

# Ehrbarer Staat? Finanzpolitik in der Krise

von Bernd Raffelhüschen und Stefan Moog

*Als Reaktion auf die globale Wirtschaftskrise hat die Bundesregierung mit einem Gesamtvolumen von über 80 Mrd. € das größte Konjunkturprogramm der deutschen Geschichte auf den Weg gebracht. Gleichzeitig hat sie sich damit von dem für 2011 anvisierten Ziel eines ausgeglichenen Haushalts verabschiedet, denn zusammen mit den krisenbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben beziffert sich das Finanzierungsdefizit 2009 und 2010 auf über 200 Mrd. €. Der vorliegende Beitrag untersucht die Konsequenzen der Wirtschaftskrise und der Konjunkturpakete für die langfristige Finanzentwicklung der öffentlichen Haushalte. Im Jahresvergleich hat sich der in den vergangenen Jahren eingeschlagene Weg hin zu einer nachhaltigen Fiskalpolitik im Jahr 2008 nicht fortgesetzt. Diese Trendumkehr ist allerdings nur teilweise auf den krisenbedingten Einbruch der Konjunktur zurückzuführen. Die Ursache ist vielmehr in verschiedenen strukturellen Maßnahmen zu finden, welche die öffentlichen Haushalte auf Dauer belasten.<sup>1</sup>*

*As a reaction to the global economic crisis, the German federal government launched the most extensive stimulus plan in the country's history with an overall volume of 80 bn €. It thereby renounced the previous goal of achieving a balanced budget by 2011. Taking into account the reduced revenues and increased expenditures due to the crisis, the deficit in 2009 and 2010 amounts to more than 200 bn €. This contribution sheds light on the consequences of the economic crisis and the stimulus packages for the long-term development of public budgets. The efforts to arrive at a sustainable fiscal policy were not continued in 2008. This is not only due to the crisis, but also to several structural policies that burden the budgets in the long run.*

## I. Einleitung

Selbst als die Krise des US-amerikanischen Hypothekenmarktes sich im Sommer 2008 zu einer weltweiten Banken- und Finanzkrise ausweitete, wurden die Konsequenzen für die Realwirtschaft als vergleichsweise gering eingestuft. Zwar sah

- 1 Die Autoren danken der Stiftung Marktwirtschaft für die finanzielle Unterstützung bei der Erstellung der Studie. Für wertvolle Hinweise und Hilfestellungen danken wir Tobias Benz, Arne Leifels, Jasmin Häcker, Tobias Hackmann, Christian Hagist, Susanna Hübner, Christoph Müller, Guido Raddatz, Jörg Schoder, Johannes Vatter und Olaf Weddige. Besonderer Dank gilt schließlich Andreas Fleig für seine Forschungsassistentz bei der Erstellung der Studie. Für verbleibende Fehler zeichnen allein die Autoren verantwortlich.

bereits die Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute vom Herbst 2008 „die deutsche Wirtschaft [...] am Rande der Rezession“, dennoch wurde zum damaligen Zeitpunkt noch ein – wenn auch geringes – Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) prognostiziert.<sup>2</sup> Seitdem hat sich die Finanzkrise zu einer globalen Wirtschaftskrise ausgeweitet und spätestens seit Anfang dieses Jahres sind die positiven Einschätzungen des Herbstes nur noch Makulatur. So konstatiert die aktuelle Gemeinschaftsdiagnose vom Frühjahr 2009 der deutschen Wirtschaft die „tiefste[...] Rezession seit der Gründung der Bundesrepublik“.<sup>3</sup>

Bereits bevor das ganze realwirtschaftliche Ausmaß der jüngsten Wirtschaftskrise deutlich wurde, hatte die Bundesregierung als Reaktion auf die drohende Rezession im Dezember 2008 unter dem Titel „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ das „Konjunkturpaket I“ und im Januar 2009 unter dem Titel „Sicherung von Stabilität und Beschäftigung in Deutschland“ das „Konjunkturpaket II“ auf den Weg gebracht. Zusammen mit den verschiedenen Einzelmaßnahmen, die unter der etwas sperrigen Bezeichnung „Maßnahmenpaket zur Senkung der steuerlichen Belastung, Stabilisierung der Sozialversicherungsausgaben und für Investitionen in Familien“ bereits im Herbst beschlossen worden waren, beziffert sich das Gesamtvolumen des größten Konjunkturprogramms der deutschen Geschichte auf über 80 Mrd. €. <sup>4</sup> Gleichzeitig verabschiedete sich die Bundesregierung von dem für 2011 anvisierten Ziel eines ausgeglichenen Haushalts, weshalb die Bundeskanzlerin das Konjunkturprogramm in ihrer Regierungserklärung vom 14. Januar 2009 als ihre „bisher [...] schwerste innenpolitische Entscheidung“ bezeichnete, denn die spürbare finanzielle Entlastung der Bürger „bringt eine deutliche Neuverschuldung mit sich, in diesem Jahr und auch im nächsten.“<sup>5</sup> Berücksichtigt man neben dem Umfang der Konjunkturprogramme zusätzlich die krisenbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben, so dürfte sich das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit 2009 und 2010 nach Ein-

2 *Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Deutschland am Rande einer Rezession – Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2008*, Essen, 2008. Ähnlich „positiv“ wurde die wirtschaftliche Entwicklung der deutschen Wirtschaft auch vom *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken, Jahresgutachten 2008/09, Wiesbaden, 2008) und von der *OECD* (Economic Outlook 2008/2, Paris, 2008) eingeschätzt.

3 *Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Im Sog der Weltrezession – Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2009*, Essen, 2009.

4 Regierungserklärung der Bundeskanzlerin zu den Maßnahmen der Bundesregierung zur Stärkung von Wachstum und Beschäftigung vom 14.01.2009. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) 2008 entspricht das Gesamtvolumen des Konjunkturprogramms einem Umfang von etwa 3,2 %.

5 Ebd.

schätzung der Gemeinschaftsdiagnose allerdings auf zusammen deutlich über 200 Mrd. € belaufen.

Obwohl die bescheidenen Konsolidierungserfolge der vergangenen Jahre damit wieder zunichte gemacht werden, besteht zumindest Anlass dafür, mit verhaltenem Optimismus in die Zukunft zu blicken. Zwar werden die Nachwirkungen der Krise die öffentlichen Haushalte auch in den kommenden Jahren weiterhin belasten, dennoch mehren sich die Anzeichen dafür, dass die wirtschaftliche Lage sich stabilisiert und die Talsohle der Rezession bald erreicht sein dürfte.<sup>6</sup> Festzuhalten ist weiterhin, dass die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht anhand einer kurzfristigen Zielerfüllung zu messen ist. Ein ehrbarer Staat, der auf das langfristige Wohl seiner Bürger bedacht ist, sollte die fiskalische Situation vielmehr an den mittel- und langfristigen Konsequenzen seines Handels bewerten. So wenig aus einem konjunkturell bedingten Haushaltsüberschuss ein dauerhafter fiskalischer Handlungsspielraum abgeleitet werden, so wenig sind auf der anderen Seite kurzfristige und konjunkturell bedingte Haushaltsdefizite als bedenklich für die langfristige Tragfähigkeit anzusehen. Von einem Verlust an fiskalischem Handlungsspielraum kann folglich erst dann gesprochen werden, wenn Haushaltsdefizite struktureller Natur sind und damit über den Konjunkturzyklus hinweg Bestand haben.

Vor diesem Hintergrund untersucht dieser Beitrag auf Basis der Methodik der Generationenbilanzierung die Konsequenzen der Konjunkturpakete und der krisenbedingten Defizite für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Neben Ergebnissen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für das Jahr 2008 fließen in die folgende Dokumentation des *status quo* auch die Frühjahrsprognose des Arbeitskreises Steuerschätzung zur Entwicklung der Steuereinnahmen sowie alle bereits beschlossenen und haushaltswirksamen (Reform-) Maßnahmen der vergangenen Legislaturperiode ein. Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass die kurzfristigen Konjunkturspritzen im Hinblick auf die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen weitgehend unproblematisch sind. Problematisch sind hingegen die dauerhaft wirkenden, strukturellen Maßnahmen,

6 So kommt die *Europäische Zentralbank* (Monatsbericht Juni 2009, Frankfurt/M., 2009) zum Schluss, dass sich die wirtschaftliche Lage im Euroraum „im weiteren Jahresverlauf weitaus weniger negativ entwickeln dürfte“ und „[n]ach einer Stabilisierungsphase [...] ab Mitte 2010 mit positiven vierteljährlichen Wachstumsraten gerechnet“ werden kann. Anzeichen für eine Aufhellung der wirtschaftlichen Lage liefern auch der Geschäftsklimaindex des Ifo-Instituts München und der Indikator der Konjunkturerwartungen des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim.

welche ohne eine finanzielle Kompensation an anderer Stelle langfristig zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung der öffentlichen Haushalte führen.

Im folgenden Abschnitt wird die Methodik der Generationenbilanzierung sowie die der Studie zugrundeliegenden Daten und Annahmen dargestellt. Die Ergebnisse der Generationenbilanz für das Basisjahr 2007 werden in Abschnitt III. vorgestellt. Abschnitt IV. untersucht im Detail die fiskalischen Konsequenzen der Konjunkturpakete und der Wirtschaftskrise für die Tragfähigkeit der deutschen Fiskalpolitik.

## II. Methodik, Datenbasis und Annahmen

### 1. Die Methodik der Generationenbilanzierung

Die Generationenbilanzierung wurde Anfang der 1990er Jahre von den amerikanischen Ökonomen *Alan Auerbach*, *Larry Kotlikoff* und *Jagdish Gokhale* zur langfristigen Analyse der Fiskal- und Sozialpolitik entwickelt.<sup>7</sup> Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen. Hierzu liegen der Generationenbilanzierung Annahmen zur demografischen Entwicklung sowie den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der Zukunft zugrunde. Auf dieser Grundlage lässt sich das zukünftige Missverhältnis zwischen der Ausgaben- und Einnahmeentwicklung der öffentlichen Haushalte ermitteln. Dieses Missverhältnis wird als implizite Staatsverschuldung bezeichnet und spiegelt das Ausmaß wider, um das die Staatsverschuldung zukünftig noch zunehmen wird, wenn die heutige Politik auf Dauer fortgeführt wird.<sup>8</sup>

Zur Beurteilung der Tragfähigkeit der Fiskalpolitik werden in der vorliegenden Studie verschiedene Nachhaltigkeitsindikatoren herangezogen. Im Sinne einer

7 Siehe *Auerbach, A./Gokhale, J./Kotlikoff, L.*: *Generational Accounts: a Meaningful Alternative to Deficit Accounting*, in: *Tax Policy and the Economy*, 5 (1991), 55–110; *dies.*: *Generational Accounting: A New Approach to Understand the Effects of Fiscal Policy on Saving*, in: *Scandinavian Journal of Economics*, 94/2 (1992), 303–318; *dies.*: *Generational Accounts: a Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy*, in: *Journal of Economic Perspectives*, 8/1 (1994), 73–94. Eine detaillierte Beschreibung der Methode wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in *Raffelhüschen, B.*: *Generational Accounting: Method, Data and Limitations*, in: *European Economy, Reports and Studies*, 6 (1999), 17–28, und *Bonin, H.*: *Generational Accounting: Theory and Application*, Berlin, 2001.

8 Obwohl eine implizite Staatsverschuldung den fiskalischen Normalfall darstellt, besteht natürlich auch die Möglichkeit, dass die Einnahmen sich zukünftig positiver entwickeln als die Ausgaben. In diesem Fall würde also keine implizite Schuld sondern vielmehr ein implizites Vermögen vorliegen.

Schuldenquote entspricht die *Nachhaltigkeitslücke* der tatsächlichen Staatsverschuldung als Anteil des heutigen Bruttoinlandsprodukts. Die tatsächliche Staatsverschuldung setzt sich dabei aus der bereits heute sichtbaren oder expliziten Staatsschuld und der heute noch unsichtbaren oder impliziten Staatsschuld zusammen. Im Falle einer positiven Nachhaltigkeitslücke ist eine Fiskalpolitik auf Dauer nicht tragfähig, so dass Steuer- und Abgabenerhöhungen oder Einsparungen zukünftig unumgänglich sind.<sup>9</sup> Im Unterschied zur expliziten Staatsschuld, welche das Ausmaß vergangener Haushaltsdefizite widerspiegelt, entspricht die *implizite Schuld* der Summe aller zukünftigen (Primär-)Defizite bzw. -überschüsse. Wird in einem zukünftigen Jahr ein Überschuss erzielt, so reduziert dies die implizite Schuld, während ein Defizit diese erhöht. Die implizite Schuld spiegelt damit den Umfang wider, in dem sich zukünftige Defizite und Überschüsse die Waage halten. Der Indikator *notwendige Erhöhung der Abgabenquote* entspricht dem Ausmaß, um das die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben – gemessen als Anteil des BIP – dauerhaft erhöht werden müssten, um langfristig sowohl die impliziten als auch die expliziten Schulden zu tilgen.<sup>10</sup> Im Unterschied zur notwendigen Erhöhung der Abgabenquote entspricht der Indikator *notwendige Verringerung der Staatsquote* dem Ausmaß, um das die Staatsausgaben – gemessen als Anteil des BIP – dauerhaft verringert werden müssten, um langfristig sowohl die implizite als auch die explizite Schuld zu tilgen.

