

Verlagsbeilage

Sparen, sparen, sparen

Wie man den Staat wieder ins Gleichgewicht bringt





Austerität bedeutet Sparsamkeit und Disziplin zur Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts und einer Stabilisierung der Staatsverschuldung. ADORÉ STOCK

Es ist höchste Zeit, zu sparen – selbst wenn es schmerzt

Es ist immer besonders einfach, das Geld anderer auszugeben. Deshalb neigt die Politik zu Grosszügigkeit ohne Grenzen. Eine verantwortungsvolle Finanzpolitik muss das korrigieren. Diese Beilage diskutiert, wie Sparen mit Erfolg möglich ist.

CHRISTOPH A. SCHALTEGGER, RENÉ SCHEU, LARS P. FELD UND PETER A. FISCHER

Nach vielen Jahren üppiger finanzieller Spielräume meldet sich die Realität zurück: Langfristig kann die Politik nur ausgeben, was sie sich von den Bürgern in Form von Steuern und Abgaben einzutreiben traut. Und die Steuerzahler sind zu Recht skeptisch, ungefragt immer neue Lasten tragen zu müssen – sei es über Steuern oder Schulden. Denn auch Schulden sind Steuern, nämlich jene von morgen.

Austarieren von Zielkonflikten

Kluge Finanzpolitik besteht daher nicht aus blossem Addieren von Wünschbarem, sondern aus dem Austarieren von Zielkonflikten. Dass viele öffentliche Haushalte strukturell überlastet sind, ist keine neue Erkenntnis, aber mit der abrupten Veränderung der geopolitischen Lage in Europa hat sich der Konsolidierungsdruck nochmals deutlich erhöht. Wer wie die Schweiz und Deutschland lange auf die vermeintliche Friedensdividende gesetzt hat, reibt sich die Augen. Und er braucht neuen finanzpolitischen Spielraum, um die veränderten, mitunter sicherheitspolitischen Prioritäten zu adressieren. Im Klartext: Es ist höchste Zeit, zu sparen, selbst wenn es schmerzt.

Wie aber spart man klug? Wie sieht die Ausgangslage aus; wie hoch ist der Handlungsbedarf wirklich? Zudem: Gibt es Rezepte erfolgreichen Sparens? Was sagt die historische Erfahrung, und welche aktuellen Beispiele sollte man berücksichtigen? Diesen Fragen geht diese Beilage nach mit Beiträgen von Experten aus Wissenschaft und Politik. Dabei legen wir erstens einen Fokus auf die Situation in der Schweiz und in

Deutschland. Die konsolidierten Erkenntnisse werden durch Interviews mit Finanzministerin Karin Keller-Sutter (Seite 4) und Finanzminister Christian Lindner (Seite 10) ergänzt – zwei Praktiker. Gleichzeitig werfen wir einen Blick in die Geschichte der Sparprogramme. Wirtschaftshistoriker Albrecht Ritschli lässt die verhängnisvolle Zeit zum Ende der Weimarer Republik in Deutschland in anderem Licht erscheinen (Seite 12), und Tobias Straumann bietet eine Einschätzung der Geschichte der jüngsten Schweizer Konsolidierungsprogramme zur Einführung der Schuldenbremse (Seite 5).

einen Blick auf die 1970er-Jahre, den Volcker-Schock und die finanzpolitische Wende zum Ende der Stagflation (Seite 9). Gibt es Parallelen zur aktuellen Lage, welche Lehren lassen sich ziehen und wie weit reichen diese?

Austerität stellt eine Chance dar

Die Beiträge zeigen insgesamt: Mit rechtzeitigem klugem Sparen ist auf jeden Fall mehr zu gewinnen als zu verlieren. Wer zu spät kommt, dem bestraft das klaffende Loch in der Kasse – nicht selten in Form von Schuldenkrisen. Austerität nach zwanzig Jahren der finanzpolitisch fast unbegrenzten Spielräume stellt eine Chance dar, das Vertrauen in die Kraft der Politik zu stärken und zurückzugewinnen. Gewiss, es braucht hierfür politische Protagonisten mit einem ordnungspolitischen Kompass und soliden Überzeugungen, die den Interessengruppen trotzen, die gegen sie Stimmung machen. In der Finanzpolitik geht es nicht darum, das Angenehme mit dem Nützlichen zu verbinden, sondern das Richtige zu tun. Sie muss sich von der partikularen Sicht einer Politik der Addition des Wünschbaren befreien – im Interesse des Landes. Von einem solide finanzierten Staat profitieren am Ende alle.

Zweitens diskutieren wir die internationale Lage mit Vitor Gaspar, dem Direktor des Fiscal Affairs Department des Internationalen Währungsfonds (IWF). Gaspar hat früher als portugiesischer Finanzminister selbst ein erfolgreiches Sparprogramm konzipiert und umgesetzt (Seite 6). Der Ökonom Hans-Werner Sinn analysiert zudem die wertvollen Erfahrungen der griechischen Rettungspolitik (Seite 8). Der Wirtschaftshistoriker Harold James wiederum wirft

Christoph A. Schaltegger ist Professor für Politische Ökonomie an der Universität Luzern und Direktor des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP). René Scheu ist Geschäftsführer des IWP an der Universität Luzern und Publizist. Lars P. Feld ist Professor für Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Direktor des Walter Eucken Instituts (WEI). Peter A. Fischer ist Chefoökonom der NZZ. Die vier Autoren zeichnen als «Herausgeber» für den Inhalt dieser Verlagsbeilage verantwortlich.

IWP

Das Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) an der Universität Luzern hat sich Ende 2021 der Öffentlichkeit vorgestellt. Es forscht zur Schweizer Wirtschaftspolitik – zu Ungleichheit, Sozialpolitik, Fiskalpolitik und zu politischen Institutionen. Das IWP nimmt eine Brückenfunktion zwischen Wissenschaft und Gesellschaft ein und will selten in Form von Schuldenkrisen beitragen. Dazu vermittelt es seine Forschung über digitale Kanäle und veranstaltet öffentliche Vorlesungen mit international renommierten Forschern.

Ein Standardwerk aus dem Jahr 2019 stammt von Harvard-Professor Alberto Alesina und seinen Kollegen Carlo Favero und Francesco Giavazzi der Bocconi-Universität. Ihre Zusammenstellung umfasst gut 200 Sparpläne in 16 einkommensstarken OECD-Ländern zwischen 1978 und 2014. Die etwa 3500 einzelnen Konsolidierungsmassnahmen wurden von den Autoren detailliert rekonstruiert und analysiert.

WEI

Das Walter Eucken Institut (WEI) an der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg im Breisgau ist ein deutsches Wirtschaftsforschungsinstitut, benannt nach dem Ökonomen Walter Eucken (1891–1950). Es fördert die Prinzipien der Freiburger Schule, welche die Bedeutung von wirtschaftlicher Freiheit und fairem Wettbewerb betont. Das Institut ist der Sozialen Marktwirtschaft und der Ordnungsökonomik verpflichtet und forscht zu Themen wie Finanzpolitik, Wettbewerbspolitik, Sozialpolitik, Geldpolitik, Institutionen und Dogmengeschichte.

Die Schweiz hat ein Ausgabenproblem, kein Einnahmenproblem

Die Entwicklung der Bundesaussgaben ist langfristig nicht tragfähig. Der Handlungsbedarf für eine Konsolidierung des Haushalts ist augenfällig. Doch was gilt es zu tun?

MARTIN MOSLER UND CHRISTOPH A. SCHALTEGGER

«Die Finanzlage der Eidgenossenschaft ist nicht das Resultat einer leiderlich verbrachten Nacht. Die Defizite des Bundes sind ein in Jahren und Jahrzehnten gewachsenes Strukturproblem.» Diese Worte sprach Bundesrat Willi Ritschard im Jahr 1980. Das Minus betrug gut 1 Milliarde Franken, und das trotz stattdessen Einnahmen von über 16 Milliarden Franken – fast jeder zehnte Franken wanderte damals in die Staatskasse im Bundeshaus. Es folgten Spardebatten, Steuerreformen und neue Bundeskompetenzen. Doch eines änderte sich bis heute nicht: das Ritschard'sche Strukturproblem der Bundesfinanzen.

Die über die Jahre gewachsenen Staatsausgaben überfordern den öffentlichen Haushalt auch im Jahr 2024, trotz der enorm gestiegenen Möglichkeiten und Spielräume auf der Einnahmenseite. Bundesrätin Keller-Sutter kann auf budgetierte Einnahmen in Höhe von fast 86 Milliarden Franken zurückgreifen. Doch trotz dieser Überweisungen an den Bund von nunmehr mehr als einem Zehntel der jährlichen Wirtschaftsleistung und einer Schuldenbremse in der Verfassung steht eine strukturelle Überlastung des Haushalts in den Finanzplänen. Der akute Konsolidierungsbedarf beläuft sich auf 3 bis 4 Milliarden Franken pro Jahr – wahrlich keine Peanuts.

