

Dr. Dieter Vesper, Berlin

**Innerstaatliche Umsetzung des Fiskalvertrages**  
Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung im Haushaltsausschuss des Bundestages  
am 19.11.2012

In der deutschen Öffentlichkeit wird die europäische Finanz- und Wirtschaftskrise vor allem als Staatsschuldenkrise thematisiert. Insbesondere die südeuropäischen Länder hätten, so die weit verbreitete Meinung, über ihre Verhältnisse gelebt und müssten nun den Gürtel enger schnallen: Lohnsenkungen, Arbeitsmarktreformen, Rückführung überbordender Sozialleistungen, Einschnitte im öffentlichen Dienst sowie eine massive Verringerung der Staatsverschuldung werden angemahnt. Mit dem „Europäischen Fiskalpakt“ wurde eine Schuldenbremse nach deutschem Vorbild implementiert. Diese Schuldenbremse zwingt in Deutschland Bund und Länder spätestens von 2016 an zu einer sehr restriktiven Schuldenpolitik, indem über den Konjunkturzyklus hinweg keine neuen Schulden aufgenommen werden dürfen. Werden in der Rezession Kredite aufgenommen, müssen sie im Aufschwung umgehend im gleichen Maße abgebaut werden. Die Bilanzierung erfolgt auf einem Ausgleichskonto. Den Kommunen ist es nicht verwehrt worden, sich weiterhin zu verschulden. Verfassungsrechtlich sind die Gemeinden keine eigenständige staatliche Ebene, sondern Bestandteil der Länder.

In diesem Zusammenhang sind einige Positionen kritisch in Frage zu stellen.

1. Ist die Schuldenbremse wirklich ein adäquater Lösungsansatz für die schwere Wirtschafts- und Finanzkrise? Die Fokussierung auf die Staatsschulden greift viel zu kurz. Als wichtigste Krisenursache sind die gewaltigen außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte innerhalb der Europäischen Währungsunion zu nennen. Auch die wachsende Schieflage in der Einkommensverteilung in Deutschland und anderswo spielt eine prominente Rolle. Die gewaltige Einkommensumverteilung wurde von der staatlichen Politik noch verstärkt. Die hohen Gewinne wurden nicht in Realkapital, sondern in Finanzkapital investiert. Die Aufblähung des Finanzsektors war Auslöser der Krise. Als Folge dieser Krise wurde der Staat vom Privatsektor in die Verschuldungsposition gedrängt.

Die Befürworter der Schuldenbremse sehen in diesem Instrument einen wirksamen Hebel zur Bekämpfung der Krise. Ein Zurückdrängen des Staates dämpfe nicht die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, das Gegenteil sei der Fall: Eine solche Politik schaffe Vertrauen und trage dazu bei, dass sowohl die Zinsen als auch die Steuerbelastung sinken und so auf mittlere Sicht eine Ausweitung der Nachfrage zu erwarten sei. In einem Aufschwung und guter Beschäftigungslage ist dieses Argument sicher stichhaltig. Nicht aber in einer Krise oder auch in einer wirtschaftlichen Stagnation. Dann ist kreditfinanziertes Gegensteuern des Staates angezeigt. Mit jeder kreditfinanzierten Ausgabe trägt der Staat zur Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, der aktuellen Einkommen 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 der höheren Einkommen mehr konsumieren, und die Unternehmen realisieren einen höheren Absatz. Ein profundes Beispiel für die Wirksamkeit staatlicher Stabilisierungspolitik ist die jüngste Krise.

2. Was besagt das Generationenargument? Dieses Argument wird immer wieder als Beleg für die Notwendigkeit der Schuldenbremse angeführt. Die Aufnahme von Staatsschulden erlaube der jetzigen Generation, auf Kosten zukünftiger Generationen zu leben: Staatsschulden stellen in dieser Sicht auf die Zukunft verschobene Steuererhöhungen dar, die von den nachfolgenden Generationen zu tragen sind. Dagegen ist einzuwenden, dass künftige Generationen nicht allein Schuldner, sondern in gleichem Maße auch Gläubiger der Staatsschuld sind, da künftige Generationen das in Staatspapieren angelegte Geldvermögen erben. Daraus folgt, dass für jede Generation die Notwendigkeit besteht, für ein möglichst hohes Wirtschaftswachstum zu sorgen, also die Produktivität einer Volkswirtschaft zu erhöhen. Dies benötigt eine entsprechende Ausstattung mit (öffentlichem) Infrastrukturkapital. Insofern kann auch nicht die Rede sein von einem Verteilungskonflikt zwischen den Generationen. Wohl aber ist der Konflikt zwischen (künftigen) Steuerzahlern und (künftigen) Gläubigern der Staatsschulden zu thematisieren. Dieser Konflikt kann nur durch eine „gerechte“ Besteuerung in der Zukunft gelöst werden.

