KFW-RESEARCH

Akzente

FISKALPOLITIK DÄMPFT REZESSION

Nr. 8, Oktober 2009

kfw BANKENGRUPPE

Herausgeber
KfW Bankengruppe
Palmengartenstraße 5-9
60325 Frankfurt am Main
Telefon 069 7431-0
Telefax 069 7431-2944
www.kfw.de

Redaktion
KfW Bankengruppe
Abteilung Volkswirtschaft
research@kfw.de

Dr. Klaus Borger
Telefon 069 7431-2455

ISSN 1869-2583
Copyright Titelbild: KfW Bildarchiv /Angelika Kohlmeier
Frankfurt am Main, Oktober 2009

FISKALPOLITIK DÄMPFT REZESSION

Fiskalpolitik als Stabilisierungsinstrument wiederentdeckt

Die massiven Verwerfungen an den globalen Finanzmärkten, die von der allzu laxen Kreditvergabe an den US-amerikanischen Hypothekenmärkten ihren Ausgang nahmen, bescherten der Weltwirtschaft die schwerste Krise seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges: 2009 wird die globale Wirtschaftsleistung erstmals in der Nachkriegszeit sinken. Die Tiefe und die Gleichzeitigkeit des Nachfrageeinbruchs in praktisch allen global relevanten Volkswirtschaften, begleitet von massiven Funktionsstörungen an den Geld-, Kredit- und Kapitalmärkten, sind die besonderen Merkmale der aktuellen Rezession. In dieser historischen Ausnahmesituation haben die Regierungen der führenden Industrie- und Schwellenländer rund um den Globus die Fiskalpolitik als Stabilisierungsinstrument wiederentdeckt – nicht zuletzt deshalb, weil die Mittel der Geldpolitik zur Nachfragestimulierung und zur akuten Bekämpfung der Funktionsstörungen an den Finanzmärkten weitestgehend ausgeschöpft sind. Seit absehbar geworden ist, dass die Realwirtschaft von den Auswirkungen der Finanzkrise nicht verschont bleiben würde, wurden – über die Rettungsmaßnahmen zu Gunsten des Finanzsektors hinaus – zahlreiche Konjunkturprogramme aufgelegt, die den scharfen Einbruch der Nachfrage zumindest abfedern sollen.

Weltweite Konjunkturprogramme sollen scharfen Einbruch der Nachfrage zumindest abfedern.

Eingedenk der damit einhergehenden massiven Belastungen der Staatshaushalte muss gewährleistet sein, dass diese Mittel effektiv und volkswirtschaftlich nutzbringend eingesetzt werden. Für die fiskalischen Nachfragestimuli heißt dies vor dem Hintergrund einer primär gegenüber der nationalen Wählerschaft verantwortlichen Regierung, dass damit vor allem die heimische Produktion angeregt und heimische Arbeitsplätze gesichert werden.

Sicherung heimischer Produktion und heimischer Arbeitsplätze sind primäres Ziel der fiskalischen Stimuli.

In global integrierten Volkswirtschaften wird allerdings immer ein erheblicher Teil des Impulses auch im Ausland spürbar sein. Deutschland, dessen Importvolumen knapp 44 % der Inlandsnachfrage entspricht, ist hierfür ein ausgezeichnetes Beispiel. Eine faire internationale Lastenteilung ist in diesem Zusammenhang besonders wichtig, um protektionistischen Reflexen entgegenzutreten, welche die wohlstandssteigernden Effekte der grenzüberschrei-

Faire Lastenteilung in einer globalisierten Welt erfordert signifikante fiskalische Beiträge aller maßgeblichen Länder.

tenden Arbeitsteilung gefährden könnten. Am einfachsten ließe sich diese faire Lastenteilung dadurch realisieren, dass alle maßgeblichen Regierungen einen signifikanten Beitrag zur Anregung der Nachfrage leisten. Die international bisweilen kontrovers geführte Diskussion über die ausreichende Größe von Konjunkturprogrammen einzelner Staaten ist insofern Ausdruck eines berechtigten Anliegens. Denn in einer ökonomisch eng vernetzen Welt schaffen parallele, von einer breiten Palette betroffener Länder umgesetzte Stimuli bei geteilten fiskalischen Kosten eine Win-win-Situation, bei der über die Handelsströme letztlich jeder von jedem profitiert. Nachfolgend wird untersucht, inwieweit die aktuelle Lage diesem Ideal entspricht. Dabei wird eine umfassende Definition fiskalischer Stimuli zugrunde gelegt. Diese schließt neben den diskretionären fiskalischen Impulsen die Stabilisierungsbeiträge der so genannten automatischen Stabilisatoren mit ein.

Passive versus aktive Fiskalpolitik

Fiskalpolitik wirkt grundsätzlich auf zwei Arten: Passiv über die Selbstregulierungsmechanismen der automatischen Stabilisatoren, …

Dieser Ansatz fußt auf der Überlegung, dass die Fiskalpolitik die Nachfrage grundsätzlich auf zwei Arten anregen (oder auch dämpfen) kann. Zum einen kann man die aus wechselnden Konjunkturlagen resultierenden Schwankungen im Staatshaushalt bei gegebener Struktur der Einnahme- und Ausgabeparameter (wie z. B. Steuersätze, Definition der Bemessungsgrundlagen, Bestimmungen zu der Bezugsberechtigung und zur Höhe von Sozialleistungen) passiv hinnehmen. Davon geht gleichsam automatisch ein stabilisierender Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage aus – etwa wenn im Abschwung die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung steigen, während gleichzeitig die Steuereinnahmen konjunkturell zurückgehen. Diese antizyklischen Selbstregulierungsmechanismen – die so genannten automatischen Stabilisatoren – sind ein Charakteristikum des modernen Sozialstaats; sie sind tendenziell umso wirksamer, je größer die Staatsquote und je progressiver das Steuersystem ist.

… die aktiv durch diskretionäre fiskalische Maßnahmen verstärkt oder abgeschwächt werden können.

Darüber hinaus können die Wirtschaftspolitiker die Wirkung der automatischen Stabilisatoren diskretionär verstärken oder abschwächen, indem sie aktiv die Struktur der Einnahme- und Ausgabeparameter verändern. So können sie die Nachfrage zusätzlich stimulieren, beispielsweise indem sie eine an ein gewünschtes Verhalten gebundene Sonderzahlung wie die „Abwrackprämie“ anbieten. Sie können die expansive Wirkung der automatischen

Stabilisatoren aber auch mindern, etwa indem sie die Steuersätze erhöhen, um die Steuereinnahmen bei schwindender Bemessungsgrundlage zu stabilisieren und dadurch das Staatsdefizit im Abschwung nicht zu stark ansteigen zu lassen. Die angesichts der gegenwärtigen schweren Rezession geführte internationale Debatte um die angemessene Größe von Konjunkturprogrammen verengt sich oftmals ausschließlich auf die Diskussion der diskretionären Maßnahmen und blendet die automatischen Stabilisatoren meist aus. Dadurch entsteht ein unvollständiges Bild, denn die im Sozialstaat „eingebauten" automatischen Stimuli liefern ebenso einen Beitrag zur Abfederung des Abschwungs wie expansiv ausgerichtete diskretionäre Maßnahmen.

Abschätzung fiskalischer Stimuli anhand von OECD-Daten

Automatische Stabilisatoren und diskretionäre Maßnahmen lassen sich nicht unmittelbar aus den Haushaltsstatistiken ablesen, da in der Praxis immer beide Einflussgrößen gleichzeitig auf das Staatsdefizit wirken. Hierfür ist eine analytische Trennung notwendig, wie sie etwa aus den Indikatoren der OECD[1] für das laufende sowie für das strukturelle (um konjunkturelle Einflüsse bereinigte) Staatsdefizit abgeleitet werden kann. Letzteres beschreibt dabei dasjenige Defizit, das sich bei gegebener Einnahme- und Ausgabestruktur in der konjunkturellen Normallage ergäbe. Diskretionäre fiskalische Maßnahmen, verstanden als aktive Eingriffe in die Steuer- und Leistungsgesetze, mithin in die Struktur und Parameter der Einnahmen und Ausgaben, schlagen sich folglich in Veränderungen des strukturellen Defizits nieder, demgegenüber sind Schwankungen im konjunkturellen Teil des Defizits (berechnet als Differenz aus laufendem und strukturellem Defizit) ein geeignetes Maß für die automatischen Stabilisatoren.