## 2. Die demografische Entwicklung

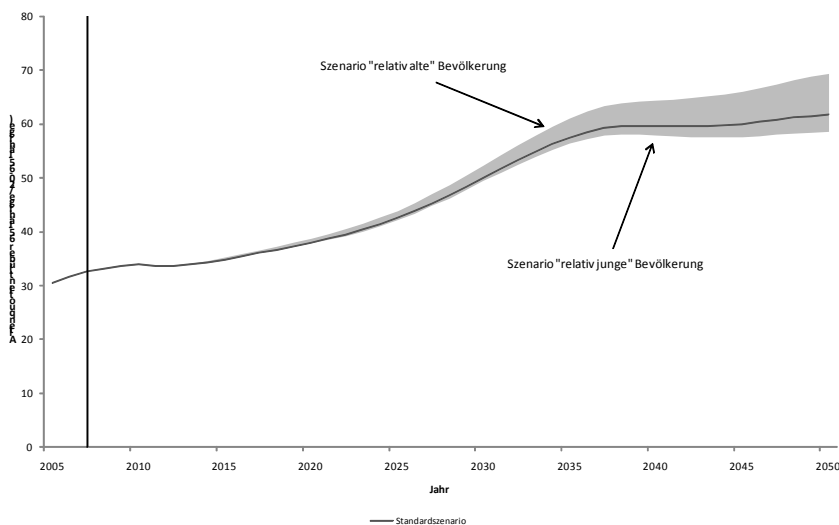
Den Ausgangspunkt der Generationenbilanzierung bildet eine Projektion der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung. In Anlehnung an die Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts unterstellt das Standardszenario der Generationenbilanz 2007, dass die Geburtenhäufigkeit dem heutigen Niveau von annähernd

9 Eine positive Nachhaltigkeitslücke bedeutet allerdings nicht zwangsläufig, dass ein Staat bereits heute über Gebühr verschuldet sein muss. So verfügt beispielsweise Norwegen unter Berücksichtigung des sogenannten Generationenfonds – welcher sich aus den Einnahmen der Ölförderung speist – über ein Staatsvermögen im Umfang von etwa 30 % des BIP. Aufgrund eines generösen Sozialstaates weist allerdings auch Norwegen eine positive Nachhaltigkeitslücke auf. Für einen internationalen Vergleich der Ergebnisse der Generationenbilanzierung siehe *Stiftung Marktwirtschaft: Ehrbare Staaten? Die deutsche Generationenbilanz im internationalen Vergleich, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 107, Berlin, 2009.

10 Es handelt sich dabei um eine rein statische Betrachtung, d. h. Verhaltensänderungen der Bürger infolge einer Abgabenerhöhung werden vernachlässigt. Dies gilt gleichermaßen für den Indikator „notwendige Verringerung der Staatsquote“.

1,4 Kindern pro Frau entspricht und die Lebenserwartung von Männern (Frauen) von heute 76,9 (82,3) auf 83,5 (88,0) Jahre ansteigt.<sup>11</sup> Hinsichtlich der Außenwanderung wird ein langfristiger Wanderungsgewinn von jährlich 150.000 Personen unterstellt.<sup>12</sup> Auf dieser Grundlage ist bis zum Jahr 2050 mit einem Bevölkerungsrückgang von heute 82 Millionen auf 73 Millionen Personen zu rechnen. Dieser Bevölkerungsrückgang ist an sich allerdings wenig dramatisch. Problematisch ist unter den heutigen Gegebenheiten vielmehr die gleichzeitige Alterung der Bevölkerung. Wie *Abbildung 1* zeigt, wird sich der Altenquotient, d.h. die Anzahl der über 65-jährigen Personen pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 65 Jahren, bis zum Jahr 2050 deutlich erhöhen und sich selbst unter optimistischen Annahmen nahezu verdoppeln. Dies spiegelt die schraffiert dargestellte

*Abbildung 1: Entwicklung des Altenquotienten*



*Quelle:* Eigene Berechnungen auf Basis von Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands, a. a. O.

- 11 Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 11. koordinierte Bevölkerungsvorausbe-  
rechnung, Wiesbaden, 2006.
- 12 In der Vergangenheit wurde für das Standardszenario der Generationenbilanzierung stets ein Wande-  
rungssaldo von 200.000 Personen entsprechend des vom Statistischen Bundesamt als „Obergrenze“ be-  
zeichneten Wanderungsszenarios unterstellt. Der in der Generationenbilanzierung 2007 unterstellte  
Wanderungssaldo von 150.000 Personen stellt hingegen einen Kompromiss zwischen dem Szenario ei-  
ner „Obergrenze“ von 200.000 Personen und dem als „Untergrenze“ betrachteten Szenario eines Wan-  
derungssaldos von 100.000 Personen dar.

Fläche wider, welche die Bandbreite der Entwicklung für alternative Bevölkerungsszenarien aufzeigt.<sup>13</sup>

### 3. Wirtschaftliche und fiskalpolitische Rahmenbedingungen

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in der Generationenbilanzierung 2007 bilden Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamts zu den Ausgaben und Einnahmen des öffentlichen Gesamthaushalts in den Jahren 2007 und 2008.<sup>14</sup> Die zukünftige Entwicklung wird hingegen – neben den demografischen Veränderungen – von den gesamtwirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der mittleren und langen Frist geprägt. Hierzu liegen der Generationenbilanzierung 2007 die folgenden Annahmen zugrunde:

In der langen Frist unterstellt das Standardszenario der Generationenbilanzierung 2007 eine Trendwachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts pro Einwohner (g) in Höhe von 1,5 % sowie eine Erwerbslosenquote entsprechend des *Labor-Force*-Konzepts der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in Höhe von 8 %. Zur Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung in der kurzen und mittleren Frist wird gemäß der Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsinstitute eine Zunahme der Erwerbslosenquote von 7,3 % im Jahr 2008 auf 8,1 % für 2009 und 10,3 % für 2010 unterstellt. Für den Zeitraum nach 2010 wird hingegen angenommen, dass sich die Erwerbslosenquote bis zum Jahr 2015 an ihr langfristiges Niveau von 8 % anpasst. Für die Berechnung der Gegenwartswerte zukünftiger Einnahmen und Ausgaben wird schließlich eine reale Diskontrate ( $r$ ) in Höhe von 3 % unterstellt.<sup>15</sup>

13 Als Bandbreite der möglichen Entwicklung wurden die Szenarien einer „relativ jungen“ und einer „relativ alten“ Bevölkerung der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung zugrundegelegt. Im Unterschied zum Standardszenario unterstellt das Szenario der „relativ jungen“ Bevölkerung einen Anstieg der Geburtenziffer auf langfristig 1,6 Kinder pro Frau sowie einen jährlichen Wanderungsüberschuss von 200.000 Personen. Hingegen geht das Szenario der „relativ alten“ Bevölkerung davon aus, dass die Geburtenziffer auf langfristig 1,2 Kinder pro Frau sinkt, die Lebenserwartung von Männern (Frauen) auf 85,4 (89,8) ansteigt und der Wanderungsüberschuss lediglich 100.000 Personen beträgt.

