

Berlin

30. September 2004

## Tagungsbericht

# Staatsverschuldung: Medikament oder Droge?

Eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit dem Problem der kontinuierlich wachsenden Staatsverschuldung stand – jenseits der aktuellen Haushaltsdebatte – im Zentrum der Veranstaltung „Staatsverschuldung: Medikament oder Droge?“. Zwar herrschte unter den Experten aus Politik und Wissenschaft weitgehend Einigkeit darüber, daß der in Deutschland ungebrochene Trend hin zu immer höheren öffentlichen Schulden dringend durchbrochen werden müsse. Kontrovers waren hingegen die Meinungen, wie dieses Problem gelöst werden könne. Dies wurde auch in der von Dr. Rainer Hank (Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung) moderierten Diskussion deutlich.

Dr. Michael Eilfort, Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft, betonte in seiner Begrüßung, daß Deutschland schon seit Jahrzehnten über seine Verhältnisse lebe. Die kurzfristig ausgerichtete Gewährung „finanzieller Wohltaten“ an heutige Wähler gehe vor allem zu Lasten zukünftiger Generationen. Zwar bekundeten die verantwortlichen Politiker regelmäßig ihren Willen zur Haushaltskonsolidierung – nicht zuletzt durch unrealistisch ambitionierte Haushaltspläne. Diese stellten sich jedoch immer wieder als wenig kompatibel mit den ökonomischen Realitäten dar. Angesichts dieser ernüchternden Bestandsaufnahme warf Eilfort die Fra-

ge auf, ob die stetig zunehmende Staatsverschuldung in unserem Land nicht auch durch das deutsche politische System mit Verhältniswahlrecht und unklaren Verantwortlichkeiten zwischen Bundestag und Bundesrat begünstigt werde.

### Die Perspektive der Politik

Christine Scheel, Vorsitzende des Finanzausschusses des Bundestages (Bündnis 90/Die Grünen), verteidigte die Haushaltspolitik der rot-grünen Bundesregierung: „Angesichts der gesamtwirtschaftlichen Stagnation ist die derzeit hohe Neuverschuldung unvermeidlich.“ Alle Gebietskörperschaften – auch die unionsgeführten Bundesländer – wiesen heu-

te deutlich höhere Schulden auf als Ende der 90er Jahre. Zudem seien CDU/CSU und FDP über den Vermittlungsausschuß von Bundesrat und Bundestag an vielen bundespolitischen Entscheidungen direkt beteiligt gewesen und könnten sich daher nicht aus der haushaltspolitischen Verantwortung stellen. Dies gelte vor allem für den schleppenden Subventionsabbau, der angesichts des Streits zwischen den Parteien und Interessengruppen kaum voran käme.

Daneben fand sie aber auch kritische Worte zu den derzeitigen Maßnahmen, die ausufernde Staatsverschuldung in den Griff zu bekommen. So bemängelte Scheel, daß



**Suchten Wege aus der Schuldenkrise:** Dr. Michael Eilfort (Stiftung Marktwirtschaft), Dr. Rainer Hank, (Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, Moderation), Christine Scheel, MdB, Vorsitzende des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags (Bündnis 90/Die Grünen), Dr. habil. Gustav A. Horn (DIW), Prof. Dr. Manfred J.M. Neumann (Kronberger Kreis), Friedrich Merz, MdB, stellv. Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion (von links).



die Föderalismuskommission keine Lösungen für die verstrickten Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern erarbeite, und plädierte für ein steuerliches Trennsystem mit klaren politischen Verantwortungen. Auch sei es keine nachhaltige Strategie, strukturelle Haushaltsdefizite schwerpunktmäßig durch kurzfristige Privatisierungserlöse zu decken, wie es für 2005 vorgesehen sei. Statt dessen seien in vielen Politikbereichen weitere strukturelle Reformen erforderlich. Eine zentrale Rolle spiele dabei neben Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung vor allem das Steuersystem. Zwar sei dort der Reformbedarf unumstritten, die bislang vorgelegten Modelle für eine „große Steuerreform“ seien jedoch alle nicht finanzierbar, wie Berechnungen der Länderfinanzminister gezeigt hätten. Angesichts der immensen Herausforderung und mit Blick auf die Rolle des Parlamentes plädierte Scheel dafür, jenseits parteipolitischer Aus-

einandersetzungen gemeinsam die Voraussetzungen für mehr Wachstum und damit für eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung zu schaffen.



**Auch geliebte Subventionen abschaffen:** Das forderte Christine Scheel, MdB.

Eine Stufe dramatischer als seine Vorrednerin schätzte Friedrich Merz, stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, die jahrzehntelang zu beobachtende Tendenz der stetig wachsenden Staatsverschuldung ein. Gegen alle Ratschläge der Wirtschaftswissenschaft und jüngst auch der Rechnungshöfe nutze die Politik Haushaltsdefizite als vermeintlich bequemen Ausweg zur Lösung unangenehmer Verteilungskonflikte. Seit den 70er Jahren habe sich so in drei großen Wellen ein immenser Schuldenstand aufgebaut, der für die Menschen kaum noch faßbar sei. Angesichts des niedrigen Wirtschaftswachstums erfordere bereits das Ziel einer konstanten Schuldenquote erhebliche Einsparungen. Merz betonte, daß die demographische Entwicklung zusätzliche Hürden für eine nachhaltige Finanzpolitik bereithielte, über die heute noch gar nicht gesprochen werde.

Angesichts dieser beunruhigenden Entwicklung verlören die zur Rechtfertigung von Staatsverschuldung angeführten Argumente, die auch in der verfassungsrechtlichen Begrenzung der Kreditaufnahme (Art. 115 GG) berücksichtigt seien, an Gültigkeit. Das gelte sowohl für die Vorstellung, der Staat solle die Kosten seiner Leistungen mittels Verschuldung auf zukünftige Nutznießer gerecht verteilen, als auch für die Versuche, durch eine antizyklische Konjunkturpolitik eine kontinuierliche Wirtschaftsentwicklung zu sichern. Vielmehr müsse umgehend mit dem Ausstieg aus der Schuldenfalle begonnen werden.

Merz plädierte deshalb für eine zweigleisige Strategie: Zum einen müßten die rechtlichen Rahmenbedingungen, die eine geordnete Entwicklung der Staatsfinanzen sichern sollen, deutlich verschärft werden. Derzeit könnten weder Art. 115 GG und das deutsche Haushaltsrecht noch der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt einen mittelfristig ausgeglichenen Staatshaushalt gewährleisten. Und auch der ab Januar 2005 geltende „nationale Stabilitätspakt“ werde ohne automatische Sanktionen nicht den erhofften Rückgang der Staatsverschuldung bewirken. Insbesondere die Kreditobergrenze in Art. 115 GG müsse daher verschärft werden, etwa durch einen erweiterten Kredit- und einen enger definierten Investitionsbegriff.

Zum anderen sei eine wachstumsorientierte Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltspolitik unerlässlich, die den



**Plädiert für Glaubwürdigkeit auch in Europa:** Friedrich Merz, MdB.



Anforderungen der Globalisierung gerecht werde. Als zentrale Elemente nannte Merz eine Flexibilisierung der deutschen Arbeitsmarktverfassung, Reformen bei den sozialen Transferleistungen und den sozialen Sicherungssystemen – nicht zuletzt, um die rasante Entwicklung der Schattenwirtschaft zu bremsen –, eine grundlegende Steuerreform zur Stärkung der Investitions- und Leistungsanreize sowie eine bessere Bildungspolitik. Denn nur so könne die notwendige wirtschaftliche Dynamik entstehen, die die Voraussetzung für eine Konsolidierung ohne prohibitive Verteilungskonflikte sei.

### Die Perspektive der Wissenschaft

Die Referenten des zweiten, wissenschaftlich geprägten Teils der Tagung, Dr. habil. Gustav A. Horn und Prof. Dr. Manfred J.M. Neumann, beschäftigten sich sowohl mit der Frage einer ökonomisch erfolgversprechenden Konsolidierungsstrategie als auch mit der Suche nach geeigneten institutionellen Rahmenbedingungen, um auf europäischer Ebene die übermäßige Verschuldung einzelner Mitgliedstaaten zu vermeiden. Prof. Dr. Paul Kirchhof, der dritte geplante Wissenschaftler, mußte leider kurzfristig krankheitsbedingt absagen. Horn und Neumann stimmten darin überein, daß eine permanent hohe Nettoneuverschuldung des Staates auf Dauer zu großen Problemen führe.

Unterschiedlich bewerteten sie allerdings die Haushaltspolitik der Bun-

desregierung in den vergangenen Jahren. Während Prof. Dr. Manfred J.M. Neumann, Universität Bonn und Mitglied des Kronberger Kreises, die zunehmende Neuverschuldung vehement kritisierte und deutliche Sparanstrengungen im öffentlichen Bereich forderte, warnte Dr. habil. Gustav A. Horn vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) vor einer Konsolidierungsstrategie, die die konjunkturelle Gesamtsituation außer acht lasse.

Angesichts der rezessiven Wirtschaftsentwicklung in den letzten Jahren habe die von Finanzminister Hans Eichel ursprünglich angestrebte Konsolidierungsstrategie gesamtwirtschaftlich nicht funktionieren können, stellte Horn fest. Denn eine erfolgreiche Defizitreduzierung benötige den Rückenwind eines konjunkturellen Aufschwungs. Ansonsten würde der mit staatlichen Sparprogrammen verbundene Nachfrageausfall eine konjunkturelle Erholung verhindern, die Steuereinnahmen verringern und so einen Abbau der Haushaltsdefizite unmöglich machen. Angesichts der jüngsten Rezession dürfe man daher die wiederholte Verletzung der Maastricht-Kriterien in Deutschland nicht überdramatisieren, zumal andere Mitgliedstaaten teilweise einen sehr viel höheren Schuldenstand aufwiesen. Hans Eichel habe es aber versäumt, in Zeiten mit höherem Wirtschaftswachstum, etwa im Jahr 2000, stärker zu konsolidieren.

Horn betonte, daß eine Fokussierung auf die Defizithöhe in Form jährlicher Defizitziele die falsche Strategie sei, um solide Staatsfinanzen zu erreichen. Denn aufgrund der unvorhersehbaren Entwicklung der Steuern könne der Staat die Haushaltsdefizite, die letztlich ein Marktergebnis darstellten, nicht ausreichend kontrollieren. Statt dessen plädierte er unter Verweis auf die USA für eine ausgabenorientierte Strategie, bei der die Regierungen einen mittelfristigen, diskretionären Ausgabenpfad



**Im Gespräch:** Christine Scheel, Friedrich Merz und Dr. Rainer Hank.

festlegen und – unabhängig von der Konjunktur – durchhalten sollten. Dieser sollte unterhalb des mittelfristigen Wachstums des BIP liegen, um im Zeitablauf eine sinkende Staatsquote zu erhalten. Im Falle von Steueränderungen, welche die Einnahmen verändern, müßte der Ausgabenpfad angepaßt werden. Dann sei ein erfolgreicher Schuldenabbau über den Konjunkturzyklus hinweg möglich, da die Nachfrageseite ausreichend berücksichtigt werde.

Prof. Neumann kritisierte in seinem Vortrag, daß die öffentlichen Sparan-



strennungen Deutschlands in den letzten Jahren genauso wie in den Jahrzehnten zuvor ungenügend waren. Von einer soliden staatlichen Finanzlage sei man meilenweit entfernt. In Deutschland habe es seit dem Beginn der Versuche gegen Ende der 60er Jahre, durch eine antizyklische Fiskalpolitik konjunkturelle Schwächephasen auszugleichen, noch nie Haushaltsüberschüsse des Staates gegeben.

Vor diesem Hintergrund sei auch der europäische Stabilitätspakt zu betrachten. Dessen zentrales Ziel sei die Sicherung der Geldwertstabilität durch geordnete Staatsfinanzen. Denn alle großen Inflationen der Ver-



**Will die Ausgaben senken:** Prof. Dr. Manfred J.M. Neumann, Kronberger Kreis.

gangenheit seien durch eine „Überschuldung“ des Staates und den daraus resultierenden Druck auf die Zentralbanken, Staatsschuldtitel zu kaufen und damit die Geldmenge auszuweiten, verursacht worden, so Neumann. Insofern solle der Stabilitätspakt die Unabhängigkeit der Europäi-

schen Zentralbank, die unerlässlich für niedrige Inflationsraten sei, schützen.

Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern habe es Deutschland nicht geschafft, seine Defizite ausreichend abzubauen; das sei aber eine Voraussetzung für eine antizyklische Konjunkturpolitik. Denn die ausschließlich konjunkturell bedingten Schwankungen der Staatsfinanzen seien nicht das Problem. Seit 1970 habe dieser Teil des Defizits immer zwischen -2 % und +2 % des BIP gelegen. Daher sei das 3 %-Kriterium des Maastricht-Vertrages keineswegs zu eng gewählt. Problematisch sei aber die Entwicklung des strukturellen Defizits in Deutschland. Zwar konnte dieses Mitte der 90er Jahre zunächst kontinuierlich verringert werden; seit 2000 habe sich die Entwicklung jedoch umgekehrt. Denn die durchgeführten Steuerreformschritte seien nicht durch Kürzungen auf der Ausgabenseite ergänzt worden. Eine erfolgreiche Konsolidierungsstrategie müsse dies jedoch beinhalten, das sei auch empirisch nachweisbar.

Neumann betonte, entscheidend bei einer Reform des Stabilitätspaktes sei eine bessere Regeldurchsetzung und nicht die Schaffung neuer Regeln. Denn Politiker jeglicher Couleur neigten permanent zu einem opportunistischen Ausnutzen bestehender Verschuldungsspielräume – auch in

konjunkturell guten Zeiten – bis hin zu einem Überschreiten der eigentlich vorgesehenen Verschuldungsgrenzen. Allerdings sei es keine leichte Aufgabe, eine strikte Anwendung des Stabilitätspaktes gegen die Eigeninteressen der Politiker durchzusetzen, da seine Verletzung allein kaum wahlentscheidend sei.



**Im Aufschwung konsolidieren:** Dr. habil. Gustav A. Horn, DIW Berlin.

Deshalb plädierte Neumann für eine Stärkung der Kommission als Hüterin der Verträge. Sie solle zunächst alle Entscheidungen im Rahmen des Defizitverfahrens eigenständig treffen können. Dem Europäischen Rat bliebe dann zwar noch die Möglichkeit, Kommissionsbeschlüsse aufzuheben; allerdings sei das politisch viel schwieriger durchzusetzen.

#### Impressum:

verantwortlich i.S.d.P.:  
Dr. Katrin Schnettler  
Stiftung Marktwirtschaft  
Charlottenstr. 60  
10117 Berlin  
Tel: (030) 206057-0  
[www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)