

Warum Konjunkturprogramme?

Beginnend mit dem letzten Quartal des Jahres 2008 wurde vom HWWI wie auch von anderen Instituten angesichts der sich immer deutlicher abzeichnenden Tiefe der Rezession eine expansive Fiskalpolitik gefordert. In weiten Teilen der Öffentlichkeit ist dies als ein Paradigmenwechsel wahrgenommen worden. Tatsächlich hat sich aber ein Wechsel der volkswirtschaftlichen Herausforderungen ergeben, der zu veränderten wirtschaftspolitischen Empfehlungen geführt hat. In den letzten Jahrzehnten hat es praktisch keine Situation gegeben, in der Fiskalpolitik ein geeignetes Mittel gewesen wäre. Was ist derzeit anders – warum also jetzt Fiskalpolitik?

Geld- und Fiskalpolitik beeinflussen die Nachfrage und sind deshalb in erster Linie geeignet, Schocks, die die gesamtwirtschaftliche Güternachfrage betreffen, zu bekämpfen. Beide Instrumente wirken aber erst mit Verzögerungen. Deshalb sollte eine aktive Konjunkturpolitik auf massive Schocks mit einer länger andauernden Wirkung beschränkt bleiben. Reagiert die Politik schon auf kleine Schocks, besteht die Gefahr, dass die Wirkung der Politikmaßnahme erst eintritt, wenn sie nicht mehr notwendig ist, und wirkt dann schlimmstenfalls sogar kontraproduktiv. Die großen Schocks der letzten Jahrzehnte waren der Anstieg des Ölpreises in den 70er Jahren, der Anstieg der Zahl der Erwerbspersonen in den 80er Jahren und die deutsche Wiedervereinigung zu Beginn der 90er Jahre. Dies waren durchgehend Angebotsschocks, die sich nicht mit dem Mittel der Nachfragepolitik bekämpfen ließen. Dies ist in der aktuellen Lage anders, da die Krise das Resultat einer großen weltweiten Verunsicherung und einer zurückhaltenden Nachfrage ist.

In der Regel sollte die gesamtwirtschaftliche Nachfrage – sofern dies notwendig ist – über die Geldpolitik stabilisiert werden. Eine expansive Geldpolitik wirkt über den Zins auf die Investitionen und über die Wechselkurse auf den Außenhandel. Bei sinkendem Zins steigt nicht nur die private Nachfrage, sondern auch der Kapitalstock und das Produktionspotenzial. Es ist aber fraglich, inwieweit die Geldpolitik im Moment in der Lage ist, die konjunkturelle Entwicklung zu stabilisieren. Vor allem ist unklar, ob eine expansive Geldpolitik derzeit die Kreditzinsen absenken kann. Selbst wenn die Kreditzinsen sinken, besteht die Gefahr, dass aufgrund von Kreditrestriktionen Kredite teilweise nicht vergeben werden, weil die Banken Risiken vermeiden. Und schließlich bleibt noch die Frage, ob sinkende Zinsen in Zeiten von pessimistischen Absatzerwartungen überhaupt zu steigenden Investitionen führen würden. Das heißt aber, dass der Attentismus der Wirtschaftsakteure die sonst stimulierende Wirkung der Geldpolitik derzeit beschränkt. Da hilft es auch nicht, dass der Spielraum der Geldpolitik zum einen durch zurückgehende Energie- und Rohstoffpreise zum anderen durch die moderate Lohnpolitik zuletzt erweitert wurde. Deshalb muss derzeit die Fiskalpolitik aktiv werden.

Die deutsche Fiskalpolitik allein kann die Weltrezession nicht mildern, geschweige denn abwenden. Deshalb ist eine internationale Koordination notwendig. Dies gilt besonders für die EU und die Eurozone, in der die Länder wirtschaftlich sehr eng miteinander verflochten sind. Hier führen die Nachfrage stimulierende Maßnahmen in einem Land zu Streueffekten, d.h. die Produktionssteigerung findet nicht nur im eigenen, sondern auch in den umliegenden Ländern statt. Die Multiplikatorwirkung im Inland ist damit sehr gering. In dieser Situation besteht die Gefahr, dass jedes der Euroländer auf eine aktive Fiskalpolitik in den umliegenden Ländern wartet und selbst nichts unternimmt. Deshalb fordert auch die Europäische Kommission, dass sich alle Länder an expansiven Maßnahmen beteiligen. Aus diesem Grund wurde auch anerkannt, dass eine besondere kon-



