

# Wege aus der Staatsverschuldung

**Deutschland und viele andere Länder befinden sich in der schwersten Wirtschaftskrise der Nachkriegszeit. Durch eine aktive Intervention haben die Regierungen versucht, die Auswirkungen einzudämmen. In der Folge konnte zwar der wirtschaftliche Abschwung gebremst werden, gleichzeitig haben aber die öffentlichen Defizite den höchsten Stand seit dem Zweiten Weltkrieg erreicht und müssen nun mühsam zurückgeführt werden.**

Weltweit haben die Notenbanken ihre Leitzinsen gesenkt. In Ländern wie den USA oder Großbritannien, in denen kein weiterer Zinssenkungsspielraum besteht, weil die nominalen Zinsen bereits nahe null sind, greift man zu weiteren Mitteln wie dem „quantitative easing“. Hierbei versorgen die Zentralbanken Unternehmen unter Umgehung des Bankensektors direkt mit Liquidität.

Darüber hinaus haben auch alle entwickelten Länder sowie viele wichtige Schwellenländer fiskalpolitische Konjunkturprogramme aufgelegt. Das heißt, es wird nicht auf die Selbstheilungskräfte des Marktes vertraut, sondern vielmehr durch direkte und indirekte Staatshilfen versucht, den Wirtschaftskreislauf zu stabilisieren. Weltweit zu nennen sind hierbei die 4 bis 5 Billionen Dollar für Banken zur Aufrechterhaltung ihrer Liquidität, zur Rekapitalisierung und zur Aufrechterhaltung des Zahlungsverkehrs. Weiterhin anzuführen sind die 2,5 Billionen Dollar zur Belebung der Realwirtschaft und schließlich die Zusagen von etwa 1,1 Billionen Dollar für Entwicklungsländer über den Internationalen Währungsfonds.<sup>1</sup>

Die Belebung der Realwirtschaft erfolgt dabei über direkte Staatsausgaben (zum Beispiel Infrastrukturinvestitionen), die Aktivierung von Kaufkraft (zum Beispiel durch die Senkung von Steuern) oder aber durch direkte Konsumzuschüsse wie im Fall der Abwrackprämie. Weiterhin wirkten auch ohne staatliches Zutun die automatischen Stabilisatoren, das heißt Effekte, die die Konjunktur ohne besondere Maßnahmen stimulieren, aber nichtsdestotrotz den Staatshaushalt belasten, zum Beispiel die Erhöhung der Ausgaben der Sozialversicherungen bei gleichzeitig sinkenden Einnahmen. Da sich Staatsausgaben in solcher Höhe nicht aus den laufenden Einnahmen finanzieren lassen, kam es in Europa nach Worten der EZB zur „dramatischste[n] Verschlechterung der Haushaltslage“ seit Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion.

Die Grafiken auf der nächsten Seite geben einen Überblick über die Entwicklung der Staatsfinanzen in ausgewählten OECD-Ländern.

Der sprunghafte Anstieg der Staatsverschuldung wird erheblich höhere Zinsausgaben nach sich ziehen und die budge-

<sup>1</sup> Blankart, C./Fasten, E.: Krise, Krisenbekämpfung und Staatsbankrott, 2009.



tären Handlungsspielräume weiter einengen. Somit stellt sich mittelfristig die Frage nach der Verringerung des Staatsdefizits und langfristig nach der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte.

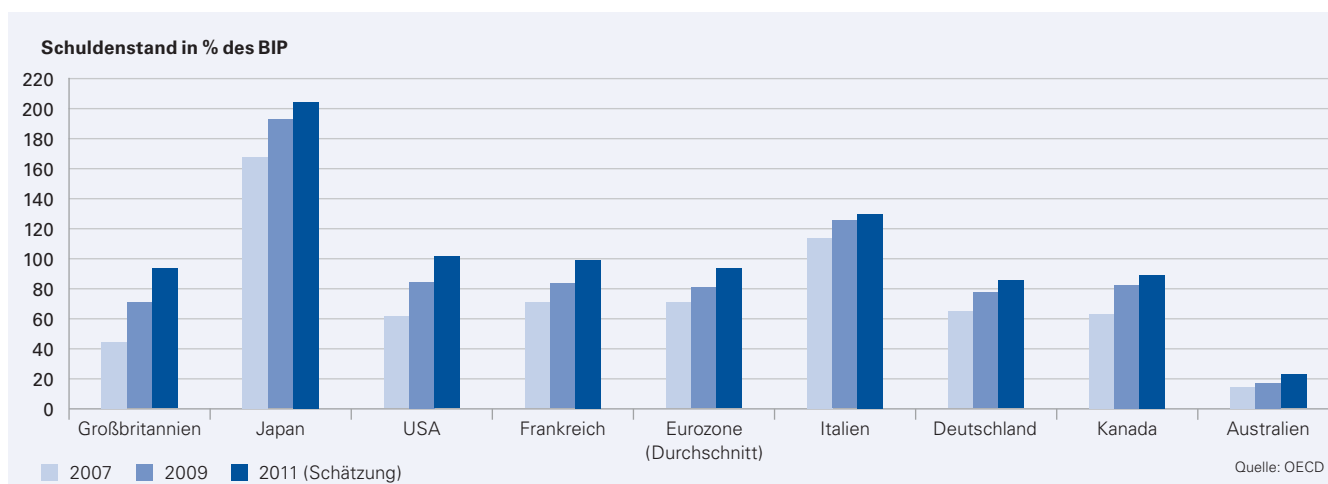
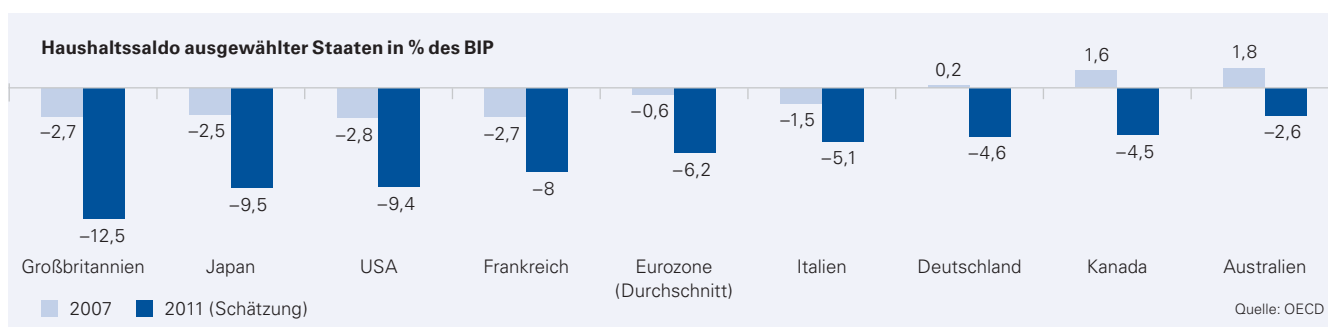
Eine 2010 veröffentlichte Untersuchung ergab, dass bei einer Staatsverschuldung bis 90 Prozent des BIP kaum ein Einfluss der Verschuldung auf das Wirtschaftswachstum festgestellt werden kann.

Sobald die Staatsschuld aber auf über 90 Prozent anwächst, bremst sie das Wachstum.<sup>2</sup> Diese Marke wäre nach Vorhersagen der OECD für Frankreich Ende 2010 und für Großbritannien Ende 2011 überschritten. Eine allgemein anerkannte Zielmarke, bis wann eine Staatsverschuldung tragbar ist, existiert jedoch nicht. Grundsätzlich geht es um das allgemeine

<sup>2</sup> Rogoff, K./Reinhard, C.: Growth in a Time of Debt, 2010.

Vertrauen in die Solvenz des Staates, das heißt, dass die Wirtschaftssubjekte nicht daran zweifeln, dass der Staat sämtliche Zahlungsverpflichtungen erfüllen wird.

Zwar haben einige Länder bereits für das laufende Jahr Korrekturmaßnahmen angekündigt, doch viele andere beabsichtigen, erst 2011 mit der Haushaltssanierung zu beginnen. Dabei stellt sich der Konsolidierungsbedarf je nach Schulden-



stand und Zielgröße unterschiedlich dar. Gleichwohl hat die Finanzkrise die Haushaltslage in allen Ländern beeinträchtigt, dies jedoch in unterschiedlichem Maße. Es lassen sich vier Ländergruppen unterscheiden:

- Länder, deren strukturelles Defizit sich auch ohne Finanzkrise nennenswert verschlechtert hätte (zum Beispiel USA, Japan);
- Länder, deren Konsolidierungsbedarf in erster Linie aus der Finanzkrise rührt (zum Beispiel Deutschland, Irland, Spanien, Großbritannien);
- Länder, die bereits vor der Krise ein hohes strukturelles Defizit aufwiesen (beispielsweise Griechenland, Portugal);
- Länder mit einem Konsolidierungsbedarf aufgrund hoher Schuldenstände bereits vor der Krise (zum Beispiel Belgien, Italien).

Prinzipiell kann ein Staat auf unterschiedliche Weise seinen Schuldenstand reduzieren:

**1. Inflation**

- nur möglich, wenn die Schulden in der eigenen Währung aufgenommen wurden;
- nur bei Unabhängigkeit in der Geldpolitik (nicht gegeben für Mitglieder der Währungsunion);
- Risiko: politischer Widerstand durch

Bürger und/oder unabhängige Zentralbank.  
Beispiele: Großbritannien 1949, USA 1970er-Jahre, Argentinien 2002

**2. Insolvenz und/oder Umschuldung**

- kompletter Staatsbankrott in jüngster Zeit selten;
- zumeist Einstellung des Schuldendienstes und neue Verhandlungen.

Beispiele: Russland 1998, Argentinien 2002, einzelne Mittel- und Osteuropäische Staaten 2009

**3. Innovation und Wachstum**

- sinkende Arbeitslosigkeit entlastet das Staatsbudget;
- Wirtschaftswachstum erhöht die Steuerbasis;
- zumeist Öl- oder Kriegsboom.

Beispiele: USA (1950er-Jahre sowie „New Economy“ 1998–2001)

**4. Haushaltskonsolidierung**

- Senkung von Staatsausgaben;
- Erhöhung der Steuerbasis, Schaffung neuer Einnahmequellen;
- Privatisierung und Reduktion des Staatsanteils;
- Risiko: Politische Konflikte wahrscheinlich.

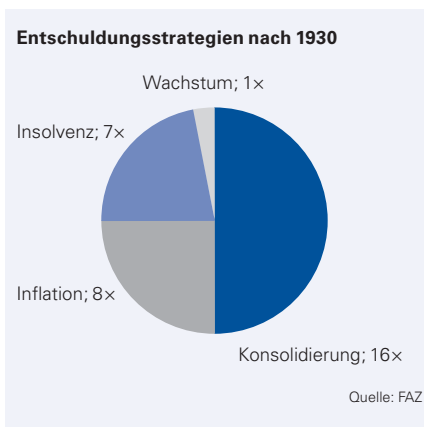
Beispiele: Großbritannien 1980er-Jahre, Kanada 1996

In einer Betrachtung von 32 Entschuldungsphasen seit 1930 zeigt sich, dass die vergleichsweise angenehme Entschuldung durch Wachstum in der Empirie selten vorgekommen ist (vgl. Grafik unten links).

Haushaltskonsolidierungen mit zum Teil großer Verringerung des Schuldenstandes sind dabei häufiger anzutreffen als gemeinhin angenommen. Die untenstehende Tabelle gibt einen Überblick über die Konsolidierungserfolge einzelner Länder der letzten 30 Jahre.

Seitdem Budgetkonsolidierungen analysiert werden, steht die Frage im Zentrum, ob einnahme- oder ausgabeseitige Konsolidierungen erfolgreicher und nachhaltiger sind. Eine Analyse von 26 Konsolidierungsphasen in 17 Ländern zeigt, dass bei erfolgreichen Konsolidierungen die Ausgabenseite im Vordergrund steht.<sup>3</sup> So gelangen insbesondere Irland (–20 Prozent), Neuseeland (–15 Prozent), Niederlande (–9,9 Prozent) und Schweden (–7,7 Prozent) zwischen 1980–2005 signifikante Reduzierungen der Staatsausgaben im Verhältnis zum BIP. Die durchschnittliche Veränderung der Ausgabenquote bei nachhaltigen Konsolidierungen lag bei –6,8 Prozent. Interessant in diesem Zusammenhang sind die Bereiche,

3 Wagschal, U./Wenzelburger, G.: Haushaltskonsolidierung, 2008.



Land	Periode	Schuldenstand in % des BIP zu Beginn der Konsolidierung	Reduktion des Schuldenstands in % des BIP	Schuldenstand nach der Konsolidierung in % des BIP
Dänemark	(1993–2008)	80,1	58,1	22,0
Belgien	(1993–2007)	136,9	53,0	83,9
Neuseeland	(1986–2001)	71,6	41,8	29,8
Kanada	(1996–2008)	101,7	39,0	62,7
Schweden	(1996–2008)	73,2	35,2	38,0
Irland	(1995–2005)	58,9	33,6	25,3
Niederlande	(1993–2007)	78,5	32,9	45,6
Spanien	(1996–2007)	67,4	31,4	36,0
Norwegen	(1979–1984)	56,5	21,4	35,1

Quelle: IWF

in denen Kürzungen vorgenommen wurden. So wurde das Gesundheits- und Bildungswesen von den Kürzungen zumeist ausgenommen; ebenso fanden nur moderate Kürzungen im Sozialbereich statt.

Hier ist jedoch zu beachten, dass die Sozialausgaben zumeist einen der größten Ausgabenblöcke darstellen und somit bereits geringfügige prozentuale Kürzungen eine große Wirkung erzielen können.

Relativ am stärksten betroffen waren die Bereiche allgemeine Verwaltung (hier werden auch die Zinszahlungen erfasst), wirtschaftliche Angelegenheiten (zum Beispiel Subventionen) sowie Verteidigung und Sicherheit (siehe Grafik unten).

Vergleicht man das Ausgabenprofil der Konsolidierer mit dem der Nicht-Konsolidierer, so zeigt sich, dass Letztere besonders für die Bereiche Soziales und Gesundheit ihre Ausgaben erhöht haben.

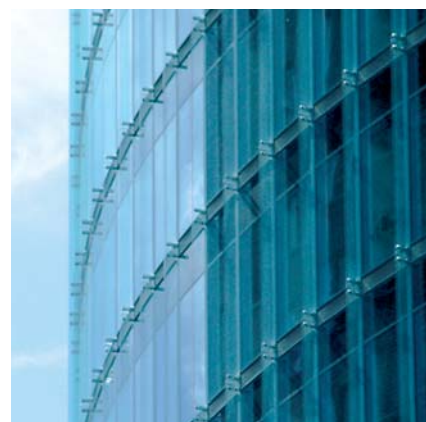
Die Ausgabenenkungen der Konsolidierer im Bereich Soziales konnten vor allem durch verschärfte Kriterien des Leistungsbezugs und/oder Verkürzung der Transferdauer erzielt werden. Ein verbreitetes Instrument war auch der Verzicht auf die Anpassung der Sozialleistungen über den Zeitverlauf. Einsparungen in

Bezug auf die allgemeine Verwaltung bestanden vor allem in einer Reduktion der Zinszahlungen.

Zu den Ländern, die einen intensiven Personalabbau im öffentlichen Dienst betrieben haben, zählten vor allem Kanada, Schweden, Neuseeland und die USA, gefolgt von Österreich und den Niederlanden.

Bei den wirtschaftlichen Leistungen wurden in erster Linie Subventionen gekürzt oder gestrichen. Besonders hervorzuheben ist hier Kanada, das bei 60 Prozent aller Subventionen Kürzungen vorgenommen hat.

Die Einnahmenseite war demgegenüber weniger bedeutend für die Konsolidierung. So sank die Abgabenquote bei erfolgreichen Konsolidierern um 0,5 Prozent zwischen 1990–2002, während sie im selben Zeitraum im OECD-Durchschnitt um 0,3 Prozent anstieg. Institutionelle Faktoren wie beispielsweise die Mehrheitssituation oder die Anzahl der beteiligten Parteien spielen keine Rolle im Konsolidierungsprozess; auch parteipolitische Effekte sind eher untergeordnet. Begünstigend wirken dagegen Machtwechsel auf den Konsolidierungserfolg. Dieser „Honeymoon-Effekt“ rührt daher, dass schmerzhaft Reformen am ehesten nach einem Wahlsieg und der

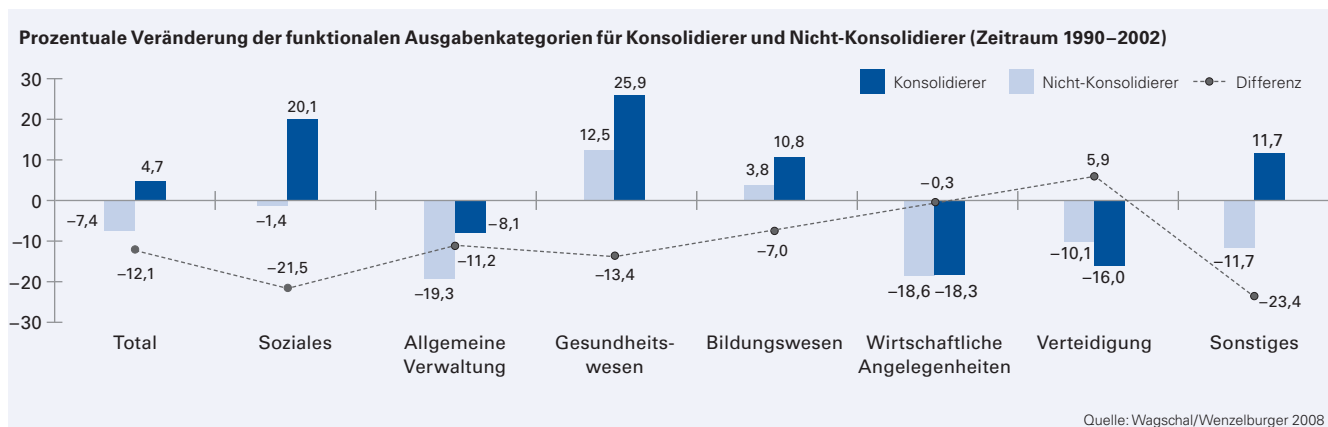


daraus folgenden hohen Legitimation durchgeführt werden können.

### Handlungsoptionen für Deutschland

In Deutschland wie in allen anderen OECD-Ländern stellt sich somit die Frage nach Wegen zur Konsolidierung der Staatsfinanzen. Nach den aktuellen Zahlen des am 19.3.2010 verabschiedeten Bundeshaushalts 2010 beträgt die Nettokreditaufnahme geplante 80,2 Milliarden Euro, nach 49,1 Milliarden Euro im Vorjahr; dies ist der höchste Wert in der Nachkriegsgeschichte. Nach Aussagen des Bundesfinanzministers soll im Jahr 2011 mit der Konsolidierung begonnen werden – mit dem Ziel, das Staatsdefizit bis 2016 auf 0,35 Prozent des BIP zu verringern, um den Vorgaben der in Artikel 115 GG verankerten Schuldenbremse zu entsprechen.

Da jedoch die hohen Haushaltsfehlbeträge allein durch Wachstum nicht zurückge-





führt werden können, ist die Finanzpolitik in den kommenden Jahren gefordert, die staatlichen Ausgaben konsequent an die verfügbaren Einnahmen anzupassen, um die notwendigen 10 Milliarden an jährlichen Einsparungen zu realisieren, die notwendig sind, um die Vorgaben des Grundgesetzes zu erfüllen.

Nach einer aktuellen Umfrage sieht auch die Mehrheit der Bundesbürger die Notwendigkeit von Haushaltskürzungen. Demnach befürworten 29 Prozent eine Senkung der Steuern; 10 Prozent sprechen sich für Steuererhöhungen aus, jedoch immerhin 66 Prozent für die Kürzung staatlicher Ausgaben.<sup>4</sup> Der aktuelle Wirtschaftsbericht der OECD für Deutschland, der sich unter anderem auf die Empfehlungen des Bundesrechnungshofs und des Sachverständigenrats stützt, schlägt eine Kombination aus Ausgaben- und Einnahmenmaßnahmen vor. Dabei wird vorab konstatiert, dass bestimmte Ausgaben (zum Beispiel die auf die Staatsverschuldung zu leistenden Zinszahlungen, die 2008 rund 15 Prozent der Gesamtausgaben des Bundes ausmachen) nicht gesenkt werden können, wobei andere (beispielsweise Ausgaben für Bildung, Infrastruktur sowie Forschung und Entwicklung) nicht gesenkt werden sollten, da dies die langfristigen Entwicklungsperspektiven beeinträchtigen könnte. Folgende Maßnahmen werden empfohlen:

#### Steigerung der Effizienz des öffentlichen Sektors

- Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sowie Abschaffung von Parallelstrukturen;
- freiwilliger Zusammenschluss von Ländern;
- Steigerung der Effizienz der Sozialausgaben (dasselbe Niveau der Einkommensverteilung könnte nach Aussage der OECD theoretisch mit ungefähr 38 Prozent geringeren öffentlichen Ausgaben erreicht werden);
- Steigerung der Effizienz der Gesundheitsausgaben.

#### Verringerung von Finanzhilfen und Staatskonsum

- Kürzung der Finanzhilfen des Bundes um 23,5 Milliarden Euro bis 2012;
- Verringerung der Konsumausgaben des Staates (weiterer Personalabbau, Mittelkürzungen für Sachverständige, Dienstreisen und Öffentlichkeitsarbeit).

#### Erhöhung der Staatseinnahmen

- Verringerung und Streichung von Steuerergünstigungen (insbesondere Überprüfung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes);
- Anhebung von Vermögens- und Grundsteuern;
- Erhöhung der Umweltsteuern.

Ungeachtet dieser aus ökonomischer Sicht unter Umständen einleuchtend erscheinenden Maßnahmen darf nicht vergessen werden, dass Haushaltskonsolidierung einen hochpolitischen Prozess darstellt und daher die politischen Rationalitäten betrachtet werden müssen.

Mithilfe von Krediten können die Staatsausgaben heute erhöht, gleichzeitig aber die Kosten der staatlichen Leistungen auf zukünftige Generationen überwältigt werden, die für die heutige Regierung als Wähler keine Rolle spielen. Zwar mag die

Reduktion der Staatsverschuldung als Schlagwort mittlerweile populär geworden sein, einzelne Kürzungen werden aber auch in Zukunft unpopulär bleiben. Hinter jeder Ausgabe steht ein Begünstigter bzw. eine entsprechende staatliche Organisation, die ein Interesse an ihrem Fortbestand hat und deren Widerstand durch Kürzungen mobilisiert wird. Im Haushaltsaufstellungsverfahren besteht das Ziel eines jeden haushaltspolitischen Akteurs (in erster Linie die Ressorts und die entsprechenden Ausschüsse des Bundestages) darin, für sich und seine Klientel einen möglichst großen Anteil der vorhandenen Mittel zu sichern, das heißt jeder Minister möchte sein Budget erhöhen und jede Partei ihre Klientel bedienen. In Zeiten von gleichbleibenden bzw. sinkenden Ressourcen gewinnt dieser Verteilungskampf zusätzlich an Schärfe.

Auch wenn alle Akteure grundsätzlich der Meinung sind, dass geringere Staatsausgaben das Gebot der Stunde seien, wird doch jeder nach einem möglichst großen Anteil am gegebenen Budget streben und hoffen, dass andere entsprechend mehr Verzicht üben. In der Folge wird durch individuelles rationales Verhalten ein kollektiv unerwünschtes Ergebnis entstehen, das heißt die Staatsaufgaben und ein etwaiges Defizit werden höher sein als erwünscht. Ein klassischer Lösungsansatz für diese Problematik kann in der Hierarchisierung der Finanzpolitik liegen. In Bezug auf den Haushalt würde dies eine weitere Stärkung der Position des Finanzministers bei der Aufstellung und Kontrolle des Haushalts bedeuten. Im Zuge einer Konsolidierungsstrategie dürfte zumindest im Rahmen einer kurzfristigen Strategie an linearen Sparvorgaben für die einzelnen Ressorts kein Weg vorbeiführen, um entsprechende Verteilungskonflikte so weit als möglich zu umgehen. ■

4 Handelsblatt vom 6.4.2010.