

JUSTUS-LIEBIG-



UNIVERSITÄT
GIESSEN

Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere

Wolfgang Scherf

Plädoyer für eine konjunkturgerechte Schuldenpolitik

Arbeitspapier Nr. 70 – 2005

ISSN 0179-2806

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Prof. Dr. Armin Bohnet
Volkswirtschaftslehre IV
Licher Straße 66
35394 Gießen
☎ 0641 99 22100

Prof. Dr. Wolfgang Scherf
Volkswirtschaftslehre II
Licher Straße 74
35394 Gießen
☎ 0641 99 22080

Plädoyer für eine konjunkturgerechte Schuldenpolitik

Von Wolfgang Scherf

Das Szenario kennen wir seit einigen Jahren: Die Konjunktur in Deutschland will einfach nicht anspringen, infolge der schlechten Wirtschaftslage wachsen die Löcher in den öffentlichen Haushalten und eine konzeptionslose Finanzpolitik reagiert darauf mit kurzatmigen Sparprogrammen. Jetzt ist es wieder einmal soweit. Wir sollen den Gürtel noch ein wenig enger schnallen, denn der Staat will seine Ausgaben weiter kürzen und den Bürgern zudem tiefer in die Tasche greifen. Viele Ökonomen und fast alle Politiker halten einen solchen „Konsolidierungskurs“ für unvermeidlich. Sie erkennen nicht, dass eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte durch Sparen in der Rezession unmöglich ist. Sie verwechseln eine der Ursachen der deutschen Misere mit der Lösung des Problems, denn die Sparpolitik schwächt die Binnennachfrage, verschärft die Rezessionstendenzen und vergrößert damit letzten Endes die Haushaltsprobleme des Staates.

Drei Arten der Staatsverschuldung

Eine rationale Fiskalpolitik sieht anders aus. Sie muss zwischen „guten“ und „schlechten“ Schulden differenzieren. Ob die aktuelle Verschuldung der wirtschaftlichen Lage angemessen ist, lässt sich nur beurteilen, wenn zwischen drei Defizitarten unterschieden wird: (1) Das *konjunkturbedingte Defizit* entsteht durch Mindereinnahmen und Mehrausgaben der öffentlichen Haushalte infolge einer unterdurchschnittlichen Auslastung des Produktionspotentials. (2) Das *antizyklische Defizit* umfasst Haushaltsfehlbeträge, die sich aus der Kreditfinanzierung expansiver stabilitätspolitischer Maßnahmen ergeben. (3) Das *strukturelle Defizit* entspricht der Neuverschuldung, die bei gegebener Struktur der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben auch in einer normal ausgelasteten Wirtschaft vorliegen würde.

Das strukturelle Defizit reflektiert in gewissem Sinne die finanzpolitischen Sünden der Vergangenheit. Der Staat hat seinen Haushalt nicht so gestaltet, dass er in einer konjunkturellen Normalsituation ohne Neuverschuldung auskommen würde. Er hat es damit auch versäumt, rechtzeitig einen Spielraum für konjunkturelle Defizite zu schaffen, ohne gegen das 3%-Defizitkriterium des europäischen Stabilitätspaktes verstoßen zu müssen. Freilich nützt es nichts, dem Staat dieses Fehlverhalten vorzuwerfen, wenn eine Rezession bereits eingetreten ist. Wer durch eine überhöhte Kreditaufnahme in der Hochkonjunktur den stabilitätspolitischen Pfad der Tugend verlassen hat, kann durch eine zu geringe Kreditaufnahme in der Rezession nicht wieder dorthin zurückkehren.

In der prinzipiellen Ablehnung des strukturellen Defizits sind sich Ökonomen und Politiker weitgehend einig. Die allseits geforderte Konsolidierung kann jedoch nicht unabhängig von der konjunkturellen Situation erfolgen. Zwar trägt das strukturelle Defizit nicht unmittelbar zur Stabilisierung der Wirtschaft bei, aber es bildet den Bodensatz an Verschuldung, auf dem die Stabilitätspolitik jeweils aufbauen muss. Die positiven Wirkungen konjunkturbedingter und antizyklischer Defizite können sich nur entfalten, wenn das bereits vorhandene strukturelle Defizit vorläufig hingenommen wird.

