

# Zeit zum Handeln



Eckhardt Wohlers

Die Terroranschläge vom 11. September haben die Hoffnung auf eine baldige konjunkturelle Wende in Deutschland endgültig zunichte gemacht. Die deutsche Wirtschaft bewegt sich am Rande einer Rezession, und nach Einschätzung der sechs großen Wirtschaftsforschungsinstitute ist auch in den nächsten Monaten keine Besserung der Lage zu erwarten. In ihrem Ende Oktober vorgelegten Herbstgutachten rechnen sie erst im Laufe der ersten Jahreshälfte 2002 mit einer allmählichen Erholung der Konjunktur. Für das Jahr 2001 prognostizieren sie nur noch ein Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts um 0,7%, für das kommende Jahr eine Zuwachsrate von 1,3%. Der Sachverständigenrat ist sogar noch pessimistischer, er rechnet für die Jahre 2001 und 2002 nur mit Wachstumsraten von 0,6 bzw. 0,7%.

Allerdings ist das Prognoserisiko wegen der Unsicherheit über die ökonomischen Konsequenzen der Terroranschläge derzeit besonders groß. So mussten die Institute bei der Herbstdiagnose neben den üblichen Vorgaben über das weltwirtschaftliche Umfeld sowie den monetären und wirtschaftspolitischen Rahmen zusätzlich Annahmen über die politische Entwicklung machen. Es wurde unterstellt, dass es nicht zu weiteren massiven Terroranschlägen kommt und dass die Gegenschläge der USA und ihrer Verbündeten regional und zeitlich begrenzt bleiben. In diesem Falle ist sicherlich über kurz oder lang wieder eine Rückkehr zu einem „business as usual“ zu erwarten. Ein anderes Bild ergäbe sich, wenn es zu weiteren Terrorakten oder zu einer Eskalation der politischen Lage käme. Dann würde die Verunsicherung von Unternehmen, Verbrauchern und Kapitalanlagern länger anhalten, mit entsprechenden negativen Konsequenzen für die Konjunktur. Dazu bräuchte es wohl nicht einmal weiterer massiver Anschläge, unter den derzeit herrschenden Bedingungen würden wahrscheinlich schon kleinere Attacken ausreichen, um ein länger andauerndes Klima der Unsicherheit zu erzeugen.

In der gegenwärtigen Ausnahmesituation ist auch die Wirtschaftspolitik gefordert. Die Geldpolitik hat auf die drastische Abkühlung der Konjunktur im Euroraum deutlich reagiert. Schon vor dem 11. September hatte die EZB die Leitzinsen um einen halben Prozentpunkt zurückgenommen. Danach hat sie sie – zum Teil in Abstimmung mit der amerikanischen Notenbank – in zwei Schritten nochmals um insgesamt einen Prozentpunkt auf 3,25% gesenkt. Die spürbare Lockerung der geldpolitischen Zügel ist der derzeitigen Situation angemessen. Sie steht auch nicht im Gegensatz zur Zwei-Säulen-Strategie der EZB. Zwar könnte die deutliche Beschleunigung der Geldmengenexpansion in den vergangenen Monaten zur Vorsicht mahnen, sie ist aber in erster Linie auf Sonderfaktoren wie temporäre Portfolioumschichtungen zurückzuführen und stellt insoweit keine Gefahr für die Preisstabilität im Euroraum dar. Die geldpolitischen Maßnahmen werden zwar ihre Wirkung erst im Laufe des kommenden Jahres voll entfalten, über eine Verbesserung der Erwartungen gehen davon aber auch schon kurzfristig stabilisierende Effekte aus. Die Geldpolitik hat damit ihren Beitrag zur Stützung der Konjunktur geleistet. Weitere Zinssenkungen wären nur dann angebracht, wenn sich die Konjunktur nochmals deutlich verschlechtern würde.

In der Finanzpolitik hat die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte im Euroraum nach wie vor hohe Priorität. Der Stabilitätspakt verpflichtet die Regierungen der Mitgliedsländer,

auf mittlere Sicht die öffentlichen Haushalte auszugleichen oder sogar einen Überschuss zu erzielen. Davon ist aber insbesondere Deutschland noch weit entfernt. Das im Stabilitätsprogramm der Bundesregierung genannte Ziel, das gesamtstaatliche Budgetdefizit in den Jahren 2001 und 2002 auf 1,5% bzw. 1,0% des Bruttoinlandsprodukts zu begrenzen, wird schon wegen der ungünstigen konjunkturellen Entwicklung deutlich verfehlt. Nach Schätzung der Institute wird das Defizit in diesem Jahr auf 2,5% steigen und im kommenden Jahr lediglich auf 2,0% zurückgehen. Die Finanzpolitik befindet sich damit in einem Dilemma. Versucht sie, zumindest im kommenden Jahr doch noch das selbst gesteckte Ziel zu erreichen, beeinträchtigt sie die Konjunktur. Lockert sie hingegen die finanzpolitischen Zügel, könnte der Eindruck entstehen, dass Deutschland schon bei der ersten Bewährungsprobe den Stabilitätspakt über Bord werfen würde, was wiederum Zweifel an der Glaubwürdigkeit des Konsolidierungskurses wecken könnte.

