



Wolfgang Scherf\*

## Finanzpolitik zwischen Wirtschaftskrise und Schuldenbremse

Angesichts der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise ist Konjunkturpolitik wieder gefragt. Der Staat soll den Absturz in eine tiefgreifende und langanhaltende Rezession aufhalten und einem Aufschwung den Weg bereiten. Andererseits schrecken die damit verbundenen Staatsdefizite. Sie scheinen die Einhaltung der gerade erst im Grundgesetz festgelegten *Schuldenbremse* zu gefährden. Aus der Perspektive einer richtig verstandenen antizyklischen Finanzpolitik ist der momentan expansive Kurs allerdings durchaus mit dem Ziel der mittelfristigen Haushaltskonsolidierung vereinbar.

### Konjunkturbedingte, antizyklische und strukturelle Defizite

Antizyklische Finanzpolitik umfasst zwei Komponenten, die oftmals nicht exakt auseinandergehalten werden. (1) Die *passive Stabilisierung* setzt auf die automatischen Stabilisatoren. Sie wirken, wenn der Staat in der Rezession seine Ausgaben für Güter und Dienste relativ zum Produktionspotential aufrechterhält und die konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben in den öffentlichen Haushalten (inklusive der Sozialversicherungen) in Kauf nimmt. Passive Stabilisierung erfordert also die Akzeptanz *konjunkturbedingter* Defizite. (2) Die automatischen Stabilisatoren bremsen den Abschwung, führen die Wirtschaft aber nicht zur Normalauslastung zurück. Hierzu bedarf es zusätzlich einer *aktiven Stabilisierung* mittels expansiv wirkender Ausgabenerhöhungen oder Steuersenkungen. Der Staat legt also Konjunkturprogramme auf, deren Finanzierung zunächst einen wei-

teren Einsatz der Staatsverschuldung, ein *deficit spending*, erfordert.

Die entsprechenden Haushaltsfehlbeträge sind Teil der konjunkturellen Verschuldung, werden aber zur korrekten Unterscheidung vom konjunkturbedingten Defizit als *antizyklisches* Defizit bezeichnet. Dieser Begriff macht deutlich, dass der Staat über die automatischen Stabilisatoren hinaus auf eine Erhöhung der staatlichen Nachfrage relativ zum Produktionspotential sowie auf eine Anregung der privaten Konsum- und Investitionsnachfrage hinwirkt. Da die Notwendigkeit antizyklischer Defizite bei Normalauslastung der Produktionskapazitäten entfällt, stehen sie prinzipiell genauso wenig im Widerspruch zu einem zyklischen Budgetausgleich wie die konjunkturbedingten Defizite.

Der konjunkturelle Charakter kreditfinanzierter stabilitätspolitischer Maßnahmen wird freilich nicht mehr richtig gesehen, wenn man nur zwei Defizitkomponenten – das konjunkturbedingte und das *strukturelle* Defizit – unterscheidet. Dieser Fehler prägt die Debatte über die Staatsverschuldung seit langem und ist mit verantwortlich für die Geringschätzung der Erfolgsaussichten einer aktiven Stabilitätspolitik. Selbst die Wirtschaftsforschungsinstitute verwechseln antizyklische mit strukturellen Defiziten: »Zwar ist ein großer Teil der Budgetdefizite durch die tiefe Rezession bedingt, doch ist auch der strukturelle Fehlbetrag recht hoch, nicht zuletzt wegen der teilweise sehr umfangreichen Konjunkturprogramme« (Gemeinschaftsdiagnose 2009-01, S. 74). Diese Einschätzung trifft nicht zu. Das strukturelle Defizit umfasst nur den überkonjunkturellen Teil der Neuverschuldung, der auch bei Normalauslastung vorliegen würde, aber nicht die Kreditaufnahme für zeitlich begrenzte antizyklische Maßnahmen. Das so verstandene strukturelle Defizit gilt allgemein als konsolidierungsbedürftig, was aber nicht heißt, dass es ohne Rücksicht auf die Konjunkturlage abgebaut werden kann.

Die Einrechnung der auf Konjunkturprogramme zurückgehenden Verschuldung in das strukturelle Defizit hat fatale Konsequenzen. Zum einen wird der Konsolidierungsbedarf hierdurch zu hoch ausgewiesen, zum anderen wird der Blick für die erheblichen Selbstfinanzierungseffekte antizyklischer Finanzpolitik verstellt. Daraus resultiert generell die Tendenz, die Erfolgsaussichten der Konjunkturpolitik zu unterschätzen und ihre Kosten zu überschätzen. In der Folge wird viel zu früh die Forderung laut, endlich auf die Schuldenbremse zu treten, um die staatliche Handlungsfähigkeit wieder herzustellen und zukünftigen Generationen unzumutbare Lasten zu ersparen. Solche Argumente finden in Politik und Medien großen Zuspruch, gehen aber an den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhängen vorbei.

\* Prof. Dr. Wolfgang Scherf ist Inhaber der Professur für Öffentliche Finanzen an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

### Selbstfinanzierungseffekte einer antizyklischen Finanzpolitik

Die aktive Stabilisierung mittels kreditfinanzierter antizyklischer Maßnahmen ist vor dem Hintergrund der automatischen Stabilisatoren und der bereits existierenden konjunkturbedingten und eventuell auch strukturellen Defizite zu sehen. Die passive Stabilisierung begrenzt die negativen Einkommens- und Beschäftigungseffekte eines Nachfrageausfalls im privaten Sektor, weil der Staat nicht selbst durch Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen zur Unterauslastung des Produktionspotentials beiträgt. Der Stabilisierungsbeitrag des konjunkturbedingten Defizits besteht in dem höheren Niveau von Produktion und Beschäftigung im Vergleich zu einer *Parallelpolitik*.

Die passive Stabilisierung bildet die Basis für weitergehende Bemühungen. Antizyklische Politik will zudem durch diskretionäre Maßnahmen expansive Impulse setzen und aktiv zur konjunkturellen Erholung beitragen. Der Staat muss dann seine Ausgaben für Güter und Dienste relativ zum Produktionspotential erhöhen, über Steuersenkungen und andere Fördermaßnahmen die private Nachfrage anregen und zunächst ein zusätzliches antizyklisches Defizit eingehen. Alle hieraus resultierenden Einkommens- und Beschäftigungseffekte sowie die Rückwirkungen auf die öffentlichen Haushalte sind den Kosten der aktiven Stabilisierung gegenüberzustellen, wenn man deren Gesamtwirkung zutreffend beurteilen will.

Dieser zentrale Aspekt bedarf der Erläuterung. In der Rezession unterschreitet das tatsächliche Sozialprodukt das Produktionspotential, und der öffentliche Haushalt ist schon im Minus. Der Staat versucht nun, die Outputlücke mittels expansiver Konjunkturprogramme zu schließen, z.B. durch vorgezogene und vermehrte öffentliche Investitionen. Die Mehrausgaben erfordern zunächst ein antizyklisches Defizit in gleicher Höhe. Im hierdurch angestoßenen Multiplikatorprozess kommt es jedoch zu einem Anstieg des Sozialprodukts. Daraus resultieren Mehreinnahmen und Ausgabensparnisse des Staates, die das antizyklische Defizit wieder reduzieren.

Sowohl die ursprüngliche Erhöhung, als auch die spätere Verminderung der Neuverschuldung sind Folgen der antizyklischen Finanzpolitik. Daher müssen beide Effekte dem antizyklischen Defizit zugerechnet werden. Man darf einen finanzpolitisch induzierten Aufschwung also nicht von seinen Ursachen separieren, d.h. die Verbesserung der Haushaltslage im Aufschwung darf nicht als Abbau des konjunkturbedingten Defizits interpretiert und die antizyklische Verschuldung, die den Prozess in Gang gesetzt hat, kurzerhand dem strukturellen Defizit zugeschlagen werden.

Im Zuge eines finanzpolitisch bedingten Aufschwungs kann der Staat bezogen auf das antizyklische Defizit erhebliche Selbstfinanzierungseffekte erwarten. Bei hinreichend großem Multiplikator ist sogar eine Selbst- und Überkonsolidierung möglich. In Deutschland genügt bei einer Abgabenquote von rund 40% ein Multiplikator von etwa 2, um dem Staat Mehreinnahmen und Ausgabensparnisse zu verschaffen, die der anfänglichen antizyklischen Verschuldung entsprechen oder sogar darüber hinausgehen. Ein solches Schuldenparadox ist also keineswegs illusorisch. Es kommt allerdings darauf an, die antizyklischen Maßnahmen so auszuwählen und zu gestalten, dass die für eine Selbstkonsolidierung erforderliche Nachfragewirksamkeit praktisch erreicht wird.

Entscheidend sind in diesem Kontext die Primäreffekte der eingesetzten Instrumente. Öffentliche Investitionen schneiden diesbezüglich ordentlich ab, denn sie werden, abgesehen von eventuell erforderlichen Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken, in voller Höhe nachfragewirksam. Das unterscheidet sie von einfachen Steuersenkungen, die das verfügbare Einkommen erhöhen und nur nach Maßgabe der Konsumquote der Steuerpflichtigen zu Mehrausgaben führen. Noch besser geeignet sind freilich Instrumente, bei denen schon in der ersten Runde der staatliche Mitteleinsatz durch private Zusatzausgaben verstärkt wird. Das gilt beispielsweise für Investitionsprämien oder Abschreibungserleichterungen, wenn diese auf zusätzliche Investitionen konzentriert werden, aber auch für die Förderung der Sanierung und Modernisierung von Altbauten, die zudem vorwiegend der heimischen mittelständischen Wirtschaft zugute kommt.

### Antizyklische Finanzpolitik und Abbau struktureller Defizite

Strukturelle Defizite, die auch in einer normal ausgelasteten Wirtschaft vorhanden wären, gelten als schädlich und konsolidierungsbedürftig. Das ist insoweit verständlich, als eine Neuverschuldung bei Vollbeschäftigung inflationär wirkt und daher gegen das Ziel der Preisniveaustabilität verstößt. Der Inflationsimpuls provoziert zudem einen Konflikt mit der Geldpolitik, der über Zinssteigerungen eine Verdrängung privater Investitionen herbeiführen und das Wachstum beeinträchtigen kann. Die problematischen Wirkungen ergeben sich allerdings nur, wenn keine freien Produktionskapazitäten vorliegen, und sie konzentrieren sich auf die Periode der Kreditaufnahme. Eine Korrektur durch diskretionären Abbau struktureller Defizite in späteren Perioden ist jedoch nicht unabhängig von der dann herrschenden Konjunkturlage Erfolg versprechend.

Der Grund liegt darin, dass das Schuldenparadox in der Rezession auch umgekehrt gilt. Daran scheitert der Versuch einer vorzeitigen Konsolidierung in der Krise. Sparpolitik via Ausgabenkürzung oder Steuererhöhung bleibt nicht folgenlos, sondern verschärft die Rezession auch dann, wenn sie nur das strukturelle Defizit treffen soll. Die Gesamtnachfrage wird geschwächt und ein negativer Multiplikatorprozess ausgelöst, in dessen Verlauf Sozialprodukt und Beschäftigung weiter sinken. Die Folge ist ein erneuter Rückgang der konjunkturabhängigen Einnahmen und ein Anstieg der entsprechenden Ausgaben. Der Staat reißt durch den Nachfrageausfall die Haushaltslöcher wieder auf, die er mittels reduzierter Ausgaben schließen wollte, so dass der Konsolidierungsversuch misslingt.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich wichtige Konsequenzen für die Stabilitätspolitik. Die verschiedenen Defizitarten bauen aufeinander auf. Somit setzt die passive und aktive Stabilisierung die vorläufige Akzeptanz struktureller Defizite voraus. Der Versuch einer Konsolidierung in der Rezession wirkt wie eine Parallelpolitik. Passive Stabilisierung und Abbau des strukturellen Defizits sind daher unvereinbar. Man kann nicht für automatische Stabilisatoren, also gegen eine Parallelpolitik, eintreten, und zugleich die Konsolidierung des strukturellen Defizits, also das Gegenteil, fordern. Erst recht schließen sich Haushaltskonsolidierung und aktive Stabilitätspolitik mittels antizyklischer Defizite aus. Ohne die bereits vorhandenen strukturellen und konjunkturbedingten Ausgangsdefizite in Kauf zu nehmen, lässt sich keine expansive Finanzpolitik betreiben.

Dieser Sachverhalt findet zu wenig Beachtung. Analysen der Fiskalpolitik betreffen regelmäßig nur die antizyklische Verschuldung, die aber nicht so genannt wird. Auf die übrigen Defizitkomponenten wird kaum eingegangen. Die mangelhafte Differenzierung zwischen den drei Defizitarten steht einer rationalen Finanzpolitik entgegen. Sie sorgt auch dafür, dass die gerade beschlossene Schuldenbremse mit den stabilitätspolitischen Erfordernissen nicht ohne weiteres vereinbar ist.

### Die Problematik der Schuldenbremse

Die Schuldenbremse ist in Art. 109 (3) GG geregelt. Danach sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Der Bund darf sich in »normalen« Zeiten mit 0,35% des Bruttoinlandsprodukts verschulden, während die Länder keinen solchen Spielraum haben. Bund und Länder können Regelungen zur symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung vorsehen. Hinsichtlich dieser Aus-

nahmeklausel präzisiert Art 115 (2) GG, dass Abweichungen von der zulässigen Kreditaufnahme auf einem Kontrollkonto zu erfassen und konjunkturgerecht zurückzuführen sind, wenn sie 1,5% des Bruttoinlandsprodukts überschreiten.

Die Schuldenbremse intendiert einen Budgetausgleich über den Konjunkturzyklus hinweg, erlaubt aber kurzfristige Abweichungen. In einer Rezession sind Defizite zulässig, doch müssen sie in besseren Zeiten ausgeglichen werden. Das ist grundsätzlich zu begrüßen und entspricht der Konzeption einer antizyklischen Politik. Allerdings hängt das Ausmaß der konjunkturbedingten und antizyklischen Defizite, die zur Überwindung einer Wirtschaftskrise erforderlich sind, von der Länge und Tiefe der Rezession ab. Dies berücksichtigt die Schuldenbremse nicht. Vielmehr verlangt sie eine symmetrische Vorgehensweise bei Abweichungen und limitiert diese auch noch auf 1,5% des Bruttoinlandsprodukts. Das engt den Spielraum der Konjunkturpolitik allzu stark ein.

Wenn die Rezessionsphasen länger anhalten und kräftiger ausfallen als die Boomphasen, gibt es keine volle Symmetrie der konjunkturbedingten und antizyklischen Defizite und Überschüsse. Auf dem Kontrollkonto bleiben dann Defizite bestehen, die womöglich nie, jedenfalls nicht kurzfristig »konjunkturgerecht« zurückzuführen sind. Zudem ist nicht zu erwarten, dass Defizite bis 1,5% des Bruttoinlandsprodukts zur Stabilisierung ausreichen. Diese Marge wird schon bei kleineren Rezessionen und rein passiver Stabilisierung leicht überschritten. Das Bemühen, sie dennoch einzuhalten, erzwingt eine prozyklische Sparpolitik, obwohl in der gegebenen Lage das Gegenteil konjunkturpolitisch richtig wäre.

Hinzu kommt, dass die Schuldenbremse das Problem der Rückführung vorhandener struktureller Defizite nicht befriedigend regelt. Diese Defizite können nicht in der Rezession, sondern erst nach Rückkehr zur Vollbeschäftigung abgebaut werden. Wann eine solche Situation gegeben ist und wie lange sie anhält, entscheidet über die Konsolidierungsmöglichkeiten, nicht ein politisch gewünschter fixer Zeitplan. Daher kann man nur hoffen, dass die Schuldenbremse in der finanzpolitischen Praxis hinreichend flexibel und unter Betonung des Wortes »konjunkturgerecht« gehandhabt wird. Ansonsten wird sie zu einem Hemmschuh der wirtschaftlichen Entwicklung, ohne den gewünschten Defizitabbau wirklich zu befördern.

### Fazit

Die Selbstfinanzierungseffekte einer geschickt gestalteten antizyklischen Finanzpolitik erleichtern die Haushalts-

konsolidierung. Dahinter steckt die Binsenweisheit, dass nichts den Staatshaushalt so stark entlastet wie ein hohes wirtschaftliches Wachstum. Allerdings fällt Wachstum in der Wirtschaftskrise nicht vom Himmel, sondern muss durch aktive Politik erst stimuliert werden. Die vorübergehend notwendigen zusätzlichen Defizite sind also Voraussetzung für eine nachfolgende wirtschaftliche und fiskalische Erholung. Der vorzeitige Tritt auf die Schuldenbremse gefährdet beides. Daher ist eine konjunkturpolitisch flexible Auslegung der prinzipiell sinnvollen, aber viel zu rigide konzipierten neuen Schuldengrenze zu empfehlen.