Michael Bräuninger

junkturelle Lage vorliegt, die zu einem Überschreiten der Grenzwerte der Maastrichtkriterien für die Budgetdefizite berechtigt. Es wurde vorgeschlagen, dass jeder Staat einen positiven fiskalischen Impuls in der Größenordnung von 1 bis 1,5% des Bruttoinlandsprodukts geben solle. Dies würde einen Impuls von etwa 90 Mrd. Euro implizieren, von dem Deutschland mindestens 25 Mrd. pro Jahr zu tragen hätte. Da die Staaten der EU sowohl bezüglich ihrer Einnahmen- als auch bezüglich ihrer Ausgabenstruktur heterogen sind, muss die Form der fiskalischen Maßnahmen in den Staaten unterschiedlich sein.

Nachdem die Bundesregierung zunächst nur sehr zögerlich agierte und im ersten Konjunkturprogramm Maßnahmen beschloss, die diesen Titel kaum verdienten, ist sie inzwischen mit dem zweiten Konjunkturprogramm den Empfehlungen der Wissenschaftler weitgehend gefolgt. So wurden erhebliche Maßnahmen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite beschlossen. Wesentliches Kriterium für potenzielle Maßnahmen ist, dass sie kurzfristig Wirkung entfalten und zugleich langfristig tragbar sind. Auf Seite der staatlichen Ausgaben sollen deshalb geplante Infrastrukturmaßnahmen vorgezogen werden. Außerdem werden umweltpolitische Maßnahmen oder Förderungen zeitnah umgesetzt. Das Vorziehen bereits geplanter Maßnahmen impliziert, dass keine Ausgaben getätigt werden, die nicht ohnehin als notwendig oder wünschenswert angesehen wurden. Wichtig ist dabei, dass die Umsetzung schnell erfolgt. Eine Komplikation könnte sich daraus ergeben, dass die Maßnahmen ganz überwiegend die Bauwirtschaft stärken. Deshalb muss darauf geachtet werden, hier keine Überhitzung zu erzeugen. Außerdem müssen auch andere Sektoren gestärkt werden.

Damit die Nachfrage in allen Sektoren steigt, muss der Konsum gefördert werden. Dies ist nur möglich, wenn das verfügbare Einkommen der Haushalte steigt. Die beschlossene Senkung der Steuern über die Erhöhung des Freibetrags und die Senkung des Eingangssteuersatzes sowie die Senkung des Beitragssatzes zur Krankenversicherung über staatliche Zuschüsse sind hier die richtigen Instrumente. Sie führen schon kurzfristig zu steigenden Nettoeinkommen der Haushalte. Die Reformen sind auch nachhaltig, d.h. sie müssen nicht rückgängig gemacht werden: Mit steigenden Einkommen und Preisen werden viele Steuerzahler ohnehin wieder in die Progression hineinwachsen und eine Absenkung der Beitragssätze zur Sozialversicherung entlastet die Lohnkosten und vergrößert den Abstand zwischen Lohn- und Transfereinkommen. Damit steigen langfristig die Arbeitsanreize. In diesem Sinne ist auch diese Reform dauerhaft sinnvoll.

Die staatliche Neuverschuldung wird aufgrund der konjunkturellen Entwicklung in diesem und den nächsten Jahren aufgrund von verminderten Steuereinnahmen und erhöhten Ausgaben deutlich ansteigen. Das Konjunkturprogramm wird die Neuverschuldung noch deutlich erhöhen. Dies muss jedoch hingenommen werden, da die staatliche Neuverschuldung das Resultat von konjunkturellen Entwicklungen und den gezielten Maßnahmen gegen diese Entwicklung sind. Strukturell war das gesamtstaatliche Budget zuletzt nahezu ausgeglichen. Insofern ist der bestehende Spielraum für eine aktive Fiskalpolitik in der Rezession auch das Resultat einer erfolgreichen Konsolidierungspolitik in den vergangenen Jahren. Dennoch muss natürlich in der Zukunft bedacht werden, dass in der Rezession die als notwendig erachteten Maßnahmen bereits vorgezogen wurden. Dies impliziert auch verminderte Ausgaben des Staates in einer besseren konjunkturellen Situation.

Michael Bräuninger ist Leiter des Kompetenzbereichs Wirtschaftliche Trends am Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) und lehrt als Privatdozent an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg.