden werden kann, IMK Report 38, URL: http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_38_2009.pdf.
- OECD (2009): Economic Outlook, Interim Report, March, Paris: OECD.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2009): Zögerliche Belebung – Steigende Staatsschulden, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2009, Essen.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung [SVR] (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung [SVR] (2009): Die Zukunft nicht verspielen, Jahresgutachten 2009/10, Wiesbaden.
- Truger, A. (1999): Steuerpolitik, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit – Eine kritische Bestandsaufnahme, in: *WSI Mitteilungen*, 12, 851 – 861.
- Truger, A. (2004): Rot-grüne Steuerreformen, Finanzpolitik und makroökonomische Performance – Was ist schief gelaufen?, in: Hein, E., Heise, A., Truger, A. (Hg.), *Finanzpolitik in der Kontroverse*, Marburg, 169 – 208.
- Truger, A. (2009): Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen, in: *Prokla*, 154(1), 27 – 46.
- Truger, A., Will, H. (2009): Finanzpolitische und makroökonomische Risiken der Schuldenbremse in Schleswig-Holstein. Stellungnahme des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen der schriftlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Antrag der Fraktionen von CDU und SPD ›Haushalt

- konsolidieren – Neuverschuldung auf Null reduzieren« (Drucksache 16/2771, Absatz 4), IMK Policy Brief, September 2009.
- Truger, A., Will, H., Köhrsen, J. (2009a): Die Schuldenbremse: Eine schwere Bürde für die Finanzpolitik. Stellungnahme des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen der öffentlichen Anhörung des nordrhein-westfälischen Landtags am 17. September 2009, IMK Policy Brief, September 2009.
- Truger, A., Eicker-Wolf, K., Will, H., Köhrsen, J. (2009b): Auswirkungen der Schuldenbremse auf die hessischen Landesfinanzen. Ergebnisse von Simulationsrechnungen für den Übergangszeitraum von 2010 bis 2020, IMK Studies, Nr. 6, Düsseldorf.
- Vesper, D. (2007): Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen, IMK Policy Brief, November 2007.

Die Kontroverse *Frankfurter Allgemeine Zeitung* contra *Handelsblatt*. Einige Bemerkungen zu einem methodologischen Schlagabtausch anno 2009

The controversy between *Frankfurter Allgemeine Zeitung* and *Handelsblatt*. Some remarks on a methodological exchange in the year 2009

*Kurt Rothschild**

Auseinandersetzungen über methodologische Fragen gibt es in allen Wissenschaften. Fragen bezüglich der Zweckmäßigkeit, der Berechtigung, der ›Wissenschaftlichkeit‹ alternativer Methoden werden fallweise aufgegriffen und mit viel Animo diskutiert. Hitzige Auseinandersetzungen zwischen Freudianer|inne|n, Adlerianer|inne|n und anderen Psycholog|inn|en, zwischen Schulmedizin und Homöopathie, zwischen theoretischen und Experimentalphysiker|inne|n bieten signifikante Beispiele für solche Konfrontationen. Aber in manchen Wissenschaftszweigen spielen solche Auseinandersetzungen fallweise eine größere Rolle als in anderen. Zu diesen zählt sicher die Wirtschaftswissenschaft. Sie ist die einzige, in der das Wort ›Methodenstreit‹ eine eigenständige Bedeutung mit Bezug auf eine frühe fundamentale Auseinandersetzung erhalten hat, die Auseinandersetzung zwischen Menger und Schmoller bzw. zwischen österreichischer und historischer Schule. In diesem ursprünglichen Methodenstreit ging es vor allem um die Frage, wie weit ökonomisches

* Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien.