

Zur Rolle des Staates in der jetzigen Rezession

In einer modernen Volkswirtschaft gehört die Sorge um die makroökonomische Stabilität zu den Kernaufgaben des Staates.

Von prozyklisch wirkenden Sparentscheidungen sollte er in Konjunkturkrisen absehen und die automatischen Stabilisatoren spielen lassen. In jüngster Zeit hat aber die Fiskalpolitik an Bedeutung gewonnen. Da die Geldpolitik durch Probleme am Interbankenmarkt in der jetzigen Rezession weniger effektiv ist, sollten tiefer greifende fiskalpolitische Massnahmen ergriffen werden als üblich. Dabei sind jedoch gewisse Faktoren zu beachten. Von Bedeutung sind – ausser dem Umfang eines solchen Pakets – die Wahl des richtigen Zeitpunkts, der temporäre Charakter sowie die konkrete Ausgestaltung der Massnahmen.

Der Staat beeinflusst die Wirtschaft konjunkturpolitisch über die zwei Instrumente Geld- und Fiskalpolitik. In den vergangenen Jahrzehnten stand dabei die Geldpolitik im Vordergrund. Die Fiskalpolitik spielte eine passive Rolle, indem die automatischen Stabilisatoren wirkten. Das bedeutet, dass mit sinkenden Einkommen die Steuereinnahmen zurückgehen, während die Ausgaben von Staat und Sozialversicherungen mit steigender Arbeitslosigkeit zunehmen. Es gibt jedoch Situationen, in denen die Geldpolitik eingeschränkt ist. In Anbetracht der gegenwärtigen Probleme auf dem Interbankenmarkt, wo die Kreditvergabe zeitweise fast zum Erliegen kam, kann die Geldpolitik die reale Wirtschaft nicht im selben Ausmass und gleich rasch beeinflussen wie in der Vergangenheit. Demzufolge erhält die Fiskalpolitik einen grösseren Stellenwert.

In einer kleinen, offenen Volkswirtschaft wie der Schweiz wirkt die Fiskalpolitik allerdings nur beschränkt. Die Multiplikatoren, die den Effekt fiskalpolitischer Massnahmen auf die reale Wirtschaft ausdrücken, sind hier wegen des hohen Anteils der Importe an der inländischen Nachfrage kleiner als in den grossen Volkswirtschaften. Dieses Problem stellt sich nicht nur für die Schweiz, was erklärt, wieso auch andere kleine Länder in Europa tiefer greifenden Massnahmen nur zögerlich zustimmen. Im Gegensatz dazu liegen in Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien inzwischen Konjunkturpakete auf dem Tisch, die einen Impuls im Umfang von weit über 1% des Bruttoinlandprodukts (BIP) beinhalten. Gemessen an der globalen Natur der Krise ist es auch wichtig, dass die Schweiz ihr Vorgehen mit anderen europäischen Ländern koordiniert und nicht ein zu grosses Gewicht darauf legt, dass ein Teil der Effekte über zusätzliche Importe ins Ausland verpuffen könnte.



Prof. Dr. Jan-Egbert Sturm
Leiter KOF Konjunkturforschungsstelle,
ETH Zürich

Wie ist ein Konjunkturpaket auszugestalten?

Die Effektivität der Fiskalpolitik – also die Höhe der Multiplikatoren – hängt ausser von der Grösse des Landes auch von der Art der Massnahmen ab. Zum Beispiel haben Rückerstattungen von Einkommenssteuern zwar den Vorteil, dass sie relativ rasch umge-