3. Können konjunkturelle und strukturelle Staatsdefizite hinreichend exakt unterschieden werden? Die Tragfähigkeit des Konzepts der Schuldenbremse steht und fällt mit der Frage, ob es methodisch möglich ist zwischen konjunkturellem und strukturellem Defizit zu trennen. Für die Berechnungen ist die Bestimmung einer konjunkturellen „Normallage“ erforderlich. Anhand dieses Referenzpunktes können die konjunkturellen Abweichungen,

nämlich die Differenzen zwischen tatsächlicher und potentieller Produktion gemessen werden. Dabei ist die potentielle Produktion keine tatsächlich beobachtbare, sondern eine fiktive, eine geschätzte Größe. Das Problem dabei ist, dass es verschiedene Schätzverfahren gibt, die zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Bei allen Verfahren kommt es, dies haben verschiedene Vergleichsrechnungen gezeigt, im Nachhinein zu teilweise beträchtlichen Ergebniskorrekturen. Sie resultieren nicht nur aus Datenrevisionen der amtlichen Statistik und veränderten Einschätzungen der künftigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Vor allem wird den einzelnen Bestimmungsfaktoren ein unterschiedliches Gewicht gegeben, was zu divergierenden Einschätzungen der Produktionsmöglichkeiten und damit der berechneten Produktionslücken führt. Es gibt keine verlässliche Methode, die richtige Höhe des konjunkturellen Defizits und damit des strukturellen Defizits zu bestimmen. Im Übrigen wird diese Aussage auch nicht vom BMF in Frage gestellt. Das BMF hat zudem klargestellt, dass die methodische Fortentwicklung seines Verfahrens nicht unerheblich von der bisher verwendeten Schätzmethode abweicht (Monatsbericht Februar 2011).

Um ein Beispiel zu nennen: Im Frühjahr 2000 bezifferte der Internationale Währungsfonds (IWF) die Produktionslücke im Jahre 1999 für Deutschland auf -2,8 %; aus Sicht des Jahres 2006 war die negative Produktionslücke 1999 nicht nur verschwunden, sondern hatte sogar ein positives Vorzeichen, d.h. die Kapazitätsauslastung der Wirtschaft war etwas höher als „normal“. Ähnlich die Berechnungen für das Jahr 2001: Anfänglich, also im Frühjahr 2002, wurde eine Lücke von -1,2 % ermittelt, später, im Jahre 2006, wurde der Wert auf +1,5 % revidiert. Für beide Referenzjahre klafften die Berechnungen um nahezu 3 Prozentpunkte auseinander, was jeweils über 60 Mrd. Euro entspricht. Bei einer Budgetsensitivität von einem halben Prozentpunkt bedeutet dies, dass die Aufteilung zwischen konjunkturellem und strukturellem Budgetdefizit um rund 30 Mrd. Euro hätte revidiert werden müssen. Wenn die Revision von Daten und methodische Revisionen zu Unsicherheiten bezüglich der „wahren“ Entwicklung in der Vergangenheit führen, können finanzielle Sanktionen wohl kaum auf einer solchen Grundlage basieren. Sie sind anfechtbar und die Politik riskiert, in eine Glaubwürdigkeitsfalle zu tappen. Es handelt sich bei solchen Berechnungen ja nicht um akademische Übungen, vielmehr sollen auf dieser Grundlage politische Entscheidungen getroffen werden, die massive Auswirkungen für Gesellschaft und Wirtschaft haben.

4. Wie eng hängen wirtschaftliche Entwicklung und Entwicklung der staatlichen Finanzierungssalden zusammen? Die Entwicklung der staatlichen Finanzierungssalden, und insbesondere auch der Länderhaushalte, zeigt, dass eine enge Wechselwirkung zwischen Konjunkturverlauf und staatlicher Finanzierungsposition besteht. In Zeiten des Abschwungs bzw. der Stagnation sind die Defizite quasi-automatisch gestiegen, im Aufschwung wurden sie quasi-automatisch abgebaut und häufig Überschüsse erzielt. Je günstiger die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind, umso leichter fällt es den Ländern und ihren Gemeinden, nicht nur ihre Neuverschuldung zu verringern, sondern auch Finanzierungsüberschüsse zu erzielen und den Schuldenstand abzubauen. Insofern hätte es keiner Implementierung der Schuldenbremse bedurft. Über die Zyklen hinweg kann im Übrigen keine verschwenderische Ausgabenpolitik identifiziert werden. Ein gewichtiges Finanzierungsproblem ist durch die Steuerentlastungen in den Jahren 2001 bis 2005 entstanden: Diese Entlastungen haben das Wirtschaftswachstum nicht beflügelt, trotz Halbierung der unternehmerischen Steuerbelastung und einem starken Anstieg der Gewinne sind die Investitionen nur wenig ausgeweitet worden, die Investitionsquote ist deutlich gesunken.

5. Schuldenbremse hemmt wirtschaftliche Entwicklung. Aus der Wirtschaftskrise können sich die Staaten nicht mit Hilfe umfangreicher Sparprogramme lösen. Diese Sparprogramme ziehen massive gesamtwirtschaftliche Schäden in Form von Einkommens- und Nachfrageausfällen nach sich, wobei der negative staatliche Impuls durch die Wirkung von Multiplikator und Akzelerator noch verstärkt wird. Notwendig sind vielmehr wachstumsfördernde Maßnahmen. Vor allem müssen die Unternehmen ihre kreditfinanzierten Investitionen ausweiten. Anreize hierzu erhalten sie aber nur, wenn die privaten Haushalte mehr konsumieren, was dann der Fall sein wird, wenn die Entwicklung der Arbeitnehmerinnen und -männer wieder dem Produktivitätsfortschritt (plus von der EZB tolerierten Inflationsrate) folgt. Aber auch die öffentlichen Haushalte sind gefordert, indem sie einen expansiveren Kurs fahren und die wirtschaftliche Entwicklung nicht hemmen. Dies liegt im Eigeninteresse der Staaten, denn nur in einem expansiven - „konsolidierungsfreundlichen“ - wirtschaftlichen Umfeld können die Staatshaushalte saniert werden. Hier ist insbesondere Deutschland, das riesige Leistungsbilanzüberschüsse produziert und einen nahezu ausgeglichenen Staatshaushalt aufweist, gefordert. Dringend erforderlich sind mehr Bildungsausgaben einschl. Kinderbetreuung und Ausgaben zum Ausbau und zur Modernisierung der Infrastruktur. Insofern geht der Schritt der Bundesregierung, die Mittel für die Kinderbetreuung

aufzustocken, in die richtige Richtung, dürfte aber das grundsätzliche Problem der Gemeinden, für eine dauerhafte Finanzierung der Betreuungsplätze zu sorgen, nur bedingt lösen.

Dies setzt eine bessere Finanzausstattung der Länder und Gemeinden voraus. Deshalb müssen auch steuerpolitische Maßnahmen ergriffen werden, um die Ausweitung der öffentlichen Leistungen auf eine solide Basis zu stellen. Die ungleiche Einkommensentwicklung der letzten Jahrzehnte hat dazu beigetragen, dass enorme Vermögensbestände konzentriert bei wenigen Einkommensgruppen aufgebaut worden sind. Eine stärkere Besteuerung dieser Vermögen würde nicht nur dem Staat dringend benötigte Mehreinnahmen verschaffen, sondern auch dazu beitragen, dass der Wohlstand etwas gerechter verteilt würde. Eine höhere Besteuerung der Vermögen hätte zudem den Vorteil, dass gesamtwirtschaftlich keine negativen Effekte zu erwarten sind und die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beschleunigt würde.