

# Hat die Finanzpolitik angemessen auf die Finanz- und Wirtschaftskrise reagiert?

Dieter Vesper

Finanz- und Wirtschaftskrise haben die Wirtschaftspolitik zu raschem Handeln gezwungen. Allein die Tatsache, dass sie gehandelt hat, offenbart, dass die Politik neoliberalen Erklärungsmustern und Lösungen in der gegenwärtigen Lage nicht vertraut. Dennoch wäre es voreilig, von einem Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik zu sprechen. Denn bereits jetzt – die wirtschaftliche Talsohle scheint gerade durchschritten – werden altbekannte Denkmuster fortgeschrieben und eine möglichst baldige Haushaltskonsolidierung ange-mahnt.

## 1

### Einleitung

Die schwere Finanz- und Wirtschaftskrise hat den Glauben an die Stabilität marktwirtschaftlicher Prozesse erschüttert, nachdem über Jahrzehnte hinweg angebotspolitisches Denken das politische Handeln bestimmt hatte. Plötzlich und unerwartet ist in Deutschland die Bedeutung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage wiederentdeckt worden wie auch die Notwendigkeit, sie mit Mitteln der Wirtschaftspolitik zu beeinflussen. Die Antwort steht noch aus, ob es sich hierbei um ein Strohfeuer – entzündet unter dem Druck einer kurzfristig erscheinenden Notwendigkeit – oder um ein geläutertes Verständnis von Wirtschaftspolitik handelt.

Der Beitrag untersucht, welche Anforderungen die tiefe Finanz- und Wirtschaftskrise an die Finanzpolitik stellt. Was kann eine finanzpolitische Stabilisierungsstrategie sowohl kurz- und mittelfristig in einer Welt leisten, die nicht auf die Selbstregulierungsfähigkeit der Märkte vertrauen kann? Über welche Spielräume verfügt sie? Welche Umsetzungsprobleme ergeben sich? Hinter allen Fragen steht das Thema der Staatsverschuldung. Es ist kein Zufall, dass in der schwersten Wirtschaftskrise der Bundesrepublik die sogenannte Schuldenbremse im Grundgesetz verankert worden ist.

## 2

### Die Illusion der Selbstregulierungsfähigkeit

Wirtschaftspolitisches Denken in Deutschland fußte lange Zeit auf der Vorstellung

omnipotenter Märkte, deren Selbstregulierungsfähigkeit ein relativ stabiles Gleichgewicht garantiere. Krisenhafte Entwicklungen werden allein als Folge systemwidrigen Verhaltens der Wirtschaftssubjekte gesehen, mitnichten werden sie systemimmanent begründet. Fundamentale Unsicherheiten existieren hiernach nicht, allenfalls Risiken, die aber beherrschbar, weil begrenzt seien. In einer (Modell-)Welt,

– die aus Wettbewerbsmärkten mit unverzögert flexiblen Preisen und der inhärenten Tendenz zur Markträumung besteht und  
– in der wirtschaftliche Schwankungen lediglich als irrtumsbedingte Fluktuationen infolge kurzfristiger Informationsdefizite eine Rolle spielen,

werden stabilisierungspolitische Interventionen des Staates als überflüssig erachtet. Zum einen, weil solche Eingriffe ihre gewünschte Wirkung vermeintlich verfehlen würden; zum anderen auch deshalb, weil sie in aller Regel mit einer letztlich wachstumshemmenden Ausdehnung des Staatssektors und explodierenden Staatsschulden verbunden seien.

In schroffem Gegensatz dazu stehen die jüngsten Erfahrungen. Die schwere Krise offenbart wieder einmal, dass die immanenten Destabilisierungstendenzen marktwirtschaftlicher Systeme tiefer liegen als nur in der verzögerten Anpassung an exogene Schocks. Es ist die Unsicherheit, es sind die sich permanent ändernden Erwartungen, die instabilen Funktionsbeziehungen, die einen gleichgewichtigen Wirtschaftsablauf verhindern. Die Märkte sind störanfällig, weil Investitionsentscheidungen unter Unsicherheit (unsichere Erwartungen, unvollkommene Informationen) getroffen werden müssen. Die Nichtexistenz eines walrasianischen Auktionators<sup>1</sup>

birgt latent die Gefahr eines Gleichgewichts bei Unterbeschäftigung. Ein restriktiver Impuls wird sich kaum in sinkenden, markträumenden Preisen „auflösen“; viel wahrscheinlicher ist, dass er in einer kumulativen Abwärtsspirale verstärkt wird. Auf die aktuelle Krise bezogen heißt dies: Die stark sinkende Exportnachfrage zieht eine fallende Produktion und verringerte Einkommen nach sich, dies mindert die Konsumnachfrage und zwingt die Unternehmen zur Revision ihrer Investitionspläne. Dadurch werden weitere Arbeitsplatz- und Einkommensverluste generiert, die Unsicherheiten und Ängste manifestieren sich (IMK 2009). Die zentrale Frage lautet: Wie kann dieser Prozess gestoppt und stabilisiert werden? Welche Rolle kann dabei die Finanzpolitik spielen?

<sup>1</sup> Die klassische Theorie vermag nicht überzeugend zu erklären, wie sich durch das Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage ein Marktgleichgewicht spontan herausbildet. Deshalb bedient sie sich einer Metapher, eines fiktiven Auktionators, der einen Preis ausruft und ermittelt, welche Mengen die Marktteilnehmer zu diesem Preis bereit sind anzubieten bzw. nachzufragen.

Dieter Vesper, Dr., von 1973 bis 2007  
Wissenschaftler im Deutschen Institut für  
Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin. Bis 2007  
Mitglied im „Arbeitskreis Steuerschätzungen“  
beim Bundesministerium der Finanzen.  
Arbeitsschwerpunkte: Grundsatzfragen der  
Finanzpolitik, insbesondere Finanzpolitik  
und Konjunktur, staatliche Schuldenpolitik,  
föderale Finanzbeziehungen.  
e-mail: dieter.vesper@web.de

# 3

## Revision des Politikansatzes vonnöten

Seit Mitte der 1990er Jahre war die Finanzpolitik eindimensional auf den Abbau der Haushaltsdefizite ausgerichtet. Zunächst schöpfte sie alle Möglichkeiten aus, um die fiskalischen Konvergenzkriterien für den Eintritt in die Europäische Währungsunion zu erfüllen. Später, in den Jahren der hartnäckigen wirtschaftlichen Stagnation, ging es darum, die Defizite unterhalb der Verschuldungsgrenzen zu halten bzw. einen ausgeglichenen staatlichen Gesamthaushalt anzustreben. Erschwerend kam hinzu, dass die Finanzpolitik durch gesamtwirtschaftlich wenig wirksame Steuerensenkungen ihren Handlungsspielraum enorm eingeschränkt hatte (Vesper 2006). Mitnichten ging es in jenen Jahren um die Frage, ob und in welchem Maße die Budgetpolitik eine aktive Rolle bei der Wiedergewinnung von Wachstum und Beschäftigung spielen könne.