Wissenschaft hilft

Die Schweiz leidet nicht unter einem ertragsschwachen Steuersystem, sondern unter einem exzessiven Ausgabenappetit der Politik. Die Zahlen sind eindrücklich. Seit 1990 haben sich selbst nach dem Herausrechnen der Inflation die absoluten Ausgaben fast verdoppelt. In der gleichen Zeit ist die Wirtschaftsleistung nur um 70 Prozent gewachsen, die Bevölkerung hat um gut 30 Prozent zugenommen. Pro Kopf sind die Ausgaben um 10 Prozentpunkte mehr gewachsen als die Einnahmen. Kurzum: Die Entwicklung der Bundesaussgaben erscheint langfristig nicht tragfähig. Der Handlungsbedarf für eine Konsolidierung des Haushalts ist augenfällig. Was gilt es zu tun? Es gibt einen reichen Fundus an praktischen Erfahrungen und wissenschaftlicher Literatur zu Haushaltssolidierungen.

Ein Standardwerk aus dem Jahr 2019 stammt von Harvard-Professor Alberto Alesina und seinen Kollegen Carlo Favero und Francesco Giavazzi der Bocconi-Universität. Ihre Zusammenstellung umfasst gut 200 Sparpläne in 16 einkommensstarken OECD-Ländern zwischen 1978 und 2014. Die etwa 3500 einzelnen Konsolidierungsmassnahmen wurden von den Autoren detailliert rekonstruiert und analysiert.

Vieles deutet gemäss den Autoren darauf hin, dass Ausgabenkürzungen in



Die Schweiz leidet nicht unter ihrem ertragsschwachen Steuersystem, sondern unter dem Ausgabenappetit der Politik. ADORÉ STOCK

der Regel wirksamer waren als steuerbasierte Konsolidierungen. Ein durchschnittliches ausgabenbasiertes Konsolidierungsprogramm in Höhe von 1 Prozent der Wirtschaftskraft bedeutete einen Verlust von einem Viertelprozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), die Effekte dauerten weniger als 2 Jahre. Ein steuerbasiertes Konsolidierungsprogramm der gleichen Grössenordnung bedeutete hingegen einen durchschnittlichen Verlust von mehr als 2 Prozent des BIP, wobei die Auswirkungen bis zu 4 Jahren anhielten.

Ein Grund für ihre nachhaltigere Wirkung ist, dass ausgabenbasierte Massnahmen oft strukturelle Reformen beinhalten, also ein grösseres Engagement widerspiegeln. Die erfolgreicheren ausgabenbasierten Konsolidierungen konzentrierten sich dabei auf Kürzungen bei Transfers des Staates. Bei steuerbasierten Konsolidierungen gewöhnen sich die Interessengruppen dagegen schnell an die neuen Möglichkeiten im Staatshaushalt und erhöhen ihre Ansprüche entsprechend. Im Resultat wird die Defizitneigung der Politik kaum kuriert. Dennoch erfolgreiche Massnahmen auf der Einnahmenseite konzentrierten sich auf die Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage und die Durchführung von Reformen zur Vereinfachung der Steuerverwaltung, also nicht zwingend auf eine Erhöhung der Steuersätze.

Entgegen der landläufigen Meinung deuten die wissenschaftlichen Ergebnisse darauf hin, dass eine Haushaltssolidierung kurzfristig nicht immer rezessiv wirken muss. Es gibt sogar Hinweise für expansive Haushaltssolidierung,

also die Wirtschaft stimulierende Sparanstrengungen. Wichtig in diesem Zusammenhang ist, dass die Haushaltssolidierung Teil eines glaubwürdigen Plans ist, das Staatsdefizit und damit künftige Steuern dauerhaft zu reduzieren. Auch verbindliche und durchsetzbare Fiskalregeln wie die Schuldenbremse unterstützen die Konsolidierungsbemühungen.