14 *Statistisches Bundesamt*: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden, 2009.

15 In vergangenen Studien wurde stets unterstellt, dass das langfristige Niveau der Staatseinnahmen und -ausgaben – abgesehen von den Auswirkungen der demografischen Entwicklung und fiskalpolitischer Eingriffe – dem Niveau des Basisjahres entspricht. Hiermit wurde die konjunkturelle Komponente der fiskalischen Situation im Basisjahr allerdings auf Dauer fortgeschrieben. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, berücksichtigt die Generationenbilanzierung 2007, dass das langfristige Niveau der Staatseinnahmen und -ausgaben auch von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der langen Frist und dabei insbesondere von der Entwicklung der Erwerbslosigkeit abhängt.

Neben der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt die Generationenbilanzierung 2007 alle bereits heute beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen. Neben den Auswirkungen vergangener Reformen, wie beispielsweise der Rente mit 67 und dem Nachhaltigkeitsfaktor, werden dabei insbesondere die kurz- und langfristigen Auswirkungen des jüngst beschlossenen Konjunkturprogramms berücksichtigt. Im Hinblick auf die Entwicklung der Steuereinnahmen in der kurzen und mittleren Frist werden in der Generationenbilanzierung 2007 außerdem die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung für den Zeitraum 2009 bis 2013 berücksichtigt.<sup>16</sup> Entsprechend der Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung in der mittleren Frist wird unterstellt, dass sich die Steuereinnahmen bis zum Jahr 2015 an ihr langfristiges Niveau anpassen.

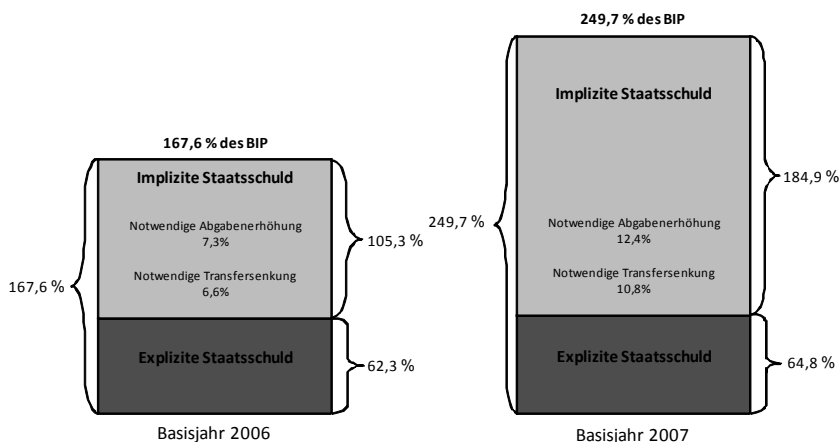
### III. Die Generationenbilanz 2007

Wie der Tragfähigkeitsbericht der Bundesregierung und die Tragfähigkeitsanalysen der Europäischen Kommission beruhen auch die Ergebnisse der Generationenbilanzierung auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts.<sup>17</sup> Dieser umfasst neben den Gebietskörperschaften, also Bund, Ländern und Gemeinden, auch die Sozialversicherungen. Neben den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wird die Entwicklung der öffentlichen Finanzen zukünftig im Wesentlichen durch den demografischen Wandel geprägt. Da die Einnahmen des Staates maßgeblich durch Steuer- und Beitragszahlungen der erwerbsfähigen Bevölkerung erbracht werden, während ein bedeutender Anteil der Ausgaben in Form von Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen auf die ältere Bevölkerung entfällt, führt die in *Abbildung 1* dargestellte Zunahme des Altenquotienten zukünftig zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung.

16 Siehe *Bundesministerium der Finanzen*: Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2009, Berlin, 2009.

17 Zu den Tragfähigkeitsanalysen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission siehe *Bundesministerium der Finanzen*: Zweiter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin, 2008, und *European Commission*: Public Finances in EMU – 2008, European Economy, 4/2008, Brüssel, 2008. Details zur methodischen Umsetzung der Generationenbilanzierung finden sich in *Stiftung Marktwirtschaft*: Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 97, Berlin, 2006.

Abbildung 2: Tragfähigkeit im Jahresvergleich



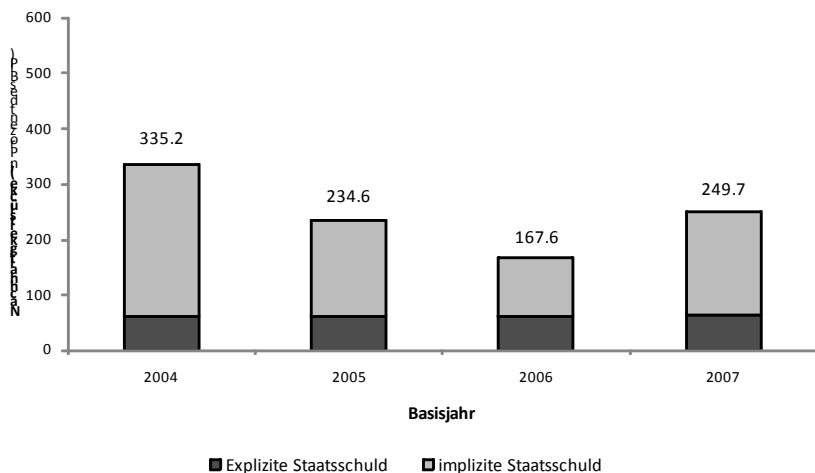
Quelle: Eigene Berechnungen.

Anmerkungen:  $r=3,0\%$ ,  $g=1,5\%$

In der Generationenbilanz des Basisjahres 2007 spiegelt sich dieses Missverhältnis in einer impliziten (oder unsichtbaren) Staatsschuld von 184,9 % des Bruttoinlandsprodukts wider (siehe *Abbildung 2*). Zusammen mit der aus der Vergangenheit „geerbten“ expliziten (oder sichtbaren) Staatsschuld von 64,8 % des BIP ergibt sich eine Nachhaltigkeits- oder Tragfähigkeitslücke von 249,7 % des BIP. Konnte die Divergenz von Einnahmen und Ausgaben in den vergangenen Jahren kontinuierlich verringert werden, so ist im Vergleich zum Basisjahr 2006 festzuhalten, dass sich der Trend hin zu einer nachhaltigen Fiskalpolitik im Jahr 2008 nicht fortgesetzt hat (siehe *Abbildung 3*).

Diese Trendumkehr spiegelt sich auch in einem erhöhten Konsolidierungsbedarf wider, der für zukünftige Generationen – je nachdem ob die Konsolidierung über zusätzliche Einnahmen oder geringere Ausgaben bewerkstelligt wird – eine Einschränkung des fiskalischen Handlungsspielraums im Umfang von jährlich zwischen 1,8 und 2,1 % des BIP bedeutet. So müssten die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben dauerhaft um 5,0 % des BIP erhöht werden, um sowohl die expliziten als auch die impliziten Schulden langfristig zu tilgen, während nach Maßgabe der Generationenbilanz 2006 eine Erhöhung um 2,9 % des BIP ausreichend gewesen wäre. Angesichts einer aktuellen Abgabenquote von über 40 %

Abbildung 3: Rückschritt folgt Fortschritt. Nachhaltigkeit im Zeitverlauf



Quelle: Eigene Berechnungen.

Anmerkungen:  $r=3,0\%$ ,  $g=1,5\%$

des BIP und der negativen Konsequenzen weiterer Steuer- und Abgabenerhöhungen für das Wirtschaftswachstum ist der Spielraum für eine auf der Einnahmenseite ansetzende Konsolidierungsstrategie jedoch beschränkt. Eine wachstumsorientierte Konsolidierungsstrategie wird deshalb um Einsparungen nicht umhin kommen.<sup>18</sup> Eine solche auf der Ausgabenseite ansetzende Konsolidierungsstrategie würde dauerhafte Einsparungen im Umfang um 4,8 % des BIP erfordern, während nach Maßgabe der Generationenbilanz 2006 noch Kürzungen im Umfang von 3,0 % des BIP ausreichend gewesen wären.

18 Die Empfehlung für eine auf der Ausgabenseite ansetzende Konsolidierungsstrategie wird durch empirische Ergebnisse gestützt, vgl. *Alesina, A. u. a.*: Fiscal Policy, Profits, and Investment, in: *American Economic Review*, 92/3 (2002), 571–589. Für ein Panel von OECD-Ländern finden diese Autoren, dass Ausgabenkürzungen nicht nur langfristig sondern auch kurzfristig zu einem höheren Wirtschaftswachstum führen, während auf der Einnahmenseite ansetzende Konsolidierungsstrategien einen negativen Wachstumsimpuls zur Folge haben.

#### IV. Von Konjunkturpaketen und konjunkturellen Impulsen

Die „tiefste[...] Rezession seit der Gründung der Bundesrepublik“<sup>19</sup> wird in den kommenden Jahren zu einer deutlichen Zunahme der Neuverschuldung führen. Für den dokumentierten Anstieg der Nachhaltigkeitslücke im Vergleich zum Basisjahr 2006 ist der krisenbedingte Einbruch der Konjunktur hingegen nur bedingt verantwortlich. Denn sowohl die Mindereinnahmen bei Steuern und Sozialabgaben als auch die Mehrausgaben infolge der höheren Erwerbslosigkeit werden die öffentlichen Haushalte allein kurz- und mittelfristig belasten. Langfristig ist hingegen nicht davon auszugehen, dass der Konjunktureinbruch sich dauerhaft in geringeren Einnahmen oder höheren Ausgaben niederschlägt.<sup>20</sup> Die Ursache der Trendumkehr im Vergleich zum Basisjahr 2006 ist vielmehr hausgemacht und im Wesentlichen das Resultat politischer Weichenstellungen, welche dauerhaft zu Mindereinnahmen oder Mehrausgaben der öffentlichen Hand führen und damit das strukturelle Haushaltsdefizit erhöhen.

Insgesamt umfasst das im vergangenen Jahr beschlossene Maßnahmenbündel eine Vielzahl verschiedener Einzelmaßnahmen. Vernachlässigt man die im Juni beschlossene Rentengarantie, so ist hierbei zunächst zu unterscheiden zwischen rein temporären oder zeitlich begrenzten Maßnahmen und strukturellen, also dauerhaft wirkenden Maßnahmen.<sup>21</sup> Den temporären Maßnahmen ist gemeinsam, dass sie unmittelbar durch die Wirtschaftskrise bedingt sind und als Teil der beiden Konjunkturpakete beschlossen wurden. Hierzu zählen beispielsweise die Zukunftsinvestitionen in Bildung und Infrastruktur, die zur steuerlichen Entlastung der Unternehmen beschlossene Aussetzung von Elementen der Unternehmenssteuerreform 2008, die Umweltprämie in Höhe von 2.500 € oder der Kinderbonus von einmalig 100 € pro Kind. Hinzu kommt das umfangreiche Kredit- und Bürgschaftsprogramm, welches neben den bereits im Herbst bereitgestellten Mitteln des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) die Aufstockung verschiedener Kreditprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) umfasst. Insgesamt umfasst das Kredit- und Bürgschaftsprogramm ein Gesamtvolumen von etwa 600 Mrd. €. Die Bereitstellung und Aufstockung des Kreditrahmens führt dabei direkt zu einer Zunahme der Neuverschuldung, da die ent-

19 Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Im Sog der Weltrezession, a. a. O.

20 Dies gilt natürlich nur dann, wenn der konjunkturelle Einbruch sich nicht zu einer dauerhaften und damit strukturellen Krise ausweit.

21 Eine eingehende Analyse der fiskalischen Konsequenzen der Rentengarantie findet sich in *Stiftung Marktwirtschaft: Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2009: Wirtschaftskrise trifft Tragfähigkeit, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 108, Berlin, 2009.

sprechenden Mittel zunächst am Kreditmarkt beschafft werden müssen. In welchem Umfang die öffentlichen Haushalte durch das Kredit- und Bürgschaftsprogramm allerdings tatsächlich belastet werden, hängt hingegen davon ab, in welchem Umfang es zu einem Ausfall der vergebenen Kredite kommt und der Bund für verbürgte Verbindlichkeiten eintreten muss. Bisher wurde zwar nur ein geringer Anteil des theoretischen Gesamtvolumens abgerufen, allerdings mehren sich in letzter Zeit die Anzeichen dafür, dass in der zweiten Jahreshälfte mit einer Zunahme des Antragsvolumens zu rechnen sein könnte. Ob dies zu einer verstärkten Kredit- und Bürgschaftsvergabe führt, bleibt allerdings abzuwarten. Angesichts der Unsicherheiten, die sowohl im Hinblick auf das Volumen als auch das Ausfallrisiko der vergebenen Kredite und Bürgschaften bestehen, wird der Gemeinschaftsdiagnose folgend eine Belastung der öffentlichen Haushalte im Umfang von 10 Mrd. € im Jahr 2009 unterstellt. Wie *Tabelle 1* zeigt, führen die temporären Maßnahmen 2009 und 2010 zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte von insgesamt 48,8 Mrd. €. Durch die zeitliche Befristung dieser Maßnahmen ergibt sich langfristig allerdings keine zusätzliche Haushaltbelastung.