Der Stabilitätspakt ist aber kein Korsett, das so eng geschnürt ist, dass den Budgetsalden keine Luft bliebe, mit der Konjunktur zu „atmen“. Sein wesentliches Ziel ist es ja gerade, Spielraum zu schaffen, damit die automatischen Stabilisatoren – unter Wahrung der im Maastricht-Vertrag festgelegten Defizitobergrenze von 3% – wirken können. Gleiches gilt für die Stabilitätsprogramme der einzelnen Länder, die quasi nationale „Durchführungsverordnungen“ für den Stabilitätspakt darstellen. Die im deutschen Stabilitätsprogramm festgelegten Defizitquoten wurden unter der Annahme einer relativ günstigen Konjunktorentwicklung abgeleitet. Da sich die Konjunktur deutlich schlechter entwickelt hat, müssten die Quoten eigentlich entsprechend angepasst werden; gleiches würde natürlich im umgekehrten Falle bei überraschend günstiger Konjunktur gelten.

Mit der ständigen Betonung, trotz schlechterer Konjunktur am Defizitziel des Stabilitätsprogramms festhalten zu wollen, bringt sich die Regierung somit unnötig in eine Zwangslage. Um konjunkturbedingte Verzerrungen und die damit einhergehenden Probleme zu vermeiden, wäre es besser, wenn die Regierung bei der anstehenden Überarbeitung des Stabilitätsprogramms dazu überginge, konjunkturbereinigte Zielgrößen für das Budgetdefizit und andere finanzwirtschaftliche Eckwerte wie die Staats- oder die Abgabenquote vorzugeben. Der Konsolidierungserfolg würde dann künftig an der Entwicklung der konjunkturbereinigten bzw. „strukturellen“ Größen gemessen. Eine solche Neuinterpretation setzt allerdings einen Konsens auf europäischer Ebene voraus; auch müssten einheitliche, für alle Länder verbindliche Kriterien festgelegt werden, nach denen eine Konjunkturbereinigung zu erfolgen hätte.

Unstrittig sollte sein, dass in der gegenwärtigen Situation konjunkturbedingte Mehrausgaben und Mindereinnahmen und damit einhergehende Defizite hingenommen werden müssen, um die Konjunktur nicht noch weiter zu schwächen. Die Frage ist, ob die Finanzpolitik darüber hinaus noch etwas tun könnte oder sollte. Die Mehrheit der Institute – zu der auch das HWWA gehört – plädiert angesichts der hohen Konjunkturrisiken zusätzlich für ein Vorziehen der für das Jahr 2003 vorgesehenen dritten Stufe der Steuerreform, die Entlastungen um rund 13 ½ Mrd DM für private Haushalte und Unternehmen bringt, auf Anfang 2002. Die Finanzpolitik würde in diesem Falle die Konjunktur zumindest nicht weiter belasten. Bei einem Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform wären – anders als bei milliardenschweren Ausgabenprogrammen – kaum negative Vertrauensverluste zu erwarten, denn was für das Jahr 2003 für richtig gehalten wird, kann für das Jahr 2002 nicht völlig falsch sein. Ein solcher Schritt bedeutet auch keine Abkehr vom mittelfristigen Konsolidierungskurs, der bisherige Zeitplan würde beibehalten werden. Allerdings müssten in den Folgejahren – bei dann hoffentlich wieder besserer Konjunktur – die Konsolidierungsanstrengungen erheblich intensiviert werden.

Voraussetzung dafür ist, dass es gelingt, den Anstieg der Staatsausgaben einzudämmen. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass die Ausgabendisziplin immer noch zu gering ist. Der Anstieg der Staatsausgaben muss – konjunkturbereinigt – deutlich hinter dem Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts zurückbleiben. Korrekturbedarf besteht nicht zuletzt im Gesundheitswesen. Die notwendigen Reformen müssen hier – unabhängig von der Konjunkturlage – rasch in Angriff genommen werden. Sonst besteht die Gefahr, dass die Entlastungen bei den Steuern durch höhere Sozialabgaben wieder aufgefressen werden.