

AUS DER BANKEN- UND FINANZGESCHICHTE

Ausgaben müssen effektiv und zielführend sein

Viele erwarten zu viel vom Staat – Die Alterung der Bevölkerung, der Klimawandel und künftige Finanzkrisen als größte Herausforderungen

Von Ludger Schuknecht

Börsen-Zeitung, 17.4.2021

Die Pandemie hat mehr denn je bestätigt, dass wir Staat und Markt brauchen, wenn wir die Herausforderungen für unsere Gesellschaft gut bewältigen wollen. Der Staat sorgt für den Ordnungsrahmen einer funktionierenden Wirtschaft, die Bereitstellung wichtiger öffentlicher Güter wie Sicherheit, Bildung und Infrastruktur sowie für ein möglichst kohärentes Management in der Krise. Der Markt reflektiert die Präferenzen der Bürger, fördert Effizienz und sorgt für Innovationen. Er hat auch in der Pandemie „seinen Job“ gemacht: die rasche Produktion von Masken und Beatmungsgeräten, die Bereitstellung einer Reihe innovativer Impfstoffe in Rekordzeit. Mit dieser Rollenverteilung haben wir heute ein Niveau des Wohlstands, der sozialen Sicherheit, Freiheit und Chancengerechtigkeit erreicht, das vor 100 oder 150 Jahren undenkbar war. Deshalb überrascht, dass einige Ökonomen nun mehr staatliche Interventionen, mehr Staatsausgaben und sogar direkte Eingriffe in die Wirtschaft fordern. Einige Politiker in Deutschland und Europa scheinen sogar mit „sozialistischen“ Praktiken zu liebäugeln. Über die Empörung nach dem Verkauf von Schnelltests in Discountern oder den Ruf nach staatlichen Zielvorgaben für die Produktion von Halbleitern und anderen „prioritären“ Produkten kann man sich nur verwundert die Augen reiben.

In Deutschland muss man diese Entwicklung auch im historischen Zusammenhang sehen. Seit dem Zweiten Weltkrieg galt im Westen das Primat des freien Bürgers in der sozialen Marktwirtschaft. Dem stand im Osten das Primat des Staates und der Staatswirtschaft gegenüber. Damals verschwand der wahre Sozialismus und die soziale Marktwirtschaft wurde gesamtdeutscher Konsens. Aber 30 Jahre später scheint dieser Konsens zu bröckeln. Die Grundlagen einer freien, wohlhabenden Gesellschaft und die begrenzte Rolle des Staates darin treten gegenüber einem aktionistischen Staatsbild in den Hintergrund. Mancher scheint vom Allversorgungs- und Allversorgungsstaat zu träumen, der jedes Risiko und Problem löst, auch wenn das nicht finanzierbar ist und Innovation und Freiheit auf der Strecke bleiben.

Das wirft spannende Fragen auf: Was ist die Rolle des Staates in der Wirtschaft? Wofür sollte der Staat „unser“ Geld ausgeben und wie können wir sicherstellen, dass die Ziele auch erreicht werden? Die Antwort auf diese Fragen hat sich im Laufe der Geschichte sehr geändert.

Der moderne Staat

Die Rolle und Größe des Staates ist immer mit dem vorherrschenden Staatsbild verknüpft. Klassische Ökonomen seit Adam Smith haben die Marktwirtschaft mit einer begrenzten Rolle des Staates propagiert. Der Staat schützte Eigentumsrechte und Vertragsfreiheit und sorgte für Sicherheit. Dafür brauchte er eine rechtsstaatliche Verwaltung und Gerichtsbarkeit. Infrastruktur, öffentliche Bildung und erste Formen der Sozialversicherung kamen im 19. Jahrhundert als Staatsaufgaben hinzu. Die Wirtschaft wuchs in dieser Zeit enorm und ein aus damaliger Sicht nie zuvor erreichter Wohlstand wurde möglich.

Trotzdem brauchte der Staat dafür nicht allzu viel Geld. Um 1870 beliefen sich die Staatsausgaben nur auf ca. 11% der Wertschöpfung. Also nur jeder neunte Thaler, Pfund oder Forint ging durch Staatshand. Das änderte sich bis zum Ersten Weltkrieg wenig. Das meiste Geld floss in die Verwaltung, die Verteidigung, den Schuldendienst und in Infrastrukturinvestitionen. Die staatlichen Ausgaben für Bildung und Sozialversicherung waren sehr gering – jeweils weniger als 10% der Gesamtausgaben.

Im den kommenden Jahrzehnten und über zwei Weltkriege wurden die staatlichen Verwaltungen, Bildungssysteme und Sozialversicherungen zum modernen Staat ausgebaut, der Wohlstand, Innovationen und Eigenverantwortung fördert und

gleichzeitig die soziale Sicherheit und Chancengerechtigkeit erhöht. Dies war auch der Ansatz der sozialen Marktwirtschaft in West-Deutschland nach dem Krieg.

Bis 1960 waren die Staatsausgaben im Schnitt der Industrieländer dadurch auf fast 28% des BIP gestiegen, aber immer noch recht begrenzt. Die Staatshaushalte waren weitgehend ausgeglichen, die Staatsverschuldung sank. Die Unterschiede zwischen den Industrieländern waren zudem geringer als heute. Ein Viertel der Gesamtausgaben entfiel auf die soziale Sicherung, je gut 10% auf Bildung und Investitionen.

Auf diesen Niveaus waren die Kernaufgaben eines modernen Staates gut finanziert. Die Verwaltungen funktionierten, globale, hochwertige Bildung und eine weitgehende soziale Mindestsicherung waren etabliert. Im Rückblick erscheint vielen diese Zeit hoher wirtschaftlicher und sozialer Zufriedenheit als eine Art „Paradies“. Diese Entwicklung stand in krassem Gegensatz zum immer stärker zurückfallenden sozialistischen Ostblock.

Wohlfahrtsstaat

Nach 1960 setzte sich die keynesianische Staatsauffassung in Verwaltung und Politik durch. Bis in die 1960er Jahre waren eine solide Finanzpolitik und ausgeglichene Haushalte in Friedenszeiten geschriebenes oder ungeschriebenes Gesetz. Jetzt propagierten Ökonomen das „deficit spending“ und änderten den finanzpolitischen Ord-

ZUR PERSON

Auf dem Weg nach Singapur



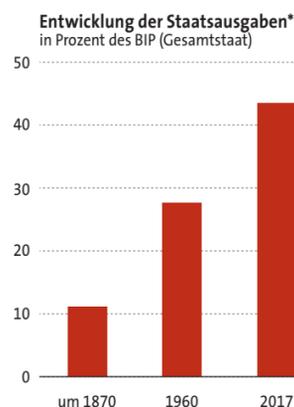
Ludger Schuknecht

BZ – Ludger Schuknecht war stellvertretender Generalsekretär der OECD und Grundsatzabteilungsleiter, Chefvolkswirt und G20 Deputy im Bundesfinanzministerium. Davor hat er viele Jahre für die Europäische Zentralbank, die Welthandelsorganisation und den Internationalen Währungsfonds gearbeitet. Ab Mai 2021 wird er an der Lee Kuan Yew School of Public Policy in Singapur tätig sein. Schuknechts Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der internationalen Ökonomie und Staatsfinanzen. Sein neuestes Buch „Public Spending and the Role of the State“ erschien bei Cambridge University Press im vergangenen November. (Börsen-Zeitung, 17.4.2021)

nungsrahmen. In nur 20 Jahren stiegen die Staatsausgaben fast im selben Maße wie in den 90 Jahren zuvor. Der Anstieg auf 43% des BIP ging vor allem auf das Konto von Verwaltung und Sozialstaat. Haushaltsdefizite und Staatsverschuldung stiegen, weil selbst stark steigende Steuereinnahmen mit den Ausgaben nicht mithielten, während das Wirtschaftswachstum nachließ.

In den 1980er und 1990er Jahren gab es eine intellektuelle und politische Gegenbewegung. Viele Länder reformierten ihre Staatssektoren und Ausgaben als Teil umfassender Reformen. Irland, die Niederlande, Belgien, Großbritannien oder die nordischen Länder in Europa sowie Kanada, Neuseeland und Australien in Übersee setzten wieder stärker auf die Marktwirtschaft und reduzierten ihre Staatsausgaben. Das Ende der

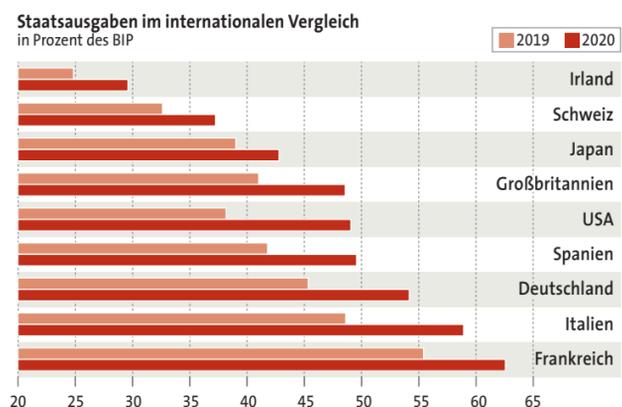
Öffentliche Ausgaben



© Börsen-Zeitung *im Durchschnitt der Industrieländer



© Börsen-Zeitung *im Durchschnitt der Industrieländer



Quelle: Schuknecht 2021, IWF Fiscal Monitor Oktober 2020

Sowjetunion und des Sozialismus beförderte den marktwirtschaftlichen Konsens.

Der fiskalische Ordnungsrahmen wurde ebenfalls neu bestimmt. Fiskalische Regeln wie der Stabilitäts- und Wachstumspakt in Europa sollten die finanziellen Risiken des Staates begrenzen und helfen der Vorbereitung des Euro. Wichtige Prinzipien der effektiven und soliden Haushaltsführung wie die mittelfristige Finanzplanung setzten sich durch. Dennoch stiegen die Sozialausgaben weiter und verdrängten zum Teil die produktiveren Ausgaben. Einige Länder zeigten wenig Reformwillen. Im Schnitt der Industrieländer blieb die Staatsquote in den zwei Jahrzehnten jedoch ungefähr stabil.

Nach der Jahrtausendwende und der Euro-Einführung entwickelten sich die Staatsausgaben wieder sehr dynamisch, vor allem in Europa. Zunächst halfen stark steigende Steuereinnahmen und robustes Wachstum in der Boomphase bis 2007 bei der Finanzierung. Aber mit der globalen Finanzkrise explodierten Staatsquoten, Haushaltsdefizite und Schulden.

Einige europäische Länder mussten drastische Reformen umsetzen, um mit internationaler Hilfe eine Staatspleite und den Euro-Austritt zu verhindern. Diese Reformprogramme waren in Spanien, Portugal, Irland und Zypern sehr erfolgreich und die Wachstumsdynamik kam zurück. Aber dies wurde wenig honoriert, im Gegenteil. Die Finanzkrise galt vielen als Beweis für das Versagen des Marktes und die Anpassungsprogramme als Symptom fehlgeleiteter Austerität.

Zwischen 2000 und 2019 stiegen die Staatsausgaben (ohne Zinsen) um 3 Prozentpunkte des BIP. Die Sozialausgaben wuchsen sogar noch schneller auf fast ein Viertel des BIP und auf weit über 50% der Gesamtausgaben. In einigen europäischen Ländern kostete der Sozialstaat sogar 30% des BIP und mehr.

Auffällig ist zudem die zunehmende Spreizung der Staatsausgaben zwischen den Industrieländern. Frankreich wurde Spitzenreiter mit einer Staatsquote von 56% des BIP. Deutschlands Staatsquote war nach den Reformen der Schröder-Regierung etwas gefallen und blieb ziemlich konstant nahe 45% des BIP. Damit lag Deutschland im Mittelfeld. Dem standen Länder mit kleineren Staatssektoren wie Irland, die Schweiz oder Australien gegenüber, deren Staatsausgaben eher bei 30% oder 35% des BIP lagen. Neue Industrieländer in Asien wie Singapur und Korea hatten sogar noch geringere Staatsquoten.

Mit Corona explodierten die Staatsquoten noch einmal. Im Schnitt der Industrieländer stiegen die Ausgaben 2020 von ca. 44% auf nie da gewesene 52% des BIP. Damit ging mehr als jeder zweite Euro durch Staatshände. Die französische, die belgische und die italienische Staatsquote stieg jeweils auf fast 60% des BIP und darüber. Mit den Ausgaben explodierten auch die Staatsschulden. Allein 2020 stiegen sie im Schnitt der G7 um 20 Prozentpunkte auf fast 140% des BIP. Damit erreichten sie wieder dasselbe Niveau wie nach dem Krieg.

Entscheidend für das Vertrauen in den Staat ist jedoch nicht unbedingt

seine Größe, sondern was die Bürger dafür bekommen. Bis in die 1960er Jahre wurde, wie gesagt, das „Preis-Leistungs-Verhältnis“ insgesamt als recht gut angesehen. Aber wenn man sich die enorme Dynamik in der Staatsquote in den vergangenen 50 bis 60 Jahren und die Unterschiede zwischen den Ländern anschaut, ist das Bild sehr gemischt. Die Ausgaben für Investitionen und Bildung sind in Ländern mit relativ kleinen Staatssektoren kaum niedriger als in Ländern mit einem starken Anstieg in der Staatsquote. Der Hauptunterschied liegt in den Bürokratie- und Sozialausgaben.

Wenn man dann die Staatsausgaben mit verschiedenen staatlichen Leistungsindikatoren in Verbindung bringt – z. B. Bildungsausgaben und PISA-Standards, Infrastrukturinvestitionen und deren Qualität, Sozialausgaben und Einkommensverteilung –, dann zeigt sich ebenfalls ein sehr gemischtes Bild. Länder mit kleineren Staatssektoren schneiden tendenziell besser ab. Deutschland liegt im oberen Mittelfeld bei Ausgaben und Performance. In der Schweiz, Irland oder Australien reicht schon eine Staatsquote von 30 bis 35%, um ein hohes Niveau an Wohlstand, sozialer Sicherheit und Chancengerechtigkeit zu erreichen.

Bei der Einkommensverteilung ist die Lage etwas anders, denn die nordischen Länder mit hohen Staatsquoten zeigen eine gleichere Einkommensverteilung. Aber diese Korrelation gilt nicht für alle Länder. Die Einkommensverteilung (gemessen am Gini-Koeffizienten) ist für Frankreich (mit Sozialausgaben von fast 1/3 des BIP) ähnlich wie die von Deutschland (1/4 des BIP Sozialausgaben), der Schweiz (20%) und Korea (kaum über 10%). Mehr Sozialstaat führt also nicht automatisch zu mehr Gleichheit.

In der Wirtschaftsgeschichte gibt es eine ganz Reihe von Ländern, die den Ausstieg aus Interventionismus und hohen Staatsausgaben mit dem Ergebnis von mehr Wachstum, besseren staatlichen Leistungen und Chancengerechtigkeit geschafft haben. Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg, die Niederlande und Neuseeland in den 80ern, Schweden und Irland in den 90ern oder Spanien und Portugal nach der Finanzkrise sind nur einige Beispiele. Auch Korea und Singapur verbindet mit uns, dass sie demokratisch und freiheitlich sind und dabei mit einem „kleinen“ Staat ein hohes Wohlstands- und Wohlfahrtsniveau erreichen.

Sozialausgaben steigen stark

Wir haben also die Rolle und Größe des Staates selbst in der Hand. Staatsausgaben sollten möglichst zielführend und effektiv sein. „Besser“, nicht „more spending“ würde man im Englischen sagen. Aber viele Entscheidungen der Vergangenheit bestimmen staatliche Verpflichtungen und Herausforderungen weit in der Zukunft. Das gilt vor allem für die Sozialversicherung, die Ansprüche oft über Jahrzehnte im Voraus definiert. Die Nachhaltigkeit der Sozialsysteme ist die größte Herausforderung für die Staatsfinanzen der westlichen Länder in den nächsten Jahren. Die zusätzlichen Sozialausgaben durch Bevölkerungsalterung werden ohne weitere Reformen bis

2050 im Schnitt um 4 bis 5% des BIP ansteigen. Dies entspricht den gesamten staatlichen Bildungsausgaben in vielen Ländern. Die zusätzlichen Ausgaben müssen entweder über höhere Steuern, höhere Schulden oder Einsparungen finanziert werden. Zwar gibt es überall ausreichend Sparpotenzial, auch bei den Sozialausgaben. Aber das ist politisch schwierig, und das Risiko ist groß, dass investive Ausgaben zurückgedrängt werden. Das würde unsere Wachstumsperspektive weiter schwächen, was wiederum die Finanzierbarkeit der Sozialleistungen untergrübe.

Das zweite große Risiko sind weitere Finanzkrisen. Diese werden mit Sicherheit eintreten, auch wenn bessere Regulierung und Aufsicht einige Risiken verringert haben. Die globale Finanzkrise führte zu einem Anstieg der Staatsquote um 4% des BIP in Deutschland und um ca. 10% des BIP in den am stärksten betroffenen Krisenländern. Die Schulden stiegen in Deutschland um 20% des BIP, in Portugal und Spanien um mehr als 60% und in Irland um fast 100%. Die Wucht einer Finanzkrise kann enorm sein, besonders wenn die Staatsschulden schon vorher hoch waren. Das ist heute in vielen Industrieländern der Fall.

Das IBF

Auftrag des IBF – Institut für Bank- und Finanzgeschichte e.V., das die in loser Reihe erscheinenden Artikel „Aus der Banken- und Finanzgeschichte“ beisteuert, ist die wissenschaftliche Aufarbeitung und Vermittlung der historischen Entwicklung unseres Geld- und Finanzwesens.

► Weitere Informationen unter www.ibf-frankfurt.de

Darüber hinaus müssen wir den Klimawandel meistern. Langfristig wird der Nutzen hoffentlich die Kosten überwiegen. Aber wenigstens mittelfristig wird die Energie teurer, und das belastet die Wirtschaft. Die Wirkung auf die Staatsausgaben hängt von der Dekarbonisierungsstrategie ab. Eine Strategie, deren Kompass eine Mengenreduktion durch CO₂-Bepreisung ist, wird fiskalisch und wirtschaftlich deutlich günstiger als eine Strategie, die auf Regulierung und Subventionen basiert, deren Effektivität und Effizienz durch Lobbying und Sonderinteressen untergraben wird. Aber auch im besten Fall wird der Umbau nicht umsonst sein.

Die vierte, große Herausforderung sind die Verschiebungen im geopolitischen Gleichgewicht und der relative Bedeutungsverlust der heutigen Industrieländer. Zum Glück reflektiert das auch die sinkende Armut im Rest der Welt. Aber wir werden wahrscheinlich mehr in unsere „hard“ und „soft power“ investieren müssen, um das Modell der sozialen Marktwirtschaft und unsere Freiheit zu verteidigen und für andere Länder attraktiv erscheinen zu lassen.

Mein Fazit: Die Fortentwicklung der staatlichen Tätigkeit über die vergangenen 150 Jahre hat uns ein his-

torisch unvorstellbares Maß an Wohlstand, Sicherheit und Freiheit beschert. Aber seit gut einem halben Jahrhundert sind wir in Versuchung, die Rolle des Staates und die Höhe der staatlichen Ausgaben zu über-treiben. Viele erwarten zu viel vom Staat. Er kann uns nicht vor allen Risiken und Problemen bewahren. Sonst untergraben wir die Eigenverantwortung der Bürger und die Nachhaltigkeit unseres Systems.

Corona verschärft die Lage

Die Corona-Pandemie hat diese Herausforderung noch verschärft. Staatsausgabenquoten von 50 bis 60% des BIP sind nicht nachhaltig finanzierbar. Staatsschuldenquoten von weit über 100% des BIP in vielen Ländern können schon bei moderaten Zinserhöhungen zu neuen Staatsfinanzenkrisen führen und die Unabhängigkeit der Zentralbanken in Gefahr bringen. Die Finanzierung von Bevölkerungsalterung, Finanzkrisen und Klimawandel ist ungesichert. Doch ohne finanzielle Stärke gibt es auch keine politische Stärke auf der Weltbühne, das wird viel zu wenig beachtet.

Manche Ökonomen argumentieren, dass Schulden nicht so wichtig sind und wir uns durch höhere staatliche Investitionen und mehr Wachstum von selbst aus dem Schuldensumpf ziehen können. Für extreme Anhänger der neuen Staatsgläubigkeit kann der Staat nicht nur die Nachfrage steuern, sondern auch private Investitionen in Innovationen lenken und ohne große Konsequenzen Geld drucken.

Wenn die Wirtschaftsgeschichte voller Staatskrisen und Pleiten jedoch eine Lehre bereithält, dann ist es die, besonnen zu bleiben. Menschliches Handeln braucht Grenzen und Regeln, besonders in der Politik. Die deutsche Schuldenbremse und der Stabilitäts- und Wachstumspakt in Europa sind dafür Beispiele. Sie müssen jedoch umgesetzt werden. Wenn jetzt ihre Abschaffung oder Aufweichung gefordert wird, dann ist das nicht zielführend. Europa wird durch mehr Ausgaben und Schulden nicht stabiler, nachhaltiger und einflussreicher, eher gilt das Gegenteil.

Einige Länder sind besser für die Zukunft gerüstet als andere. Der Staat beschränkt sich dort stärker auf seine Kernaufgaben, die er gut erfüllt. In manchen Ländern ist die Lage kritisch. Ineffektive Staaten und hohe Ausgaben und Schulden untergraben Nachhaltigkeit und Vertrauen. Deutschland liegt im Mittelfeld. Aber auch hier sind Reformen der Staatsausgaben nötig, um die soziale Marktwirtschaft zu stärken, und es besteht kein Spielraum für weitere Wohlhaben.

Die soziale Marktwirtschaft mit regelbasierter Politik ist im Umfeld von Nullzinsen und politischer Fragmentierung unbequem. Sie ist aber trotzdem das richtige Modell, weil sie im Einklang mit der menschlichen Natur und ihrem Bedürfnis nach Sicherheit, Eigenverantwortung und Fortschritt steht. So haben es auch schon Adam Smith und Ludwig Erhard gesagt. Nur mit einem effektiven und schlanken Staat können wir dieser Verantwortung gegenüber uns selbst, gegenüber Europa und der freiheitlichen Staatengemeinschaft gerecht werden.