

03/2017

ZU KURZ GEDACHT!**„AUS DER KRISE SPAREN WIE DIE SCHWABEN“**

Wer glaubt, dass sich der Staat aus einer schweren Finanz- und Wirtschaftskrise heraussparen und so seine Staatsdefizite bzw. Staatsverschuldung verringern kann, der irrt. Vielmehr gilt: Erst mit der Rückkehr auf einen stärkeren und nachhaltigeren Wachstumspfad wird auch eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung gelingen.

In der öffentlichen Diskussion wird immer wieder behauptet, Staatsdefizite und Staatsverschuldung seien schlecht für das Wirtschaftswachstum. Spar- bzw. Austeritätspolitik würde dagegen das Vertrauen auf Seiten der privaten Akteure in die wirtschaftliche Zukunft stärken und sie veranlassen, mehr zu konsumieren und zu investieren. Der Staat solle daher maßhalten, den Gürtel enger schnallen und den unverantwortlich hohen Schuldenberg, der die zukünftigen Generationen belasten würde, abbauen. Er solle sich ein Vorbild an der „schwäbischen Hausfrau“ nehmen, die nicht mehr ausgeben würde, als sie einnimmt. Nur so könne die schwere Finanz- und Wirtschaftskrise in der Eurozone überwunden werden und eine Konsolidierung des Staatshaushaltes gelingen. Hält diese Argumentation einer genaueren Betrachtung wirklich stand?

GESAMTWIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENHÄNGE BESTIMMEN DAS BUDGETDEFIZIT

Schulden werden gemeinhin als etwas ungemein Negatives angesehen. Das Sparen genießt dagegen einen überaus guten Ruf. Wer spart, der handelt verantwortungsbewusst und sorgt für die Zukunft vor. Dieses Denken ist aus einzelwirtschaftlicher Sicht absolut verständlich und nachvollziehbar. Wenn ein einzelner privater Haushalt versucht zu sparen, dann dürfte das auch gelingen, da von seinem Sparverhalten aufgrund seiner geringen Größe keine negativen Wirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung zu erwarten sind. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene liegen die Dinge hinsichtlich des Sparens jedoch anders. Denn versuchen viele (alle) Akteure einer Volkswirtschaft, zeitgleich zu sparen, dann führt der gesamtwirtschaftliche Nachfrageausfall zu einer geringeren Produktion und Beschäftigung und damit letztlich auch zu einer geringeren gesamtwirtschaftlichen Ersparnisbildung, da auch das Volkseinkommen sinkt.

Die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge werden klarer, wenn man erkennt, dass man durch Sparen die Verschuldung nur dann verringern bzw. das Geldvermögen erhöhen kann, wenn andere Akteure bereit sind, weniger zu sparen bzw. sich stärker zu verschulden. Denn jeder Forderung steht immer irgendwo eine Verbindlichkeit in gleicher Höhe gegenüber. Gliedert man die Volkswirtschaft grob in die vier großen makroökonomischen Sektoren private Haushalte, Unternehmen, Staat und Ausland, dann addieren sich deren Finanzierungssalden (die Summe aller finanziellen Forderungen und Verbindlichkeiten) daher immer zu Null. Den Überschüssen der einen Sektoren stehen stets entsprechende Defizite der anderen Sektoren gegenüber. Soll das Finanzierungsdefizit des Staates verringert werden, dann kann dies folglich nur gelingen, wenn die privaten Haushalte, die Unternehmen und/oder das Ausland ihre Verschuldung insgesamt erhöhen bzw. ihre Ersparnisse abbauen und mehr konsumieren bzw. investieren. Erfolgt

Letzteres jedoch nicht, dann führt eine restriktive Fiskalpolitik nicht zuletzt aufgrund der Größe des Staates (die Staatsquoten liegen zumeist zwischen 30 und 50 Prozent) infolge der sinkenden gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zwangsläufig zu einem Wirtschaftsabschwung, wodurch auch die beabsichtigte Budgetkonsolidierung misslingt. Damit wird klar: Eine erfolgreiche Rückführung der Staatsdefizite bzw. der Staatsverschuldung kann – anders als bei der „schwäbischen Hausfrau“ – nur gelingen, wenn es die gesamtwirtschaftliche Lage erlaubt.

PROGNOSTIZIERTE EFFEKTE DER AUSTRITÄTSPOLITIK SIND NICHT INGETRETEN

In den letzten Jahren haben einige Ökonom_innen immer wieder behauptet, dass eine möglichst rasche, einschneidende und vorwiegend ausgabenseitige Reduzierung der Staatsdefizite und Staatsverschuldungen in Europa (Stichwort: Front-Loading) gelingen würde, da dadurch das Vertrauen auf Seiten der privaten Akteure in die weitere wirtschaftliche Entwicklung gestärkt würde. Die privaten Haushalte würden in Zukunft eine geringere Steuerbelastung erwarten und daher bereits heute mehr konsumieren, während die Unternehmen im Zuge sinkender Zinsen mehr investieren würden (Crowding-in-Effekt). Diese positiven indirekten Vertrauens- bzw. Wachstumseffekte der Spar- bzw. Austeritätspolitik würden den mit niedrigeren Staatsausgaben verbundenen direkten Nachfrageausfall kompensieren oder sogar überkompensieren, so dass die Konsolidierung der Staatsfinanzen problemlos erfolgen könne.

Diese Prognosen und die ihnen zugrunde liegenden Theorien (z. B. Theorie rationaler Erwartungen, Markteffizienztheorie etc.) haben sich jedoch durch die empirische Entwicklung in den letzten Jahren als falsch erwiesen. Parallel zur Spar- bzw. Austeritätspolitik haben die Unternehmen trotz sinkender Zinsen und Strukturreformen (Deregulierung, Liberalisierung, Privatisierung) deutlich weniger investiert und die privaten Haushalte weniger konsumiert. Die prognostizierten Verhaltensänderungen, die notwendig gewesen wären, um die kontraktiven Wirkungen der Spar- bzw. Austeritätspolitik zu kompensieren oder gar überzukompensieren, haben sich folglich nicht materialisiert. Von kurzfristig wirkenden positiven Vertrauens- bzw. Wachstumseffekten der Spar- bzw. Austeritätspolitik kann also keine Rede sein.

>

AUSTERITÄTSPOLITIK HAT DIE EUROZONEN-KRISE VERSCHÄRFT, NICHT ÜBERWUNDEN

Vielmehr hat sich die wirtschaftliche Entwicklung in der Eurozone in den letzten Jahren so dargestellt, wie es im Umfeld einer schweren Finanz- und Wirtschaftskrise zu erwarten war. Im Zuge des Platzens der Spekulations- und Kreditblase haben die privaten Haushalte und Unternehmen in vielen europäischen Ländern als Ganzes versucht, durch eine höhere Ersparnisbildung bzw. durch weniger Konsum und Investitionen ihre hohe Verschuldung abzubauen (Deleveraging-Prozess). Da im Zuge der propagierten (prozyklischen) Spar- bzw. Austeritätspolitik die Fiskalpolitik in vielen europäischen Ländern zunächst nicht bereit war, höhere Staatsdefizite hinzunehmen, um so den Entschuldungsprozess des Privatsektors, eine zentrale Voraussetzung für neuerliches Wachstum, zu ermöglichen, wurde der krisenbedingte Wirtschaftsabschwung weiter verschärft. Und das Ziel, die Budgetdefizite bzw. die Staatsverschuldung rasch und deutlich zu reduzieren, wurde trotz Ausgabenkürzungen wegen des starken Wachstumseinbruchs und überproportional sinkender Steuereinnahmen verfehlt.

Erst seitdem die Spar- bzw. Austeritätspolitik in der Eurozone nicht mehr strikt verfolgt wird, hat sich die wirtschaftliche Lage in den meisten europäischen Krisenstaaten wieder stabilisiert. In Deutschland scheint die rasche Rückführung der Staatsdefizite dagegen vordergründig betrachtet keine allzu großen negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen gehabt zu haben. Dies konnte jedoch nur deshalb gelingen, da sich das (europäische und außereuropäische) Ausland zeitgleich in Gestalt der hohen deutschen Leistungsbilanzüberschüsse verschuldet und so den Konsolidierungskurs des deutschen Staates erst ermöglicht hat. Die niedrigen öffentlichen Investitionen dürften einen weiteren Beitrag zum Abbau der Staatsdefizite in Deutschland geleistet haben, was allerdings einen zunehmenden Verfall des öffentlichen Kapitalstocks zur Folge hat. Beide Entwicklungen stellen kein tragfähiges Fundament für einen nachhaltigen Wachstumsprozess dar.

