



Stellungnahme anlässlich der Anhörung zur Schuldenbremse
Drucksachen 17/186, 17/193 und 17/205 sowie Umdruck 17/348

A. Zur Schuldenbremse

Eine Bewertung der Verschuldung des Staates muss bei den Wirkungen der Verschuldung auf die wirtschaftliche Entwicklung und auf die intergenerative Verteilung ansetzen.

Wenn – wie jedenfalls in Deutschland – die Finanzierung öffentlicher Ausgaben nicht irrelevant für deren Effekte ist, wenn also nicht „Ricardo-Äquivalenz“ herrscht, und wenn der Nominalzins die Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts übersteigt, dann belastet die Schulden- statt Steuerfinanzierung gegebener Staatsausgaben künftige Generationen. Die Belastung entsteht dadurch, dass jeder Kreditaufnahme ein Schuldendienst in der Zukunft gegenübersteht; die Finanzierung öffentlicher Ausgaben durch Verschuldung stellt eine zeitliche Verschiebung der Steuerbelastung auf nachfolgende Perioden dar. Auch über gesamtwirtschaftliche Effekte führt Staatsverschuldung zu einer intergenerativen Umverteilung.

Nehmen bei einer Verschuldung des Staates die privaten Ersparnisse zu, wenngleich nicht im Ausmaß der öffentlichen Verschuldung, so müssen, damit bei gesunkener gesamtwirtschaftlicher Ersparnis die Gleichgewichtsbedingung für den Kapitalmarkt erfüllt ist, die privaten Investitionen und/oder die Nettokapitalexporte sinken. In beiden Fällen resultiert eine Umverteilung zu Lasten künftiger Generationen. Im ersten Fall steigt der Realzins mit der Folge, dass private Investitionen verdrängt werden; das wirtschaftliche Wachstum wird beeinträchtigt. Im zweiten Fall sinkt das künftige Bruttonationaleinkommen infolge rückläufiger Nettokapitalerträge aus dem Ausland; dies ist umso mehr der Fall, je kleiner eine Volkswirtschaft ist und je mehr man daher unterstellen kann, dass der Weltmarktzins gegeben ist.

Das Urteil über die Verschuldung fällt anders aus, wenn es um die Finanzierung produktiver öffentlicher Investitionen geht. Dieser Fall wird getrennt diskutiert.

Mit der Begründung, mit der – statisch gesehen – Umverteilung von „Reich“ zu „Arm“ etwa durch die Steuerprogression gerechtfertigt wird, lässt sich – dynamisch betrachtet – eine Verschuldung rechtfertigen, wenn künftige Generationen reicher als die gegenwärtig Lebenden sein werden. Es ist allerdings ein Werturteil erforderlich. Es lässt sich heute wohl weniger leicht fällen als in den vergangenen Jahrzehnten, weil die Realeinkommen sich weniger günstig entwickeln als früher. Ein Faktor, der dies vermuten lässt, ist die demografische Entwicklung (schrumpfende Bevölkerung, Alterung).

Unter diesen Bedingungen ist eine Begrenzung oder gar ein Verbot der Verschuldung angebracht. Dies gilt umso mehr deshalb, weil es immense implizite Schulden z.B. in Form von Pensionsverpflichtungen gibt. Es sollte verhindert werden, dass es zu einer „übermäßigen“ intergenerativen Umverteilung und zu einer Ausbeutung künftiger Generationen kommt.

Werden – anders als bisher unterstellt – zusätzliche Ausgaben des Staates durch Verschuldung finanziert, so kommt es, was die Effekte auf die Produktion, die Beschäftigung etc. betrifft, letztlich auch darauf an, wie sich die Wirkungen der Steuerfinanzierung von denen der Schuldenfinanzierung unterscheiden. Die Effekte der zusätzlichen Ausgaben kommen hinzu; sie sind je nach Ausgabenkategorie unterschiedlich, aber bei den beiden Finanzierungswegen identisch. Insgesamt gilt wiederum, dass die Kreditfinanzierung zusätzlicher Staatsausgaben künftige Generationen belastet.

Werden produktive Investitionen durch Verschuldung statt durch Steuern finanziert, so ist der künftigen Belastung durch den Zinsendienst der Ertrag der Investitionen gegenüberzustellen. Verschuldung kann in diesem Fall angebracht sein. Ausnahmen von einem Verbot einer Verschuldung erscheinen bei der Finanzierung von Investitionen erwägenswert. In der Praxis entstehen aber große Probleme bei der Abgrenzung der relevanten Investitionen. Ausnahmen sollten daher unterbleiben, um Missbrauch von vornherein zu unterbinden.

Es ist politökonomisch gesehen sinnvoll, dass sich der Staat eine „Selbstbindung“ in Form der Schuldenbremse auferlegt. Jedenfalls spricht die Erfahrung in Deutschland dafür. Plakativ gilt: „Kasse macht sinnlich“. Es muss sichergestellt werden, dass die Schulden mittel- und langfristig nicht steigen.

Das Verbot einer Verschuldung verhindert – unter realistischen Bedingungen – eine antizyklische Finanzpolitik. Dies ist aber kein Nachteil, sondern ein Vorteil, weil antizyklische Finanzpolitik nicht erfolversprechend ist und nie wie gewollt gewirkt hat. Das Gegenstück zur Verschuldung in der Rezession, der Budgetüberschuss im Aufschwung, fehlte, und die Relation der Schulden zum Bruttoinlandsprodukt stieg langfristig. Wenn man gleichwohl antizyklische Politik befürwortet, dann ist eine antizyklische Politik der Länder fehl am Platze. Der Bund wird handlungsfähig bleiben, wenn er mittelfristig Budgetüberschüsse erzielt.

Eine Schuldenbremse ist im Prinzip ein sinnvolles Instrument der Politik. Sie ist aber noch keine Garantie für eine gute Finanzpolitik, also eine Politik, die Wachstum und Beschäftigung fördert. Denn ein Budgetausgleich lässt sich dadurch erreichen, dass die Steuern und/oder die Sozialbeiträge erhöht werden.

Nach der Einführung der Schuldenbremse kommt es darauf an, die Autonomie der Länder (und der Gemeinden) in der Steuerpolitik zu stärken. Ein geeignetes Instrument ist ein Zuschlag der Länder (und der Gemeinden) auf eine Einkommensteuer des Bundes bei zunächst unverändertem Einkommensteueraufkommen insgesamt. Dann allerdings müssten die Länder (und die Gemeinden) frei sein, die Höhe des Zuschlags (ggf. nur innerhalb bestimmter Grenzen) festzusetzen. So könnte regional unterschiedlichen Präferenzen Rechnung getragen werden. Auch würden politische Verantwortlichkeiten ersichtlich. Zudem würden der Steuerbelastung im Wettbewerb der Regionen Grenzen gesetzt.

B. Zur aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion

Die Finanzpolitik sollte das strukturelle Budgetdefizit ab dem Jahr 2011 reduzieren. Wenn die Wachstumskräfte durch die Haushaltskonsolidierung nicht geschwächt werden sollen, dann darf die Belastung durch Steuern und Sozialabgaben nicht steigen, auch nicht durch heimliche Erhöhungen der Einkommensteuer. Vielmehr muss die Konsolidierung über die Ausgabenseite erfolgen. Dies bedeutet nicht, dass jene öffentlichen Ausgaben verringert werden sollen, die dem Wachstum förderlich sind. Vielmehr sind konsumtive Ausgaben wie die Finanzhilfen zu kürzen. Auch Steuervergünstigungen, die wirkungsanalytisch den Finanzhilfen gleichen, sind zu reduzieren.

Selbst deutliche Steuersatzsenkungen sind damit nicht ausgeschlossen. Nennenswerte Senkungen der Einkommensteuersätze und/oder die Abschaffung des Solidaritätszuschlags setzen aber umso höhere Kürzungen der öffentlichen Ausgaben voraus. Allerdings ist ein gewisses Maß an Selbstfinanzierung zu erwarten. Auch sind die Ausgaben des Staates nicht unabhängig von den Einnahmen des Staates, aufgrund von Steuersenkungen absehbare Defizite fördern tendenziell die Ausgabendisziplin; dies bedingt in gewissem Maße eine Selbstfinanzierung. Reduktionen der Steuersätze sind demnach möglich, ohne dass die Ausgaben entsprechend dem – statisch errechneten – Volumen einer Steuersenkung gesenkt werden. Die Ausgabenkürzungen dürfen aber nicht deutlich hinter diesem Volumen zurückbleiben.

Wenn die Politik einen Sparkurs für einige Jahre ablehnt, wenn aber die negativen Effekte auf Wachstum und Beschäftigung begrenzt werden sollen, dann sind Steuererhöhungen unvermeidlich.

Wenn Steuern angehoben werden sollen, dann sollte die Mehrwertsteuer erhöht werden. Sie ist zwar im Hinblick auf das Wachstum ebenfalls schädlich, schwächt aber die Leistungs- und Investitionsanreize weniger als die Einkommensteuer.

Unabhängig von allen Entscheidungen sollte aufkommensneutral ein einheitlicher Mehrwertsteuersatz eingeführt werden. Eine Satzdifferenzierung hat keine ökonomische Begründung. Aus wohlfahrtstheoretischer Sicht lässt sich sogar eher ein erhöhter Satz für Nahrungsmittel begründen, weil die Nachfrage relativ wenig elastisch ist; umgekehrt wäre bei Gütern mit elastischer Nachfrage ein niedriger Satz angebracht. Allerdings fehlt eine ausreichende empirische Basis für das, was als inverse Elastizitätsregel aus der Optimalsteuertheorie formal ableitbar ist. Eine Differenzierung des Steuersatzes ist auch verteilungspolitisch problematisch. Es ist nicht einzusehen, warum alle Bürger subventioniert z.B. Brötchen kaufen sollen. Sozialpolitische Ziele lassen sich über Transfers besser und treffsicher erreichen. Ein einheitlicher Satz, der zwischen 10 und 11 Prozent läge, wäre aus diesen Gründen besser als das jetzige System. Käme es dazu, so wäre im Übrigen ein Beitrag zur Steuervereinfachung geleistet.