Interessant ist, dass es vielen Regierungen gerade in schwierigen Krisen- und Rezessionszeiten leichter fällt, einen breiten Konsens über die Notwendigkeit einer Haushaltssolidierung herzustellen. Das konjunkturelle Timing scheint demnach nicht der traditionellen keynesianischen Lehrmeinung zu folgen. Viele Haushaltssolidierungen wurden eingeleitet, als makroökonomische Störungen wie sich verschärfende Haushaltsdefizite, hohe Schuldenstände, Leistungsbilanzdefizite, hohe Arbeitslosigkeit oder hohe Inflation wirkten. Paradoxerweise kann eine solche Konsolidierungsstrategie sogar erfolgreicher sein, denn sie wird als beherzt und damit besonders glaubwürdig wahrgenommen. Die Wissenschaft hilft der Praxis.

Praxis zählt

In der Schweiz verdienen bei Sparüberlegungen die Subventionen des Bundes besondere Beachtung, die seit Jahren steigen. Allein auf der Ausgabe-seite finden sich 280 einzelne Positionen, die sich auf fast 49 Milliarden Franken und damit mehr als die Hälfte des Bundesbudgets belaufen. Hinzu kommen Steuer- und Abgabenvergünstigungen, bei denen die Einnahmenseite sichtlich im mehrstelligen Milliardenbereich liegen. Genau weiss es aber niemand, die letzte Schätzung durch den Bund liegt mehr als ein Jahrzehnt zurück.

Durchforstet man das Dickicht an Steuervergünstigungen, so wird man schnell stutzig. Wer weiss schon, dass Mitglieder der Bundesversammlung keine Wehrpflichtersatzabgabe zahlen müssen? Hotelübernachtungen haben einen extra reduzierten Mehrwertsteuersatz, und Reisebüros zahlen für manche Leistungen gleich gar keine Mehrwertsteuer. Anders als beim hart verdienten Arbeitseinkommen gilt bei Lotterien- und Glücksspielen eine teilweise Steuerfreiheit auf Gewinne – aller Suchtfrage zum Trotz. Und auf der Strasse sind Zirkusse von der Schwerkriegssteuern befreit. Doch auch auf der Ausgabe-seite wird man fündig. Der Bund überweist bei-

schaft gingen seit 2014 etwa 32 Milliarden Franken als Direktzahlungen. Interessant ist jedoch, dass dieser Posten als einziger unter den aktuellen Top Ten gegenüber dem Niveau von 2014 gekürzt wurde.

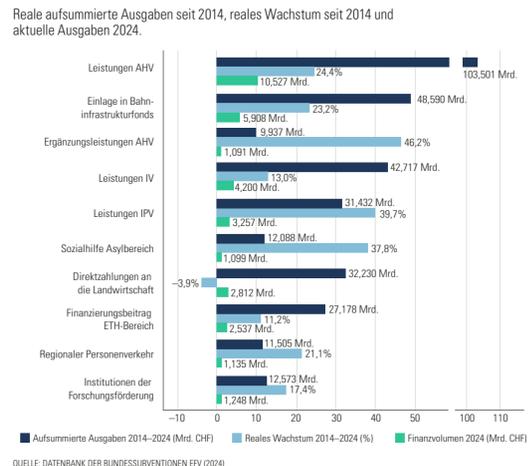
Subventionen reformieren

Ein Wort noch zur wichtigsten Energie- und Klimaschutzsubvention. Der Netzzuschlagsfonds zur Förderung regenerativer Energien wird dieses Jahr mit 1,3 Milliarden Franken gefüttert, Tendenz steigend. Die Gelder sind wohl gemeint, können aber grösstenteils keine direkte Klimawirkung entfalten. Die industrielle Stromproduktion in der Schweiz unterliegt bereits dem europäischen CO₂-Zertifikatehandel, bei dem es europaweit eine fixe Menge an Verschmutzungsrechten für je eine Tonne CO₂ gibt. Die Bundesgelder reduzieren diese fixe Menge nicht unmittelbar. Die Energierzeuger haben dank der Milliarden aus Bern zwar selbst weniger Bedarf an den Verschmutzungsrechten, und rein national sinkt bei uns der CO₂-Ausstoss. Die Schweizer Unternehmen verkaufen ihre nun überschüssigen Verschmutzungsrechte aber schlicht an andere Stromproduzenten in der EU, die damit mehr Kohle oder Gas verfeuern dürfen, als ihnen ursprünglich zustand. Es ist paradox und gegen das Bauchgefühl, aber: Bern subventioniert mit dem Netzzuschlagsfonds dreckige Stromproduktion im Ausland, ohne in Summe direkt Treibhausgase einzusparen. Nationale Subventionen, obwohl es bereits einen internationalen CO₂-Preis gibt – nur ein Beispiel für ineffiziente Zahlungen.

