

Wolfgang Scherf

Finanzpolitik: Sparen und Konsolidieren ist nicht dasselbe

Die Diskussion über Sparpolitik und Haushaltskonsolidierung schlägt hohe Wellen. Dabei beherrschen laienhafte Argumentationsmuster die Debatte. Kaum jemand nimmt die makroökonomischen Zusammenhänge zwischen der Finanzpolitik, der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der staatlichen Verschuldung zur Kenntnis. Im folgenden erläutert Wolfgang Scherf die Problematik einer rigorosen Sparpolitik in der derzeitigen konjunkturellen Situation und zeigt Alternativen auf.

Die Verschuldung in Deutschland ist aus vorwiegend konjunkturellen Gründen gestiegen. Zwar liegt sie noch deutlich unter der Maastricht-Marke von 3% des Bruttoinlandsprodukts, doch eine drohende Verwarnung aus Brüssel hat bereits zu finanzpolitischem Aktionismus geführt. Er wird sich im Wahljahr wohl noch erheblich verstärken. Dabei läuft eine konzeptionslose Finanzpolitik Gefahr, mit kurzatmigen Sparprogrammen und überzogenen, der gesamtwirtschaftlichen Lage nicht angemessenen Sparzielen den Aufschwung und damit letzten Endes auch das Ziel der Haushaltskonsolidierung zu gefährden.

Eine unrühmliche Rolle spielen in diesem Kontext die Maastricht-Kriterien für die Verschuldung des Staates¹. Sie erlauben eine höhere Verschuldung, wenn es der Wirtschaft gut geht und das Sozialprodukt steigt, und sie limitieren die Verschuldung ausgerechnet dann, wenn sich die Wirtschaft in einer Rezession befindet. Das verhindert nicht nur eine durchaus umstrittene aktive Konjunktursteuerung. Der Staat kann sogar zu einer rezessionsverschärfenden Sparpolitik gezwungen werden, wie sie Anfang der dreißiger Jahre mit bekanntem „Erfolg“ betrieben wurde. Eine solche Politik fordern heute nicht einmal die (moderaten) Angebotstheoretiker unter den Ökonomen².

Prof. Dr. Wolfgang Scherf, 46, ist Inhaber der Professur für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Öffentliche Finanzen, an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

¹ Danach darf in der Regel das laufende Defizit den Referenzwert von 3% und der staatliche Schuldenstand den Wert von 60% des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten. Auf die Schuldenstandsgrenze wird im folgenden nicht näher eingegangen. Allerdings sind die beiden Maastricht-Kriterien interdependent, denn jede Neuverschuldung erhöht den Schuldenstand. Langfristig entscheidet die nominelle Wachstumsrate (w) und die Neuverschuldungsquote (d) über die Schuldenstandsquote (b): $b = d/w$. Eine Schuldenstandsgrenze von 60% ist also mit einer Neuverschuldungsquote von 3% nur vereinbar, wenn eine dauerhafte nominelle Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts von 5% erreicht werden kann. Geringere Wachstumsraten reduzieren die mit der Schuldenstandsgrenze kompatible Neuverschuldungsquote.

² Zumindest akzeptieren diese Ökonomen die konjunkturbedingten Defizite. Allerdings sprechen sie sich oftmals zugleich für einen Abbau struktureller Defizite aus und übersehen, daß eine Konsolidierung in der Rezession faktisch auf eine Parallelpolitik hinausläuft. Vgl. A. Oberhauser: Zurück in die 30er Jahre? Zur Haushaltskonsolidierungsstrategie des SVR, in: Wirtschaftsdienst 1994/II, S. 101 ff.

Drei Arten der Verschuldung

Neben den unzulänglich gestalteten Maastricht-Kriterien stehen Vor- und Fehlteile über die öffentliche Verschuldung einer rationalen Fiskalpolitik entgegen. In der Schuldendebatte ist die Frage nach den Zielen und Wirkungen der Kreditaufnahme völlig in den Hintergrund geraten. Undifferenzierte Ablehnung bis hin zur stabilitätspolitisch unhaltbaren Forderung nach einem Verschuldungsverbot prägen die politische Diskussion. Dagegen muß deutlich gemacht werden, daß Sparen keine Tugend per se ist. Allerdings bedeutet das noch keinen Freibrief für Schuldenmacher. Finanzpolitiker und Bürger müssen endlich lernen, zwischen „guten“ und „schlechten“ öffentlichen Schulden zu differenzieren.

Von grundlegender Bedeutung ist die Differenzierung nach konjunkturellen und strukturellen Ursachen der Staatsverschuldung. Innerhalb der konjunkturellen Verschuldung muß darüber hinaus zwischen konjunkturbedingten und antizyklischen Defiziten unterschieden werden.

□ Das konjunkturbedingte Defizit ist in der Rezession erforderlich, um die staatliche Nachfrage aufrechtzuerhalten sowie den Rückgang der privaten Nachfrage zu begrenzen. Es umfaßt die aus einer unterdurchschnittlichen Auslastung des Produktionspotentials automatisch resultierenden Mindereinnahmen und Mehrausgaben des Staates (unter Einschluß der Sozialversicherungen).

□ Das antizyklische Defizit beinhaltet weitere Haushaltsfehlbeträge, die sich aus der Kreditfinanzierung aktiver stabilitätspolitischer Maßnahmen ergeben. Die antizyklische Verschuldung, die zunächst über das konjunkturbedingte Defizit hinausgeht, dient der Erhöhung der staatlichen und privaten Nachfrage mit dem Ziel einer Rückkehr zur Normalauslastung des Produktionspotentials.

□ Das strukturelle Defizit entspricht der Neuverschuldung, die bei unveränderter Ausgabenplanung und Steuerstruktur auch in einer normal ausgelasteten Wirtschaft vorliegen würde. Es handelt sich um den Teil des Budgetdefizits, der bei Vollbeschäftigung (aber nicht in der Rezession) abgebaut werden kann, ohne das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu gefährden.

Die Entwicklung der öffentlichen Verschuldung zeigt, daß der Schuldenstand nicht nur in der Rezession, sondern oftmals auch im Boom durch Neuverschuldung gewachsen ist. Offensichtlich haben Politiker das Instrument der Staatsverschuldung zumindest in der Vergangenheit nicht nur „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG) genutzt. Dieses Fehlverhalten belastet die heutige Debatte erheblich, denn in der an sich berechtigten Kritik am Mißbrauch der Verschuldung wird oftmals weit über das Ziel hinausgeschossen und jegliche Kreditaufnahme als finanzpolitisch unseriös angeprangert.

In der Ablehnung der strukturellen Defizite sind sich Finanzwissenschaftler und Politiker heute weitgehend einig. Eine Ausnahme bildet allenfalls die Kreditfinanzierung staatlicher Investitionen, die oftmals unabhängig von der konjunkturellen Lage als gerechtfertigt angesehen wird. Diese Auffassung, die auch dem Artikel 115 GG zugrunde liegt, basiert auf der Vorstellung, daß die Kosten der Investitionen mittels der Verschuldung den zukünftigen Nutznießern angelastet werden können. Die Zins- und Tilgungsverpflichtungen entsprechen im Zeitablauf jedoch keineswegs dem periodisierten Nutzen der Investitionen und noch weniger den realen Konsumlasten der jeweiligen Generation. Als Instrument einer intertemporalen Verteilungspolitik ist die Staatsverschuldung daher kaum geeignet.

Automatische Stabilisatoren wirken lassen

Der Einsatzbereich einer ökonomisch gerechtfertigten Staatsverschuldung liegt im wesentlichen auf dem Gebiet der Stabilitätspolitik. Gerade in Deutschland bezweifeln allerdings viele Ökonomen, vor allem die Vertreter einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, die Erfolgsaussichten einer aktiven Globalsteuerung. Immerhin besteht noch weitgehende Einigkeit darüber, daß die automatischen Stabilisatoren wirken sollen und die damit verbundenen konjunkturbedingten Defizite hingenommen werden müssen³. Schon die Akzeptanz der automatischen Stabilisatoren und der damit einhergehenden Budgetwirkungen steht im Widerspruch zur Politik von Bundesfinanzminister Eichel, dessen wichtigstes Ziel scheinbar darin besteht, im Jahr 2004 einen ausgeglichenen Staatshaushalt vorzulegen⁴.

Wenn die Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf den Staatshaushalt passiv hingenommen werden, kommt es in der Rezession automatisch zu konjunkturbedingten Defiziten. Sie wirken noch nicht expansiv, verhindern aber immerhin eine Verschärfung der konjunkturellen Situation durch eine Parallelpolitik, die auf konjunkturelle Haushaltsbelastungen mit Ausgabenkürzungen und Abgabenerhöhungen reagiert. „Falls die automatischen Stabilisatoren voll wirksam sind, vermindern sie die konjunkturellen Schwingungen im Durchschnitt der Industrieländer – Berechnungen der OECD zufolge – um etwa ein Viertel; für Deutschland wurde eine automatische Stabilisierungswirkung von rund einem Drittel berechnet“⁵. Konjunkturbedingte Defizite gelten nicht zuletzt deshalb als unbedenklich, weil man davon ausgehen kann, daß die konjunkturellen

³ Diese Einschätzung läßt sich vielfach belegen. Selbst der nachfragetheoretischer Übertreibungen völlig unverdächtige Sachverständigenrat spricht sich weiterhin dafür aus, die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen. „Würden die sich im Konjunkturzyklus endogen ergebenden Budgetdefizite durch Anpassungen von Steuern oder öffentlichen Ausgaben kompensiert, würde die Finanzpolitik prozyklisch wirken und zudem Wohlfahrtsverluste hervorrufen, die durch im Zeitablauf diskretionär angepasste Steuersätze entstehen“. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/02, S. 350.

⁴ Vgl. Aktualisierung des Deutschen Stabilitätsprogramms – Fortsetzung der Konsolidierung unter erschwerten Bedingungen, in: Monatsbericht 12/2001 des Bundesministeriums der Finanzen, S. 39.

⁵ ifo Institut: Finanzpolitik im Spannungsfeld des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, München 2001, S. 13.

Mindereinnahmen und Mehrausgaben im Aufschwung von selbst wieder entfallen und in der Hochkonjunktur durch Budgetüberschüsse abgelöst werden.

Die automatischen Stabilisatoren verbessern ganz entscheidend die Voraussetzungen für einen Aufschwung. Sparen zum konjunkturell falschen Zeitpunkt destabilisiert dagegen die Wirtschaft, verursacht zusätzliche Produktions- und Beschäftigungsverluste und reißt damit neue Löcher in den öffentlichen Haushalt. Diese Auffassung vertreten auch die Wirtschaftsforschungsinstitute: „Ein striktes Einhalten der im Stabilitätsprogramm festgelegten Defizitziele für dieses und für das nächste Jahr würde nach Auffassung der Institute zu einer überaus restriktiven Finanzpolitik führen. [...] Die Inlandsnachfrage würde dann deutlich geschwächt. Ferner würden neue konjunkturbedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben entstehen, so dass das Defizitziel trotz der Sparmaßnahmen vermutlich verfehlt würde. Diese Politik wäre kontraproduktiv“⁶. Infolge des tendenziell rückläufigen Sozialprodukts besteht sogar die Gefahr einer wachsenden Neuverschuldungsquote. Eine wegen der Maastricht-Kriterien scheinbar unausweichliche rigorose Sparpolitik führt sich dann selbst ad absurdum.

Antizyklische Defizite finanzieren sich selbst

Auch wenn die automatischen Stabilisatoren nicht durch eine Parallelpolitik außer Kraft gesetzt werden, gibt es keine Garantie dafür, daß die konjunkturelle Krise schnell überwunden werden kann. Eine im eigentlichen Wortsinne expansive Finanzpolitik, welche aktiv zur konjunkturellen Belebung beitragen will, muß allerdings in der Rezession bereit sein, über die konjunkturbedingte Verschuldung hinaus ein antizyklisches Defizit einzugehen. Dieses Defizit konsolidiert sich weitgehend von selbst, sofern der angestrebte Anstieg von Produktion und Beschäftigung zustande kommt und dem Staat daraus Mehreinnahmen und Ausgabenersparnisse entstehen. Eine antizyklische Finanzpolitik ist dann nicht nur aus stabilitätspolitischen Gründen angezeigt; sie kostet aufgrund ihrer Selbstfinanzierungseffekte auch weitaus weniger, als es zunächst den Anschein hat. Unter günstigen Bedingungen kann sogar eine Voll- und Überkonsolidierung antizyklischer Defizite und damit eine Entlastung der öffentlichen Haushalte eintreten⁷.

Voraussetzung für die beschäftigungspolitische und fiskalische Effizienz der Globalsteuerung ist die Vermeidung von Verdrängungseffekten im privaten Sektor. Die Staatsverschuldung kann über Zinssteigerungen die privaten Investitionen hemmen. Die Bedeutung derartiger Crowding-Out-Effekte ist jedoch bei Unterbeschäftigung relativ gering einzustufen. Sofern die Stückkosten stabil bleiben, wirkt der Nachfragezuwachs nicht inflationär, sondern setzt einen expansiven Multiplikator- und Akzeleratorprozeß in Gang, der mit Produktions- und Beschäftigungssteigerungen einhergeht. Es gibt für

⁶ Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2001, München 2001, S. 79.

⁷ Vgl. W. Scherf: Budgetmultiplikatoren, Eine Analyse der fiskalischen Wirkungen konjunkturbedingter und antizyklischer Defizite, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 200, 1985, S. 349 ff.

die Zentralbank keinen Grund, einen Aufschwung bei weitgehend stabilen Preisen durch höhere Zinsen zu behindern. Monetäre Grenzen kommen allenfalls durch eine Lohnpolitik ins Spiel, die auch in der Rezession Lohnerhöhungen über den Produktivitätsfortschritt hinaus durchsetzt und damit eine kosteninduzierte Inflation verursacht. Wenn die Zentralbank darauf mit einem restriktiven Kurs reagiert, kommt es zu konjunkturell unerwünschten Zinssteigerungen. Eine erfolgversprechende Globalsteuerung muß deshalb lohn- und geldpolitisch abgesichert werden⁸. Wenn dies gelingt, lassen sich Verdrängungseffekte jedoch weitgehend vermeiden.

Daher sollte ein antizyklisches Defizit auf keinen Fall rigoros abgelehnt werden. Es gibt immer wieder und immer noch Situationen, in denen ein aktives Handeln der Finanzpolitik erfolgversprechend erscheint. Nicht wenige prominente Ökonomen sehen in der derzeitigen konjunkturellen Lage durchaus Spielraum für „keynesianische“ Maßnahmen⁹. Es ist ja auch kaum einzusehen, warum das kreditfinanzierte Vorziehen ohnehin geplanter öffentlicher Investitionen oder Steuersenkungen einer rezessionsgeplagten Wirtschaft schaden sollte. Der Staat würde mit solchen Aktionen 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. Allerdings muß die Finanzpolitik diese Erwartungshaltung stützen, indem sie konjunkturelle Haushaltsentlastungen konsequent zum Abbau der Verschuldung einsetzt.

