

Finanzpolitischer Zweiklang: Ankurbeln und bremsen

Hans-Hermann Hartwich



Prof. Dr. Dr. h.c.
Hans-Hermann
Hartwich,
Universität Hamburg

Als Bundesfinanzminister Steinbrück am 16. Februar 2006 im Bundestag den „Gesetzentwurf zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung“ begründete, sprach er von einem „finanzpolitischen Zweiklang“ den die Bundesregierung der großen Koalition verfolge, „nämlich einerseits die Wachstumskräfte in Deutschland zu stärken und andererseits die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren“. Und nochmals: „Aus diesem Zweiklang leiten sich die steuerpolitischen Ziele für diese Legislaturperiode ab.“

Bulletin der
Bundesregierung
Nr. 19-1 v. 16.2.2006

Der harmonisch klingende Begriff „Zweiklang“ – in der Musikwelt eher ungebrauchlich – kann die Konsonanz ebenso wie die Dissonanz charakterisieren. Steinbrücks Zweiklang tendiert zu Letzterem. Denn, grob gesprochen, könnte man die Sache so interpretieren: Einer kaum durchschlagenden Förderung des Wachstums, – von der der Arbeitsminister hofft, „dass mehr Menschen in Deutschland Arbeit haben, dass sie Beschäftigung haben, dass sie aus der Arbeitslosigkeit herauskommen“ – steht eine drastische Erhöhung der allgemeinen Umsatzsteuer vom 1. Januar 2007 von 16% auf 19% gegenüber. Das ist das Bremsen – des Anstiegs der Staatsausgaben und damit der öffentlichen Zinslasten nämlich. So ergibt sich kein harmonischer Zweiklang, das ist dissonant. Aber es ist dennoch konsequent und mutig.

Rede im Bundestag
am 30.3.2006,
www.bmas.bund.de

Das Positive: Nach langer Zeit hat die große Koalition Deutschland einmal wieder ein durchdachtes konjunkturpolitisches Regierungskonzept beschert. Auf der einen Seite steht das „Gesetz zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung“, auch „Wachstumsprogramm“ (Steinbrück), „25-Milliarden-Investitionsprogramm“ und „Sofortprogramm“ genannt.

Das Sofortprogramm zur Stärkung besonders zukunftsträchtiger Bereiche (25-Mrd. Investitionsprogramm) – so schrieb die Bundesregierung unter der Überschrift: Konsolidieren und Wachstum fördern, am 28.3.2006 – soll Wachstumsimpulse in fünf zentralen Zukunftsbereichen geben:

[www.bundesregierung.de
/-/413.964785/
artikel/konsolidieren-
und-wachstum-foe.htm](http://www.bundesregierung.de/-/413.964785/artikel/konsolidieren-und-wachstum-foe.htm)

- 6 Mrd. € Förderung von Forschung und Entwicklung;
- 9,4 Mrd. € Belebung der Wirtschaft und Förderung des Mittelstandes;
- 4,3 Mrd. € Erhöhung der Verkehrsinvestitionen;
- 3 Mrd. € Förderung der Familien;
- 2,5 Mrd. € für private Haushalte als Arbeitgeber.

Das sind 25,2 Mrd. €. Zu diesen kommen, so Steinbrück am 16.2.06, von Ländern und Kommunen weitere 12 Mrd. €. Das sind zusammen 37,2 Mrd.€. Arbeitsminister Müntefering behauptete in seiner Rede am 30.3.06 im Bundestag sogar, damit würden Investitionen von etwa 100 Milliarden € in Bewegung gesetzt. Der kumulierende Effekt!

Der Gedanke liegt nahe, dass hier Anklänge an eine fiskalische Konjunktursteuerung vorliegen. Davon will Steinbrück aber nichts wissen. Selbst der Vorwurf, es handele sich um ein klassisches Konjunkturprogramm gehe an den Tatsachen vorbei: „Das, was wir im Bereich Forschung und Entwicklung machen, hat nichts mit unserer Konjunktur zu tun, sondern mit der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Bundesrepublik Deutschland“ (Rede am 16.2.06).

Es ist schon bemerkenswert, dass die gegenwärtigen wirtschaftlichen Krisenerscheinungen, vor allem die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, offensichtlich weder die theoretischen Überlegungen von J.M Keynes noch sonst eine Konjunkturpolitik hoffähig gemacht haben.

Die Förderung von Wachstum und Beschäftigung ist aber nun einmal Konjunkturpolitik, auch wenn Elemente struktureller Pointierungen darin enthalten sind.

Aber die Rhetorik ist unwichtig. Wichtig ist allein, dass die Politik gezielt in nachfragerrelevante Wirtschaftsbereiche eingreift und sie zu mobilisieren versucht. Soviel zur einen Seite im Steinbrückschen Zweiklang.

Die andere Seite ist die „konjunkturgerechte Konsolidierung“ der öffentlichen Haushalte. Und sie bringt – so notwendig sie auch ist – die Disharmonie. Enthalten sind die Details im sogenannten „Haushaltsbegleitgesetz“ zum Bundeshaushaltsgesetz 2006, vom Bundestag am 19. Mai 2006 verabschiedet.

Die Konsolidierung des Bundeshaushalts ist überfällig, weil rd. 20 Prozent der Ausgaben des Bundes, das sind etwa 50 Mrd. € , nicht durch nachhaltige Einnahmen gedeckt sind. Jeden sechsten Euro seiner Ausgaben muss der Bund allein für Zinszahlungen aufbringen. Die finanzpolitische Bewegungsfreiheit ist eingeschränkt und nicht nur, weil kaum Spielraum für Zukunftsinvestitionen bleibt. Auf der anderen Seite sind die Sozialausgaben seit Beginn der neunziger Jahre von einem Drittel auf über die Hälfte des Haushalts angewachsen. Rechnet man dies zusammen mit Zinsen, Personalausgaben und Arbeitsmarktpolitik, so finanziert der Bund heute etwa zu drei Viertel seines Haushalts konsumtive Ausgaben, also Mittel, die nicht in Investitionen fließen.

Finanzpolitisch muss die Bundespolitik also „umsteuern“. Das muss sie schon seit Jahren. Bislange wurde dies allerdings durch den Parteienwettbewerb behindert. Sowohl die Regierung Kohl als auch die Regierung Schröder schafften es jeweils allein nicht, eine solche Politik des Umsteuerns politisch durchzusetzen. Das ist der Vorteil der großen Koalition seit 2005. Sie wird zwar zunehmend als Koalition der Steuererhöher gebrandmarkt. Jedoch sollte man nicht die Augen

davor verschließen, dass die Bundesrepublik sich Jahre des Attentismus in der Finanzpolitik erlaubt hat, die das Land wirtschaftlich schädigten und nicht nur die EU wegen der Verletzung des Stabilitätspaktes verstimmten.

Die Konsolidierung des Bundeshaushaltes und mit dieser Politik zugleich die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte von Ländern und Gemeinden umfasst für die gesamte Legislaturperiode, also bis 2009, insgesamt 117 Mrd. €. Der Bund soll mit einem Volumen von rd. 80 Mrd.€ entlastet werden. Das umschließt

- Ausgabenkürzungen im Umfang von 32 Mrd €;
- Abbau von Steuervergünstigungen mit rd. 19 Mrd. €, darunter die Abschaffung der Eigenheimzulage;
- Steuermehreinnahmen in Höhe von 28 Mrd.€.

[www.bundesregierung.de
/-/413.964785/
artikel/konsolidieren-
und-wachstum-foe.htm](http://www.bundesregierung.de/-/413.964785/artikel/konsolidieren-und-wachstum-foe.htm)

Diesen Rahmen sollte man im Auge behalten, wenn gegenwärtig die Details in den Medien heftig umstritten wurden und werden. So betrifft der erste Punkt die Sozialausgaben, u.a. die finanziellen Bedingungen der Arbeitsgeld 2-Regelungen, aber auch Weihnachtsgeld und Sonderzahlungen für die Beamten und Angestellten des Bundes. Der zweite neben der Eigenheimzulage, die ja eigentlich eine Förderung von Investitionen ist, etwa Kürzungen in der Pendlerpauschale.

Der dritte Punkt betrifft, neben der „Reichensteuer“, vor allem die umstrittene Mehrwertsteuererhöhung um drei Prozent. „Die Mehrwertsteuererhöhung wird kommen, unabhängig davon wie die Konjunktur sich entwickelt“ hatte Finanzminister Steinbrück schon am 28. März gesagt. Und natürlich flammte die Diskussion auf, als Ende April das Frühjahrsgutachten der sechs führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute für 2006 ein Wachstum wie zuletzt in D-Mark-Zeiten und sogar die vorzeitige Einhaltung des Euro-Stabilitätspaktes vorhersagte.

Deutschland ist ja bescheiden geworden. Vorausgesagt wurde jetzt ein Wachstums des realen Bruttoinlandsprodukts um 1,8 Prozent für 2006 (im Herbst 2005 hatten sie 1,2% geschätzt). Der Export, die Bauwirtschaft und der private Konsum wurden als „Säulen des Aufschwungs“ hervorgehoben. Die Stimmung im Lande habe sich enorm gebessert, trotz der beängstigend steigenden Energiepreise und politischer Krisen. War es auch hier die große Koalition, die Zuversicht einflößte?

Die Welt v.
28.4.2006

Die Koalition jedenfalls geriet umgehend – wie in der interessen- und medienbestimmten Öffentlichkeit der Bundesrepublik nicht anders zu erwarten war – in Erklärungsnot. Die Bundesregierung, die in den letzten Jahren wirtschaftliche und finanzpolitische Prognosen eher optimistisch auszulegen pflegte, um den Prozess der Haushaltsbalance trotz steigender Sozialausgaben und Staatsverschuldung zu kaschieren, musste umgehend auf Skepsis umschalten, um ihr mittelfristig angelegtes Konsolidierungsprogramm nicht zu gefährden.

Es eröffneten sich zwei Fronten. Zum einen kritisierte das Bundeswirtschaftsministerium das unterstellte Wachstumsszenario, weil Ölpreisanstieg und Weltwirtschaft ungenügend berücksichtigt seien. Es hob zwar die Regierungsprognose ebenfalls an, aber nur um 2 Prozent auf 1,6% Wachstum. So

wurde alles versucht. Um die Euphorie zu dämpfen und Begehrlichkeiten der Interessenverbände und der durch Medien mobilisierten Wählerschaft zu dämpfen.

FAZ v.28.4.2006

Die andere Front bestand in der Frage, was 2007 werden würde, wenn die drastische Mehrwertsteuererhöhung und weitere Steuererhöhungen wirksam würden. Hier hatten die Ökonomen einen Einbruch des privaten Verbrauchs um fast 6 Prozent im ersten Quartal prophezeit. Auf das ganze Jahr bezogen würde der Konsum sogar wieder schrumpfen. Der Investitionsboom würde sich dagegen nur unwesentlich abschwächen. Die Verbraucherpreise würden allerdings von 1,6% auf 2,5% steigen. Dieser Teuerungsschub könnte die Gewerkschaften mobilisieren und weitere Lohnerhöhungen auf Kosten der Beschäftigung auslösen. In bezug auf das Jahr 2007 waren die Institute allerdings nicht einer Meinung. Das Ifo-Institut in München hielt den Wirtschaftsaufschwung für stark genug, um weiter um 1,7% zu wachsen. Das Berliner Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) meinte dagegen, dass der Aufschwung nicht gefestigt genug sei, um einen Nachfrageausfall von 22 Mrd. € zu verkraften. Deshalb solle auf einen Teil der Mehrwertsteuer-Erhöhung verzichtet werden.

