

27. April 2014

Wirtschaftspolitik bei hoher Staatsverschuldung

Ewald Walterskirchen

Gouverneur Ewald Nowotny war als Ökonom besonders an den Aktivitäten des Staates interessiert. Sein Buch „Der öffentliche Sektor“ wurde zum Standardwerk und für viele Ökonomen zum unentbehrlichen Wegbegleiter. Ende der siebziger Jahre schrieb Ewald Nowotny bereits ein Buch über „Öffentliche Verschuldung“. Er griff damit ein Thema auf, das in den darauffolgenden Jahrzehnten besondere Brisanz erhalten sollte.

Starker Anstieg der Staatsverschuldung seit 1970

Der Anstieg der Staatsverschuldung war ein besonders charakteristisches Phänomen der letzten Jahrzehnte. In Österreich und Deutschland lag die Staatsschuldenquote in den frühen siebziger Jahren bei 20% des Brutto-Inlandsprodukts, bis zum Jahr 2013 stieg sie auf etwa 80%.

Besonders rasch nahm die Staatsverschuldung in wirtschaftlichen Schwächephasen zu. Geradezu dramatisch war der Anstieg der Schuldenquote in den USA und Europa um etwa 20 Prozentpunkte im Gefolge der Finanzkrise.

Der Soziologe Wolfgang Streeck¹ sprach deshalb in seinen Adorno-Vorlesungen von einem Übergang vom Steuerstaat zum Schuldenstaat. Er sah darin das Ergebnis der neoliberalen Transformation des Nachkriegskapitalismus, die in den siebziger Jahren begann. Die Krisenhaftigkeit des von allen Fesseln befreiten Finanzkapitalismus kam schließlich wieder zum Vorschein.

¹ Wolfgang Streeck, Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus. Suhrkamp, Berlin 2013

Steigende Staatsverschuldung gilt dann als wenig problematisch, wenn sie mit höheren öffentlichen Investitionen verbunden ist („Goldene Regel“). In diesem Fall gibt es – ähnlich wie bei Unternehmenskrediten - einen positiven Gegenwert in der Bilanz. In den letzten Jahrzehnten ging die steigende Staatsverschuldung jedoch mit langfristig sinkenden Investitionsquoten der öffentlichen Hand einher.

Undisziplinierte Politik oder Wachstumseinbruch als Ursache der steigenden Staatsverschuldung?

Für Neoliberale, Wirtschaftsjournalisten und Stammtischrunden ist die Ursache der Staatsverschuldung völlig klar: Undisziplinierte Politiker haben zu viel Geld ausgegeben, um die Wünsche ihrer Wähler zu befriedigen und an der Macht zu bleiben. Man müsse nur die Staatsausgaben massiv senken, dann sei alles wieder im Lot. Die Politiker seien dazu aber nicht in der Lage, weil sie kurzsichtig auf Wählerfang aus seien.

Bei dieser Interpretation wird meist übersehen, dass eine Kürzung der Staatsausgaben in aller Regel zu einer Einschränkung der effektiven Nachfrage und damit auch der Einnahmen des Staates führt. Per Saldo bleibt also viel weniger übrig. Die Hoffnung, dass eine restriktive Ausgabenpolitik das Vertrauen der Wirtschaft verbessert und damit die private Investitionstätigkeit anregt, ist eine Illusion.

Staatsschulden sind historisch natürlich oft durch überzogene Ausgaben entstanden. Die politische Geschichte liefert uns dafür zahllose Beispiele. Die Kreditaufnahme zur Finanzierung von Kriegen kann geradezu als typische Ursache von Staatsbankrotten angesehen werden². Auch die hohen Staatsschulden in Griechenland können wohl überwiegend auf eine sorglose Ausgabenpolitik zurückgeführt werden.

² Carmen M.Reinhart, Kenneth S.Rogoff, This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly. Princeton University Press, Princeton 2009

Diese einfache, vordergründige Erklärung erscheint jedoch für den generellen Anstieg der Staatsverschuldung seit 1970 aus mehreren Gründen fragwürdig³:

- Es lässt sich damit nicht erklären, warum die Budgets in den fünfziger und sechziger Jahren in den meisten Ländern weitgehend ausgeglichen waren, heute aber hohe Defizite aufweisen. Die Staatsverschuldung war in den Jahrzehnten nach dem Krieg weitgehend stabil. In Deutschland lag die Staatsschuldenquote beispielsweise zwischen 1950 und 1973 unverändert bei 20%⁴. In Österreich war die Situation ganz ähnlich. Gerade in dieser Zeit gab es aber massive Ausgabensteigerungen für Infrastruktur und soziale Wohlfahrt, die über Wachstum und Steuern finanziert werden konnten. Angesichts dieser Tatsachen lässt sich schwer argumentieren, dass die Politiker damals vernünftig waren und erst heute nach Wählerstimmen und Machterhalt gieren.
- Seit den siebziger Jahren hat die Staatsverschuldung in allen industrialisierten Ländern stark zugenommen. Der Anstieg war nicht auf Länder mit hohen Militärausgaben, korrupten Regierungen oder undisziplinierten Politikern beschränkt. Selbst in Deutschland, wo ein Nulldefizit besonders viele Anhänger in der Bevölkerung hat, stieg die Staatsschuldenquote seit 1970 auf das Vierfache. Warum konnte das nicht einmal in Deutschland verhindert werden?

Eine andere mögliche Erklärung für die steigenden Staatsschulden drängt sich auf: Das deutlich nachlassende Wirtschaftswachstum führte zu schwächeren Staatseinnahmen und höheren Ausgaben für Arbeitslose. Die steuerliche Entlastung der Unternehmen zur Förderung der Wirtschaft hat die Einnahmen des Staates zusätzlich dezimiert.

John Maynard Keynes sah bereits 1943 voraus, dass die Wirtschaft nach einigen Jahrzehnten großer Investitionsvorhaben in eine Phase eintreten wird,

³ Ewald Walterskirchen, Budgetdefizite in Europa: von einer naiven zu einer ökonomischen Sicht, Österreichische Gesellschaft für Europapolitik, Policy Brief, Oktober 2013

⁴ Hanno Beck, Aloys Prinz, Staatsverschuldung, C.H.Beck, München 2011

in der es schwieriger wird, geeignete Investitionsmöglichkeiten zu finden⁵. Die Sparneigung wird dann über die Investitionsbereitschaft hinausgehen. Das bedeutet bei ausgeglichener Leistungsbilanz eine Tendenz zu Wachstumsverlangsamung bzw. zu dauerhaften Budgetdefiziten.

Josef Steindl argumentierte, dass die hohen Budgetdefizite der Industriestaaten in den siebziger Jahren dadurch „erlitten“ wurden, dass die Investitionen und damit die Kredite der Unternehmen hinter den hohen Ersparnissen der privaten Haushalte zurückblieben⁶.

Die steigende Staatsverschuldung aller Länder seit 1970 ist demnach nicht primär durch politische Maßnahmen mutwillig verursacht, sondern durch nachlassende Wirtschafts- und Investitionsdynamik erlitten.

Fragwürdige Austerity-Politik der EU

Wie auch immer die hohe Staatsverschuldung entstanden sein mag, stellt sich die Frage, ob sie eher durch Senkung der Staatsausgaben oder durch dynamischeres Wachstum und damit höhere Steuereinnahmen abgebaut werden kann.

Hohe Staatsverschuldung führt häufig dazu, dass dem Ziel eines ausgeglichenen Budgets größere Bedeutung beigemessen wird. In der Europäischen Union steht das Budgetziel seit den Maastricht-Verträgen ganz im Vordergrund. Diese Dominanz des Budgetziels wurde in der EU nur kurzfristig nach dem Schock der Finanzkrise unter massivem Druck der USA unterbrochen.

Finanzkrisen erfordern eine besonders aktive Geld- und Budgetpolitik. Richard Koo⁷, der die japanische Finanzkrise der neunziger Jahre eingehend untersuchte, hat gezeigt, dass eine Finanzkrise zu einer „balance sheet

⁵ Ewald Walterskirchen, Langfristige Perspektiven von Keynes und die aktuelle Wirtschaftsentwicklung, in: Günther Chaloupek/Markus Marterbauer (Hrsg.), 75 Jahre General Theory, Wien 2011

⁶ Josef Steindl, The Control of the Economy, in: Economic Papers 1941-88, MacMillan Basingstoke 1990, P.216-229

⁷ Richard C. Koo, The Holy Grail of Macroeconomics: Lessons from Japan's Great Recession, John Wiley and Sons, 2009

recession“ führt: Die Vermögensverluste auf der Aktivseite der Bilanz bringen viele Wirtschaftsunternehmen und Banken an den Rand des Ruins. Sie investieren deshalb selbst bei einem Zinssatz von Null nichts netto, sondern nutzen ihren Cashflow zur Bereinigung der Bilanz. Erst wenn dies nach einigen Jahre gelungen ist, sind sie wieder zu Netto-Investitionen bereit.

Richard Koo belegt seine „balance sheet recession“ mit der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre, der Finanzkrise Japans in den neunziger Jahren sowie der jüngsten weltweiten Finanzkrise. Er kommt zu dem Schluss, dass eine lockere Geldpolitik nach Finanzkrisen nicht ausreicht. Eine expansive Budgetpolitik ist so lange notwendig, bis die Unternehmen ihre Bilanzen (um die Vermögensverluste) bereinigt haben.

Die USA haben ihre Lektion gelernt. Dabei war von großer Hilfe, dass Ben Bernanke ein profunder Kenner der Weltwirtschaftskrise ist. Die Europäische Union hat dagegen – ähnlich wie Roosevelt in den späten dreißiger Jahren – zu früh auf restriktive Fiskalpolitik umgeschaltet. Die EU hielt auch nach der Finanzkrise an ihren Zielvorstellungen und Sanktionen fest – als wäre nichts gewesen.

Die Wirtschaftsschwäche ist deshalb in der EU heute anhaltender und ausgeprägter als in den USA, obwohl die Immobilien-, Finanz- und Wirtschaftskrise von den USA ausging. Die Wirtschaft des Euro-Raums schrumpfte in den Jahren 2012 und 2013 um jeweils ½%, die US-Wirtschaft wuchs um 2% pro Jahr. Derzeit erholt sich zwar die europäische Wirtschaft, aber nur im Schlepptau der USA.