Im Unterschied dazu belasten die strukturellen Maßnahmen die öffentlichen Haushalte nicht nur kurz- und mittelfristig, sondern dauerhaft. Je nachdem, ob diese mittelbar durch die Wirtschaftskrise bedingt wurden, lassen sich diese Maßnahmen in drei Gruppen unterteilen. Zur ersten Gruppe zählen jene Maßnahmen, deren Umsetzung bereits vor der Wirtschaftskrise beschlossen oder zumindest geplant war, wie beispielsweise die als Investitionen in Familien bezeichnete Erhöhung des Kindergeldes und der Kinderfreibeträge, die Reduktion des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung von 3,3 auf 3,0 % bzw. befristet bis Mitte 2010 auf 2,8 % sowie die Neuregelung der Kfz-Steuer. Die zweite Gruppe umfasst hingegen alle Maßnahmen, zu deren Umsetzung der Gesetzgeber durch Urteile des Verfassungsgerichtes verpflichtet wurde, wie beispielsweise die Wiedergewährung der Entfernungspauschale nach der vor dem 1. Januar 2007 geltenden Regelung und die steuerliche Absetzbarkeit der Vorsorgeaufwendungen für die Kranken- und Pflegeversicherung. Schließlich umfasst die dritte Gruppe alle strukturellen Maßnahmen der Konjunkturpakete I und II sowie die des bereits im Herbst 2008 verabschiedeten Entlastungsprogramms. Hierzu zählen die verbesserte steuerliche Abzugsfähigkeit von Handwerksleistungen, die unter der Bezeichnung Hilfen im Haushalt beschlossene Verbesserung der steuerlichen Abzugsfähigkeit bei haushaltsnahen Dienstleistungen, die als Schul-

*Tabelle 1:* Die Belastung der öffentlichen Haushalte durch temporäre und strukturelle Maßnahmen

<b>Maßnahmen</b>	<b>Kurzfristig (2009 und 2010)</b>	<b>Langfristig (pro Jahr)</b>
<b>Temporär</b>	<b>48,8</b>	<b>0,0</b>
Zukunftsinvestitionen	17,3	0
Steuerliche Entlastung von Unternehmen	5,3	0
Umweltprämie	5,0	0
Zusätzliche Ausgaben der BA	3,1	0
Verkehrsinvestitionen	2,0	0
Kinderbonus	1,6	0
Qualifizierungsoffensive	1,6	0
Innovations- und Forschungsförderung	1,4	0
Beitragssatzgarantie ALV	0,8	0
Regelleistung der 6–13-Jährigen im SGB II, Vollfinanzierung Pflegeumschulung im SGB II	0,5	0
Wirtschaftsförderung	0,2	0
Kredit- und Bürgschaftsprogramm	10,0	0
<b>Strukturell</b>	<b>47,0</b>	<b>30,6</b>
<b>... bereits vor der Wirtschaftskrise geplant</b>	<b>11,4</b>	<b>4,4</b>
Investitionen in Familien	3,8	1,8
Neuregelung Kfz-Steuer	0,3	0,2
Beitragssatzsenkung ALV	7,2	2,4
<b>... durch das Verfassungsgericht induziert</b>	<b>16,6</b>	<b>13,8</b>
Entfernungspauschale	8,5	2,5
Steuerabzug Vorsorgeaufwendungen	8,1	11,3
<b>... als Teil des Konjunkturprogramms beschlossen</b>	<b>19,0</b>	<b>12,4</b>
Senkung der Einkommensteuer	8,9	6,3
Beitragssatzsenkung GKV	6,8	4,3
Steuerliche Abzugsfähigkeit von Handwerkerleistungen	3,0	1,5
Schulstarterpaket	0,2	0,1
Hilfen im Haushalt	0,1	0,1

*Quelle:* Eigene Berechnungen auf Basis der BT-Drs. 16/10809, 16/10930, 16/11565, 16/11740 sowie von Leifels, A./Moog, S./Raffelhüschchen, B.: (2009), Auswirkungen der Konjunkturpakete auf den öffentlichen Haushalt in 2009 und 2010, Kurzexpertise des Forschungszentrums Generationenverträge im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Freiburg, 2009.

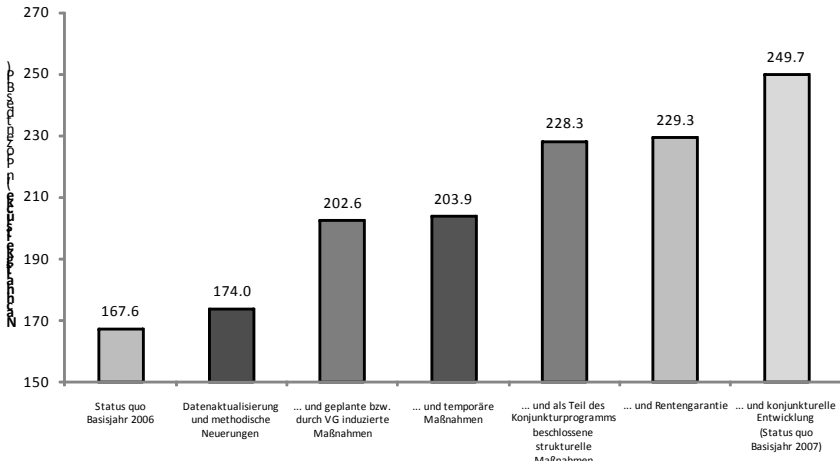
Anmerkungen: Angaben in Mrd. €

starterpaket bezeichneten zusätzlichen Leistungen für Schulkinder in Hartz-IV-Haushalten, die Absenkung des Einkommensteuertarifs sowie die durch einen höheren Steuerzuschuss finanzierte Absenkung des Beitragssatzes der Gesetzlichen Krankenversicherung von 15,5 auf 14,9 % zum 1. Juli 2009. Nur diese letzte Gruppe von strukturellen Maßnahmen kann mittelbar auf die Wirtschaftskrise zurückgeführt werden.

In der Summe führt das strukturelle Maßnahmenbündel der Bundesregierung in den Jahren 2009 und 2010 zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte von insgesamt etwa 47,0 Mrd. €. Weitaus schwerer als die kurzfristige Belastung wiegt allerdings die Tatsache, dass die strukturellen Maßnahmen die öffentlichen Haushalte auch dauerhaft um zusätzlich 30,6 Mrd. € pro Jahr belasten. Hierin ist die maßgebliche Ursache für den Anstieg der Nachhaltigkeitslücke zu sehen. Auf das bereits vor der Krise beschlossene Maßnahmenbündel entfällt dabei 2009 und 2010 eine Mehrbelastung im Umfang von 11,4 Mrd. € und in der Folge von jährlich 4,4 Mrd. €. Deutlich stärker schlagen die durch Urteile des Verfassungsgerichts induzierten Maßnahmen zu Buche. Diese führen 2009 und 2010 zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte im Umfang von 16,6 Mrd. € und langfristig von jährlich 13,8 Mrd. €. Die im Rahmen der Konjunktur- und Entlastungspakete beschlossenen Maßnahmen führen schließlich zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte 2009 und 2010 im Umfang von 19,0 Mrd. € und dauerhaft von jährlich 12,4 Mrd. €.

