

Was man bei der Reduzierung der Staatsschulden beachten muss

Fabian Lindner¹

Auf einen Blick

Eine Reduzierung der Staatsschulden kann nur erfolgen, wenn der Rest der Wirtschaft – vor allem private Unternehmen und Haushalte – akzeptieren zu entsparen. Ausgabenkürzungen des Staates führen zu Einnahmeverlusten des Privatsektors, Abgabenerhöhungen zu höheren privaten Ausgaben. Bis jetzt haben die staatlichen Defizite und die Defizite des Auslands wesentlich dazu beigetragen, dass die Einnahmen des deutschen Privatsektors trotz eigener starker Ausgabenzurückhaltung für Konsum und Investitionen gestiegen sind. Damit haben Staat und Ausland die Ersparnisbildung des Privatsektors gestützt. Ist es der Politik ernst mit der Rückführung des staatlichen Defizits, muss die private Ersparnisbildung fallen.

Die Reduzierung der staatlichen Schulden steht seit vielen Jahren weit oben auf der politischen Agenda. Sie ist durch den Fiskalpakt auf europäischer Ebene verankert und durch die Schuldenbremse im deutschen Grundgesetz in Verfassungsrang erhoben worden.

Will man die staatlichen Schulden reduzieren, sind allerdings wichtige volkswirtschaftliche Kreislaufbedingungen zu beachten. Es ist ein weit verbreiteter Trugschluss anzunehmen, der Staat könne seine Schulden wie eine Privatperson einfach durch strengeres Sparen verringern. Im Folgenden soll genau dargestellt werden, unter welchen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen ein Staat seine Schulden reduzieren kann und welche konkreten Optionen dafür in Deutschland zur Verfügung stehen. Dabei soll besonders auf Optionen eingegangen werden, die Beschäftigung und Wachstum nicht belasten.

Die Defizite des einen sind die Überschüsse des anderen

Der Staat kann seine Schulden nur abbauen, wenn er anstelle von Einnahmedefiziten Überschüsse erwirtschaftet, also weniger ausgibt als er einnimmt. Allerdings ist dabei der stets zutreffende buchhalterische Sachverhalt zu beachten, dass die Defizite des Staates (wie auch jeder anderen Wirtschaftseinheit) den Einnahmeüberschüssen des Rests der Wirtschaft entsprechen.

Das ergibt sich daraus, dass notwendig jeder Einnahme eine Ausgabe gegenübersteht und damit jedem

Einnahmedefizit ein Einnahmeüberschuss. So sind die staatlichen Zinszahlungen die Zinseinnahmen der restlichen Sektoren; der staatliche Kauf von Waren sind die Einnahmen von Unternehmen; Steuern und Abgaben sind die Ausgaben des Privatsektors und die Einnahmen des Staates. Der Staat kann also nur dann einen Überschuss zur Schuldensenkung realisieren, wenn der Rest der Wirtschaft insgesamt ein Defizit akzeptiert, seine Ausgaben für Steuern und Abgaben also höher als seine Einnahmen aus Zinsen auf Staatsanleihen, Transferzahlungen, staatlichen Käufen oder anderen Einnahmen sind. Für die Entwicklung der staatlichen Finanzierungssalden sind also die entsprechenden Salden des Rests der Wirtschaft entscheidend. Ihre Entwicklung soll im Folgenden genauer analysiert werden.

Defizite des Staates und Finanzierungssalden der restlichen Sektoren

Die Abbildung zeigt die Finanzierungssalden (die Einnahme-Ausgabe-Salden) der Sektoren Staat, private Haushalte, Unternehmen und Ausland in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Das negative Finanzierungssaldo des Auslands entspricht dem positiven Leistungsbilanzsaldo Deutschlands. Das heißt, die steigende Nettoverschuldung des Auslands entspricht den steigenden Nettogeldvermögen der deutschen Volkswirtschaft. Der Finanzierungssaldo des privaten Haushaltssektors entspricht dem Geldsparen der privaten Haushalte. Dieser Saldo ist nicht identisch mit der Sparquote der privaten Haushalte. Zu dieser gehört auch der Aufbau

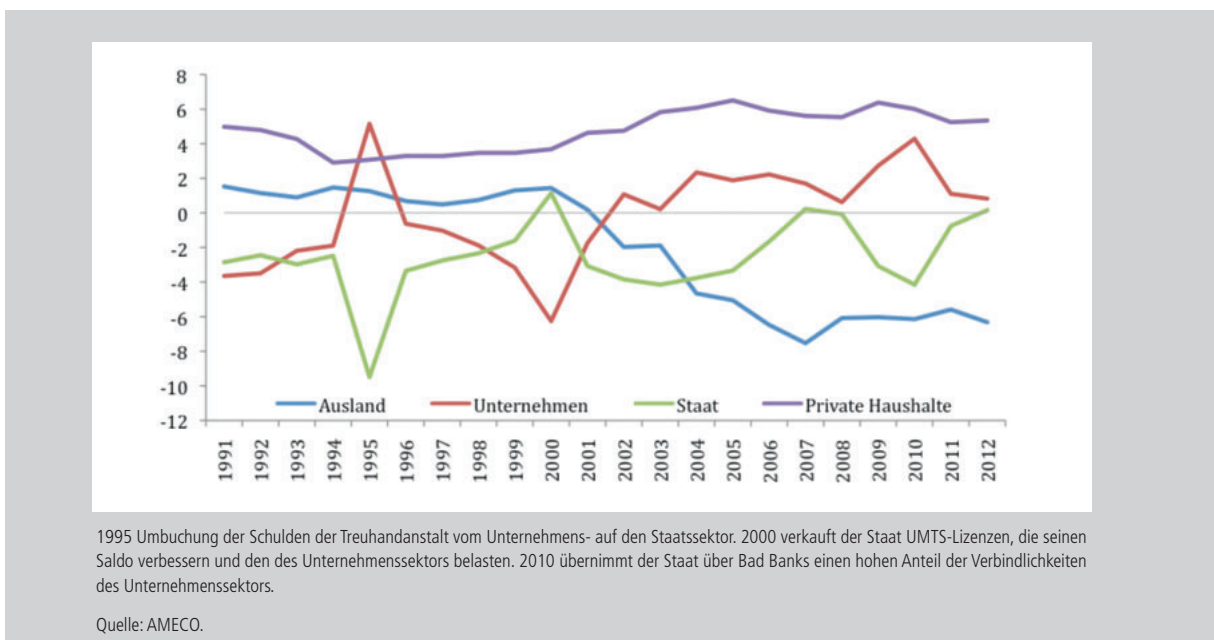
von Sachvermögen, etwa von Immobilien. Der Finanzierungssaldo des Staates entspricht den Überschüssen und Defiziten, die im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte stehen.

Der Überschuss des deutschen Privatsektors ist auf Kosten von Staat und Ausland gestiegen

Die Abbildung zeigt zwei Trends der Einnahme-Ausgabe-Salden des Privatsektors. Ab 2000 steigern die privaten Haushalte ihre Geldersparnis von unter vier Prozent auf über sechs Prozent des BIP. Gleichzeitig hört der Unternehmenssektor auf, ein Nettokreditnehmer zu sein; er wird ab 2002 selbst zum Nettogeldsparer. Die Einnahmeüberschüsse des deutschen Privatsektors bedeuten, dass Haushalte und Unternehmen ihre Ausgaben relativ zu ihren Einnahmen reduziert haben. Das hat wichtige Konsequenzen für das Wirtschaftswachstum. Eine höhere Geldsparquote bedeutet, dass Haushalte relativ zu ihrem Einkommen immer weniger konsumieren; für den Unternehmenssektor bedeutet das, dass er relativ zu seinen Gewinnen (dem Einkommen der Unternehmen) immer weniger investiert. Die hohe Geldersparnis des deutschen Privatsektors seit 2000 ist damit eine wesentliche Ursache dafür, dass die deutsche Binnennachfrage nur unterdurchschnittlich gewachsen ist.

Haushalte und Unternehmen können allerdings nur dann Geldersparnis durch Ausgabenzurückhaltung bilden, wenn ihre Einnahmen stabil bleiben, das heißt, wenn der Rest der Wirtschaft – Staat und Ausland – ihre eigenen Ausgaben aufrechterhalten.

Abbildung: Finanzierungssalden in Deutschland in % des BIP



Hätten die Unternehmen ihre Produkte nur an heimische Haushalte verkauft, hätte deren Konsumzurückhaltung zu einem Sinken der Unternehmenseinnahmen und -gewinne geführt. Die Unternehmen hätten dann höhere Schulden aufnehmen und/oder Löhne kürzen und/oder Mitarbeiter entlassen müssen, was wiederum zu einem Sinken der Haushaltseinkommen geführt hätte.

Teilweise kann man diesen Prozess seit 2001 auch beobachten, vor allem bei Unternehmen, die auf die Binnenwirtschaft fokussiert sind wie etwa Dienstleistern. Allerdings ist der negative Einfluss der Konsumzurückhaltung der deutschen Haushalte auf die Unternehmensgewinne mehr als kompensiert worden durch die hohen Ausgabenüberschüsse des Auslands und des Staates.

Das Ausland war bereit und in der Lage, mehr aus Deutschland zu importieren als nach Deutschland zu exportieren und damit Leistungsbilanzdefizite zu realisieren (die genau den Leistungsbilanzüberschüssen Deutschlands entsprechen). Das erklärt die hohen Einnahmen der Unternehmen trotz der inländischen Konsumzurückhaltung. Der Staat hat über die starke Reduzierung der Einkommens- und Unternehmenssteuern ab 2000 die verfügbaren Einkommen der Privatwirtschaft erhöht, seine Ausgaben aber nicht im gleichen Maße gesenkt.

Ohne die hohen Ausgaben des Auslands und die konstanten Ausgaben des Staates hätte der deutsche Privatsektor seine Überschüsse nicht aufrechterhalten können, denn seine Einnahmen wären gesunken. Das heißt aber auch, dass eine Reduzierung der staatlichen Defizite entweder zu geringeren Einnahmen der Restwirtschaft oder über Steuer- und Abgabenerhöhungen zu höheren Ausgaben führen muss.

Optionen für den Schuldenabbau

Wenn die Politik die staatlichen Defizite verringern will, kann sie entweder Ausgaben kürzen oder Steuern und Abgaben erhöhen. Staatliche Ausgabenkürzungen senken oft direkt das BIP, weil Staatskonsum und -investitionen selbst Teil des BIP sind. Im Gegensatz dazu wirken Erhöhungen der Steuern und Abgaben indirekt. Sie senken zwar das verfügbare Einkommen des Privatsektors. Dieser hat aber die Wahl, seine Ausgaben entweder aufrechtzuerhalten und damit weniger Geld zu sparen, oder seine Ausgaben entsprechend zu senken. Wenn die Reduzierung des staatlichen Defizits Wachstum und

Beschäftigung stützen soll, sollten damit keine Ausgaben gesenkt, sondern Steuern so erhöht werden, dass sie die Ausgaben der Privatwirtschaft möglichst konstant halten und nur ihre Geldersparnis verringern.

Geldersparnis der Unternehmen muss wegbesteuert werden

Die hohen Einnahmeüberschüsse der Unternehmen sind besonders problematisch. Unternehmen haben eigentlich die volkswirtschaftliche Aufgabe, durch die Aufnahme von Schulden Sachvermögen zu bilden, also zu investieren und nicht selbst zu sparen. Für die Rückführung der staatlichen Defizite müssen vor allem die Unternehmen ihre Überschüsse abbauen.

Der Staat kann hier aktiv werden, indem er die Geldvermögensbildung der Unternehmen steuerlich bestraft und gleichzeitig die Sachvermögensbildung belohnt. Einbehaltene Gewinne müssten hoch besteuert werden, damit die Unternehmen keinen Anreiz haben, diese zu horten. Gleichzeitig müssten sie ihre Investitionen großzügig abschreiben können. Damit müsste man wieder zu Prinzipien der Unternehmensbesteuerung zurückkehren, von denen man sich mit der Unternehmenssteuerreform im Jahr 2000 explizit verabschiedet hat.

Mit der Reform sind die Steuersätze auf einbehaltene Gewinne stark gesunken, was durch eine Senkung der Abschreibungsmöglichkeiten gegenfinanziert wurde. Die geringeren Abschreibungsmöglichkeiten haben Investitionen steuerlich unattraktiver gemacht und die geringen Gewinnsteuern den Unternehmen den Anreiz gegeben, ihre Gewinne auf den internationalen Finanzmärkten anzulegen. So ist der Anteil der Investitionen am BIP nach der Steuerreform stark gesunken. 1991 machten die Investitionen der Unternehmen noch 23 Prozent des BIP aus, ab der Reform ist dieser Anteil aber stetig gefallen, auf mittlerweile 18 Prozent im Jahr 2012.

Gleichzeitig haben die Unternehmen Rekordgewinne erwirtschaftet. Das liegt außer an der starken steuerlichen Entlastung an den hohen Einnahmen über den Export und der Stagnation der Löhne. 2001 machten die Gewinne der Kapitalgesellschaften noch 15 Prozent des BIP aus, vor Ausbruch der Finanzkrise mit 23 Prozent fast ein Viertel des BIP und 2012 immer noch ein Fünftel. Durch die Senkung der Unternehmenssteuern hat der Fiskus davon aber einen immer geringeren Teil abbekommen. Während die Kapitalgesellschaften von 1991

bis zur Steuerreform 2000 noch durchschnittlich an die 15 Prozent ihrer Gewinne an den Fiskus abgeführt haben, waren es nach 2001 nur noch zehn Prozent.

Damit hat die Unternehmenssteuerreform den Staat doppelt belastet, direkt über den Ausfall von Steuereinnahmen aus Unternehmenssteuern und indirekt über eine Verringerung der Investitionen, die Wachstum, Beschäftigung und Einkommens- und Mehrwertsteuereinnahmen gekostet haben. Eine Rückkehr zu den alten Prinzipien der Unternehmensbesteuerung würde die tatsächliche Unternehmensleistung, nämlich Investition und Produktion und nicht Spekulation, wieder belohnen und gleichzeitig dazu beitragen, die staatlichen Defizite zu verringern.

Steuern und Geldsparen der Haushalte

Die Überschüsse der Haushalte müssten nicht so stark sinken wie die der Unternehmen, denn den Haushalten muss Geldersparnis ermöglicht werden. Aber auch hier könnte der Staat Ressourcen mobilisieren. Die Wachstumswirkung von Steuererhöhungen hängt davon ab, welche Haushalte von höheren Steuern betroffen werden. Haushalte mit geringem Einkommen werden schneller ihre Ausgaben reduzieren, wenn sich ihr verfügbares Einkommen durch Steuererhöhungen verringert. Das dürfte den Konsum belasten und damit auch die Einnahmen der Unternehmen. Haushalte mit höherem Einkommen haben bei einer höheren Steuerlast die Option, ihren Konsum auch bei verringertem verfügbarem Einkommen aufrechtzuerhalten und dafür weniger zu sparen.

Diese Prinzipien haben sich im Negativen nach der Steuerreform 2000 bestätigt. Dort sind vor allem Steuerpflichtige mit hohem Einkommen entlastet worden, die ihre höheren verfügbaren Einkommen nicht für höheren Konsum, sondern zu höherem Sparen gebraucht haben. Das hat nicht nur zu starken Einbußen im Steueraufkommen geführt, sondern den Unternehmen auch Konsumnachfrage vorenthalten. Die Abgeltungssteuer, nach der

Kapitalerträge nicht mehr nach dem progressiven Einkommenssteuersatz, sondern einheitlich mit 25 Prozent besteuert werden, hat einen ähnlichen Effekt, da vor allem reichere Haushalte mit hoher Sparneigung Kapitaleinkommen erhalten.

Eine Rückkehr zu einer wieder progressiveren Besteuerung würde zu deutlichen Mehreinnahmen des Staates führen und der Ungleichverteilung der Einkommen entgegenwirken. Darüber hinaus könnte auch die Wiedereinführung von Vermögenssteuern bei der Konsolidierung helfen und zusätzlich die Ungleichheit der Vermögen verringern.

Risiken

Bei allen Maßnahmen zur Reduzierung des staatlichen Defizits besteht freilich immer das Risiko, dass die restlichen Sektoren keine Verringerung ihrer Geldersparnis akzeptieren. Sie könnten dann ihre Ausgaben so stark senken wie ihre Steuerbelastung steigt. Dann kann ein Teufelskreis entstehen, in dem höhere Steuern die Ausgaben senken, was zu sinkender Produktion und steigender Arbeitslosigkeit führen würde. Genau das kann man im Moment in den Krisenländern Europas beobachten.

Die Eurokrise erschwert auch direkt die staatliche Defizitreduktion in Deutschland. Die Krisenländer reduzieren zusehends ihre Leistungsbilanzdefizite, indem sie ihre Importe senken. Das trifft die deutschen Unternehmen, deren Exporte und Gewinne sinken – was wiederum die Einnahmen des Staates trifft. Bis jetzt hat der Rest der Welt die Exportverluste deutscher Unternehmen in die Krisenländer ausgleichen können. Es besteht aber die Gefahr, dass auch der Rest der Welt – vor allem die USA – nicht länger hohe Leistungsbilanzdefizite realisieren wollen. Wenn der Staat in dieser Situation Unternehmen und Haushalte ungeschickt belastet, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sie selbst mit Ausgabenkürzungen reagieren werden. Hier muss die Wirtschaftspolitik sehr vorsichtig agieren. Die Reduzierung der Staatsschulden gibt es nicht zum Nulltarif.

1 Fabian Lindner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Referat Allgemeine Wirtschaftspolitik am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf.