

IW-Trends

Fiskalpolitik vor 50 Jahren und heute – Expansion, Stabilisierung und Konsolidierung

Martin Beznoska / Tobias Hentze

IW-Trends 1/2024

Vierteljahresschrift zur
empirischen Wirtschaftsforschung
Jahrgang 51



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Postfach 10 19 42
50459 Köln
www.iwkoeln.de

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter
[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn
[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Facebook
[@IWKoeln](https://www.facebook.com/IWKoeln)

Instagram
[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/IW_Koeln)

Verantwortliche Redakteure

Prof. Dr. Michael Grömling

Senior Economist
groemling@iwkoeln.de
0221 4981-776

Holger Schäfer

Senior Economist
schaefer.holger@iwkoeln.de
030 27877-124

**Alle Studien finden Sie unter
www.iwkoeln.de**

Rechte für den Nachdruck oder die elektronische Verwertung erhalten Sie über lizenzen@iwkoeln.de.

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

ISSN 1864-810X (Onlineversion)

© 2023
Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH
Postfach 10 18 63, 50458 Köln
Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln
Telefon: 0221 4981-450
iwmedien@iwkoeln.de
iwmedien.de

Fiskalpolitik vor 50 Jahren und heute - Expansion, Stabilisierung und Konsolidierung

Martin Beznoska / Tobias Hentze, Februar 2024

Stichwörter: Steuereinnahmen, Zinsausgaben, Staatsverschuldung

JEL-Klassifikation: H20, H50, H60

DOI: 10.2373/1864-810X.24-01-09

Die Haushalts- und Finanzpolitik hat in den vergangenen 50 Jahren viele Krisen und Schocks miterlebt, aber die Grundfragen sind dabei unverändert geblieben. Ähnlich wie heute drehte sich der Diskurs zu den öffentlichen Finanzen vor einem halben Jahrhundert um unzureichende Investitionen, steigende Zinsausgaben sowie den Sinn und Zweck von Haushaltsdefiziten.

Nach den Zeiten des "Wirtschaftswunders" in den 1950er und 1960er Jahren, in denen die prosperierende Wirtschaft nicht nur zu allgemeinem Wohlstand, sondern auch zu sprudelnden Einnahmen und einer komfortablen Situation in den öffentlichen Kassen geführt hatte, kam in den 1970er Jahren die erste große Herausforderung für die Fiskalpolitik. Der wesentliche Grund dafür war die erste Ölkrise von 1973, die zu steigenden Energiepreisen und einer erhöhten Inflation führte. Um die steigenden Lebenshaltungskosten zu kompensieren, steuerte die sozialliberale Bundesregierung unter Willy Brandt mit höheren Sozialausgaben entgegen. Gleichzeitig wurden Steuern erhöht, um eine Überhitzung der Wirtschaft zu vermeiden und die Ausgabenausweitung zu finanzieren. Auch die Sozialbeiträge stiegen. In der Folge wuchsen die Haushaltsdefizite, wobei vor allem der Bund neue Schulden aufnehmen musste.

Dieser Beitrag ist Teil einer Serie zum 50-jährigen Bestehen der Zeitschrift IW-Trends. Die Beiträge reflektieren die heutige wirtschaftliche Lage im Kontext der Energiekrise im Vergleich mit der Situation Mitte der 1970er Jahre kurz nach der ersten Ölpreiskrise.

Hinzu kam anschließend ein starker Einbruch des Wirtschaftswachstums, für das Jahr 1975 wurde gar ein realer Rückgang der Wirtschaftskraft erwartet. Die wirtschaftliche Gemengelage sorgte für einen Anstieg der Zinsausgaben. Die Zins-Ausgaben-Quote gemessen als Zinsausgaben in Prozent der Staatsausgaben würde, so wurde im Jahr 1975 prognostiziert, von 3,6 Prozent auf mehr als 5 Prozent im Jahr 1977 steigen (IW, 1975a).

Diese zusätzliche Belastung für den Haushalt könnte, so die naheliegende Vermutung damals, zulasten der öffentlichen Investitionen gehen. Dabei wären öffentliche Investitionen angesichts einer „anhaltenden Investitionsflaute im privaten Sektor der Volkswirtschaft“ von großer Bedeutung. Umso unverständlicher – so das Urteil vor 50 Jahren – dass gerade der Bund keinen Aufwuchs der öffentlichen Investitionen herbeiführte. Die Investitionsquote des Bundes, das heißt die Investitionen als Anteil an den Gesamtausgaben, lag bei weniger als 10 Prozent und damit geringer als heute. Die Länder dagegen betrieben eine expansive Investitionspolitik und auch die Kommunen investierten trotz Krise und „zunehmender Haushaltsengpässe“ (IW, 1975b) zumindest real nicht weniger. Die eher düsteren Prognosen trafen in den Folgejahren ein. Eine Investitionsoffensive des Staates blieb aus, die Zins-Ausgaben-Quote stieg wie die Schuldenstandsquote spürbar an.

Damals wie heute stellen sich vergleichbare Herausforderungen

Das damalige Bild der wirtschaftlichen Lage in Deutschland lässt sich vor diesem Hintergrund mit der aktuellen Situation vergleichen. Das Wachstum schwächelt, die öffentlichen Haushalte geraten unter Druck – insbesondere auf kommunaler Ebene zeigen sich vielerorts Engpässe – und die öffentlichen Investitionen hinken dem Bedarf hinterher. Auch die Zins-Ausgaben-Quote ebenso wie die Zins-Steuer-Quote, die den Anteil der Ausgaben beziehungsweise der Steuereinnahmen beschreiben, der durch das Bedienen der Zinsen bereits ausgeschöpft ist, steigen und verschärfen damit den Verteilungskampf um die öffentlichen Mittel. Ein wesentlicher Grund für die aktuellen Herausforderungen sind wie vor 50 Jahren die Energiepreise. Mit Entlastungspaketen und Hilfsprogrammen – das heißt insbesondere steigenden Sozialausgaben – versucht die Politik die Lasten für die Bevölkerung abzufedern. Über höhere Steuern wird ebenfalls immer wieder diskutiert.

Bei allen Gemeinsamkeiten zeigen sich bei einem genauen Blick auch Unterschiede: Der Beschluss für eine restriktive Schuldenbremse im Jahr 2009 war eine zentrale Änderung, die für ein anderes Handlungsumfeld der Haushalts- und Finanzpolitik sorgt. Zwar gab es auch im Jahr 1974 bereits eine Schuldenbremse, diese war allerdings weitaus weniger streng. Der seit der Finanzverfassungsreform 1969 bis zum Ende des Jahres 2010 geltende Artikel 115 des Grundgesetzes, der in ähnlicher Form Bestandteil vieler Länderverfassungen war, sah vor, dass die Nettokreditaufnahme die Summe der veranschlagten Investitionsausgaben nicht übersteigen durfte. Ausnahmen waren nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts möglich (BMF, 2021).

Auch mit Blick auf die Staatsquote (Anteil der Staatsausgaben am BIP) als Indikator für das staatliche Eingreifen in die Wirtschaft zeigen sich Unterschiede, allerdings insbesondere erst durch die Krisen der vergangenen Jahre. So wurde 1975 festgestellt, dass die Staatsquote erstmals die Marke von 45 Prozent zu überschreiten drohe. Sie stieg im Jahr 1975 sogar auf 48,8 Prozent – fünf Jahre zuvor lag sie noch um 10 Prozentpunkte niedriger (Abbildung 1). Im vergangenen Jahrzehnt der 2010er Jahre – viele sprechen angesichts eines boomenden Arbeitsmarktes und historisch niedriger Zinsen von einer „goldenen Dekade“ für die öffentlichen Haushalte – lag die Staatsquote im Schnitt knapp unter dieser Grenze. Mit Beginn der Pandemie schnellte der Wert jedoch nach oben und übertraf zum zweiten Mal nach 1995 die Grenze von 50 Prozent. Aktuell liegt sie bei rund 48 Prozent, also knapp unter dem Niveau des Jahres 1975.