Wenn hier für die Option auf eine im Bedarfsfall aktive Finanzpolitik plädiert wird, geht es nicht um eine Feinsteuerung der Konjunktur, sondern um eine Verbesserung der makroökonomischen Rahmenbedingungen. „Ohne die richtigen, kurzfristigen makroökonomischen Begleitoperationen entstehen schmerzliche, dauerhafte Arbeitsmarktwirkungen. [...] Eine Konjunkturkrise setzt überproportional gering qualifiziertes Personal

⁸ Vgl. W. Scherf: Das Konzept eines Stabilitätspaktes – Abbau der Arbeitslosigkeit durch eine koordinierte Finanz-, Lohn- und Geldpolitik, in: G. Kleinhenz, G. Kühlewind (Hrsg.), Mehr Beschäftigung in Deutschland: Ordnungs- und wirtschaftspolitische Ansätze, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 224, Nürnberg 1999, S. 143 ff.

⁹ So schreibt Hans-Werner Sinn (Präsident des ifo Instituts): „Es ist nun auch die Zeit, das 1967 beschlossene Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, die Magna Charta der Stabilisierungspolitik, anzuwenden. Nach diesem Gesetz sind Bund und Länder verpflichtet, bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu berücksichtigen. Sie dürfen also ihre Politik nicht allein am Ziel einer möglichst raschen Budgetkonsolidierung ausrichten, denn das Gleichgewicht in der Wirtschaft rangiert nicht hinter dem Gleichgewicht in den Büchern der Finanzminister. Da heute das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ganz eindeutig durch einen Nachfragemangel gestört ist, sollten die Regierungen des Bundes und der Länder von den im Gesetz vorgesehenen Maßnahmen zur Nachfragebelebung Gebrauch machen. Dazu gehört die Gewährung einer Investitionsprämie von 7,5% für private Investoren und Gemeinden genauso wie die Absenkung der Einkommensteuer um bis zu 10%. Die Maßnahmen können von der Regierung durch einfache Rechtsverordnung sofort erlassen werden, denn sie sind für den Notfall konzipiert und sollen ein rasches Handeln ermöglichen. Der Notfall ist eingetreten“. H.-W. Sinn: Des Kanzlers ruhige Hand muss zupacken, in: Handelsblatt Nr. 213 vom 5.11.2001, S. 10.

frei. Humankapital wird dequalifiziert, der betroffene Arbeitnehmer demotiviert. Der Kapitalstock wird der niedrigeren Nachfrage angepaßt, bestenfalls wird arbeitssparend nachgerüstet. So entsteht Dauerarbeitslosigkeit, die Beschäftigungskrise verfestigt sich¹⁰. Die relativ hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland geht eben auch darauf zurück, daß die Makropolitik in den letzten beiden Rezessionen 1981 und 1993 prozyklisch wirkte und damit eine ursprünglich konjunkturelle in eine strukturelle Arbeitslosigkeit transformierte (Hysteresiseffekt)¹¹. Das Beispiel USA zeigt gerade im Vergleich dazu, wie erfolgreich eine gemäßigt keynesianische Strategie sein kann. Zu Beginn der neunziger Jahre war die Finanzpolitik dort bereit, die automatischen Stabilisatoren bei schwacher Konjunktur uneingeschränkt wirken zu lassen. Im nachfolgenden Aufschwung wurde die finanzpolitische Konsolidierung vorangetrieben, und derzeit versucht die US-Regierung, die konjunkturelle Erholung mit Steuersenkungen und Ausgabenprogrammen zu beschleunigen. Etwas mehr amerikanischer Pragmatismus könnte der Wirtschafts- und Finanzpolitik auch hierzulande nicht schaden.

Strukturelle Verschuldung begrenzen

Eine diskretionär-antizyklische Finanzpolitik ist im übrigen nicht mit einer Abkehr vom Prinzip des Budgetausgleichs verbunden. Dieser soll zwar nicht mehr jährlich, wohl aber über den Konjunkturzyklus hinweg erfolgen. Eine konsequente Globalsteuerung stellt bei ausgeglichener Wirtschaftslage sogar deutlich höhere Anforderungen an die Haushaltsdisziplin als die Maastricht-Kriterien. Zulässig sind keine Defizite in Höhe von 3 Prozentpunkten 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 der Rezession nicht zu schnell an die Maastricht-Grenzen stößt.

Damit wird klar, was nachhaltige Konsolidierung bedeutet. Der Staat muß wissen, welche öffentlichen Ausgaben auf Dauer erforderlich und finanzierbar sind. Dazu bedarf es einer soliden mittelfristigen Finanzplanung inklusive der erforderlichen Maßnahmen zur Rückführung der strukturellen Defizite. Strukturprobleme rechtfertigen aber kein konjunkturpolitisches Fehlverhalten. Daher sind konjunkturell und konjunkturpolitisch bedingte Abweichungen der Einnahmen von den geplanten Ausgaben in guten (Budgetüberschüsse) wie in schlechten Zeiten (Budgetdefizite) hinzunehmen. Derartige Abweichungen gleichen sich über den Konjunkturzyklus hinweg annähernd aus. Sie geben daher auch keinen Anlaß zu finanzpolitischen Panikreaktionen. Um dies zu erkennen, be-

¹⁰ K. F. Zimmermann: Die globale Krise und der Arbeitsmarkt, in: IZA Compact 2/2001, S. 10.