Es gehört zu den Eigenheiten der deutschen Wirtschafts- und Finanzpolitik, dass die Politik zwar über einen hervorragend ausgestatteten Instrumentenkasten, nämlich das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967, verfügt, in dessen Mittelpunkt die konjunkturgerechte Ausrichtung staatlichen Handelns steht. Doch hat dieses Gesetz in der politischen Praxis bisher kaum eine Rolle gespielt. Ganz anders hingegen der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt: Durch die dort eingezogenen Verschuldungsgrenzen wurden die Möglichkeiten des Staates für eine antizyklische Politik stark eingeeengt, und die politischen Entscheidungsträger haben in den vergangenen Jahren immer wieder auf diesen Pakt als Legitimationsgrundlage zurückgegriffen (Vesper 2007). Faktisch war die Politik der Lohnzurückhaltung begleitet von einer Politik der staatlichen Zurückhaltung. Das Ergebnis: Trotz schwacher Wirtschaftsentwicklung ist der Anteil der Staatsausgaben am nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) gesunken, und auch die Abgabenquote wurde merklich zurückgeführt (Tabelle 1).

Eine Folge dieser Entwicklung war die Verschärfung der verteilungspolitischen Schieflage. Auf allen staatlichen Aktionsfeldern waren die Weichen so gestellt, dass die verteilungspolitische Situation der ohnedies begünstigten oberen Einkommensbe-

**Tabelle 1: Anteil ausgewählter Einnahmen und Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt – in % –**

Jahr	Steuern	Sozialbeiträge	Ausgaben insgesamt	Sozialleistungen	Bruttoinvestitionen	Konsumausgaben
2000	24,2	18,3	45,1	18,4	1,8	19,0
2001	22,6	18,2	47,6	18,6	1,7	18,9
2002	22,3	18,2	48,1	19,5	1,7	19,2
2003	22,3	18,3	48,5	19,8	1,6	19,3
2004	21,8	17,9	47,1	19,4	1,4	18,8
2005	22,0	17,7	46,8	19,2	1,4	18,7
2006	22,9	17,2	45,3	18,4	1,4	18,3
2007	23,8	16,5	44,2	17,3	1,5	18,0
2008	23,8	16,4	43,9	16,9	1,5	18,1

Quelle: Statistisches Bundesamt.

WSI MITTEILUNGEN

zieher zulasten der unteren Einkommensgruppen noch verbessert wurde: durch steuerpolitische Maßnahmen, durch den Rückbau sozialer Leistungen, durch Einschränkungen im Angebot an öffentlichen Gütern oder auch die staatlich verordnete Ausweitung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (Vesper 2008b). Die damit verbundene Schwächung der Binnenachfrage wurde von der Politik nicht nur in Kauf genommen, sondern noch gefördert. Nicht Stabilisierung, sondern Destabilisierung der gesellschaftlichen Verhältnisse war die Konsequenz dieses Handelns (vgl. hierzu auch Kadritzke in diesem Heft).

Die aktuelle Wirtschaftskrise bietet die Möglichkeit, diese Entwicklung zumindest im Ansatz zu revidieren. Eine solche Revision ist dringend erforderlich, soll das Modell einer sozial abgesicherten Marktwirtschaft wiederbelebt werden, was – zumindest verbal – auch Ziel der neuen Bundesregierung ist. In diesem Modell wird der Staat mehrfach gefordert. Neben seiner genuinen Aufgabe, in hinreichendem Maße öffentliche Güter bereitzustellen, geht es darum, die aus dem Marktprozess resultierende Einkommensverteilung zu korrigieren, die Absicherung existenzieller Risiken (Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit) zu gewährleisten sowie zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Prozesse beizutragen.

Wenn dem Staat eine Verantwortung für die wirtschaftliche Entwicklung zugesprochen wird, so steht dahinter die Einschätzung, dass mit dem relativ hohen Anteil des Staates am Bruttoinlandsprodukt hinreichende Möglichkeiten zur Steuerung des Wirtschaftsablaufs, aber auch zur Beeinflussung der Einkommensverteilung verfügbar wären. Der Anteil der staatlichen Käufe von Gütern und Diensten (Staatsverbrauch und Bruttoinvestitionen) be-

läuft sich immerhin auf ein Fünftel des Bruttoinlandsprodukts, der Anteil der Transferzahlungen an Unternehmen und private Haushalte (mit ihnen bewirkt er eine Umverteilung der Einkommen, ohne das Sozialprodukt unmittelbar zu beanspruchen) – auf knapp ein Viertel. Entsprechend hoch sind auch die Eingriffsmöglichkeiten auf der Einnahmenseite (Steuern und Sozialbeiträge).

Freilich kann der Staat aus konjunkturellen Erwägungen die Finanzströme nicht beliebig variieren, da die Ausgaben vielfach auf gesetzlich geregelten Anspruchsvoraussetzungen beruhen und Änderungen eine komplexe Maschinerie mit langwierigen Entscheidungsprozessen in Gang setzen. Einer beliebigen Variation von staatlichen Einnahmen und Ausgaben sind auch deshalb Grenzen gesetzt, weil zumindest langfristig Verschuldungsrestriktionen existieren. Stets steht die Finanzpolitik vor dem Problem, wie viel an zusätzlicher Verschuldung sie hinnehmen kann bzw. will, um auf einen Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu reagieren.

# 4

## Was kann die Finanzpolitik leisten?

Antizyklische Finanzpolitik hat eine automatische und eine diskretionäre Komponente. Es mag trivial klingen, dass automatische Stabilisatoren und diskretionäre Maßnahmen in eine Richtung zielen müssen, soll die Politik erfolgreich sein. Tatsächlich war dies in der Vergangenheit nur selten der Fall, zumeist fehlte der politische Wille zum diskretionären Einsatz der Instrumente. Auch wurde die Wirkungsweise der automatischen Stabilisatoren – kon-

junkturbedingte Einnahmen- und Ausgabenschwankungen – immer wieder beschnitten, beispielsweise indem Sozialausgaben gekürzt oder Sozialbeiträge erhöht wurden, um konjunkturbedingte Einnahmehausfälle zu kompensieren.