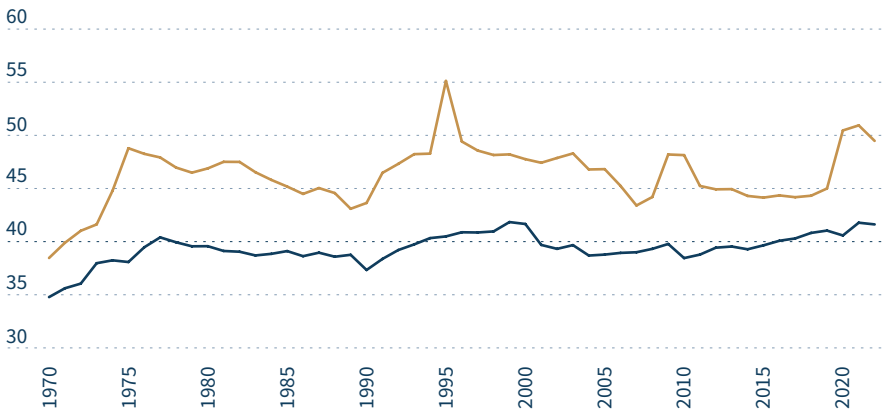
Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Abgabenquote, die den Anteil der Steuern und Abgaben am BIP misst. Vor 50 Jahren und davor lag sie noch unter 40 Prozent, allerdings waren Steigerungstendenzen auf über 40 Prozent abzusehen und wurden bald Realität. Vom Jahr 2001 bis zum Jahr 2015 lag der Wert erneut unter 40 Prozent. Die gute Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt verbunden mit verschiedenen Steuererhöhungen haben den Wert wieder auf mehr als 40 Prozent angehoben. Beide Kennzahlen – Staats- und Abgabenquote – entwickeln sich folglich eher in Wellen und ohne einen langfristigen Trend.

Staatsquote und Abgabenquote von 1970 bis heute

Abbildung 1

Angaben in Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts

— Staatsquote — Abgabenquote



Anmerkung: Bis 1990 ehemaliges Westdeutschland, ab 1991 Gesamtdeutschland.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 1: <https://dl.iwkoeln.de/index.php/s/fyKfWxF2EXDFCyf>

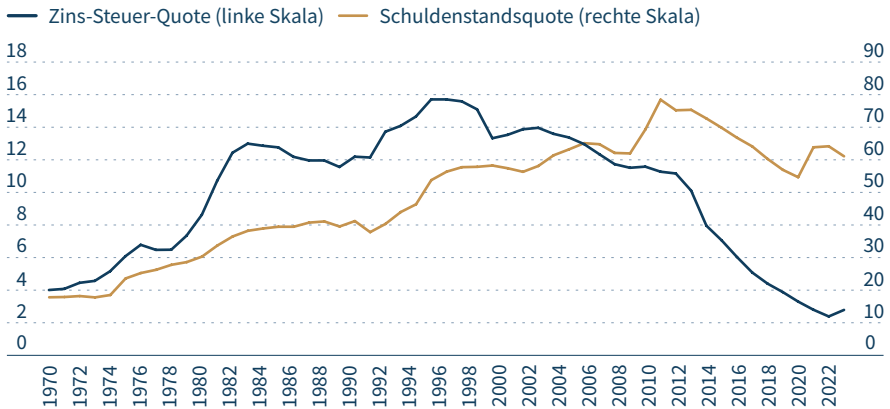
Vor 50 Jahren war die erste Ölkrise schnell überwunden. Bereits im Jahr 1976 setzte ein kräftiges Realwachstum ein. Allerdings ging der Aufschwung an den Staatsfinanzen vorbei. Die Rückkehr zu ausgeglichenen Haushalten gelang auch in der anschließenden Phase der wirtschaftlichen Erholung nicht und die haushälterische Lage verschärfte sich noch einmal durch die zweite Ölkrise und die von ihr ausgelöste Rezession 1979/1980. Die Schuldenstandsquote verdoppelte sich dadurch im Zeitraum von Mitte der 1970er bis Mitte der 1980er Jahre von 20 auf 40 Prozent (Abbildung 2). Mit Blick auf die Gegenwart mag die Erfahrung der 1970er Jahre ein Warnhinweis dafür sein, wie wichtig es für die öffentlichen Haushalte ist, bestehende Ausgaben stets kritisch zu hinterfragen und Prioritäten zu setzen.

Nicht zuletzt aufgrund der höheren Staatsverschuldung nahm auch die Belastung des öffentlichen Budgets durch Zinsausgaben in den 1970er Jahren stark zu. Gemessen an der Zins-Steuer-Quote stieg die Belastung von etwa 4,5 Prozent im Jahr 1973 auf fast 13 Prozent zehn Jahre später. Gegenwärtig ist im Bund ebenfalls ein Anstieg zu beobachten. Nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) ist der Anstieg

Schulden und Zinsbelastung von 1970 bis heute

Abbildung 2

Zinsausgaben des Staates in Prozent der Steuereinnahmen (linke Skala); Schuldenstand in Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts (rechte Skala)



Anmerkung: Bis 1990 ehemaliges Westdeutschland, ab 1991 Gesamtdeutschland.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 2: <https://dl.iwkoeln.de/index.php/s/GjSyHrW6TF8bFoM>

noch gering, nach der Kassenstatistik liegt die Quote jedoch aktuell bei rund 10 Prozent. In den Jahren von 2015 bis 2022 betrug sie im Durchschnitt 4,5 Prozent – wie im Jahr 1973 (vgl. Hentze/Leiß, 2023).

Krisen und Konsolidierungsphasen wechseln sich ab

In den 1980er Jahren kam es zu einer Konsolidierung der Staatsausgaben und einer Reduzierung der Steuer- und Abgabenlast. Die Schuldenstandsquote stabilisierte sich bei 40 Prozent. Zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung lagen beide Kennzahlen unter dem Niveau von Mitte der 1970er Jahre. Diese Phase endete mit der deutschen Wiedervereinigung. Die Integration der neuen Bundesländer erforderte erhebliche finanzielle Ressourcen, die mit einer deutlichen Staatsausgabenausweitung einherging. Dies führte zu einem Anstieg der Schuldenstandsquote von 40 auf 60 Prozent und auch die Zins-Steuer-Quote erreichte ihren Höchstwert von fast 16 Prozent. Zur Gegenfinanzierung stieg auch die Abgabenbelastung in den 1990er Jahren kontinuierlich auf einen Maximalwert von 41,8 Prozent des BIP.

Nach zehn Jahren setzte allerdings wieder eine Phase der Konsolidierung ein. Die Steuerreformen der rot-grünen Bundesregierung in den Jahren 2001 bis 2005 reduzierten zunächst die Steuerquote und damit auch die Abgabenquote deutlich. Mitte der 2000er Jahre folgte das Zurückfahren der Ausgaben. Die Schuldenstandsquote stieg zwar zunächst leicht im Zuge der Steuerreformen, sank anschließend aber wieder Richtung 60 Prozent. Die Zins-Steuer-Quote konnte dadurch und durch sinkende Zinssätze gesenkt werden.

Beendet wurde diese Phase durch den Schock der globalen Finanz- und anschließenden Euro-Krise Ende des Jahrzehnts, die eine erneute Stabilisierungspolitik erforderte. Die Staatsausgaben stiegen stark an und die Schuldenstandsquote erreichte mit knapp 80 Prozent ihren bisherigen Höchstwert. Anschließend konnte die Schuldenstandsquote infolge eines komfortablen ökonomischen Umfelds bis 2019 wieder unter die 60-Prozent-Marke gedrückt werden. Der wirtschaftliche Aufschwung verbunden mit einem starken Beschäftigungsaufbau und zugleich fallenden Zinsen sorgte auf der Einnahmenseite für Rekordsteuereinnahmen und auf der Ausgabe Seite für Entlastungen im Haushalt. Die Steuerquote stieg infolge ausbleibender Steuerentlastungen von 21,8 Prozent im Jahr 2010 auf 23,8 Prozent im Jahr 2019, die Abgabenquote auf 41 Prozent. Die Zins-Steuer-Quote sank im selben Zeitraum drastisch infolge des Zinsumfelds von über 11 Prozent auf nur noch gut 2 Prozent.

Pandemie und Ukraine-Krieg beantwortete die Bundesregierung mit einem umfangreichen Konjunkturprogramm, das die Staatsquote auf über 50 Prozent trieb und die Schuldenstandsquote erneut auf über 60 Prozent. Seit 2022 hat die Zinswende auch wieder zu einer steigenden Zins-Steuer-Quote geführt, deren Trend weiter anzuhalten scheint. Aktuelle Konsolidierungsmaßnahmen bei Bund und Ländern auch vor dem Hintergrund der Schuldenbremse sorgen für eine leichte Rückführung der Staatsquote.

Ableitungen für die anstehenden Herausforderungen

Trotz gigantischer Veränderungen bei Infrastruktur, Technologie und Digitalisierung steht die Politik ähnlich wie vor 50 Jahren wieder einmal vor der Aufgabe, in einer Krise das richtige Maß antizyklischer Fiskalpolitik zu finden, zielgenaue Hilfen zu konzipieren und gleichzeitig die Voraussetzungen für Zukunftsinvestitionen nicht

zu vernachlässigen. Dass steigende Zinsausgaben diese Aufgabe erschweren, ist eine weitere Parallele. In den vergangenen 50 Jahren kam es regelmäßig zu Phasen der Konsolidierung verbunden mit einer Senkung der Steuer- und Abgabenlast. Das „goldene Jahrzehnt“ zwischen Finanzkrise und Covid-19-Pandemie sorgte durch das kräftige Wachstum des nominalen BIP zwar für Rückgänge bei Staatsquote und Schuldenstandsquote, nicht aber bei Steuer- und Abgabenquote. Dafür stieg die Sozialleistungsquote gemessen als Anteil der Sozialleistungen am BIP deutlich an (vgl. Pimpertz, 2024). Für künftige Wirtschaftsdynamik könnte sich diese politische Schwerpunktsetzung noch als Hindernis erweisen. Eine Senkung der Steuer- und Abgabenlast kann vor diesem Hintergrund einen wichtigen Impuls für mehr Wachstum geben. Das im historischen Vergleich immer noch moderate Niveau bei Zins-Steuer-Quote und Schuldenstandsquote bietet dafür die entsprechenden Finanzierungsspielräume. Gleichzeitig sind weitergehende Konsolidierungsanstrengungen in den öffentlichen Haushalten gerade in Phasen eines wirtschaftlichen Aufschwungs essenziell, um langfristig stabile Rahmenbedingungen sicherzustellen.

Literatur

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2021, Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse), https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Schuldenbremse/kompendium-zur-schuldenbremse-des-bundes.pdf?__blob=publicationFile&v=9 [31.10.23]

Hentze, Tobias / Leiß, Janik, 2023, Gründe für den starken Anstieg der Zinsausgaben beim Bund, IW-Kurzbericht, Nr. 75, Köln

IW – Institut der deutschen Wirtschaft, 1975a, Im Blickpunkt: Öffentliche Finanzen 1975-1977, in: IW-Trends, 2. Jg., Nr. 3, S. 20–27

IW, 1975b, Analyse: Ausgaben der Gebietskörperschaften, in: IW-Trends, 2. Jg., Nr. 3, S. 28–31

Pimpertz, 2024, Sozialstaat – demografische Herausforderungen drängender denn je, in: IW-Trends, 51. Jg., Nr. 1, S. 37–44

Statistisches Bundesamt, 2023, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung – Lange Reihen ab 1970, Fachserie 18, Reihe 1.5, Wiesbaden