

Realwirtschaftliche Auswirkungen der Weltfinanzkrise – was kann der Staat tun?

Seit dem Ausbrechen der Weltfinanzkrise im Sommer 2007 war die Prognosetätigkeit des IWH wie auch anderer Konjunkturbeobachter von einem zunehmenden Erkenntnisprozess bezüglich ihres Ausmaßes und ihrer Auswirkungen geprägt.⁷⁶ Mit dem Wandel der Einschätzungen änderten sich auch die Empfehlungen an die Wirtschaftspolitik.

Die Politik stand in den vergangenen Jahren vor allem vor der Herausforderung, strukturelle Reformen anzustoßen und Verkrustungen aufzubrechen – vor allem am Arbeitsmarkt. Zudem sah sich die Finanzpolitik vor dem Problem wegbrechender Einnahmen und folglich deutlicher Defizite in den öffentlichen Haushalten. War die Lage der öffentlichen Finanzen schon kurzfristig politisch problematisch, denn die Europäische Kommission hatte das Defizitverfahren gegen Deutschland eröffnet, so ist sie vor allem unter langfristigen Gesichtspunkten kritisch zu bewerten. Die absehbare demographische Entwicklung wird die öffentlichen Haushalte deutlich belasten, und die Tragfähigkeit der deutschen Finanzpolitik ist nicht gesichert.

Die Rezession trifft nicht nur Deutschland, sondern die ganze Weltwirtschaft. Impulse aus dem Ausland – ein typisches Erholungsmuster für das Exportland Deutschland – sind folglich nicht zu erwarten. Der Interbankenmarkt ist zudem zusammengebrochen. In dieser einmaligen Situation ist die Finanzpolitik gefragt, kurzfristig expansiv zu wirken und die Wirtschaft anzuregen.

Auch in dieser Ausnahmesituation dürfen aber die Gefahren einer konjunkturell bestimmten Fiskalpolitik nicht ausgeblendet werden. Zum einen haben die Erfahrungen in den 70er Jahren gezeigt, dass eine Konjunktursteuerung nicht wirklich möglich ist. Zum anderen haben sich als Folge der kurzfristig motivierten zyklischen Politik langfristig strukturelle Fehlentwicklungen eingestellt, die später nur unter hohen Kosten beseitigt werden konnten.

Finanzpolitik ist mehr als reine Haushaltspolitik, sie soll den Akteuren einen langfristig stabilen Entscheidungsrahmen bieten. Auch in der jetzigen Krise müssen mögliche Handlungsoptionen dar-

aufhin geprüft werden, welche langfristig negativen Konsequenzen sie für die wirtschaftliche Entwicklung und letztlich den Wohlstand in Deutschland haben.

Finanzpolitische Empfehlungen im Wandel der Gutachten

Mit den geänderten Einschätzungen der Weltfinanzkrise wandelten sich auch die wirtschaftspolitischen Empfehlungen; der Spagat zwischen langfristig gestaltender Politik und konjunkturell motivierten Eingriffen war zunehmend schwieriger zu halten. Die nachfolgenden Zitate spiegeln die Entwicklung wider.

Im Frühjahr 2008 gingen die Institute in der Gemeinschaftsdiagnose noch davon aus, dass die realwirtschaftlichen Folgen der Weltfinanzkrise begrenzt bleiben würden. Folglich sahen sie keinen akuten Handlungsbedarf für die nationalen wirtschaftspolitischen Akteure, stellten sich aber dennoch bereits die Frage, unter welchen Bedingungen die Finanzpolitik reagieren sollte, falls sich die Situation verschärft.

„Geriete Deutschland trotzdem in eine Rezession, so kann es durchaus Situationen geben, in denen eine diskretionäre Finanzpolitik zur Stabilisierung der Konjunktur hilfreich wäre. [...]

Das eigentliche Problem liegt in der Ausgestaltung einer die Konjunktur stimulierenden Finanzpolitik. Sie sollte nach der von Vielen vertretenen Auffassung rechtzeitig, gezielt und zeitlich beschränkt eingreifen. Zudem sollten die Maßnahmen nach Möglichkeit mit den langfristigen Zielen der Finanzpolitik kompatibel sein. [...] Dies legt die Messlatte für die Instrumente sehr hoch. Ein rechtzeitiger Einsatz ist nur möglich, wenn erstens die Notwendigkeit einer konjunkturellen Maßnahme früh genug erkannt wird – was angesichts der Schwierigkeit, konjunkturelle Wendepunkte zu prognostizieren, bereits ein großes Problem darstellt – und wenn zweitens die Instrumente rasch wirken. Speziell in dem föderalen System Deutschlands, in dem viele Gesetze von Bund und Ländern beschlossen werden müssen und es deshalb häufig zu Interessenkonflikten kommt, besteht die Gefahr,

⁷⁶ Vgl.: Die Weltfinanzkrise im Spiegel der Konjunkturprognosen des IWH, im vorliegenden Heft.

dass Maßnahmen zu spät ergriffen werden und dann prozyklisch wirken.

Am schwierigsten zu erreichen wäre wohl eine Befristung der Maßnahmen, die schon allein deshalb geboten ist, damit die Finanzpolitik über den Konjunkturzyklus symmetrisch wirkt und letztlich nicht auf steigende Defizite in den öffentlichen Haushalten hinausläuft. [...]

Insgesamt besteht die Gefahr eines expansiven Bias der Finanzpolitik, der die mühsam erreichte Konsolidierung des Staatshaushalts in Frage stellt.

Selbst wenn es möglicherweise Gründe für eine expansive diskretionäre Finanzpolitik in dem Fall gibt, dass Deutschland in eine Rezession gerät, sollte man die praktischen Probleme bei ihrer Ausgestaltung ebenso wenig unterschätzen wie die Risiken im politischen Entscheidungsprozess. Daher sollte die Finanzpolitik solchen Maßnahmen den Vorzug geben, die mit langfristigen Vorstellungen im Einklang stehen und das Wachstum fördern. Damit würde sie den ‚Sicherheitsabstand‘ zu einer Rezession weiter vergrößern. Dabei ist keineswegs ausgeschlossen, solche Maßnahmen zeitlich so zu gestalten, dass sie auch zur Stabilisierung der Konjunktur beitragen.“⁷⁷

Im Herbst 2008 spitzte sich die Weltfinanzkrise während der Gemeinschaftsdiagnose dramatisch zu. Die Einschätzung der wirtschaftspolitischen adäquaten Antwort änderte sich dementsprechend, „[...] dass der Staat solche Maßnahmen rasch umsetzt, die zur Stärkung der Wachstumskräfte auf mittlere Sicht sinnvoll oder aufgrund der Gesetzeslage unausweichlich sind. Zwar sind die konjunkturellen Wirkungen einer solchen Politik begrenzt, jedoch sind zumindest die langfristigen Effekte positiv einzuschätzen.“⁷⁸

Es wurden Maßnahmen diskutiert, die den obigen Anforderungen genügen und in der Situation durchgeführt werden können. Unter anderem wurde festgestellt:

⁷⁷ PROJEKTGRUPPE GEMEINSCHAFTSDIAGNOSE: Folgen der US-Immobilienkrise belasten Konjunktur, in: IWH, Wirtschaft im Wandel Sonderausgabe 1/2008, S. 72 f.

⁷⁸ PROJEKTGRUPPE GEMEINSCHAFTSDIAGNOSE: Deutschland am Rande einer Rezession, in: IWH, Wirtschaft im Wandel Sonderausgabe 2/2008, S. 81.

„Auf der Ausgabenseite kann erwogen werden, ohnehin geplante wachstumsfördernde Investitionen in Bildung, Forschung und Infrastruktur zeitlich vorzuziehen. Dies dürfte im Allgemeinen aus Gründen des erforderlichen Vorlaufs bei der Planung zwar schwer zu realisieren sein, im Einzelfall werden sich aber Projekte finden, bei denen das möglich ist. So könnte beispielsweise die Infrastruktur zur Ganztagsbetreuung von Kindern rascher als geplant ausgebaut werden.

Das alles bedeutet nicht, dass der Konsolidierungskurs grundsätzlich verlassen werden darf. Daher sollte gleichzeitig mit den Abgabensenkungen und den zusätzlichen Ausgaben verbindlich festgelegt werden, wie die nachträgliche Finanzierung der Maßnahmen erfolgt, damit es nicht zu einer dauerhaft höheren Staatsverschuldung kommt. So sollte beschlossen werden, ab dem Jahr 2010 Subventionen stärker abzubauen als absehbar oder den Anstieg konsumtiver Ausgaben eng zu begrenzen. Damit würde sichergestellt, dass es mittelfristig bei dem Konsolidierungskurs bleibt.“⁷⁹

In seinem Jahresausblick 2009 hat das IWH dann noch einmal deutlich gemacht, dass in der gegenwärtigen Lage eine aktive Rolle des Staates unumgänglich ist, dass der Staat sich nach der Überwindung der Krise aber wieder in seine angestammte Rolle zurückziehen muss.

„Finanzkrise und Rezession stellen die Wirtschaftspolitik gegenwärtig vor enorme Herausforderungen. Es besteht ein breiter Konsens darüber, dass die Wirtschaft in nächster Zeit auf staatliche Interventionen angewiesen sein wird und dass diese über die Anwendung klassischer Instrumente der Prozesspolitik hinausgehen müssen.

Im Folgenden werden die verschiedenen Handlungsoptionen für Geld- und Finanzpolitik knapp diskutiert. Eines sollte aber von vorneherein klar sein: Die Politik kann die Rezession nicht verhindern, sie kann die Auswirkungen lediglich abmildern; die wirtschaftliche Lage in Deutschland wird sich noch eine ganze Weile verschlechtern. [...]

⁷⁹ Ebenda, S. 82.

Ein Gebot zu schnellem Handeln besteht, denn nur das kann jetzt konjunkturgerecht sein. Dabei wird der Staat notgedrungen über seinen Kernbereich hinausgehen müssen. Trotzdem sollten ordnungspolitische Grundsätze nicht vollständig über Bord geworfen werden. Schon in der Krise müssen nicht nur die Ursachen analysiert, sondern bereits systematische Lösungen gesucht werden. Nur institutionelle Änderungen können Wiederholungen verhindern und Vertrauen wiederherstellen. Letztlich muss auch gewährleistet sein, dass sich der Staat bald wieder auf seine ordnungspolitische Rolle beschränken kann.⁸⁰

Im Dezember 2008 war die politische Debatte von der Suche nach Handlungsoptionen geprägt. Das IWH hat in dieser Situation nicht nur die bereits von der Politik beschlossenen Maßnahmen, sondern auch denkbare Alternativen detailliert analysiert.

„Des Weiteren werden zurzeit Konsumschecks verstärkt vorgeschlagen. Je nach Ausgestaltung wird gefordert, jedem einzelnen Konsumenten oder aber bestimmten Gruppen einen konkreten Euro-Betrag zur Verfügung zu stellen. [...] Die Inanspruchnahme eines Schecks lässt keinen Rückschluss darüber zu, ob die Konsumausgaben zusätzlich waren oder die Staatsgelder lediglich dazu genutzt worden sind, ohnehin geplante Konsumausgaben zu finanzieren. Trotz des ‚Eigenbeitrags‘ ist es wahrscheinlich, dass die Ersparnis steigt. [...] Werden die Gutscheine dann verteilt, wird ein Strohfeuer ausgelöst; die Wirkung ist nicht nachhaltig. Diese Maßnahme wäre zudem – je nach Ausgestaltung – teuer. Sollte jeder Einwohner Deutschlands einen Scheck in Höhe von 500 Euro erhalten und verwenden, entstünden Mehrausgaben des Staates von 41,5 Mrd. Euro.