Jeder Einsatz des finanzpolitischen Instrumentariums ist mit der Frage nach dem Volumen und der Struktur der Maßnahmen behaftet. Grundsätzlich sollten konjunkturell motivierte Eingriffe in eine längerfristige Strategie eingebettet werden. Möglich ist dies, wenn eine solche Strategie glaubhaft existiert. Im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes wurde der mittelfristigen Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden diese Funktion zugewiesen. Als ein in budgetäre Form gekleidetes Regierungsprogramm sollte sie die Grundlage bilden für eine antizipatorische Abstimmung finanzpolitischer Entscheidungen mit gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen unter Berücksichtigung der längerfristigen Haushaltssicherung. Innerhalb dieses Rahmens können – so die Vorstellung – Aufgaben und Maßnahmen zeitlich (konjunkturell) variiert werden. Die mittelfristige Finanzplanung liefert den „Programmverrat“, indem sie künftige Aufgaben (Programmfelder) des Staates und die hierfür erforderlichen Ressourcen benennt. Die Frage nach dem angemessenen Programmvolumen wird gleichsam automatisch beantwortet. Je schwerer die gesamtwirtschaftliche Krise, umso größer sind die konjunkturbedingten Mehrausgaben, umso größer ist der Bedarf an diskretionären Maßnahmen. Der mittelfristige Programmverrat wird in dieser Situation aufgebraucht, und in den kommenden Jahren stehen weniger Ressourcen zur Verfügung (bei „Normalverlauf“ der Konjunktur werden auch weniger benötigt). Bei asymmetrischer Entwicklung, insbesondere im Falle eines kurzen Aufschwungs und einer länger stagnierenden Wirtschaft, verändern sich zwangsläufig die Anforderungen. Der Druck zur finanzpolitischen Impulsgebung erhöht sich, der Programmverrat muss nachadjustiert, die Konsolidierung der Staatfinanzen verschoben werden.

In der politischen Praxis ist die Finanzplanung freilich darauf reduziert worden, aufzuzeigen, wie die „Defizitziele“, die sich die Exekutive mittelfristig gesetzt hat, erreicht werden können. Insbesondere seit Inkrafttreten des Stabilitätspaktes war dies der Fall. Die Erfolge dieser Politik waren niederschmetternd: Nicht nur leisteten die

gesetzten Verschuldungsgrenzen einer prozyklischen Finanzpolitik Vorschub, auch tappte die Politik mehrfach in eine Glaubwürdigkeitsfalle, weil sie nur die Höhe der Ausgaben, nicht aber die Höhe der Einnahmen, die weitgehend vom Wirtschaftsverlauf abhängig sind, bestimmen kann.<sup>2</sup> Deshalb wurde von einer Reihe von Ökonomen vorgeschlagen, das Defizitziel zugunsten eines Ausgabenziels aufzugeben (Horn 2005; Bofinger 2007; Vesper 2008a). Dahinter steht die Überlegung, dass die Staatsausgaben mehr als die Einnahmen eine politische Größe und damit stärker unmittelbar verantwortbar und kontrollierbar sind; zudem sind sie konjunkturell weniger anfällig. Dies erhöht die Chance für eine stetigere und berechenbarere Haushaltspolitik.

Die Frage, was Finanzpolitik konjunkturell bewirken kann, ist damit konfrontiert, dass konjunkturell manövrierbare Ausgaben häufig selektiv wirken. So wird durch eine Aufstockung der öffentlichen Investitionen vorrangig die Bauwirtschaft begünstigt. Ein gewichtiger Teil der staatlichen Käufe entfällt auf Leistungen des Gesundheitswesens; hier ist allerdings Stetigkeit, weniger konjunkturelle Stabilisierung gefragt. Auch der öffentliche Dienst taugt nur bedingt für kurzfristige Stabilisierungsmaßnahmen, da sich die Einstellungspolitik des Staates im Prinzip an längerfristigen Bedarfsüberlegungen orientiert.

Von großem Gewicht sind die Transferausgaben, insbesondere an die privaten Haushalte, namentlich die Rentenzahlungen und die sozialen Leistungen wie Kindergeld etc. Sie sind nur unter großem politischen Kraftaufwand kurzfristig veränderbar, wie die jüngsten Erfahrungen gezeigt haben, als die Rentenformel befristet außer Kraft gesetzt und ein einmaliger Kinderbonus gewährt wurden. Dessen ungeachtet geht von den Transferzahlungen eine relativ starke Nachfragewirkung aus, da sie vornehmlich sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen mit entsprechend hoher Konsumneigung zugute kommen, die Zahlungen also nicht in höheren Ersparnissen versickern.

Eine politisch viel höhere Priorität haben steuerliche Maßnahmen: besonders die Senkung der Einkommensteuer oder – im Falle von Steuererhöhungen – eine Anhebung der Mehrwertsteuersätze. Maßgeblich für diese Prioritätensetzung ist, dass die einkommensstärkeren Gruppen die

„Meinungsführerschaft“ innehaben und ihre Interessen eher durchsetzen können. Sie sind weit weniger als die Geringverdiener von staatlichen Leistungen abhängig und stattdessen an niedrigen Steuersätzen interessiert. Ihrer Meinung nach zwingen geringere Steuereinnahmen den Staat, die Mittel effizienter einzusetzen.<sup>3</sup> Mit einer Senkung der Einkommensteuer, die zudem direkt fühlbar ist, werden in erster Linie höhere Einkommen mit entsprechend hoher Sparquote erreicht. Dies bedeutet aber auch, dass die Nachfragewirkungen eher bescheiden ausfallen, denn die (verfügbaren) Einkommen der unteren und mittleren Einkommensbezieher, die den Massenkonsum prägen, erhöhen sich weit weniger stark.

Werden aus fiskalischen Gründen Steuererhöhungen ins Spiel gebracht, so geht es in der Regel um die Mehrwertsteuer, da sie vom Volumen her gesehen ertragreich ist. Problematisch sind ihre verteilungspolitischen Konsequenzen, da sie regressiv wirkt: Mit steigenden Einkommen nimmt die Sparquote zu, sodass von höheren Steuersätzen vornehmlich die unteren und mittleren Einkommensbezieher betroffen sind. Freilich mindern Steuerbefreiungen (Mieten, Medikamente, ärztliche Dienstleistungen) und -ermäßigungen (Nahrungsmittel, Bücher, Zeitschriften) diesen Effekt.<sup>4</sup> Wird der Kaufkraftentzug durch geringere Ersparnisse der privaten Haushalte ausgeglichen, wirkt die Steuererhöhung weniger restriktiv. Vor allem hängt die effektive Nachfragewirkung von der staatlichen Verwendung der Mehreinnahmen ab. Bei Wiederverausgabung in Form von Bildungs- und Forschungsausgaben, Investitionen in die Verkehrsinfra-

<sup>2</sup> Die Erfahrungen in Deutschland seit Einführung der Verschuldungsgrenzen/Defizitziele zeigen, dass diese Ziele stets deutlich verfehlt worden sind (Vesper 2008). Die Gründe sind fast ausschließlich in den unzureichenden Schätzungen des Steueraufkommens zu suchen.

<sup>3</sup> Eine zentrale Hypothese der Angebotspolitik ist die Vorstellung eines unproduktiven Staatssektors, der die privatwirtschaftliche Expansion hemmt. Durch die Inanspruchnahme von Kapitalmarktmitteln treibe er die Zinsen in die Höhe und verdränge private Nachfrage, vor allem Investoren. Ähnliche Wirkungen seien von der staatlichen Umverteilung zu erwarten, die den individuellen Leistungsantrieb schmälere.

