

Die Schulden der Industrienationen

Autor(en): **Wagschal, Uwe**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **87 (2007)**

Heft 9-10

PDF erstellt am: **25.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-167836>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die durchschnittliche Verschuldung der Industrienationen steigt. Eine Analyse der sozio-ökonomischen wie auch politisch-institutionellen Faktoren, die den Schuldenaufbau wie auch die Konsolidierungsbemühungen beeinflussen.

(3) Die Schulden der Industrienationen

Uwe Wagschal

Nach dem Zweiten Weltkrieg war zunächst ein längerer Schuldenabbau in den wichtigsten Industrienationen zu beobachten, der durch das Wirtschaftswachstum des «goldenen Zeitalters» bis Anfang der 1970er Jahre begünstigt wurde. So konnte auch die Schweiz ihren Schuldenstand von 72,7 Prozent des Bruttoinlandproduktes (BIP) im Jahr 1950 auf 40,1 Prozent (OECD-Daten) substantiell abbauen, was ihr 1970 den 13. Platz unter 21 vergleichbaren OECD-Ländern einbrachte. In der Bundesrepublik Deutschland wurde nach dem faktischen Staatsbankrott ein Grossteil der Binnenverschuldung in der Währungsreform von 1948 entwertet. Die internationalen Verpflichtungen wurden dagegen 1953 im Londoner Schuldenabkommen moderat geregelt. So konnte die Verschuldung bis 1970 konstantgehalten werden, wobei die Bundesrepublik mit einer Verschuldung in Höhe von 18 Prozent des BIP auf Platz 6 von 21 OECD-Ländern lag.

Die durchschnittliche Entwicklung seit 1970 ist demgegenüber von einem – in Friedenszeiten – bisher nie gekannten Schuldenanstieg geprägt. Bis 1996, dem Jahr des Durchschnittshöchststandes von 75,9 Prozent des BIP in den etablierten 21 OECD-Ländern, hatten sich die Schuldenquoten erneut mehr als verdoppelt, seitdem sinken sie wieder leicht. Die Schweiz wich wie wenige andere Länder von diesem Trend ab und wies 1990 mit 29,9 Prozent den niedrigsten Stand nach 1945 auf. Gegenwärtig (2006) liegt sie nach OECD-Daten allerdings bei einer Quo-

te von 54,2 Prozent und verzeichnet damit den viertstärksten Anstieg unter den Vergleichsländern seit 1990. Auch Deutschland hat die Verschuldung – teilweise bedingt durch die deutsche Einheit – ausgeweitet und erlebte nach 1990 den drittstärksten Schuldenanstieg, nur noch übertroffen von Frankreich und Japan, das 1970 mit rund zehn Prozent des BIP die geringste Schuldenquote aller OECD-Länder aufgewiesen hatte, 2006 jedoch zum Spitzenreiter mit einem Wert von 179 Prozent aufstieg.

Die Gründe für Verschuldung sind vielfältig. Neben klassischen Ursachen wie Krieg, Staatszerfall und Systemwechsel sind es vor allem sozioökonomische Faktoren, die die Staatsverschuldung beeinflussen. Ein starkes Wirtschaftswachstum beispielsweise bremst dank mehr Steuereinnahmen und weniger Arbeitslosigkeit den Schuldenanstieg. Auch die Seniorenquote ist eine mächtige Triebfeder. Je grösser diese Bevölkerungsgruppe ist, desto mehr geben die Regierungen auch für sie aus. Ein eher moderater Einfluss dagegen ist der Inflation zuzuschreiben. Historisch ist dies zwar ein übliches Mittel, um Verbindlichkeiten abzubauen; unabhängige Notenbanken haben diesem Vorgehen jedoch – vernünftigerweise – Grenzen gesetzt.

Im internationalen Vergleich zeigt es sich, dass auch politisch-institutionelle Faktoren die Verschuldung beeinflussen. So wirken eine hohe politische Stabilität und eine geringe Streik­tätigkeit dem Anstieg der Schulden entgegen. Eine mittelstarke Barriere sind auch Verfassungsvorschriften sowie prozedurale Hürden, wie beispielsweise erhöhte Mehrheitserfordernisse für Schuldenaufnahmen oder direktdemokratische Abstimmungen. Die Erfahrungen der Schweiz mit Verfassungsregeln sind hier eindeutig. Kantonale Regelungen wie in Appenzell-Ausser Rhoden und St. Gallen, wo es bei übermässigen Defiziten automatische Steuererhöhungen gibt, wirken verschuldungsdämpfend. Eine mässige Barriere ist indes der Föderalismus, der lange als Bollwerk gegen Schulden angesehen wurde. Aktuell findet sich unter den Ländern mit niedriger Verschuldung mit Australien nur ein einziges föderales Land.

Machen Parteien einen Unterschied bei der Verschuldung? Gemeinhin wird angenommen, dass linke Regierungen stärker als rechte Regierungen verschulden. Dies trifft jedoch für die Zeit von 1960 bis Mitte der 1990er Jahre nicht zu, da es oftmals bürgerliche Regierungen waren, die sich stärker verschuldeten (wie etwa in Irland, Belgien, Italien, Japan, Kanada und den USA).

Die Erklärung hierfür liegt in den «Ideologiezielen» bürgerlicher Parteien. Einerseits wollen diese Steuern senken, andererseits soll auch der Haushalt ausgeglichen sein. In diesem Zielkonflikt entschieden sich bürgerliche Parteien meist für Steuersenkungen und weniger häufig für eine Reduktion des Defizits. Linksregierungen wiesen demgegenüber zwar generell höhere Ausgaben auf, sorgten aber über höhere Steuern gleichzeitig auch für mehr Einnahmen, so dass ihre Verschuldung tendenziell geringer ausfiel. Seit Mitte der 1990er Jahre ist dieser Effekt jedoch verschwunden, weil die Globalisierung und die Maastricht-Regeln den fiskalischen Spielraum für Regierungen eingeschränkt haben.

In der wissenschaftlichen Literatur werden noch verschiedene andere Ursachen diskutiert. Prominent im Rennen ist dabei der politische Konjunkturzyklus, also eine bewusste Verschuldung vor Wahlen. Ein solches Verhalten kann jedoch empirisch für die OECD-Länder nicht festgestellt werden. Ebenfalls erörtert wird, ob die Grösse von Regierungen oder die Zahl der Koalitionspartner die Schuldenquote beeinflusst; allerdings konnte auch hier bisher kein bedeutender Effekt gefunden werden.

Zwischen 1980 und 2005 haben verschiedene Länder, wie etwa Belgien, Irland, Kanada, Neuseeland, die Niederlande, Österreich und Schweden, ihre Budgets konsolidiert. Die quantitative Erfassung dieser Anstrengungen basiert auf der Entwicklung des Primärsaldos (das ist die Nettokreditaufnahme abzüglich Zinszahlungen) und des Schuldenstandes. Lag mindestens zwei Jahre lang ein positiver Primärsaldo von mehr als zwei Prozent des BIP oder über mindestens zwei Perioden eine substantielle Verringerung des Primärdefizits vor, dann war konsolidiert worden. Die Konsolidierung war erfolgreich, wenn die Schuldenquote im dritten Jahr nach der Konsolidierung kleiner war als im letzten Konsolidierungsjahr. Für 23 OECD-Länder im Zeitraum von 1980 bis 2005 ergaben sich nach diesen Kriterien insgesamt 25 Konsolidierungsphasen in 17 Ländern, von denen 15 erfolgreich und zehn nicht erfolgreich waren. Die Schweiz und Deutschland hatten in dieser Zeit keine Konsolidierung aufzuweisen.

Die Konsolidierungen seit 1980 hingen besonders von den ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen ab, wobei das Wirtschaftswachstum eine zentrale – statistisch eindeutige – konsolidierungsunterstützende Rolle spielte. Aber auch internationale Rahmenbedingungen haben die Anstrengungen der Regierungen beein-

flusst. So brachte etwa das Ende des Kalten Krieges eine Friedensdividende in Form sinkender Verteidigungsausgaben. Die Ankündigung einer gemeinsamen europäischen Währung änderte zudem die Anreizbedingungen für mehr Sparen, da die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion ausdrücklich an «gesunde» Finanzen gekoppelt war.

Ein weiterer entscheidender Faktor war die Ersparnis durch den Rückgang der Nominalzinsen in der gesamten OECD-Welt. Hochverschuldete Länder wie Neuseeland, Griechenland, Belgien, Irland und Italien senkten ihre Zinssätze sehr viel stärker als Länder wie die Schweiz und Deutschland, die traditionell eine hohe Glaubwürdigkeit auf den Finanzmärkten besaßen. Im OECD-Schnitt sank dadurch der Nominalzins von einem Spitzenwert von 15,2 Prozent (1982) auf 3,8 Prozent (2005). So haben Länder wie Italien (7,0 Prozentpunkte), Belgien (6,3 Prozentpunkte), Portugal (5,7 Prozentpunkte), Irland (5,4 Prozentpunkte) sowie Griechenland (4,4 Prozentpunkte) ihre jährlichen Nettozinszahlungen in Relation zum BIP zwischen 1991 und

Bürgerliche Parteien entschieden sich meist für Steuersenkungen und weniger häufig für eine Reduktion des Defizits.

2005 besonders reduziert. Die Zinsdividende – mitbedingt durch die Euroeinführung – ist ein zentraler Faktor für die Erklärung der Haushaltskonsolidierung in vielen Ländern.

Wichtig für den Erfolg der Haushaltssanierung ist auch, ob diese ausgaben- oder einnahmenseitig erfolgt. Die Entwicklung der Staatsausgabenquoten (in Prozent des BIP) zeigt, dass erfolgreiche Konsolidierer ihre Ausgaben stärker reduzierten als Staaten, deren Konsolidierung erfolglos blieb. Die Differenz zwischen erfolgreichen und erfolglosen Konsolidierungen macht immerhin 4,3 Prozentpunkte aus. Durchschnittlich senkten erfolgreiche Länder ihre Ausgaben um rund 6,8 Prozentpunkte und damit mehr als doppelt so stark wie die gesamte OECD-Welt, weshalb substantielle Ausgabenkürzungen als zentral für einen Konsolidierungserfolg angesehen werden können.

Welche Ausgabenbereiche wurden besonders gekürzt? Dies waren vor allem (1) die allgemeine Verwaltung (hier werden auch die Zinszahlungen erfasst), (2) wirtschaftspolitische Massnahmen (z.B. Subventionsabbau) und (3) die Verteidigung. Vergleicht man das Ausgabenprofil der

Konsolidierer mit dem der Nicht-Konsolidierer, zeigt sich, dass im Gegensatz zu den Konsolidierern die Nicht-Konsolidierer ihre Ausgaben besonders für Soziales und Gesundheit erhöhten. Zwar stiegen die Gesundheitsausgaben auch bei den Konsolidierern, jedoch in geringerem Umfang. Die Sozialausgaben wurden bei den Konsolidierern dagegen generell zurückgefahren, ganz im Gegensatz etwa zu Deutschland, wo über 60 Prozent der Ausgaben inzwischen für diesen Bereich verwendet werden (OECD-Durchschnitt: 49,2 Prozent). Die Untersuchung erfolgreicher Sanierungsstrategien ergab zudem, dass folgende Instrumente bei der Ausgabenkürzung erfolgversprechend sind: (1) die Veränderungen von Indexierungen, (2) Verschärfungen der Bezugskriterien für Sozialleistungen, (3) Kürzungen beim Personal (Nullrunden, teilweise auch Abbau) und (4) Verwaltungsreformen.

Auf der Einnahmenseite zeigt es sich, dass erfolgreiche Konsolidierungen keine Steuererhöhungen benötigen – bei acht erfolgreichen Konsolidierungen wurden die Abgaben sogar gesenkt. Allerdings unterstützten einige Länder ihre An-

Es zeigt sich, dass Wirtschaftswachstum und demographische Entwicklung die entscheidenden Parameter in allen Zukunftsszenarien sind.

strengungen auch durch eine moderate Einnahmenerhöhung. Wichtig sind dabei begleitende Reformen auf zentralen Feldern der Güter- und Arbeitsmärkte sowie des Sozialsystems.

Bemerkenswert waren Änderungen auf institutioneller Seite, wobei kein einziges Konsolidierungsland eine Verschuldungsgrenze in die Verfassung aufnahm oder bestehende Grenzen verschärfte. Änderungen fanden vielmehr auf der Prozessebene statt. So wurde etwa das Budgetverfahren oft von einem Bottom-Up- in ein Top-Down-Verfahren geändert und stärker zentralisiert. Damit einher ging auch die Stärkung der Finanzminister, vor allem in Mehrheitsdemokratien. Hilfreich waren überdies vorsichtige Schätzungen der Budget- und Wirtschaftsdaten, um bei den Eckdaten für den Haushalt auf der «sicheren Seite» zu bleiben. Auch förderte die Aufstellung mehrjähriger Haushalte bzw. eine verbindliche mehrjährige Finanzplanung die Zukunftsorientierung. Die Ankündigung von Ausgaben- und Defizitziele wirkte zusätzlich disziplinierend, was vor allem in konsensorientierten Systemen erfolgreich war.

Wie wird sich die Verschuldung in Zukunft entwickeln? Ein Ansatz ist die Ermittlung des Gegenwartswertes der gesamten Staatsverschuldung durch Generationenbilanzen, die jedoch sehr von den zugrundegelegten Annahmen abhängen. Für Deutschland wurde in der Spitze eine implizite Verschuldung von rund 270 Prozent des BIP ausgewiesen, zu der noch die explizite Staatsverschuldung von rund 70 Prozent kommt. Die Schweiz steht hier etwas besser da: Als Spitzenwert findet sich eine implizite Staatsschuld von etwa 180 Prozent.

Ein weiterer Ansatz sind Simulationsrechnungen, die einen langfristigen Grenzwert der Verschuldung berechnen. Entscheidend ist dabei das Verhältnis von Nettokreditaufnahme und Wirtschaftswachstum. Bei einer konstanten Nettokreditaufnahme von einem Prozent des BIP und bei einem Prozent konstanten Wirtschaftswachstums tendiert das Schuldenniveau langfristig immerhin gegen 100 Prozent des BIP. Auch hier schneidet die Schweiz besser ab als Deutschland: die Grenzwerte (auf Basis der langfristigen Durchschnitte) betragen 55,3 Prozent bzw. 165,9 Prozent.

Schliesslich existieren noch Nachhaltigkeitsstudien auf Basis von Projektionen der wichtigsten makroökonomischen Grössen. Damit soll eine Tragfähigkeitslücke der öffentlichen Finanzen berechnet werden. Für die Schweiz hat der IMF eine Prognose vorgelegt, wonach die Schuldenquote bis 2060 auf etwa 265 Prozent des BIP ansteigt. Ursache hierfür sind die demographiebedingten Ausgabensteigerungen.

Es zeigt sich, dass Wirtschaftswachstum und demographische Entwicklung die entscheidenden Parameter in allen Zukunftsszenarien sind, womit der Problemdruck der Verschuldung ansteigen wird. So sinkt zum einen das langfristige Wirtschaftswachstum seit geraumer Zeit, und zum anderen wächst der Seniorenanteil. Dies hat auch Rückwirkungen auf das politische System, weil das Medianwähleralter (50 Prozent der Wähler sind jünger, 50 Prozent älter als der Medianwähler) in allen Ländern kontinuierlich ansteigt. In Deutschland betrug es bei der vergangenen Bundestagswahl exakt 50 Jahre. Durch den politischen Wettbewerb werden deshalb zusehends die Interessen der älteren Bevölkerung stärker repräsentiert. Im Zusammenspiel mit der steigenden Kinderlosigkeit sinkt somit ein langfristiges Interesse an soliden Finanzen, weil das Vererbungsmotiv nachlässt und die Präferenzen der Wähler vermehrt auf Gegenwartskonsum und damit auf Schulden gerichtet sind.

UWE WAGSCHAL, geboren 1966, ist seit 2005 Professor für vergleichende Regierungslehre an der Ruprecht-Karls-Universität in Heidelberg.