Welchen Beitrag die einzelnen Maßnahmenpakete zum Anstieg der Nachhaltigkeitslücke beisteuern, ist in *Abbildung 4* dargestellt. Im Vergleich zum *status quo* des Basisjahres 2006 ist die Nachhaltigkeitslücke im Standardszenario der Generationenbilanz 2007 um 82,1 % des BIP auf 249,7 % des BIP gestiegen. Allerdings ist dieser Unterschied nur zum Teil den im vergangenen Jahr verabschiedeten Maßnahmenbündeln und der Wirtschaftskrise anzulasten. Bereits die Aktualisierung der Datenbasis entsprechend der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) des Jahres 2008 und die methodischen Neuerungen der Generationenbilanzierung 2007 führen zu einem Anstieg der Nachhaltigkeitslücke auf 174,0 % des BIP.<sup>22</sup> Lediglich der verbleibende Restbetrag von 75,7 % des BIP entspricht dem Umfang, in dem die Wirtschaftskrise und die politischen Entscheidungen der Bundesregierung die öffentlichen Haushalte zukünftig belasten.

22 Zu bemerken ist allerdings, dass die Daten der VGR für das Jahr 2008 bereits (teilweise) den Konjunktüreinbruch im vierten Quartal 2008 widerspiegeln.

*Abbildung 4: Die Wirtschaftskrise – Sündenbock der Finanzpolitik?*

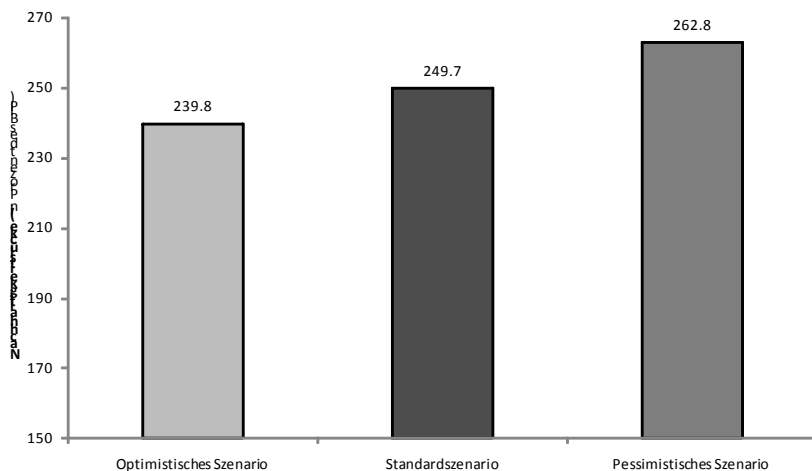
*Quelle:* Eigene Berechnungen.

*Anmerkungen:* Basisjahr 2007,  $r = 3,0 \%$ ,  $g = 1,5 \%$

Wie *Abbildung 4* zeigt, lässt sich dieser Restbetrag bereits zu fast zwei Fünfteln auf weder unmittelbar noch mittelbar durch die Wirtschaftskrise bedingte Maßnahmen zurückführen. So hätten die vor der Krise beschlossenen oder durch Urteile des Verfassungsgerichts angestoßenen Maßnahmen für sich genommen bereits zu einem Anstieg der Nachhaltigkeitslücke auf 202,6 % des BIP geführt. In ähnlichem Ausmaß belastet auch das Konjunkturprogramm der Bundesregierung die Tragfähigkeit. In der Summe bürden die zur Stützung der Konjunktur beschlossenen temporären und strukturellen Maßnahmen den öffentlichen Haushalten eine zusätzliche Last im Umfang von 25,7 % des BIP auf und steuern damit einen Anteil von 31 % zum Anstieg der Nachhaltigkeitslücke bei. Obwohl die Belastung der öffentlichen Haushalte durch die Konjunkturpakete in den Jahren 2009 und 2010 zu etwa zwei Dritteln auf die zeitlich begrenzten Maßnahmen zurückzuführen ist, ist deren Nachhaltigkeitswirkung mit einem Umfang von lediglich 1,3 % des BIP nahezu vernachlässigbar. Das verdeutlicht, dass weniger zeitlich begrenzte Konjunkturprogramme sondern vielmehr die dauerhaft wirkenden politischen Weichenstellungen entscheidend für das Ausmaß der Nachhaltigkeitslücke sind. Im Umfang von 1,0 % des BIP trägt schließlich auch die vom Bundestag im Juni beschlossene Rentengarantie zum Anstieg der impliziten Verschuldung bei. Obwohl die jährlichen Mehrbelastungen durch die Ren-

tengarantie vergleichsweise gering sind, summieren sich diese im Zeitablauf auf einen Betrag von etwa 34 Mrd. € (in Preisen von 2008). Die fiskalische Wirkung der Rentengarantie entspricht somit zu etwa zwei Dritteln dem Umfang, in dem die temporären Maßnahmen des Konjunkturprogramms die Haushalte kurz- und langfristig belasten.

Abbildung 5: Wirtschaftskrise trifft Tragfähigkeit



Quelle: Eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Basisjahr 2007,  $r=3,0\%$ ,  $g=1,5\%$

Als nicht durch die Politik verschuldetes Residuum verbleibt somit lediglich ein Betrag in Höhe von 20,4 % des BIP, der unmittelbar auf die krisenbedingte Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte zurückzuführen ist. Zwar hängen die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte von den Annahmen hinsichtlich der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung ab. Wie *Abbildung 5* zeigt, würden sich allerdings die Ergebnisse der Nachhaltigkeitsanalyse auch unter pessimistischeren Annahmen nicht entscheidend verschlechtern.<sup>23</sup> Vor dem Hintergrund der höchsten Neuverschuldung seit Bestehen

<sup>23</sup> Im Unterschied zum Standardszenario unterstellt das pessimistische, dass der wirtschaftliche Erholungsprozess bis ins Jahr 2020 andauert, die deutsche Wirtschaft also erst dann wieder ihrem langfristigen Wachstumspfad folgt. Auch wird für die Jahre 2009 und 2010 eine negativere Arbeitsmarktentwick-

der Bundesrepublik stimmt dieser vergleichsweise geringe Einfluss der Wirtschaftskrise einerseits optimistisch im Hinblick auf die zukünftige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Andererseits bedeutet dies im Umkehrschluss auch, dass eine zügige wirtschaftliche Erholung nur einen geringen Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte leisten kann. Auch unter optimistischen Annahmen zur mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung würde sich die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte nicht entscheidend verbessern.<sup>24</sup>

Zwar hat die Bundesregierung keinen Einfluss auf das Ausmaß der Wirtschaftskrise. Im Sinne eines ehrbaren Staates wäre es allerdings dringend notwendig gewesen, dass die Politik die bereits vor der Krise beschlossenen strukturellen Maßnahmen durch entsprechende Einsparungen an anderer Stelle gegenfinanziert hätte. Dieses Versäumnis mag angesichts der positiven Einnahmenentwicklung im ersten Halbjahr 2008 noch politisch nachvollziehbar sein. Zumindest im Falle der beiden Konjunkturpakete hätte ein ehrbarer Staat allerdings auf Maßnahmen verzichtet, welche kurzfristig nur einen geringen Beitrag zur Stabilisierung der Konjunktur leisten, jedoch dauerhaft den Konsolidierungsbedarf erhöhen. So ist beispielsweise die Entlastung der Bürger durch die Absenkung des Einkommensteuertarifs aus wahltaktischen Gründen verständlich. Im Hinblick auf die Vermeidung der kalten Progression wäre sogar eine regelmäßige Anpassung des Einkommensteuertarifs an die Inflationsrate angezeigt gewesen. Denn trotz der steigenden Bruttolöhne ist die Kaufkraft der Erwerbstätigen im vergangenen Aufschwung inflationsbedingt gesunken, während die Einkommensteuerlast als Folge der kalten Progression sogar zugenommen hat.<sup>25</sup> Zwar lag die Bundeskanzlerin richtig, als sie in ihrer Regierungserklärung vom 14. Januar

lung entsprechend der Prognose der *OECD* (Economic Outlook – Interim Report, Paris, 2009) unterstellt.

24 Im Unterschied zum Standardszenario unterstellt das optimistische Szenario zum einen, dass der konjunkturell bedingte Einbruch der Steuereinnahmen auf die Jahre 2009 und 2010 begrenzt ist. Zum anderen wird unterstellt, dass die Wirtschaftskrise nur geringe Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hat.

25 So kommen beispielsweise *Boss, A./Boss, A./Boss, T.*: Der deutsche Einkommensteuertarif: Wieder eine Wachstumsbremse?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 9/1 (2008), 102–124, zu dem Schluss, dass die steuerliche Entlastung der Bürger durch die Steuerreform 1999/2001/2002 infolge der kalten Progression weitestgehend wieder zunichte gemacht wurde. Politökonomisch ist jedoch verständlich, warum die Inflationsindexierung des Einkommensteuertarifs bisher nie ernsthaft diskutiert wurde. Denn nur so lassen sich regelmäßig sogenannte Steuer-„Reformen“ verkünden, welche im Effekt den Bürgern nur zurückgeben, was Ihnen zuvor zu viel genommen wurde. Empirische Evidenz für diese These findet sich beispielsweise bei *Gouveia, M./Strauss, R.P.*: Effective Federal Income Tax Functions: An Exploratory Empirical Analysis, in: National Tax Journal, 47/2 (1994), 317–339, und *Sieg, H.*: Estimating a Dynamic Model of Household Choices in the Presence of Income Taxation, in: International Economic Review, 41/3 (2000), 637–668.

2009 davon sprach, dass „[d]ie Entlastungen [...] keine Einmalmaßnahme [sind], sondern [...] dauerhaft [wirken].“ Ein ehrbarer Staat hätte die Bürger jedoch darauf hingewiesen, dass dieser dauerhaften Entlastung auch dauerhafte Einsparungen an anderer Stelle folgen müssen. Denn nur so lassen sich die öffentlichen Haushalte dauerhaft konsolidieren.

## V. Fazit

Im Jahresgutachten 2007/2008 bescheinigte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) den Strukturreformen der vergangenen Jahre eine messbare „Reformdividende“. Obwohl die erzielten Konsolidierungserfolge auch der guten Konjunktur geschuldet waren, schien das von der Bundesregierung ausgegebene Ziel eines bis zum Jahr 2011 ausgeglichenen Haushalts in greifbare Nähe gerückt zu sein. Angesichts der Wirtschaftskrise ist dieses Ziel allerdings nicht mehr zu erreichen. Vielmehr wird die Bundesrepublik Deutschland das Maastricht-Kriterium sowohl in diesem als auch im nächsten Jahr deutlich verfehlen.

Vor diesem Hintergrund hat der vorliegende Beitrag die Auswirkungen der Wirtschaftskrise für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte untersucht. Konnte das Missverhältnis zwischen Ausgaben- und Einnahmenentwicklung in den vergangenen Jahren noch kontinuierlich verringert werden, so ist im Vergleich zum Basisjahr 2006 festzuhalten, dass sich der Trend hin zu einer nachhaltigen Fiskalpolitik im Jahr 2008 nicht fortgesetzt hat. Obwohl die „tiefste Rezession seit der Gründung der Bundesrepublik“ zu einer deutlichen Zunahme der Neuverschuldung führen wird, hat der krisenbedingte Einbruch der Konjunktur diese Trendumkehr nur zum Teil zu verantworten.

Die Ursache der Trendumkehr ist vielmehr hausgemacht und im Wesentlichen das Resultat eines strukturellen Maßnahmenbündels, welches die öffentlichen Haushalte dauerhaft belastet. Neben Maßnahmen, die bereits vor der Finanzkrise geplant waren, und Maßnahmen, die durch Urteile des Verfassungsgerichts bedingt wurden, zählen hierzu auch verschiedene Einzelmaßnahmen, die als Teil der Konjunkturpakete verabschiedet wurden. Letztere sind besonders kritisch zu sehen. Da mit den Konjunkturpaketen die Stützung der Konjunktur beabsichtigt wurde, wäre es im Hinblick auf die langfristige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wünschenswert gewesen, wenn die Politik auf Maßnahmen verzichtet hätte, welche dauerhaft den Konsolidierungsbedarf erhöhen, während ihre konjunkturstützende Wirkung ohnehin begrenzt sein dürfte. Hingegen sind die auf

die Jahre 2009 und 2010 begrenzten temporären Maßnahmen, die als Teil der beiden Konjunkturpakete zur kurzfristigen Stützung der Konjunktur verabschiedet wurden, unter dem Aspekt der langfristigen finanziellen Tragfähigkeit als unproblematisch anzusehen.

Grundsätzlich zu begrüßen ist schließlich die jüngst durch Bundestag und Bundesrat beschlossene Einführung einer im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse, welche für den Bund ab 2016 und für die Länder ab 2020 einen strukturell ausgeglichen Haushalt vorschreibt. Zwar erlaubt auch die Schuldenbremse ein Defizit entsprechend der konjunkturellen Situation. Im Sinne eines ehrbaren Staates verbindet das Instrument der Schuldenbremse diese Möglichkeit jedoch mit der Forderung, dass ein konjunkturell bedingtes Defizit mittelfristig wieder ausgeglichen wird. Ob und in welchem Umfang das Instrument der Schuldenbremse tatsächlich zu einem Abbau der Verschuldung von Bund und Ländern führen wird, bleibt abzuwarten. Die Herausforderung der kommenden Legislaturperioden wird darin bestehen, diesem Bekenntnis für die Haushaltskonsolidierung Taten folgen zu lassen. Dabei dürfte angesichts einer bereits heute hohen Abgabenquote von über 40 % des BIP klar sein, dass eine wachstumsorientierte Konsolidierungsstrategie um dauerhafte Einsparungen nicht umhin kommen wird, so schmerzlich diese auch sein mögen.