¹¹ Vgl. ifo Institut, a.a.O., S. 83.

darf es allerdings einer klaren finanzpolitischen Konzeption. Dafür stellt das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz eine ausgezeichnete Grundlage bereit, die nur genutzt werden müßte.

Gemessen an den fundamentalen Defekten der derzeit betriebenen und in Aussicht gestellten Finanzpolitik spielen die wechselseitigen politischen Schuldzuweisungen für den Anstieg der Budgetdefizite nur eine prominente Nebenrolle. Natürlich hat der Bundesfinanzminister sehr schnell die Verschuldung von Ländern und Gemeinden als Hauptproblem identifiziert und damit das Schwarze-Peter-Spiel eröffnet. Die Ursachen dieser Verschuldung liegen aber keineswegs allein bei den betreffenden Gebietskörperschaften. Vielmehr gehen sie primär auf die schlechte Konjunkturlage, aber auch auf die vom Bund initiierte Unternehmenssteuerreform zurück. Übrigens: Wer den Gemeinden eine Reform der äußerst konjunkturanfälligen Gewerbesteuer vorenthält, darf sich über höhere Schulden und vor allem über rückläufige öffentliche Investitionen in der Rezession nicht wundern.

Dennoch ist ein „nationaler Stabilitätspakt“ erforderlich, allerdings in ganz anderem Sinne als derzeit gedacht. Der Stabilitätspakt darf keine konjunkturell fehlplazierten Sparprogramme organisieren, sondern muß die Neuverschuldung aller Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen so koordinieren, daß insgesamt eine antizyklische Budgetpolitik zustande kommt. Darüber hinaus kommt man aus politischen Gründen aber auch nicht daran vorbei, die Einhaltung der Maastricht-Kriterien auf Dauer zu gewährleisten.

Beides ließe sich wesentlich leichter miteinander vereinbaren, wenn die 3%-Regel für die Neuverschuldung modifiziert würde. Hilfreich wäre bereits eine Bezugnahme auf das Produktionspotential anstelle des Bruttoinlandsprodukts. Damit könnte man zumindest verhindern, daß eine Unterauslastung des Potentials eine absolut rückläufige Verschuldung erzwingt. Darüber hinaus muß jedes Land Vorsorge dafür treffen, daß in der Rezession ein Spielraum für zusätzliche konjunkturbedingte und antizyklische Defizite verbleibt. Daher darf die 3%-Grenze in Normalsituationen nicht ausgeschöpft werden¹². Um dies zu gewährleisten, sollte Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG etwa folgendermaßen geändert werden: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen 0,5% des Produktionspotentials nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirt-

¹² Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, Bonn 1994, S. 21. Die EU-Kommission empfiehlt für die meisten Länder strukturell nahezu ausgeglichene Haushalte, „da auf diese Weise Vorsorge für Haushaltsrisiken in Verbindung mit Konjunkturabschwüngen sowie für unerwartete Haushaltsentwicklungen getroffen würde“. Mitteilungen der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Öffentliche Finanzen in der WWU – 2001, KOM(2001) 355, S. 5. „Richtig verstanden ist der Stabilitätspakt also kein reiner ‚Konsolidierungspakt‘, sondern er gibt – in dem durch die Defizitobergrenze gesetzten Rahmen – den Mitgliedsländern die Möglichkeit zur Konjunkturstabilisierung“. Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, a.a.O., S. 79. Daß eine Vorsorge für konjunkturelle Risiken allerdings nicht in der Rezession getroffen werden kann, wird von der EU-Kommission offensichtlich übersehen.

schaftlichen Gleichgewichts und zur Sicherung der Elastizität der Haushaltsführung im Falle eines außergewöhnlichen und unvorhergesehenen Finanzbedarfs¹³. Damit würde die Investitionsklausel entfallen, die unabhängig von der konjunkturellen Situation eine Neuverschuldung ermöglicht, sofern damit öffentliche Investitionen finanziert werden.

Die weitgehende Begrenzung der Neuverschuldung auf Rezessionsphasen gewährleistet allerdings noch nicht, daß die Gebietskörperschaften diesen Spielraum auch nutzen, wenn es die Konjunkturlage erfordert. Die einzelnen Gebietskörperschaften orientieren sich nicht an den gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen ihres Handelns. Bund und Länder sind unter fiskalischen Aspekten an einer antizyklischen Politik nicht ohne weiteres interessiert, denn sie müssen für den jeweiligen Schuldendienst allein aufkommen, auch wenn der Gesamtstaat aufgrund hoher Selbstfinanzierungseffekte netto nicht belastet oder sogar entlastet wird.