DIE DISKUSSION RUND UM DIE STAATSVerschULDUNG MUSS VERSACHLICHT WERDEN

Damit der Staat in Zukunft seine wichtige Rolle als gesamtwirtschaftlicher Stabilisator besser erfüllen kann, gilt es, mit einer Reihe von Vorurteilen gegenüber der öffentlichen Verschuldung aufzuräumen. So spricht z. B. grundsätzlich nichts dagegen, öffentliche Investitionen über Staatsverschuldung zu finanzieren, denn auch private (auch schwäbische) Haushalte und Unternehmen nehmen für Investitionen Kredite auf und verschulden sich. Zudem steht den öffentlichen Schulden der mit ihnen finanzierte öffentliche Kapitalstock bzw. das Sachvermögen (Straßen, Schulen, Krankenhäuser etc.) gegenüber, was ähnlich wie bei privaten Haushalten und Unternehmen bei der Beurteilung der Verschuldungssituation Beachtung finden muss.

Der Vorwurf, Staatsverschuldung belaste die zukünftigen Generationen, überzeugt ebenfalls nicht. Da sie Nutzen aus dem öffentlichen Kapitalstock ziehen, ist es gerechtfertigt, sie an dessen Finanzierungskosten zu beteiligen. Zudem erben die zukünftigen Generationen nicht nur die Schulden, sondern auch die Geldvermögen. Eine Umverteilung findet daher im

Zuge der Staatsverschuldung, anders als oftmals behauptet, nicht zwischen den Generationen, sondern allenfalls innerhalb der Generationen (zwischen Arm und Reich bzw. zwischen den Steuerzahler_innen und den Besitzer_innen der Staatsanleihen) statt. Diesen unerwünschten Verteilungswirkungen kann der Staat aber mit Hilfe der Steuerpolitik, z. B. mit einer progressiveren Besteuerung der (Kapital-)Einkommen sowie hoher Vermögen und Erbschaften, entgegenwirken.

NACHHALTIGE STAATSFINANZEN SIND MEHR ALS EINE SCHWARZE NULL IM HAUSHALT

Natürlich darf die Aufnahme von Staatsschulden kein Selbstzweck sein und eine permanent ansteigende Staatsschuldenquote sollte mittelfristig vermieden werden. Dennoch scheint die Forderung nach einer raschen Schuldenreduzierung deutlich übertrieben, nicht zuletzt, weil andauernde Haushaltsdefizite nicht zu einer Schuldenexplosion führen (müssen). Vielmehr konvergiert die öffentliche Staatsschuldenquote bei positiver Wachstumsrate und konstanter Defizitquote langfristig gegen einen endlichen Wert. Nicht die Defizitquote, sondern die Entwicklung der Staatsschuldenquote ist daher die für die Beurteilung der Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen kritische Größe. Dies zeigt zugleich: Die beste Konsolidierungspolitik ist nicht Spar- bzw. Austeritätspolitik, sondern Wachstumspolitik. Sie ist der zentrale Schlüssel für einen stabilen Staatshaushalt.

Eine schwarze Null im Staatshaushalt oder sogar Budgetüberschüsse sind dagegen keine Garantie für nachhaltige Staatsfinanzen, z. B. dann nicht, wenn sie zu Lasten der öffentlichen Investitionen gehen, die das langfristige Wachstumspotenzial entscheidend mitbestimmen, oder wenn ihnen nicht nachhaltige Finanzierungssalden der privaten Haushalte, der Unternehmen und/oder des Auslands gegenüberstehen. Nachhaltige Staatsfinanzen erfordern daher aktives Handeln in einer Vielzahl von Politikfeldern, z. B. im Bereich der Einkommens-, Steuer- und Verteilungspolitik, oder auch im Bereich der Bankenregulierung und Geldpolitik. Eine reine Fokussierung auf Ausgabenkürzungen, wie es der Verweis auf die „schwäbische Hausfrau“ nahelegt, greift dagegen bei Weitem zu kurz.

Autoren

Dr. Andrä Gärber ist Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Markus Schreyer ist Referent in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Impressum

© 2017

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Fax: 0228 883 9202; 030 26935 9229, www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:

Markus Schreyer, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Kontakt: wiso-argumente@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-851-0