<sup>4</sup> Im Durchschnitt werden etwa 60 % der Konsumausgaben mit dem normalen Satz, 15 % mit dem ermäßigten Satz und das restliche Viertel gar nicht besteuert.

struktur usw. kann es sogar zu positiven Effekten kommen (Havelmoo-Theorem).<sup>5</sup> Ähnlich sind die Wirkungen, wenn die Mehreinnahmen zur Senkung der Lohnnebenkosten verwendet und versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherungsträger finanziert werden. Je höher der Anteil der Mittel, der zur Verringerung der Nettokreditaufnahme eingesetzt wird, desto größer ist die restriktive Wirkung auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. In jüngster Vergangenheit wurde auch eine Senkung der Mehrwertsteuer zur Nachfragestimulierung ins Spiel gebracht. Eine solche Maßnahme erzielt jedoch nur dann den gewünschten Effekt, wenn die Unternehmen die geringeren Steuersätze auch tatsächlich in den Preisen weitergeben. Dies ist jedoch höchst unsicher.

Schließlich ist auf das Problem der föderalen Kompetenzverteilung hinzuweisen. Es gibt gute Gründe dafür, dass dem Bund als zentraler Instanz eine besondere Verantwortung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zugeordnet wird. Länder und Gemeinden folgen in erster Linie regionalen und lokalen Zielen. Zur Kooperation mit der zentralen Ebene sind sie nur bereit, wenn sie an der Durchführung entsprechender Maßnahmen ein unmittelbares Interesse haben. Gesamtwirtschaftliche Überlegungen spielen in ihrem Entscheidungskalkül eine untergeordnete Rolle, da der Nutzen mit den Kosten oftmals nicht in Einklang steht und negative externe Effekte auftreten. Beispielsweise wird das Vorziehen von ohnedies geplanten Investitionsprojekten einer einzelnen Gemeinde zusätzliche Kosten (z. B. Zinsen) aufbürden, während sie am Ertrag dieser Maßnahme nur bedingt beteiligt ist, da die zusätzlichen Steuereinnahmen zum großen Teil an das Land und den Bund fließen und zudem nicht sicher ist, ob durch die höhere Steuerkraft nicht auch die Mittel im kommunalen Finanzausgleich gekürzt werden. Aus diesem Grunde wurde dem Bund mit der Finanzreform 1969 ein wichtiges Instrument zur ausgabeseitigen Konjunktursteuerung in die Hand gegeben, nämlich seine Eingriffsmöglichkeiten im Rahmen der sogenannten Mischfinanzierungen. Für besonders bedeutsame Investitionen konnte er Ländern und Gemeinden Finanzhilfen gewähren, um eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwenden, regionale Disparitäten zu beseitigen oder das wirtschaftliche Wachstum zu fördern. In der finanzpolitischen Rea-

lität spielte dieses Instrument eine immer weniger bedeutsame Rolle, da insbesondere die finanzstarken Länder einen zu starken Eingriff in ihre finanzpolitische Autonomie befürchteten. Schritt für Schritt geriet denn auch das Modell des „kooperativen“ Föderalismus<sup>6</sup> in Verruf, und die Idee des Konkurrenz- bzw. Wettbewerbsföderalismus gewann mehr und mehr an Boden – die Mischfinanzierungsregelungen wurden eingeschränkt (Korioth 2007).

## 5

### **Die Schlüsselfrage: Wie hält die Politik es mit der Staatsverschuldung?**

Über allem steht – jedenfalls in Deutschland – die Frage, ob eine konjunkturgetreue Finanzpolitik die Staatsverschuldung über die Maßen aufbläht. Bereits im Frühsommer 2009 – die Konjunkturprogramme hatten gerade erst zu wirken begonnen – wurden unter dem Eindruck stark sinkender Steuereinnahmen Möglichkeiten diskutiert, die staatlichen Defizite alsbald zu verringern. Angemahnt wurden Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen, namentlich die Anhebung der Mehrwertsteuer. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht kommt diese Diskussion zu einem völlig falschen Zeitpunkt. Befeuert wird die Debatte durch die jüngst beschlossene „Schuldenbremse“: Über den Konjunkturzyklus hinweg sollen keine neuen Schulden aufgenommen werden dürfen, d. h. die Schulden, die in einer Rezession entstehen, müssen im Aufschwung getilgt werden. Lediglich für den Bund sind „strukturelle“ Defizite in einer Größenordnung von 0,35 % des BIP erlaubt. Mit dieser Regelung erhoffen sich die Initiatoren eine massive Rückführung der staatlichen Schuldenstandsquote (Horn et al. 2008; Vesper 2008c).

Fatal ist insbesondere, dass die Frage nach den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen staatlicher Defizite in einem wirtschaftlich schwierigen Umfeld unterbelichtet bleibt. Zwar entzieht der Staat privaten Haushalten und Unternehmen Ressourcen, doch tätigt er Ausgaben, die im Unternehmenssektor zu Nachfrage und Einnahmen führen. Mit jeder kreditfinanzierten Ausgabe trägt der Staat zur Erhöhung der aktuellen Einkommen, der Nachfrage und auch der Ersparnisse bei. Den staatlichen

Ausgabenüberschüssen stehen an anderer Stelle im Wirtschaftskreislauf Einnahmenüberschüsse gegenüber. Verschuldet sich der Staat, so können die privaten Haushalte infolge höherer Einkommen mehr konsumieren, und die Unternehmen realisieren einen höheren Absatz. Verzichtete der Staat auf eine höhere Kreditnachfrage, würde dies zwar für sich genommen die Kapitalmarktzinsen senken, doch müssten die negativen Effekte der geringeren Staatsnachfrage auf die Kapazitätsauslastung der Unternehmen in Kauf genommen werden. Zweifellos dominiert in einer Rezession/Stagnation der Nachfrageeffekt. Die Gefahr eines „crowding-out“ besteht allein in einer Hochkonjunktur.

Bei Installierung von Schuldenbremsen ist in Krisensituationen eine Finanzpolitik zu erwarten, die viel zu wenig Spielraum für gegensteuernde Maßnahmen lässt. Es besteht insbesondere die Gefahr, dass die Politik viel zu früh auf einen Konsolidierungskurs schwenkt. Selbst die Hinnahme der automatischen Stabilisatoren ist nicht gewährleistet. Dies haben die Stagnationsjahre 2001 bis 2004 eindrücklich gezeigt. Der Grund liegt nicht zuletzt darin, dass es keine adäquaten Verfahren zur Trennung von konjunkturellen und strukturellen Defiziten gibt. Aus konjunkturellen werden fälschlicherweise allzu rasch strukturelle Defizite, die es, unabhängig von der konjunkturellen Lage, zu beseitigen gelte. Es wird eine Trennung in „gute“ (konjunkturelle) und „schlechte“ (strukturelle) Defizite suggeriert.

Problematisch ist zudem die Vorstellung, die konjunkturbedingten Defizite könnten im konjunkturellen Aufschwung in dem Maße abgebaut werden, wie sie zuvor aufgebaut wurden. Eine solche symmetrische Entwicklung ist Wunschdenken, die Wirklichkeit ist geprägt von asymmetrischen Konjunkturzyklen. In allen Konjunkturzyklen der Nachkriegszeit war die

<sup>5</sup> Diesem Theorem liegt die Überlegung zugrunde, dass die höhere Steuer von den privaten Haushalten nicht nur durch Einschränkungen ihrer Konsumausgaben, sondern auch durch geringere Ersparnisse „finanziert“ wird. Verausgabt der Staat die Mehreinnahmen in voller Höhe, ergibt sich sogar ein expansiver Effekt.