Die automatischen Stabilisatoren wirken lassen

Das konjunkturbedingte Defizit ist in der Rezession zum einen erforderlich, um die staatliche Nachfrage bei rückläufigen Steuer- und Beitragseinnahmen aufrechtzuerhalten. Zum anderen dient es dazu, den Rückgang der privaten Nachfrage zu begrenzen, insbesondere durch Transferzahlungen an die Arbeitslosen. Die konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben sind Reflex der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Sie wirken noch nicht expansiv, verhindern aber immerhin eine Verschärfung der Rezession durch eine Parallelpolitik, die auf konjunkturelle Haushaltsbelastungen mit Ausgabenkürzungen und Abgabenerhöhungen reagiert. Aufgrund seiner automatischen Stabilisatorwirkung wird das konjunkturbedingte Defizit auch von Ökonomen akzeptiert, die der Globalsteuerung skeptisch gegenüberstehen. Dies beruht nicht zuletzt darauf, dass ein konjunkturbedingtes Defizit im Aufschwung von selbst wieder entfällt und in der Hochkonjunktur durch einen konjunkturellen Überschuss abgelöst wird.

Ein Staat, der nicht mehr bereit ist, die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen und die dazu erforderlichen konjunkturbedingten Defizite einzugehen, verschlechtert die Voraussetzungen für einen Aufschwung entscheidend. Sparpolitik reduziert im Vergleich zur Strategie der passiven Stabilisierung die Gesamtnachfrage und bestärkt die ohnehin pessimistischen Erwartungen der Wirtschaftssubjekte. Das Sparen zum konjunkturell falschen Zeitpunkt destabilisiert die Wirtschaft, verursacht zusätzliche Produktions- und Beschäftigungsverluste und reißt damit neue Löcher in den öffentlichen Haushalt. Infolge der negativen Wachstumswirkungen provoziert eine solche Sparpolitik den Anstieg der Neuverschuldungsquote, der doch genau mit ihrer Hilfe verhindert werden soll – ein geradezu absurdes Ergebnis.

Antizyklische Politik mit Selbstfinanzierungseffekt

Eine expansive Finanzpolitik, die aktiv zur konjunkturellen Belebung beitragen will, muss in der Rezession bereit sein, über die konjunkturbedingte Verschuldung hinaus ein antizyklisches Defizit einzugehen. Die antizyklische Verschuldung dient der Erhöhung der staatlichen und privaten Nachfrage mit dem Ziel einer Rückkehr zur Normalauslastung des Produktionspotentials. Sie konsolidiert sich weitgehend von selbst, weil der induzierte Anstieg von Produktion und Beschäftigung dem Staat Mehreinnahmen und Ausgabensparnisse verschafft. Bei entsprechend hohen Multiplikator- und Akzeleratoreffekten kann im Aufschwung sogar eine Voll- und Überkonsolidierung antizyklischer Defizite und damit eine Entlastung der öffentlichen Haushalte eintreten.

Voraussetzung für die stabilitäts- und haushaltspolitische Effizienz der antizyklischen Finanzpolitik ist die Vermeidung von Verdrängungseffekten im privaten Sektor. Viele Ökonomen befürchten, dass die Staatsverschuldung über Zinssteigerungen die privaten Investitionen hemmt. Die Bedeutung derartiger *Crowding-Out*-Effekte ist jedoch bei Unterbeschäftigung relativ gering einzustufen. Sofern die Stückkosten stabil bleiben, wirkt der Nachfragezuwachs nicht inflationär, sondern führt zu Produktions- und Beschäftigungssteigerungen. Es gibt für die Zentralbank keinen Grund, einen Aufschwung bei weitgehend stabilen Preisen durch höhere Zinsen zu behindern. Monetäre Grenzen kommen schon eher ins Spiel, wenn die Tarifparteien auch in der Rezession Lohnerhöhungen über dem Produktivitätsfortschritt vereinbaren, damit eine kosteninduzierte Inflation verursachen und eine restriktive Geldpolitik provozieren. Die Fiskalpolitik bedarf also der Absicherung durch eine stabilitätskonforme Lohnpolitik.

Unter dieser Voraussetzung gibt es keinen überzeugenden Grund, ein antizyklisches Defizit abzulehnen. Es ist nicht einzusehen, warum das kreditfinanzierte Vorziehen ohnehin geplanter öffentlicher Investitionen oder Steuersenkungen der Wirtschaft in der Rezession schaden sollte. Der Staat würde mit solchen Maßnahmen zur Stabilisierung der Erwartungen im privaten Sektor beitragen und die Investitionsbedingungen verbessern. Soweit rational handelnde Bürger die Selbstfinanzierungseffekte antizyklischer Defizite in Rechnung stellen, haben sie auch keinen Grund, zukünftige Steuererhöhungen zu befürchten und ihre Nachfrage daran anzupassen. Die Finanzpolitik sollte diese Erwartungshaltung unterstützen, indem sie konjunkturelle Haushaltsentlastungen konsequent zum Abbau der Verschuldung einsetzt.

Nachhaltige Konsolidierung statt kurzfristige Sparpolitik

Eine aktive antizyklische Finanzpolitik verlangt keine Abkehr vom Prinzip des Budgetausgleichs. Dieser soll zwar nicht jährlich, wohl aber über den Konjunkturzyklus hinweg erfolgen. Eine konsequente Globalsteuerung stellt bei ausgeglichener Wirtschaftslage sogar deutlich höhere Anforderungen an die Haushaltsdisziplin als der europäische Stabilitätspakt. Zulässig sind keine Defizite in Höhe von 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, sondern der Staat muss bei Normalauslastung des Produktionspotentials auf eine Neuverschuldung ganz verzichten und in Hochkonjunkturphasen sogar zu einer Netto-Schuldentilgung übergehen. Gerade bei entspannter Kassenlage (und nicht in der Rezession) muss der Finanzminister demnach für Haushaltsdisziplin sorgen und besonders ehrgeizige Konsolidierungsziele setzen. Nur mit einer solchen Strategie lassen sich die strukturellen Defizite konsolidieren und in Zukunft vermeiden, was nicht zuletzt deshalb erforderlich ist, damit die Finanzpolitik in zukünftigen Rezessionen nicht erneut gegen die Schuldengrenze verstößt.

Nachhaltige Konsolidierung verlangt also mehr als kurzfristige Sparpolitik. Der Staat muss festlegen, welche öffentlichen Ausgaben auf Dauer erforderlich sind und wie sie finanziert werden sollen. Dazu bedarf es einer soliden mittelfristigen Finanzplanung, die auch Maßnahmen zur Rückführung des strukturellen Defizits umfasst, welche im Falle einer Besserung der Wirtschaftslage umgesetzt werden. Strukturelle Haushaltsprobleme rechtfertigen aber kein konjunkturpolitisches Fehlverhalten. Daher sind vorübergehende Abweichungen der Einnahmen von den geplanten Ausgaben in guten (Budgetüberschüsse) wie in schlechten Zeiten (Budgetdefizite) hinzunehmen. Sie gleichen sich über den Konjunkturzyklus hinweg annähernd aus und geben daher keinen Anlass zu finanzpolitischen Panikreaktionen.

Der Verzicht auf rigorose Sparprogramme steht einer mittelfristigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht entgegen. Im Gegenteil: Die negativen Rückwirkungen einer solchen Politik gefährden das Konsolidierungsziel. Da die öffentlichen Haushalte nur so schnell konsolidiert werden können, wie es die gesamtwirtschaftliche Entwicklung erlaubt, ist eine vorübergehende konjunkturelle Verschuldung kein Hindernis, sondern notwendige Voraussetzung für einen dauerhaften Konsolidierungserfolg. Die konjunkturellen Defizite stellen auch keine Belastung zukünftiger Generationen dar. Diese profitieren vielmehr kurzfristig von den positiven Wirkungen auf das Sozialprodukt und nachhaltig von dem durch zusätzliche private wie staatliche Investitionen geschaffenen Kapitalstock.