OECD-Indikatoren zum Staatsdefizit geeignet für die international vergleichbare Quantifizierung automatischer Stabilisatoren und diskretionärer fiskalischer Impulse.

Tabelle 1 zeigt auf Basis der OECD-Daten und Prognosen die Impulse, die von den automatischen Stabilisatoren (Vorjahresveränderung des konjunkturellen Defizits), den diskretionären Maßnahmen (Vorjahresveränderung des strukturellen Defizits) sowie der Fiskalpolitik insgesamt (Summe aus beidem) in den Jahren 2008 bis 2010 ausgehen dürften (jeweils bezogen auf das BIP des betreffenden Landes und Jahres). Bei den diskretionären Impul-

[1] OECD, Economic Outlook No. 85 – June 2009 – Annual Projections for OECD Countries (http://stats.oecd.org/index.aspx).

sen ist zu berücksichtigen, dass hierin nicht nur die aktiven Maßnahmen für die Realwirtschaft eingehen, sondern auch die ausgabenwirksamen Teile der Bankenrettungspakete.

Tabelle 1: Internationaler Vergleich von Fiskalimpulsen

	Einheit	D	F	I	*EUR*	UK	USA	J
Krisenjahr*?								
2008	/			ja			ja	
2009	/	ja	ja	ja	*ja*	ja	ja	ja
2010	/	ja	ja		*ja*	ja	ja	ja
Automatische Stabilisatoren								
2008	% des BIP	0,0	0,3	0,8	*0,6*	0,4	0,5	0,5
2009	% des BIP	3,1	2,2	2,8	*3,0*	2,7	1,7	2,4
2010	% des BIP	0,8	1,0	0,5	*0,4*	1,2	0,5	0,4
Summe	% des BIP	3,9	3,5	4,1	*4,0*	4,3	2,8	3,3
Pro Krisenjahr	**% des BIP**	**1,9**	**1,6**	**1,8**	***1,7***	**1,9**	**0,9**	**1,4**
Diskretionäre fiskalische Impulse								
2008	% des BIP	-0,1	0,4	0,4	*0,6*	2,4	2,5	-0,3
2009	% des BIP	0,5	1,1	-0,3	*0,6*	4,6	2,6	2,7
2010	% des BIP	1,7	0,1	0,1	*1,1*	-0,1	0,5	0,5
Summe	% des BIP	2,1	1,7	0,2	*2,3*	6,9	5,6	2,9
Pro Krisenjahr	**% des BIP**	**1,1**	**0,6**	**0,0**	***0,8***	**2,3**	**1,9**	**1,6**
Fiskalische Impulse insgesamt								
2008	% des BIP	0,0	0,7	1,2	*1,3*	2,8	3,0	0,1
2009	% des BIP	3,6	3,3	2,6	*3,7*	7,3	4,3	5,1
2010	% des BIP	2,5	1,2	0,5	*1,4*	1,1	1,0	0,9
Summe	% des BIP	6,0	5,2	4,3	*6,4*	11,2	8,4	6,2
Pro Krisenjahr	**% des BIP**	**3,0**	**2,2**	**1,9**	***2,5***	**4,2**	**2,8**	**3,0**

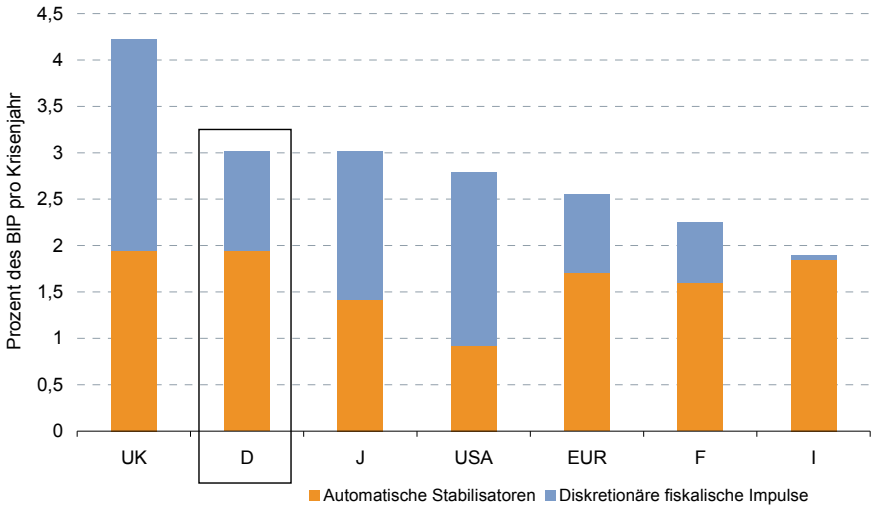
* Produktions- und Wachstumslücke negativ.

Datenquelle OECD, Berechnungen KfW Research

Internationaler Vergleich muss unterschiedliche Länge der Krisenperiode berücksichtigen.

Die für den internationalen Vergleich entscheidende Zeile „Pro Krisenjahr“ berücksichtigt, dass nicht alle abgedeckten Jahre für alle betrachteten Länder als Krisenjahre einzustufen sind. Bei einer einfachen Aufsummierung der Impulse würde dieser Vergleich verzerrt, wenn die Krisenperiode in den einzelnen Ländern unterschiedlich lang ist. Welches Jahr für das betreffende Land als Krisenjahr eingeordnet wird, ist dem oberen Tabellenteil zu entnehmen. Dem liegt eine Rezessionsdefinition zugrunde, nach der ein Krisenjahr dadurch gekennzeichnet ist, dass die volkswirtschaftlichen Produktionskapazitäten unterausgelastet sind (negative Produktionslücke) und diese Unterauslastung im Vorjahresvergleich zunimmt (negative Wachstumslücke). Danach hat die Krise in den USA bereits 2008 begonnen, während 2008 etwa für Deutschland angesichts einer Realwachstumsrate von 1,3 % und damit nur knapp unter dem langfristigen Durchschnitt noch nicht als Rezessionsjahr einzustufen ist.

Fiskalpolitik dämpft Rezession



Datenquelle OECD, Berechnungen KfW Research

Grafik 1: Fiskalimpulse in der Krise

Deutsche Fiskalimpulse sind stärker als in Frankreich und Italien und liegen auf Augenhöhe mit Japan und den USA.

Deutschland braucht den Vergleich zu den anderen bedeutenden Industrieländern nicht zu scheuen, wie Tabelle 1 und Grafik 1 illustrieren: Der Gesamtimpuls (3,0 % des BIP pro Krisenjahr) liegt deutlich über dem Niveau der anderen Schwergewichte der Eurozone – Frankreich (2,2 %) und Italien (1,9 %) – und auf Augenhöhe mit Japan (3,0 %) und den USA (2,8 %). Die USA setzen zwar quantitativ größere Stimuli mit diskretionären Maßnahmen: 1,9 % pro Krisenjahr gegenüber 1,1 % in Deutschland. Demgegenüber sind die automatischen Stabilisatoren dank des stärker ausgebauten Sozialstaates in Deutschland (1,9 %) wesentlich ausgeprägter als in den USA (0,9 %). Folglich regt Deutschland, bezogen auf das BIP, die Nachfrage in der Krise fiskalisch mindestens ebenso stark an wie die USA. Unter den großen Industrieländern kommt lediglich das Vereinigte Königreich wegen äußerst umfangreicher aktiver Maßnahmen auf einen noch höheren Gesamtstimulus (4,2 %). Ferner ist auffällig, dass Italien angesichts der höchsten Staatsschuldenquote in der Eurozone so gut wie keine diskretionären Maßnahmen ergreift und sich fiskalisch fast ausschließlich auf die automatischen Stabilisatoren verlässt. Alles in allem zeigen die Ergebnisse, dass praktisch alle großen Industrieländer mit einem signifikanten fiskalischen Stimulus zur Dämpfung der Rezession beitragen.