<sup>6</sup> Dieses konsensorientierte Steuerungsmodell beruhte auf einer intensiven Verflechtung der innerstaatlichen Finanzbeziehungen. Ziel war es, die konjunkturellen Instabilitäten ebenso wie die regionalen Strukturunterschiede zu mildern und so zur Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet beizutragen.

Abschwung- und Stagnationsphase wesentlich länger als die Aufschwungsperiode. Eine antizyklische Politik muss dies in Rechnung stellen.

Eine Schuldenbremse wird vor allem mit dem Argument gefordert, dass Staatsschulden künftige Generationen belasten. Folgt man dieser Argumentation, so bleibt unberücksichtigt, dass die künftige Last primär vom Verhältnis von künftigem Wirtschaftswachstum und Zinssatz abhängt. Daraus ergibt sich die Schlussfolgerung, dass jede Generation für ein möglichst hohes Wirtschaftswachstum bzw. dafür zu sorgen hat, dass die Voraussetzungen für ein möglichst hohes Wachstum gegeben sind. Hierzu gehören zweifelsohne öffentliche Investitionen in die Infrastruktur, in das Bildungssystem oder in die Forschung, die alle die Produktivität einer Volkswirtschaft erhöhen. Allein dies ist der Weg, Wohlstand in die Zukunft zu übertragen. Eine Volkswirtschaft insgesamt vererbt

der nächsten Generation nicht nur Schulden, sondern auch Forderungen, und zwar im gleichen Maße. Dabei spielt keine Rolle, ob es sich um Schulden des Staates oder der Privaten handelt. Deshalb kann auch nicht die Rede sein von einem Verteilungskonflikt zwischen den Generationen, sondern allenfalls von einem Konflikt zwischen (künftigen) Steuerzahlern und (künftigen) Gläubigern der Staatsschulden. Dieser Konflikt kann nur durch eine gerechte Besteuerung in der Zukunft gelöst werden.

## 6

### Die Reaktion der Finanzpolitik auf die Krise

Weltweit ist die Produktion von Gütern und Dienstleistungen 2008 eingebrochen. In Deutschland wird für 2009 eine gesamtwirtschaftliche Schrumpfung um nahezu

5 % erwartet. Die Volkswirtschaften werden sich von alleine nicht aus der Krise lösen können. Vielmehr muss die Politik dafür sorgen, dass die Erwartungen der Unternehmen und Konsumenten möglichst rasch stabilisiert werden und die Talfahrt gestoppt wird. Deshalb müssen die Staaten bereit sein, sich massiv zu verschulden, um den privaten Nachfrageausfall zu einem signifikanten Teil auszugleichen (IMK 2009).

Ende 2008 hatten die finanzpolitischen Entscheidungsträger in Deutschland auf den scharfen Rückgang der wirtschaftlichen Aktivitäten reagiert und zwei Konjunkturpakete sowie eine Reihe weiterer Stabilisierungsmaßnahmen verabschiedet. Schon bald war deutlich geworden, dass die Maßnahmen im Rahmen des ersten Konjunkturpakets viel zu gering dosiert waren. Bereits im politischen Abstimmungsprozess zu diesem Programm wurde über die Notwendigkeit eines zweiten Pakets diskutiert, das vom Volumen her wesentlich höher angesiedelt sein müsste.

Tatsächlich handelte es sich beim ersten Konjunkturprogramm eher um eine Alibiveranstaltung, zumal völlig unrealistische Erwartungen zugrunde gelegt worden waren. Von den Impulsen in einer Größenordnung von reichlich 4 Mrd. € bzw. knapp 8 Mrd. € pro Jahr (*Übersicht 1*) erhoffte sich die Bundesregierung zusätzliche Investitionen und Aufträge in Höhe von rund 50 Mrd. € (BMF 2009). In der Literatur sind keine Modelle bekannt, die auf solch starken Multiplikator-Akzeleratorbeziehungen aufbauen. Die Bundesregierung hat offen gelassen, auf welchen Annahmen und Berechnungen die genannte Größenordnung fußt.

In einer anderen Dimension ist das Konjunkturpaket II mit einem Volumen von 21 Mrd. € bzw. 29 Mrd. € anzusiedeln (*Übersicht 2*). Noch höhere Primärimpulse ergeben sich, wenn die Wiedereinführung der Pendlerpauschale und das sogenannte Bürgerentlastungsgesetz berücksichtigt werden; sie schlagen zusammen mit 8 Mrd. € bzw. 10 Mrd. € zu Buche. Beide Maßnahmen sind Folge von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.

Zu nennen ist schließlich das Kredit- und Bürgschaftsprogramm, das ein Volumen von 115 Mrd. € aufweist. Es soll die Versorgung der Unternehmen mit Krediten sichern oder erleichtern. In welchem Umfang hiervon der Staatshaushalt belastet wird, ist offen. Vorerst sind allenfalls geringe Wirkungen zu erwarten. Im Rahmen

#### Übersicht 1: Erwartete finanzielle Auswirkungen des Konjunkturpakets I – in Mrd. Euro –

	2009	2010
1. Erhöhung und Unterstützung von Investitionen	1,3	1,4
2. Steuerliche Entlastungen für private Haushalte	0,4	1,0
Kfz-Steuerbefreiung 2009/10	0,4	0,1
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
<b>Summe</b>	<b>3,9</b>	<b>7,1</b>
nachrichtlich		
4. Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit	0,3	0,5

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2009.

WSI MITTEILUNGEN

#### Übersicht 2: Erwartete finanzielle Auswirkungen des Konjunkturpakets II – in Mrd. Euro –

	2009	2010
1. Zukunftsinvestitionen der öffentlichen Hand	4,0	12,0
2. Innovationsförderung des Bundes (ZIM)	0,5	0,5
3. „Abwrackprämie“	5,0	–
4. Neuregelung KfZ-Steuer	0,1	0,2
5. Förderung Mobilitätsforschung	0,3	0,3
6. Beschäftigungssicherung		
Sozialversicherungsbeiträge Kurzarbeit	1,6	1,6
Aktivierung und Qualifizierung	1,3	1,3
5.000 zusätzliche Stellen Arbeitsagentur	0,1	0,1
Stabilisierung ALV bei 2,8 % 2. Hälfte 2010	–	1,0
7. Senkung der Einkommensteuer	2,9	6,1
8. Senkung der Beiträge zur GKV	3,0	6,0
9. Kinderbezogene Leistungen		
Kinderbonus	1,8	–
Hartz-IV-Regelsätze für Kinder	0,2	0,3
Weitere Maßnahmen		
Pendlerpauschale	5,9	2,3
Bürgerentlastungsgesetz	8,1	8,1
<b>Summe</b>	<b>26,6</b>	<b>39,6</b>

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2009.