setzt werden können; sie fliessen aber zumindest teilweise in die Ersparnisse – vor allem, wenn die Konsumenten pessimistisch gestimmt sind. Ein Beispiel hierfür sind die Steuerrückerstattungen in den USA im 2. Quartal 2008. Nur einen kleinen Teil (rund 10%) davon setzten die Haushalte für den Konsum ein; der grössere Teil wurde gespart oder für den Schuldenabbau verwendet. Doch selbst wenn dieser Impuls mehr Erfolg gezeigt hätte, wäre er rasch verpufft und hätte den grossen Rückgang im 3. Quartal nicht verhindern können. Will man den privaten Konsum über steuerliche Massnahmen ankurbeln, ist die zeitlich befristete Senkung der Konsumsteuern ein viel geeigneteres Mittel. Die britische Regierung hat bereits Ende 2008 die Mehrwertsteuer vorübergehend um 2,5 Prozentpunkte auf 15% gesenkt. Hiermit profitieren die Konsumenten nur dann von der Steuerreduktion, wenn sie effektiv mehr konsumieren und somit die Nachfrage stützen.

Sind spezifische Bereiche der Wirtschaft betroffen, lassen sich diese oft gezielter und direkter über die Staatsausgaben beeinflussen. In einigen europäischen Ländern kämpft zum Beispiel der Bausektor mit einer rückläufigen Nachfrage. Da es sich hier zumeist um einmalige Korrekturen handelt, kann der Staat versuchen, die Nachfragerlücke zumindest teilweise mit zusätzlichen Aufträgen zu schliessen. Dieses Beispiel macht deutlich, dass die Massnahmen von Anfang an befristet sein sollten. Andernfalls wird es schwierig, langfristig eine nachhaltige Finanzpolitik zu betreiben. Es bestünde die Gefahr, dass bei den Begünstigten ein Gefühl des Rechtsanspruchs entsteht, was die spätere Reduktion kurzfristig beschlossener Ausgaben erschwert.

Massnahmen sollen Wachstumsbedingungen langfristig verbessern

Wird ein Programm zur Konjunkturstimulierung implementiert, sind einige weitere Punkte zu beachten. Im Falle eines Ausgabenprogramms sollte auf den gesellschaftlichen Nutzen der Ausgaben geachtet werden. Obwohl auch das Graben und Füllen von Löchern einen positiven Beschäftigungseffekt haben würde, ist es sinnvoller, die Kon-

junktur mit Projekten zu stützen, die zur gesellschaftlichen Wohlfahrt beitragen und die Wachstumsbedingungen längerfristig verbessern. Hier bieten sich die Bereiche Bildung, physische Infrastruktur sowie die Förderung umweltfreundlicher Technologien an. Auf den Erhalt wirtschaftlich obsoleter Strukturen ist dagegen zu verzichten. In den USA beispielsweise war schon länger offensichtlich, dass die Automobilindustrie mit strukturellen Problemen kämpft. Die jetzige Krise beschleunigt den notwendigen Reformprozess und sollte deshalb nicht von der Regierung abgedeckt werden. Staatliche Hilfe zur Unterstützung der Reformen ist dagegen wünschenswert.

Die Bedeutung des richtigen Zeitpunkts für die Lancierung eines Programms ist nicht zu unterschätzen. Sowohl in der Geld- als auch in der Fiskalpolitik wirkt ein Beschluss erst mit einer gewissen Verzögerung (Outside Lag). Im Falle von fiskalpolitischen Impulsen kommt dazu noch die Dauer, bis ein solcher Beschluss gefasst wird (Inside Lag) – und in der Schweiz mahlen die politischen Mühlen oft sehr langsam. Aus diesem Grund ist die Gefahr gross, dass es zu viel Zeit kostet, neue Programme durchzusetzen und aufzugleisen. Dass es manchmal aber auch zu schnell gehen kann, haben wiederum die Steuerrück-erstattungen in den USA gezeigt. Ohne sie wäre der private Konsum im 2. Quartal leicht gesunken. Im 3. Quartal jedoch kam es zu einer ausgeprägten Konsumschwäche. Im Nachhinein wäre die Massnahme – wenn überhaupt – besser erst im 3. Quartal ergriffen worden.

Konjunkturpolitische Ausgaben sollten also aus zeitlich begrenzten, gut terminierten und strukturell sinnvollen Projekten bestehen. Dies alles spricht dafür, sich bei einem solchen Ausgabenprogramm darauf zu konzentrieren, öffentliche Investitionsvorhaben vorzuziehen. Wo schon konkrete Vorhaben bestehen, kann rascher gehandelt werden, die Ausgaben werden produktiv eingesetzt und sind zeitlich beschränkt. Doch in welchem Umfang sollte die Fiskalpolitik aktiv werden (vgl. *Kasten 1*)? Verglichen mit anderen Staaten befindet sich die Schweiz für die Lancierung eines grösseren Investitionsprogramms in einer günstigen Ausgangslage. Der Staatshaushalt hat in den vergangenen Jahren deutliche Überschüsse erzielt, und die Staatsverschuldung ist nicht sehr hoch – der Schweizer Staat kann sich also einiges erlauben.

Nicht der Umfang ist entscheidend

Obschon die Frage der Grösse eines fiskalpolitischen Programms nicht unwichtig

Kasten 1

Wie gross ist gross genug?

Weltweit scheint sich die Ansicht zu verbreiten, fiskalische Stimulierungsmassnahmen könnten in der jetzigen Krise kaum gross genug sein. So hat sich Nobelpreisträger Paul Krugman für ein massives Konjunkturprogramm in den USA stark gemacht. Dabei stützt er sich auf folgende einfache Bierdeckelrechnung: Nach dem Gesetz von Okun entspricht jeder Prozentpunkt der Arbeitslosigkeit, der über der «natürlichen» Rate liegt, einer Unterauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazität (Differenz zwischen dem effektiven und dem potenziellen Produktionsniveau) von 2%. Angenommen, die «natürliche» Arbeitslosenrate liegt in den USA bei 5% und die tatsächliche Rate würde auf 8,5% ansteigen, dann entspräche dies einer Unterauslastung von 7%. Wie gross der fiskalische Stimulus sein muss, um diese Produktionlücke zu schliessen, hängt von der Grösse des Multiplikators eines staatlichen Programms ab. Wird von einem Wert von etwas unter 2 ausgegangen, was im Vergleich zu den verfügbaren empirischen Schätzungen als recht optimistisch anzusehen ist, müsste gemäss Krugman ein Programm im Umfang von 4% des BIP lanciert werden. Dies entspricht 600 Mrd. Dollar. Nimmt man die andere Seite des Bierdeckels für die Schweiz, ergibt sich mit einem immer noch optimistischen Multiplikator von 1,5 und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit von zirka 0,75 Prozentpunkten gegenüber der «natürlichen» Quote ein fiskalpolitischer Bedarf von rund 5 Mrd. Franken.

Solch ein Programm in Höhe von 1% des BIP würde im europäischen Rahmen liegen. Trotzdem könnte es sich im Nachhinein als zu gross erweisen. Das würde aber stabilitätspolitisch nicht unbedingt ein Problem darstellen, da die Geldpolitik einer eventuellen Übertreibung mit einem restriktiveren Kurs Gegensteuer geben könnte. Im Gegensatz dazu kann die Geldpolitik eine zu restriktive Fiskalpolitik kaum durch einen expansiveren Kurs korrigieren.

ist, sollten die Bedingungen, unter denen dieses die gewünschte Wirkung zeigt, nicht aus den Augen verloren werden. Die Fokussierung auf den Umfang birgt die Gefahr, die konkreten Erfordernisse der aktuellen Wirtschaftslage zu vernachlässigen, und könnte sogar kontraproduktiv sein. Entscheidend sind die Art, der Zeitpunkt und der temporäre Charakter der Intervention. Zudem sollte stets versucht werden, die Wurzel des Problems anzupacken. Prioritäre Aufgabe der Regierung muss es daher sein, in der gegenwärtigen Situation das Vertrauen in die Zukunft und insbesondere in das Finanzsystem zu stärken. ■