Ein nationaler Stabilisierungsfonds

Daher muß eine Lösung gefunden werden, bei der das gesamtwirtschaftlich richtige Verhalten im Interesse der einzelnen Gebietskörperschaften liegt. Denkbar wäre die Schaffung eines nationalen „Stabilisierungsfonds“, über den die antizyklische und zumindest ein Teil der konjunkturbedingten Verschuldung abgewickelt wird¹⁴. Der Grundgedanke eines solchen Fonds besteht darin, Kreditaufnahme und Schuldendienst von der nachfragewirksamen Mittelverwendung zu trennen. Der Stabilisierungsfonds nimmt die erforderlichen Kredite am Kapitalmarkt auf und stellt sie den einzelnen Gebietskörperschaften zinslos oder zinsgünstig zur Verfügung. Die Zinskosten des Fonds werden aus einem prozentual gleichen Abzug vom Steueraufkommen der Gebietskörperschaften (vor Finanzausgleich) finanziert.

Da sie sich ohnehin an der Finanzierung beteiligen müssen, haben alle Gebietskörperschaften ein Interesse an der Zuteilung der Kredite. Um den stabilitätspolitisch erwünschten Mitteleinsatz zu gewährleisten, muß bei der Kreditvergabe darauf geachtet werden, daß keine Mitnahmeeffekte eintreten. Daher dürfen nur solche Gebietskörperschaften Kredite erhalten, die in Relation zum Vorjahr ihre Ausgaben real aufrechterhalten oder erhöhen wollen. Das Volumen der Kredite sollte sich jeweils am Umfang der Mehrausgaben und der Mindereinnahmen in Relation zum Vorjahr orientieren. Falls bei Erfüllung der genannten Voraussetzungen Kreditangebot und -nachfrage nicht übereinstimmen, kann der Fonds durch Variation des Zinssatzes eine Anpassung herbeiführen. Gebietskörperschaften, die Kredite in Anspruch nehmen, müssen sich verpflichten, diese auf Verlangen des Fonds abzulösen, wenn sich die Wirtschaft einer Normallage

¹³ Der genannte Prozentsatz ist beispielhaft, aber nicht zufällig gewählt. Die EU-Kommission hält eine Defizitquote von 0,5% für akzeptabel: „In light of measurement uncertainties, a margin of 0.5% of GDP below target could be allowed for when assessing compliance with the ‚close to balance or in surplus‘ rule“. Public Finances in EMU – 2001, in: European Economy, No.3/2001, S. 39.

¹⁴ Die Idee stammt von A. Oberhauser: Das Schuldenparadox, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 200, 1985, S. 346 ff.

annähert. Der Zinsvorteil wird dadurch in Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung begrenzt.

Das gesamte Kreditvolumen, das der Fonds in der Rezession aufzunehmen hat, muß sich einerseits an den konjunkturbedingten Haushaltslücken, andererseits an den erwünschten expansiven Impulsen orientieren. Das konjunkturbedingte Defizit ergibt sich aus der Konjunkturreagibilität der öffentlichen Haushalte und der Produktionslücke, d.h. der Differenz zwischen Produktionspotential und tatsächlichem Sozialprodukt¹⁵. Entsprechende Berechnungen werden vom Sachverständigenrat und den Konjunkturforschungsinstituten regelmäßig vorgenommen, so daß der Spielraum für eine politisch willkürliche Festlegung gering sein dürfte. Das konjunkturbedingte Defizit ist nicht nur zulässig, sondern stellt eine Untergrenze der ökonomisch rationalen Verschuldung dar, die der Staat in der Rezession keinesfalls unterschreiten sollte.

Größere Schwierigkeiten bereitet das antizyklische Defizit. Seine Abgrenzung verlangt ein Maß für die Veränderungen des realen Sozialprodukts, die von den expansiven Impulsen ausgehen. Bei gegebener Produktionslücke, die durch die Fiskalpolitik geschlossen werden soll, hängt die erforderliche Höhe der antizyklischen Verschuldung von der Höhe der Multiplikator- und Akzeleratoreffekte ab: Wenn der Staat bei Unterbeschäftigung besonders nachfragewirksame Maßnahmen ergreift, kann er mit relativ geringen Budgetdefiziten auskommen¹⁶. Da die konjunkturgerechte Höhe der antizyklischen Verschuldung nicht eindeutig zu bestimmen ist, müßte dem Stabilisierungsfonds ein begrenzter Ermessensspielraum eingeräumt werden. Die Kreditaufnahme sollte aber nur statthaft sein, wenn damit Maßnahmen finanziert werden, die auf eine Verbesserung der konjunkturellen Lage zielen. Der Fonds sollte verpflichtet werden, diese Maßnahmen gesondert auszuweisen und ihre Vereinbarkeit mit der Konjunkturlage eingehend zu begründen¹⁷.

¹⁵ Die Veränderung der staatlichen Defizitquote als Folge einer Veränderung der Produktionslücke um einen Prozentpunkt wird für Deutschland auf 0,4 bis 0,5 Prozentpunkte geschätzt. Vgl. ifo Institut für Wirtschaftsforschung, a.a.O., S. 42. Bei einem strukturellen Defizit von Null wird eine Defizitquote von 3% erreicht, wenn die Produktionslücke auf 6% steigt. Schon die konjunkturbedingten Defizite können also in einer stärkeren Rezession die 3%-Regel verletzen. Für einen antizyklischen Einsatz der Staatsverschuldung verbleibt dann kein oder nur noch ein sehr geringer Spielraum. Dies zeigt noch einmal die Problematik einer auf das Bruttoinlandsprodukt bezogenen, nicht konjunkturbereinigten Schuldengrenze.

¹⁶ Vgl. W. Scherf: Politische Ursachen und Möglichkeiten einer konstitutionellen Begrenzung der staatlichen Neuverschuldung, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Heft 3/1996, S. 381. Der Staat sollte daher bei der Auswahl der Maßnahmen auf hohe Primäreffekte achten. Beispielsweise können mit Investitionsprämien Primäreffekte erzielt werden, die ein Vielfaches des staatlichen Mitteleinsatzes betragen, wenn es gelingt, die Förderung auf zusätzliche Investitionen zu begrenzen.

¹⁷ In den für die Entscheidungen des Stabilisierungsfonds verantwortlichen Gremien sollten Vertreter unabhängiger, mit der Konjunkturforschung vertrauter Institutionen mitwirken. Dazu zählen im wesentlichen der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die Wirtschaftsforschungsinstitute und die Bundesbank.

Aufteilung der Verschuldungsgrenzen

Der Stabilisierungsfonds dient in erster Linie dazu, einzel- und gesamtwirtschaftliche Rationalität in der Rezession in Übereinstimmung zu bringen. Damit wird ein antizyklisches Verhalten in dieser Konjunkturphase gefördert. Bei Normalauslastung des Produktionspotentials könnte der Fonds darüber hinaus den weitgehenden Verzicht auf eine Neuverschuldung für den gesamten Staatssektor erleichtern. Selbst eine globale Neuverschuldung von Null läßt Defizite einzelner Gebietskörperschaften zu, wenn andere Gebietskörperschaften Überschüsse aufweisen. Diese Überschüsse könnten über den Stabilisierungsfonds unter den an einer Verschuldung interessierten Gebietskörperschaften nach Zinsgebot versteigert werden¹⁸.

Aus der Kombination eines strukturell nahezu ausgeglichenen Gesamthaushalts und der Abwicklung der konjunkturellen Verschuldung über den Stabilisierungsfonds ergäbe sich automatisch eine bestimmte Aufteilung der zulässigen Neuverschuldung auf die einzelnen Gebietskörperschaften. Das Problem einer Zerlegung der Verschuldungsmöglichkeiten, das sich in einem föderativen Staat unabhängig von der Höhe der insgesamt zulässigen Neuverschuldung stellt, wäre dadurch implizit weitgehend gelöst: Bei Normalauslastung des Produktionspotentials dürfte eine Gebietskörperschaft nur über den Fonds auf eventuelle Überschüsse der anderen Gebietskörperschaften zurückgreifen. In der Rezession würde sich die Aufteilung der konjunkturbedingten und antizyklischen Defizite nach den genannten Kriterien der Kreditvergabe durch den Stabilisierungsfonds und der Bereitschaft der einzelnen Gebietskörperschaften zu einer antizyklischen Finanzpolitik bestimmen.

Allerdings ist kaum anzunehmen, daß sich Bund und Länder auf ein völliges Neuverschuldungsverbot in Normalsituationen verständigen werden. Wenn eine positive „Normalverschuldungsquote“ mit hinreichendem Sicherheitsabstand zur 3%-Grenze vereinbart wird, muß deren Verteilung gesondert geregelt werden¹⁹. Andernfalls besteht die Gefahr, daß einzelne Bundesländer einen Verstoß gegen die Maastricht-Kriterien verursachen können, den der Bund nach außen zu vertreten hat. Der einzig praktikable Weg besteht in der Aufteilung der Normalverschuldung nach Schlüsselgrößen. Dabei ist die vertikale Verteilung zwischen Bund und Ländern insgesamt sowie die horizontale Verteilung des Länderanteils auf die einzelnen Bundesländer festzulegen²⁰.

¹⁸ Die Revolvierung des jeweiligen Schuldenstandes bleibt davon unberührt. Sie kann weiterhin über den Kapitalmarkt erfolgen.

¹⁹ Jede Regelung der Verschuldungsmöglichkeiten beschränkt die durch Art. 109 Abs. 1 GG gewährleistete Haushaltsautonomie der Länder, so daß die Umsetzung der Verschuldungsgrenzen ohne eine Änderung der Verfassung nicht erreicht werden kann. Die Einführung eines Zuschlagsrechts bei der Einkommensteuer könnte den Autonomieverlust der Länder jedoch kompensieren. Die Länder dürften das Zuschlagsrecht in der Rezession kaum prozyklisch nutzen, da sie dann Kreditansprüche an den Stabilisierungsfonds verlieren.

²⁰ Die Verschuldung der Gemeinden muß analog geregelt werden. Die starken Unterschiede in den Beziehungen zwischen den Ländern und ihren Gemeinden sprechen dafür, diese Aufgabe den einzelnen Bundesländern zu übertragen.

Unproblematische Indikatoren für die Zerlegung der Verschuldung gibt es nicht. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat sich nach eingehender Diskussion alternativer Schlüsselgrößen dafür ausgesprochen, den Verschuldungsrahmen zwischen Bund und Ländern (inklusive Gemeinden) etwa im Verhältnis 50 : 50 aufzuteilen. Für die horizontale Aufteilung des Länderanteils will der Beirat die Einwohnerzahl zugrunde legen²¹. Da die indikatorgestützte Aufteilung des Verschuldungsrahmens nur die Normalverschuldung betrifft, scheint eine solche pragmatische Lösung vertretbar zu sein. Sie hätte den Vorteil, daß die Schlüsselgrößen einfach zu ermitteln und von den Gebietskörperschaften kaum zu beeinflussen sind. Sollten einzelne Länder ihren Verschuldungsspielraum nicht ausschöpfen, so könnte ihnen eventuell zugestimmt werden, die freien Rechte zeitlich befristet an andere Länder gegen Zahlung einer Prämie abzutreten.

Eine Verteilung nach der Einwohnerzahl würde von den Ländern mit bislang hoher Pro-Kopf-Verschuldung in Zukunft einen besonders zurückhaltenden Einsatz der Kreditfinanzierung verlangen²². Dies wäre mit Blick auf die langfristige Konsolidierung der Länderhaushalte kein Nachteil. Allerdings könnte man für eine Übergangszeit daran denken, die Anpassung durch einen kombinierten Schlüssel aus Schuldenstandsquote und Einwohnerzahl zu erleichtern. Das Gewicht der Schuldenstandsquote müßte dabei kontinuierlich sinken. Weitere Modifikationen sollten nicht vorgenommen werden, auch nicht für die ostdeutschen Länder, die weiterhin Infrastrukturdefizite aufweisen. Strukturelle (Nachhol-) Probleme sind nicht mithilfe einer für das einzelne Land fiskalisch und insgesamt stabilitätspolitisch untragbaren zusätzlichen Verschuldung zu lösen, zumal der Nutzen der Investitionen in Form höherer regionaler Wachstumsraten über den Finanzausgleich auch den übrigen Gebietskörperschaften zugute kommt.

Fazit

Der Verzicht auf rigorose Sparprogramme steht einer mittelfristigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht entgegen. Im Gegenteil: Die negativen Rückwirkungen einer solchen Politik gefährden ja gerade das Konsolidierungsziel. Die Glaubwürdigkeit einer Konsolidierungsstrategie nimmt auch nicht dadurch zu, daß der Finanzminister Ziele verkündet, die weder realistisch, noch ökonomisch sinnvoll sind. Eine solide Finanzpolitik muß dafür werben, daß die öffentlichen Haushalte nur so schnell, aber auch so konsequent konsolidiert werden, wie es die wirtschaftliche Entwicklung erlaubt. Eine

²¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 33 und S. 38. D. Vesper begründet die hälftige Aufteilung zwischen Bund und Ländern damit, daß sich die Relation der um innerstaatliche Transfers bereinigten Einnahmen von Bund und Ländern auf etwa 45 : 55 beläuft und der Bund außerdem die Defizite der Arbeitslosenversicherung übernehmen muß. Vgl. D. Vesper: Ein nationaler Stabilitätspakt – aber wie?, in: DIW-Wochenbericht 8/2002, S. 126.

²² Nach Berechnungen des DIW hätten nur Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen bei einer Verteilung nach Einwohnern einen merklich höheren Anteil als bei einer Verteilung nach dem Schuldenstand. Deutlich geringere Anteile würden die Stadtstaaten und das Saarland verzeichnen. Vgl. D. Vesper, a.a.O., S. 126.

vorübergehende konjunkturelle Verschuldung ist kein Abweichen vom Pfad der Tugend, sondern notwendige Voraussetzung für einen dauerhaften Konsolidierungserfolg. Aufgrund ihrer positiven Wirkungen auf das Sozialprodukt und ihrer Selbstfinanzierungseffekte stellen konjunkturelle Defizite auch keine Belastung zukünftiger Generationen dar.

Die institutionellen Voraussetzungen für eine auf Dauer tragfähige Schuldenpolitik ließen sich allerdings deutlich verbessern. Bund und Länder sollten eine möglichst geringe Normalverschuldung grundgesetzlich fixieren und damit auf neue strukturelle Defizite weitgehend verzichten. Der Abbau noch vorhandener struktureller Defizite kann aber nur schrittweise nach Maßgabe der konjunkturellen Entwicklung erfolgen. Bei der Durchführung der Stabilitätsprogramme ist daher auf ein konjunkturgerechtes Zusammenspiel von automatischen Stabilisatoren und diskretionärer Finanzpolitik zu achten. Der konjunkturpolitische Einsatz der Verschuldung würde von der Einführung eines Stabilisierungsfonds profitieren. Zwar beinhaltet schon das Stabilitätsgesetz eine Verpflichtung von Bund und Ländern zur Rücksichtnahme auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht, aber der Stabilisierungsfonds würde darüber hinaus gezielte Anreize für ein konjunkturgerechtes Verhalten der Gebietskörperschaften setzen.