WSI MITTEILUNGEN

**Tabelle 2: Nachfrageimpulse des Staates – in Mrd. Euro –**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Steuern	481,8	481,3	493,2	530,5	576,3	592,6	566,5	548,8
Neutralitätslinie	486,5	490,8	489,3	502,5	543,8	593,0	602,7	574,4
Differenz=Impuls	4,8	9,5	-3,8	-28,0	-32,5	0,4	36,2	25,6
Sozialbeiträge	396,3	396,5	396,5	399,9	399,9	408,1	411,2	411,7
Neutralitätslinie	398,2	403,6	403,1	404,0	409,9	411,5	415,0	417,0
Differenz=Impuls	1,9	7,1	6,7	4,1	10,0	3,4	3,8	5,3
Sonstige Einnahmen	83,3	79,4	85,6	85,2	88,7	91,1	89,7	86,4
Neutralitätslinie	85,9	84,8	80,8	87,2	87,4	91,2	92,6	91,0
Differenz=Impuls	2,6	5,4	-4,8	2,0	-1,3	0,1	2,9	4,6
<b>Summe der Einnahmen</b>	<b>961,3</b>	<b>957,2</b>	<b>975,2</b>	<b>1.015,6</b>	<b>1.064,8</b>	<b>1.091,8</b>	<b>1.067,4</b>	<b>1.046,9</b>
Neutralitätslinie	970,6	979,2	973,2	993,7	1.041,0	1.095,7	1.110,4	1.082,3
Differenz=Impuls	<b>9,3</b>	<b>22,0</b>	<b>-2,0</b>	<b>-21,9</b>	<b>-23,8</b>	<b>3,9</b>	<b>43,0</b>	<b>35,4</b>
Käufe von Gütern und Diensten	259,6	260,8	264,0	265,4	269,9	278,2	289,3	298,0
Neutralitätslinie	261,9	264,4	265,1	269,0	266,4	277,7	282,9	293,4
Differenz=Impuls	-2,4	-3,6	-1,1	-3,6	3,5	0,5	6,4	4,6
Vermögenseinkommen (Zinsausgaben)	64,3	62,4	62,3	65,3	67,4	67,1	66,0	69,7
Neutralitätslinie	63,8	65,5	63,4	63,5	66,9	69,3	68,2	66,9
Differenz=Impuls	0,5	-3,1	-1,1	1,8	0,5	-2,2	-2,2	2,5
Transfers	683,9	679,0	685,7	681,8	689,6	708,1	747,6	761,7
Neutralitätslinie	680,4	696,7	690,4	698,7	698,8	709,6	720,1	758,1
Differenz=Impuls	3,6	-17,6	-4,7	-16,9	-9,2	-1,5	27,5	3,6
Bruttoinvestitionen	33,9	31,7	31,0	32,6	35,6	37,4	40,3	45,0
Neutralitätslinie	36,7	34,5	32,2	31,5	33,4	36,6	38,0	40,9
Differenz=Impuls	-2,9	-2,8	-1,2	1,1	2,2	0,8	2,3	4,1
<b>Summe der Ausgaben</b>	<b>1.041,7</b>	<b>1.033,8</b>	<b>1.042,9</b>	<b>1.045,1</b>	<b>1.062,5</b>	<b>1.090,8</b>	<b>1.143,2</b>	<b>1.174,4</b>
Neutralitätslinie	1.042,9	1.061,0	1.051,1	1.062,8	1.071,2	1.093,3	1.109,3	1.159,2
Differenz=Impuls	<b>-1,2</b>	<b>-27,2</b>	<b>-8,2</b>	<b>-17,7</b>	<b>-8,7</b>	<b>-2,5</b>	<b>33,9</b>	<b>15,2</b>
Nachfrageimpulse insgesamt	<b>8,1</b>	<b>-5,2</b>	<b>-10,1</b>	<b>-39,6</b>	<b>-32,5</b>	<b>1,4</b>	<b>76,9</b>	<b>50,6</b>
Impulse in % des BIP	0,4	-0,2	-0,5	-1,7	-1,3	0,1	3,2	2,1

(+ expansiv / - kontraktiv)

Quelle: Statistisches Bundesamt; Gemeinschaftsdiagnose; Projektgruppe Berechnungen des Autors.

WSI MITTEILUNGEN

der Sanierung der Banken werden zusätzliche Mittel eingesetzt. Auch hier sind die Wirkungen auf den Staatshaushalt gegenwärtig kaum abschätzbar. Insgesamt dürften sich die Belastungen in Grenzen halten, denn mit der Gewährung von Krediten/Bürgschaften sind auch hohe Einnahmen verbunden.

Das Schwergewicht der konjunkturell motivierten Maßnahmen liegt in der Aufstockung der öffentlichen Investitionen. Sie werden vor allem 2010 kassenwirksam. Dieser Schritt war überfällig, denn seit Jahren befanden sich die öffentlichen Investitionen auf Talfahrt, sodass sich eine immer größere Infrastrukturlücke aufatet, die zu einem gesamtwirtschaftlichen Wachstumsengpass zu werden drohte. Eine Reihe von Maßnahmen zielt auf die unmittelbare Beeinflussung der privaten Konsumausgaben. Dies betrifft insbesondere die auf das Jahr 2009 befristete „Abwrackprämie“, die kinderbezogenen Leistungen sowie die Beitrags- und Steuersenkungen.

Alles in allem belaufen sich die geschätzten Impulse der beiden Konjunkturprogramme auf 31 (2009) und 47 Mrd. €

(2010); dies entspricht 1,3 % bzw. 2,0 % des BIP. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob die Politik nicht zu kurz gesprungen sei, ob in Anbetracht des schweren Wirtschaftseinbruchs die Dosierung hätte stärker ausfallen müssen. Will man diese Frage beantworten, so reicht es nicht, allein die Wirkungen der Konjunkturprogramme zu analysieren. Vielmehr müssen auch die Impulse berücksichtigt werden, die von den – volumenmäßig viel bedeutsameren – Kernhaushalten ausgehen. Tatsächlich ist zu erwarten, dass die expansiven Effekte der öffentlichen Haushalte sowohl 2009 als auch 2010 erheblich größer sein werden, als dies durch die Konjunkturprogramme zum Ausdruck kommt. In beiden Jahren werden die automatischen Stabilisatoren voll zur Wirkung kommen. Zum einen werden die arbeitsmarktbedingten Ausgaben aufgrund der kräftig steigenden Arbeitslosigkeit spürbar zunehmen. Zum anderen, und dieser Faktor ist von weitaus größerem Gewicht, kommt es konjunkturbedingt zu erheblichen Einnahmeausfällen bei den Steuern und den Sozialbeiträgen. Werden diese

Ausfälle nicht durch Ausgabenkürzungen und/oder Steuer- und Beitragssatzanhebungen kompensiert, wird der expansive Effekt entsprechend verstärkt. Andererseits ist in Rechnung zu stellen, dass manch eine Programmaktivität einhergeht mit Ausgabenkürzungen in den Kernhaushalten. So ist zu erwarten, dass Länder und Gemeinden ohnehin geplante Investitionsprojekte, und nicht nur zusätzliche Projekte, über die Konjunkturprogramme abwickeln werden.

Will man Aussagen über die gesamtwirtschaftliche Relevanz der Finanzpolitik in den Jahren 2009 und 2010 treffen, so müssen sämtliche Einnahmen und Ausgaben, und nicht nur jene, die sich der diskretionären Komponente zuordnen lassen, analysiert werden. Diese Relevanz wird im Rahmen dieses Beitrags anhand eines „Impulskonzepts“ gemessen (Tabelle 2). Dabei werden die Impulse als Abweichung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben vom mittelfristigen Trend des Bruttoinlandsprodukts definiert, d. h. es werden jene Abweichungen der (inlandswirksamen) Einnahmen- und Ausgabenströme als konjunkturrelevant angesehen, die sich ge-

genüber dem jeweils realisierten Volumen der Vorperiode, fortgeschrieben mit der mittelfristigen Trendrate des nominalen BIP, ergeben. Nimmt das aktuelle Sozialprodukt schwächer zu als im mittelfristigen Durchschnitt, entstehen konjunkturbedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben. Bereits deren Hinnahme, also die Unterlassung von kompensierenden Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen, ist als expansiver Vorgang zu werten. Umgekehrt stellen konjunkturbedingte Mehreinnahmen einen restriktiven Tatbestand dar.

Die Nachfrageimpulse werden auf der Basis der Einnahmen- und Ausgabenschätzung der „Gemeinschaftsdiagnose“ der Institute berechnet (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2009). Folgt man diesem Ansatz, so wirkt die Finanzpolitik im Jahre 2009 stark expansiv; im Jahre 2010 werden die expansiven Effekte etwas kleiner. Mit anderen Worten: Die Konjunkturprogramme in Verbindung mit dem Wirksamwerden der automatischen Stabilisatoren mildern den konjunkturellen Abschwung in Deutschland erheblich. Die Impulse insgesamt erreichen 3,2 % (2009) bzw. 2,1 % (2010) des nominalen BIP. Ihre Wirkung auf die Gesamtwirtschaft wird durch die ausgelösten Multiplikator- und Akzeleratoreffekte noch verstärkt. Überschlägig wird die effektive finanzpolitische Wirkung auf knapp 4 % bzw. 2,5 % des BIP ge-

schätzt. Wirkungsverzögerungen sind dabei nicht berücksichtigt. Nimmt man sie mit ins Kalkül, so sind die konjunkturellen Effekte für 2009 geringer und für 2010 höher zu veranschlagen; auch 2011 werden noch expansive Impulse spürbar sein.

## 7 Was bleibt über 2010 hinaus zu tun?

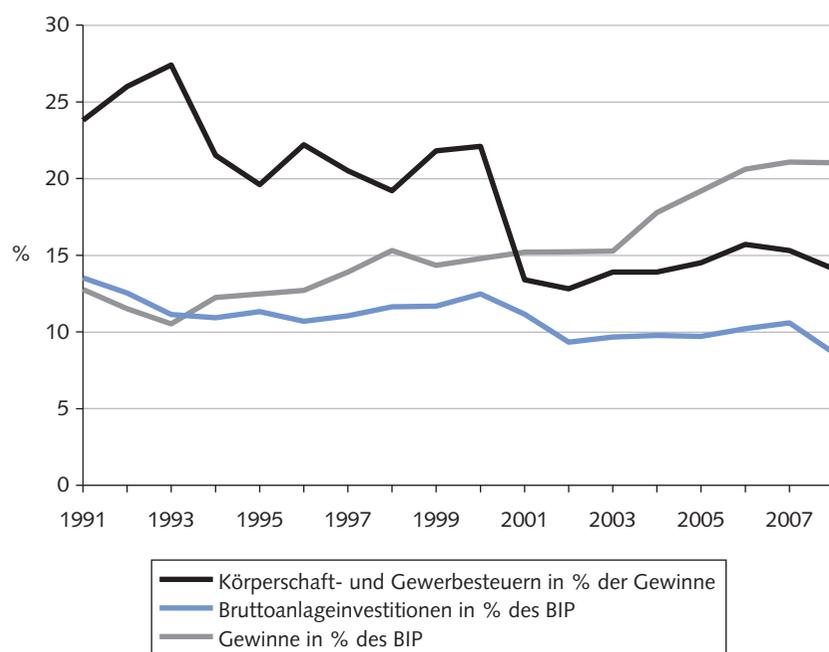
Alles in allem hat die Finanzpolitik auf die schwere Wirtschaftskrise angemessen reagiert. Die Frage ist, ob sie auch über 2010 hinaus einen konjunkturgerechten Kurs fährt oder ob sie in altbekannte Verhaltensmuster zurückfällt und versucht, über einen forcierten Defizitabbau möglichst rasch ein Haushaltsgleichgewicht zu erreichen. Tatsächlich dienen die aktuellen hohen Defizite bereits jetzt als Drohkulisse, indem der unbedingte Einsatz des Instruments der Schuldenbremse in den kommenden Jahren angemahnt und beispielsweise eine weitere drastische Anhebung der Mehrwertsteuersätze gefordert wird. Ein solcher Kurs wäre allerdings äußerst riskoreich, weil damit erhebliche gesamtwirtschaftliche Verluste verbunden sind: Die wirtschaftliche Gesundung würde verzögert, und der erwünschte Defizitabbau

würde behindert. Auch das Instrument der Schuldenbremse kann die Beziehung zwischen gesamtwirtschaftlicher Entwicklung und Finanzen des Staates nicht auflösen. Nicht die Existenz einer Schuldenbremse ist notwendige Voraussetzung einer Konsolidierung, sondern ein Konjunkturaufschwung. Dies sollte jedwede Konsolidierungspolitik beherzigen. Es gibt genügend Erfahrungen, sowohl in Deutschland wie im internationalen Vergleich, die dies belegen: In Deutschland waren es die Aufschwungjahre 1987 bis 1989 wie auch 2005 bis 2008, in denen die Haushaltsdefizite abgebaut worden sind; selbst in den Jahren 1998 bis 2000 wurden die Defizite erheblich verringert. Ein noch markanteres Beispiel war der lang anhaltende Aufschwung in den USA nach 1993, als hohe Haushaltsdefizite in ebenso hohe Budgetüberschüsse umgewandelt werden konnten. Ein negatives Beispiel ist Japan, das lange Zeit erfolglos versucht hatte, mit einer ausgeprägten „go-and-stop“-Politik die Wirtschaft auf Wachstumskurs zu bringen. Die Impulse waren viel zu kurzfristig angelegt und wurden immer wieder viel zu früh von restriktiven Maßnahmen konterkariert. Vor einer solchen Politik ist dringend zu warnen.

Gefordert ist eine „Konsolidierung nach Maß.“ In erster Linie muss die Politik auf die Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren auch im Aufschwung setzen. Darüber hinaus sind steuerpolitische Grundsatzentscheidungen zu fällen: In keinem Falle ist in der nächsten Legislaturperiode Platz für Steuersenkungen. Sollten Steuererhöhungen unumgänglich sein, so sind vor allem verteilungspolitische Aspekte zu diskutieren. So spricht die regressive Wirkung der Mehrwertsteuer (Bach 2005) gegen deren Erhöhung.

Fakt ist, dass sich die Einkommens- und Vermögensverteilung im letzten Jahrzehnt massiv zugunsten der einkommensstarken Schichten verändert hat. Es war nicht zuletzt diese verteilungspolitische Schiefelage, die erheblich zur gegenwärtigen Krise beigetragen hat. Während die Transfers für Einkommensschwache gekürzt wurden oder stagnierten, wurden die Steuerlasten von Einkommensstarken massiv gesenkt (Schäfer 2009; Vesper 2008b; Kadritzke in diesem Heft). Dies gilt auch für die Besteuerung von Unternehmen. Während die Gewinne der Kapitalgesellschaften massiv expandierten – ihre Quote am BIP ist um fast das Zweieinhalbfache gestiegen –, ist deren effektive

**Abb. 1: Gewinne, Investitionen und Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften**



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des Autors.

WSI MITTEILUNGEN

Belastung mit Gewinn- und Vermögensteuern auf ein historisches Tief gesunken; ebenfalls ein historisches Tief weist die Investitionsquote auf (*Abbildung 1*). Die Steuerentlastungen für Unternehmen haben es nicht vermocht, die Investitionstätigkeit anzuregen. Mehr Erfolg verspricht eine Strategie, die höhere Steuersätze bei großzügigeren Abschreibungsbedingungen ins Auge fasst. Im Klartext heißt dies, dass die Politik wieder die „Investitionspeitsche“ aus dem Instrumentenkasten hervorholen sollte. Auf die Agenda gehört auch die Wiedereinführung der Vermögensteuer. Nach wie vor wird in Deutschland das Vermögen, verglichen mit anderen Ländern, sehr niedrig besteuert (Bach 2009). Hier ließen sich beträchtliche Mehreinnahmen generieren.

Die Möglichkeiten von Einsparungen auf der Ausgabenseite sind begrenzt. Bereits in der Vergangenheit wurden die Staatsausgaben zum Teil beträchtlich ge-

kürzt. Durch Unterlassungen in den vergangenen Jahren hat sich in Deutschland eine Infrastrukturlücke in bedrohlicher Größenordnung aufgebaut. Dies betrifft nicht nur die öffentlichen Investitionen in „Beton“, sondern auch die Ausgaben für Humankapital. Wollte Deutschland beim Bau von Schulen, Universitäten, Straßen, etc. wieder an den europäischen Durchschnitt aufschließen, wäre allein hierfür ein zusätzliches Investitionsvolumen von 30 Mrd. € pro Jahr erforderlich. Auch die laufenden Ausgaben für Bildung und Wissenschaft sind – gemessen am BIP – gesunken; dabei geht es nochmals um eine Größenordnung von 10 Mrd. € zusätzlich pro Jahr. Vor diesem Hintergrund sollte sich eine „Konsolidierung nach Maß“ ausgabenseitig am erwarteten mittelfristigen Trend der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung orientieren. Aus heutiger Sicht könnte der Ausgabenpfad mit einer Rate von etwa 2,5 % pro Jahr angesetzt werden. Eine

solche Obergrenze würde einen „negativen“ Nachfrageschock durch die Finanzpolitik im Jahre 2011 vermeiden und den Aufschwung nicht behindern.

Was bleibt als Fazit? Zwar wird die Finanzpolitik allein nicht aus der Krise hinausführen. Dennoch gehen von ihr erhebliche stabilisierende Wirkungen aus. Erst recht gilt dies, wenn sie zusammen mit der Geldpolitik in die gleiche (expansive) Richtung wirkt. Ebenso wichtig ist die europaweite Koordination. Die Wirksamkeit der Einkommensmultiplikatoren ist umso höher zu veranschlagen, je expansiver das europäische Umfeld ausgerichtet ist. In keinem Fall darf die Staatsverschuldung das beherrschende Thema der nächsten Jahre sein. In einem Aufschwung erübrigt sich dieses Thema. In einer hartnäckigen Stagnation werden ganz andere Themen die öffentliche Diskussion beherrschen.

## LITERATUR

**Bach, S.** (2005): Koalitionsvertrag: Belastungen durch Mehrwertsteuererhöhung werden nur zum Teil durch Senkung der Sozialbeiträge kompensiert, in: Wochenbericht des DIW 47, S. 705–714

**Bach, S.** (2009): Vermögensbesteuerung in Deutschland: Eine Ausweitung trifft nicht nur Reiche, in: Wochenbericht des DIW 30, S. 478

**Bofinger, P.** (2007): Eine andere Meinung: Zur Notwendigkeit einer Schuldenschranke für die deutsche Finanzpolitik, in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR): Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise, März

**Bundesministerium der Finanzen (BMF)** (2009): Konjunkturpakete stabilisieren die Wirtschaft, Pressemitteilung vom 14. August

**Horn, G. A.** (2005): Die deutsche Krankheit: Sparwut und Sozialabbau, München/Wien

**Horn, G. A./Niechoj, T./Truger, A./Vesper, D./Zwiener, R.** (2008): Zu den Wirkungen der BMF-Schuldenbremse, Policy-Brief des IMK, Mai

**Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)** (2009): Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise (I), IMK-Report 38

**Korioth, S.** (2007): „Ist wo ein Reich, das nicht zum Abgrund kreist“ – Formeln, Verfallserzählungen und Interessen in der Wissenschaft und Praxis zur Finanzreform, in: Junkernheinrich, M./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung, Berlin, S. 9–20

**Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose** (2009): Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2009; IMK-Report 42

**Schäfer, C.** (2009): Soziale Polarisierung in Deutschland – ein Mythos?, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): WISO direkt, Juli

**Vesper, D.** (2006): Was läuft falsch in der Finanzpolitik?, in: WSI-Mitteilungen 9, S. 471–477

**Vesper, D.** (2007): Vom Stabilitäts- und Wachstumsgesetz zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): WISO-Diskurs, Juni

**Vesper, D.** (2008a): Defizitziel versus Ausgabenpfad, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): WISO-Diskurs, März

**Vesper, D.** (2008b): Vom Versuch der Rückwärtsrolle des Staates: Verteilungspolitische Aspekte der Finanzpolitik im Konjunkturverlauf, in: WSI-Mitteilungen 8, S. 447–454

**Vesper, D.** (2008c): Schuldenbremsen – wozu? Einige Anmerkungen zur aktuellen Schuldendebatte, in: Hagemann, H./Horn, G. A./Krupp, H.-J. (Hrsg.): Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Festschrift für J. Kromphardt, Marburg, S. 375–390