



Wolfgang Scherf*

Konjunkturgerechte Schuldengrenzen für den Stabilitätspakt

Die Staatsverschuldung steigt in Deutschland aus vorwiegend konjunkturellen Gründen derzeit stark an. Eine konzeptionslose Finanzpolitik reagiert darauf mit kurzatmigen, der gesamtwirtschaftlichen Lage nicht angemessenen Sparprogrammen, die im Wesentlichen auf eine höhere Abgabenbelastung der Bürger hinauslaufen. Eine unrühmliche Rolle spielt in diesem Kontext der europäische »Stabilitätspakt«. Er erlaubt eine höhere Verschuldung, wenn das Sozialprodukt steigt, und begrenzt die Verschuldung ausgehend dann, wenn sich die Wirtschaft in einer Rezession befindet. Das verhindert momentan nicht nur eine aktive Konjunktursteuerung, sondern zwingt den Staat sogar zu einer rezessionsverschärfenden Parallelpolitik, die den Aufschwung und damit letzten Endes auch das Ziel der Haushaltskonsolidierung massiv gefährdet.

Drei Arten der Verschuldung

Das 3%-Kriterium für die staatliche Neuverschuldung steht einer rationalen Fiskalpolitik entgegen, weil es nicht zwischen »guten« und »schlechten« Schulden differenziert. Die Frage, ob eine bestimmte Verschuldung der jeweiligen wirtschaftlichen Lage angemessen ist, lässt sich nur beantworten, 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

* Prof. Dr. Wolfgang Scherf ist Inhaber der Professur für Volkswirtschaftslehre II (Öffentliche Finanzen) an der Universität Gießen.

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 die 3%-Regel verstoßen zu müssen. Freilich nützt es nichts, dem Staat dieses Fehlverhalten vorzuwerfen, wenn die Rezession bereits vor der Tür steht. Wenn man durch eine überhöhte Kreditaufnahme in der Hochkonjunktur den stabilitätspolitischen Pfad der Tugend verlassen hat, kann man durch eine zu geringe Kreditaufnahme in der Rezession nicht wieder dorthin zurückkehren.

Es stellt sich natürlich die Frage, weshalb die Finanzpolitik in der Vergangenheit keine hinreichende Vorsorge für Konjunkturkrisen getroffen hat. In Deutschland standen die Kosten der Einheit einer wesentlich schnelleren Konsolidierung der öffentlichen Haushalte entgegen. Man darf aber auch nicht übersehen, dass der europäische Stabilitätspakt den Ausnahmecharakter der Schuldengrenze nicht genügend deutlich macht. Zwar müssten ökonomisch rational handelnde Politiker einkalkulieren, dass die 3%-Regel nicht als Sockelverschuldung, sondern als Obergrenze für Krisenzeiten gedacht ist. Insbesondere vor Wahlen kann die politische Rationalität jedoch eine großzügigere Interpretation nahelegen (»3 Prozent sind 3 Prozent«). Der grundlegende Defekt des bisherigen Stabilitätspaktes besteht also darin, eine Neuverschuldung auch bei ausgeglichener Wirtschaftslage zuzulassen und damit einer Überschreitung der Schuldengrenze in Krisenzeiten Vorschub zu leisten.

In der prinzipiellen Ablehnung des strukturellen Defizits sind sich Ökonomen und Politiker heute 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.

Passive und aktive Stabilisierung

Das konjunkturbedingte Defizit ist in der Rezession zum einen erforderlich, um die staatliche Nachfrage bei rückläufigen (Steuer-) Einnahmen 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 angebotsorientierten Ökonomen weitgehend akzeptiert, nicht zuletzt deshalb, weil das Defizit im Aufschwung von selbst wieder entfällt und in der Hochkonjunktur durch einen konjunkturellen Überschuss abgelöst wird.

Die Bundesregierung ist momentan nicht bereit, die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen und die dazu erforderlichen konjunkturbedingten Defizite einzugehen. Ihre als Sparpolitik ausgegebene Steuererhöhungspolitik verschlechtert die Voraussetzungen für einen Aufschwung entscheidend, weil sie im Vergleich zur Strategie der passiven Stabilisierung die Gesamtnachfrage reduziert und die ohnehin pessimistischen Erwartungen der Wirtschaftssubjekte noch bestärkt. 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 tendenziell rückläufigen Wachstumsrate des Sozialprodukts provoziert eine solche Sparpolitik den Anstieg der Neuverschuldungsquote, der doch genau mit ihrer Hilfe verhindert werden soll – ein geradezu absurdes Ergebnis.

Auch wenn die automatischen Stabilisatoren nicht 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. 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, sofern der angestrebte Anstieg von Produktion und Beschäftigung zustande kommt und dem Staat daraus Mehreinnahmen und Ausgabensparnisse entstehen. Eine antizyklische Finanzpolitik ist dann nicht nur aus stabilitätspolitischen, sondern auch aus fiskalischen Gründen angezeigt. 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 Effizienz der Globalsteuerung ist die Vermeidung von Verdrängungseffekten im privaten Sektor. Oftmals wird befürchtet, 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 Gewerkschaften auch in der Rezession Lohnhöhungen über den Produktivitätsfortschritt hinaus durchsetzen, damit eine kosteninduzierte Inflation verursachen und eine restriktive Geldpolitik provozieren. Die Fiskalpolitik bedarf also der Absicherung durch eine stabilitätskonforme Lohnpolitik.

Unter dieser Voraussetzung sollte ein antizyklisches Defizit nicht von vornherein abgelehnt werden. Es ist kaum einzusehen, warum das kreditfinanzierte Vorziehen ohnehin geplanter öffentlicher Investitionen oder Steuersenkungen der Wirtschaft in der Rezession 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 unterstützen, indem sie konjunkturelle Haushaltsentlastungen konsequent zum Abbau der Verschuldung einsetzt.

Reform des Stabilitätspaktes

Selbst eine aktive antizyklische Finanzpolitik verlangt keine Abkehr vom Prinzip des Budgetausgleichs. 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 der Stabilitätspakt. Zulässig sind keine Defizite in Höhe von 3% 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 Schuldenobergrenze verstößt.

Nachhaltige Konsolidierung verlangt also mehr als kurzfristige Sparpolitik. Der Staat muss festlegen, welche öffent-

lichen Ausgaben auf Dauer erforderlich und finanzierbar sind. Dazu bedarf es einer soliden mittelfristigen Finanzplanung inklusive der erforderlichen Maßnahmen zur Rückführung des strukturellen Defizits. Strukturprobleme 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.

Vor diesem Hintergrund sollte der europäische Stabilitätspakt geändert werden. Eine Neuregelung muss die erforderliche konjunkturelle Flexibilität mit der Verpflichtung zur mittelfristigen Haushaltskonsolidierung verknüpfen. Hilfreich wäre bereits eine Orientierung der 3%-Regel am Produktionspotential anstelle des Bruttoinlandsprodukts. Damit könnte man zumindest verhindern, dass eine Unterauslastung des Potentials eine absolut rückläufige Verschuldung erzwingt. Darüber hinaus muss aber jedes Land Vorsorge dafür treffen, dass in der Rezession ein Spielraum für zusätzliche konjunkturbedingte und antizyklische Defizite verbleibt. Daher darf die potentialorientierte 3%-Grenze in Normalsituationen nicht ausgeschöpft werden.

Um dies zu gewährleisten, sollte der europäische Stabilitätspakt folgende Regel beinhalten: »Die Einnahmen aus Krediten dürfen 0,5% des Produktionspotentials der einzelnen Mitgliedstaaten in der Regel nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zur Sicherung der Elastizität der Haushaltsführung im Falle eines außergewöhnlichen und unvorhergesehenen Finanzbedarfs. In solchen Fällen darf die Neuverschuldung vorübergehend auf bis zu 3% des Produktionspotentials des betreffenden Mitgliedstaates ausgedehnt werden«. Eine solche Bestimmung ist allerdings nicht sofort umsetzbar, da einige Mitgliedstaaten, nicht zuletzt Deutschland, noch mit einer zu hohen strukturellen Verschuldung in die Rezession gehen. Aus diesem Grunde sollten ergänzende Übergangsbestimmungen festgelegt werden. Beispielsweise könnte man sich darauf verständigen, die Regel erst ab 2006 konsequent anzuwenden und momentan eine moderate Überschreitung der neuen potentialorientierten 3%-Grenze zu erlauben.

Eine solche Reform des Stabilitätspaktes muss angesichts der durch die Politik selbst geschaffenen Erwartungshaltung der Bürger nachvollziehbar vermittelt werden. Es darf in der Öffentlichkeit nicht der Eindruck entstehen, die Stabilitätskriterien würden bei erster Gelegenheit leichtfertig über Bord geworfen. Immerhin stellt die vorgeschlagene Festlegung auf das Ziel eines im mittelfristigen Durchschnitt ausgeglichenen Haushalts eine Verschärfung der bisherigen Regelung dar und müsste deshalb die Akzeptanz der Reform er-

höhen. Die Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik kann aber durch die Vereinbarung eines geeigneten Sanktionsmechanismus weiter gestärkt werden.

Die derzeit vorgesehene Androhung von Strafzahlungen ist durchaus zweckmäßig. Allerdings macht es keinen Sinn, ein Land zu belasten, das sich gerade in einer konjunkturell angespannten Haushaltslage befindet. Sanktionen müssen darauf gerichtet sein, den Abbau struktureller Defizite zu fördern, wenn Wirtschafts- und Haushaltslage dies ermöglichen. Daher sollten sich die EU-Mitgliedstaaten zu strukturellen Konsolidierungsprogrammen verpflichten, die in Kraft treten, sobald die Rezession überwunden und der normale Auslastungsgrad des Produktionspotentials erreicht ist. Da sich die betreffenden Länder dann in einer konjunkturellen Normalsituation befinden, können Geldstrafen im Falle einer Abweichung von den vereinbarten Konsolidierungsschritten ohne Schwierigkeiten verhängt werden.

Fazit

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. Die öffentlichen Haushalte können nur so schnell, müssen aber auch so konsequent konsolidiert werden, wie es die wirtschaftliche Entwicklung erlaubt. Eine vorübergehende konjunkturelle Verschuldung ist 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 Voraussetzungen für eine konjunkturgerechte und auf Dauer tragfähige Schuldenpolitik ließen sich deutlich verbessern. Ein neuer europäischer Stabilitätspakt sollte den Mitgliedstaaten den weitgehenden Verzicht auf strukturelle Defizite in Form einer geringen Normalverschuldung vorschreiben. Für konjunkturelle Defizite besteht dann in Zukunft ein größerer Spielraum, den man mit einer potentialorientierten 3%-Regel konkretisieren kann. Um einen konjunkturverträglichen Abbau noch vorhandener struktureller Defizite zu ermöglichen, dürfte die Neuregelung erst nach einem Übergangszeitraum voll greifen, in dem die Mitgliedstaaten jedoch dazu verpflichtet sein sollten, strukturelle Konsolidierungsfortschritte nachzuweisen.