Vielfach wird vorgeschlagen, die Mehrwertsteuer temporär – etwa für ein Jahr – zu senken. Aber auch eine solche Maßnahme dürfte mit hohen Sickerverlusten verbunden sein. Ob die Steuersenkung von den Unternehmen in den Preisen vollständig oder zumindest teilweise an die Kunden weitergegeben wird, lässt sich nicht

mit Sicherheit vorhersagen. Hinzu kommt, dass der Zeitpunkt, zu dem sich eine solche Steuersenkung in den Preisen widerspiegeln wird, unklar ist, insbesondere, wenn die Senkung lediglich zeitlich befristet ist. Preisänderungen verursachen Kosten, und Unternehmen sind bemüht, ihre Preise in möglichst großen Abständen zu ändern. Schon deshalb ist nicht damit zu rechnen, dass die Steuerentlastung sofort weitergegeben wird. Ist die Entlastung zudem begrenzt, wird das Unternehmen auch berücksichtigen, dass es nach Ablauf dieser Frist die Preise wieder erhöhen muss; auch dies dürfte die Flexibilität der Konsumentenpreise deutlich einschränken. [...]

Teilweise wird auch vorgeschlagen, Lohnnebenkosten zu senken. Die Einnahmeausfälle des jeweiligen Versicherungszweigs könnten durch steuerfinanzierte Zuschüsse des Bundes gedeckt werden. Dies hätte positive Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen. Allerdings darf dabei nicht außer Acht gelassen werden, dass den Beitragszahlungen ein Anspruch auf eine Leistung gegenübersteht und hier eine gewisse Äquivalenz einzuhalten ist. [...]

Vorgeschlagen wird auch, die direkten Steuern zu senken. Vor allem die Steuermehreinnahmen aufgrund der so genannten kalten Progression [...] sollten an die Steuerzahler zurückgegeben werden. Eine solche Steuersenkung wäre allerdings nicht temporär, sondern permanent. Da es jedoch wachstumspolitisch ohnehin geboten ist, Mehreinnahmen aufgrund der kalten Progression an die Steuerzahler zurückzugeben, erscheint dies hinnehmbar. Die dauerhafte Natur der Entlastung verhindert außerdem, dass es zu temporären Nachfrageverlagerungen kommt.

[...] Vor Ende des Jahres träte eine Reform kaum in Kraft. Eine Senkung der direkten Steuern hat allerdings den Nachteil, dass Sickerverluste auftreten, denn die Haushalte sparen einen Teil ihres verfügbaren Einkommens. [...]

Darüber hinaus ist aber auch die Abschaffung des Solidaritätszuschlags denkbar. [...] Anders als die Einkommensteuern ist er aber keine Gemeinschaftsteuer, sondern eine reine Bundessteuer.

Die Steuer begründet(e) sich darin, dass der Bund durch die deutsche Vereinigung überproportio-

⁸⁰ ARBEITSKREIS KONJUNKTUR: Weltweite Finanz- und Konjunkturkrise treibt die deutsche Wirtschaft in eine tiefe Rezession, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 1/2009, S. 31 f.

nal mit Ausgaben belastet war. In der damaligen Situation wurde daraus geschlossen, dass er zusätzliche Steuereinnahmen bräuchte. [...] Der steuerliche Anknüpfungspunkt ist derselbe wie bei den Einkommensteuern. Auch aufgrund ihres mittlerweile dauerhaften Charakters sollte die Ergänzungsabgabe schon lange in die Einkommensteuertarife eingearbeitet sein. Aus Sicht des Bundes hätte dies aber den Nachteil, dass dann das Aufkommen allen Ebenen gemeinschaftlich zustünde. So müssten Neuverhandlungen über eine angemessene Verteilung des Steueraufkommens geführt werden, d. h., die Umsatzsteuerverteilung wäre anzupassen.

Ein Grund für die Beibehaltung des Solidaritätszuschlags dürfte auch in seiner öffentlichen Wahrnehmung liegen. Allgemein verbinden die Steuerzahler mit ihm die Finanzierung einer einmaligen, historischen Aufgabe: der Vereinigung. Dabei wird allerdings übersehen, dass die Einnahmen keineswegs für Ausgaben in den Neuen Ländern verwendet werden;* dies ist bereits deshalb nicht möglich, weil steuerliche Abgaben dem Charakter nach nicht zweckgebunden sein können. Als Bundessteuer dient er allein der Finanzierung von Ausgaben des Bundes – welcher Art diese auch sein mögen.

Soll nun aus konjunkturellen Gründen eine Entlastung bei den direkten Steuern schnell vorgenommen werden, böte die Abschaffung des Solidaritätszuschlags entscheidende Vorteile. [...] die Abschaffung einer reinen Bundessteuer [ist] in der Länderkammer [nicht] zustimmungspflichtig. Damit ist auch das Beschlussverfahren kurz. Die Steuerentlastung könnte so bereits zu Beginn des zweiten Quartals wirken. Auch sie wäre permanent, würde aber wie die Rückgabe der mit der kalten Progression verbundenen Steuerermehreinnahmen die Arbeitsanreize verbessern. [...]

Häufig wird auch vorgeschlagen, zur Anregung der Konjunktur die Ausgaben für öffentliche Investitionen zu erhöhen. Dafür spricht vieles.

* Anders ist dies mit den – dem Namen nach ähnlichen – Solidaritätspaktmitteln. Hier handelt es sich um degressiv ausgestattete Zuweisungen, die die Neuen Bundesländer zur Bewältigung vereinigungsbedingter Sonderlasten vom Bund erhalten.

Zum einen erhöhen Investitionen direkt die Nachfrage. Zum anderen handelt es sich um Einmalausgaben, d. h., sie belasten die öffentlichen Haushalte nicht permanent. Auch eine Schuldenfinanzierung ist bei Investitionen nur bedingt problematisch, denn damit wird ein höherer volkswirtschaftlicher Kapitalstock geschaffen. Seit Beginn der 90er Jahre ist die Investitionsquote des Staates zudem stetig gesunken; der Nachholbedarf bei Erweiterungs- und Erneuerungsinvestitionen in die staatliche Infrastruktur ist daher groß.

Dennoch: Das Investitionsvolumen, das im Rahmen eines Konjunkturprogramms schnell realisiert werden kann, ist nicht unendlich. Es müssen Vorhaben sein, für die bereits Pläne und Feststellungsbeschlüsse vorliegen, sonst kommt der Produktionsanstoß zu spät. Auch wenn die Belegung der Nachfrage im Vordergrund steht, muss gewährleistet werden, dass rentable und notwendige Investitionen angestoßen werden. Auch muss die Kapazitätsauslastung in der Bauwirtschaft beachtet werden. Kommt es dazu, dass öffentliche Nachfrage private verdrängt, ist der konjunkturelle Impuls gleich null.⁸¹

Wert wirtschaftspolitischer Empfehlungen

Empfehlungen an die Wirtschaftspolitik werden immer auf Grundlage von Konjunkturprognosen und vor dem Hintergrund bestimmter aktueller Probleme abgegeben. Der Wandel, der sich in den hier zitierten Politikempfehlungen zeigt, kann daraus erklärt werden. Es zeigt sich aber auch, dass unabhängig von aktuellen Ereignissen und Entwicklungen die Basis der politischen Empfehlungen grundsätzlich eine klare ordnungspolitische Linie sein sollte. Andernfalls können die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger weder konsistent noch verlässlich beraten werden, und eine an den Empfehlungen ausgerichtete Politik würde Erwartungen destabilisieren, anstatt sie zu verstetigen.

*Kristina van Deuverden
(Kristina.vanDeuverden@iwh-halle.de)*

81 Ebenda, S. 34 ff.