Gewichtige Argumente gegen die wichtigste Grundlage der Haushaltssanierung, die Steuererhöhungen, lagen damit auf dem Tisch. Das DIW hatte überdies dargelegt, dass die Sanierung des Haushaltes besser durch einen Wirtschaftsaufschwung, denn durch die Steuererhöhung gelingen werde.

Inwieweit damit das Gesamtkonzept der großen Koalition, der „finanzpolitische Zweiklang“ erschüttert werden konnte, war im Mai noch nicht absehbar. Jedenfalls wäre es wünschenswert, dass die mit der Haushaltssanierung verbundenen steuerpolitischen Eingriffe und sozialpolitischen Einschnitte innenpolitisch durchgehalten werden. Nur so kann die Bundesregierung mehr Handlungsfreiheit in finanzpolitischer Hinsicht gewinnen. Der Vorschlag des DIW, und nicht allein von dort, könnte – das muss konzediert werden – einen stärkeren Effekt in Richtung auf eine kurzfristige Abnahme der Arbeitslosigkeit haben als die geplanten Steuererhöhungen. Aber damit würden erneut die strukturellen Probleme des Haushalts umgangen.

Es gibt also durchaus unterschiedliche Auffassungen darüber, ob der Weg der großen Koalition richtig ist. Der einzig gangbare ist er gewiss nicht. Aber die politischen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten unter den gegenwärtigen Bedingungen von Einbindung in die Europäische Union, den Binnenmarkt und die Eurozone, die weltwirtschaftliche Abhängigkeiten, übrigens auch von der Weltwirtschaftskonjunktur, die Sorgen um globale Kapitalbewegungen und Energiesicherung, bilden eine strenge Rahmenbedingung. Die Innenpolitik mit massiv vorgehenden Interessengruppen und einer politischen Öffentlichkeit mit Medien, die einen ständigen und kurzfristigen Rechtfertigungsdruck für die Politiker erzeugen und sie zu ungeplanten Korrekturen veranlassen, erschweren stärker als in der Vergangenheit eine rationale Fiskalpolitik. Es ist also außerordentlich schwer geworden, überhaupt noch eine konzeptionell orientierte Politik durchzuhalten. Dies sollte in der Bewertung berücksichtigt werden. Denn falsch ist die Politik des „finanzpolitischen Zweiklangs“ nicht.

In Deutschland dominieren zwei große Parteien. Jeweils eine, so hat sich in der Vergangenheit gezeigt, kann nicht gegen die andere wirksame Eingriffe zur

Veränderung von tradierten Strukturen politisch durchsetzen oder durchhalten. Die große Koalition ist in dieser Sicht die einzige Möglichkeit, um in begrenzter Zeit einige Grundmängel des politischen und fiskalischen Systems zu beseitigen oder wenigstens effektiv in Angriff zu nehmen.

Die Nationalstaaten sind, so wäre eine weitere Erkenntnis, kaum noch in der Lage, theoretisch klare konjunkturpolitische Konzepte politisch durchzusetzen und durchzuhalten. Das gilt nicht nur für Arbeitsmarkt- und Sozialreformen wie unlängst in Frankreich. Es gilt auch für die von allen Bürgern gewünschte und erwartete Kompetenz zur Steuerung der wirtschaftlichen Lage. Die früher so heiß diskutierten alternativen Konzepte wie der keynesianistische Weg oder die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik sind politisch out. Sie sollten auch an den Schulen nur noch als konjunktur- und wirtschaftspolitische Konzepte der Vergangenheit behandelt werden. Sie taugen vielleicht auch als Einstieg in eine Wirtschaftslehre. Aber sie dürfen nicht mehr zum Maßstab heutiger Politik und politischer Erwartungen gemacht werden.

Was die große Koalition im Frühjahr 2006 begonnen hat, ist wenigstens einmal nicht das politische „muddling through“, das übliche „Sich-durch-wurschteln“. Es ist eine theoretisch haltbare und politisch durchdachte Konzeption für das sachlich Notwendige unter Berücksichtigung des politisch Möglichen. Es ist also im Ansatz gute Politik.