Die wahren Schwergewichte liegen jedoch in der sozialen Wohlfahrt, beim Verkehr oder der Landwirtschaft. In der Grafik sind die grössten Subventionsposten des Bundes im letzten Jahrzehnt inklusive der aktuellen Ausgaben und dem Wachstum seit 2014 aufgeführt. Die Zahlen sind real, das heisst, die allgemeinen Preissteigerungen über die Jahre sind bereits herausgerechnet.

Über 17 Milliarden Franken jährlich beträgt der Bundeszuschuss an die Sozialversicherungen, gut 11,5 Milliarden Franken davon gehen an die AHV – und das noch ohne die kürzlich beschlossene Zusatzrente. Rechnet man neben der Sozialhilfe auch alle weiteren Subventionen rund um Asyl, Flüchtlinge, Migration und Integration zusammen, zählt der Bund zusätzlich zu den Kantonsausgaben fast 3 Milliarden Franken. Weitere 6 Milliarden Franken fliessen in die Eisenbahn. Und an die Schweizer Landwirt-

Die zehn grössten aufsummierten Subventionen



ANZEIGE

REICHMUTH & CO
PRIVATBANKIERS

«Zukunfts-sicher»

Lesen Sie den Check-Up



«Wir sollten nicht den einfachsten Weg wählen, sondern den richtigen»

Sie wacht über die Bundesfinanzen, lobt die Tugend des Sparens und hält sich mit Boxen fit: Finanzministerin Karin-Keller Sutter spricht über die Risiken, die von der wachsenden globalen Staatsverschuldung ausgehen – und wie sich die Schweiz am besten dagegen wappnet.

Frau Bundesrätin, einer Ihrer Vorgänger, der Verfassungs Vater und Waadt- ländler Bundesrat Henri Druey, hat seine Amtsjahre als Finanzminister einmal als «Ruhepause» beschrieben. Ist dies ein Zustand, nach dem Sie sich angesichts der Finanzlage des Bundes zuweilen ebenfalls sehnen – nach Ruhe?
Henry Druey war ja Mitglied der Revisionskommission, die die Bundesverfassung von 1848 erarbeitet hatte. Der Mann hatte damals jeden Tag harte und lange Sitzungen. Angesichts der internationalen politischen Wirren und der Tatsache, dass der Sonderbundskriegs in der Schweiz eben erst zu Ende gegangen war, kann ich seine Aussage deshalb sehr gut nachvollziehen: Das Finanzministerium versprach ihm in seinen Augen eine Ruhepause. Und das Departement war, als es Druey 1851 übernahm, auch tatsächlich überschaubar. Es umfasste mit dem Bundesrat ganze 14 Mitarbeiter, und die Einnahmen stammten im Wesentlichen von der neu gegründeten Post und vom Zoll.

Wie gross ist Ihre Unruhe, wenn Sie auf den Bund blicken, dessen Etat mittlerweile über 85 Milliarden Franken beträgt, Tendenz steigend?
Der Staat ist seit Drueys Zeiten ständig gewachsen und hat mehr Aufgaben übernommen, zum Beispiel auch die Landesverteidigung. Gegenwärtig wachsen die Ausgaben stärker als die Einnahmen, und spätestens hier wird klar: Das muss mich als Finanzministerin natürlich schon beunruhigen.

Hinzu kommen weitere Unruheherde: der Untergang der Credit-Suisse, politische Versuche, die Schuldenbremse zu relativieren, die Staatsverschuldung westlicher Staaten, unangegorene Volksinitiativen. Haben Sie überhaupt noch Zeit, sich strategische Gedanken zu machen, oder sind Sie angesichts der Zeitläufte eher eine Geriebene?
Ich gebe zu: Die Agenda ist dicht, die Aufgabenfülle beträchtlich. Es ist nicht immer einfach, Zeit für grundsätzliche Überlegungen zu haben. Aber es ist notwendig, und deshalb nehme ich mir diese Zeit. Die Sanierung der Bundesfinanzen und die Einhaltung der Schuldenbremse sind per se fundamentale strategische Aufgaben der Regierung unseres Landes. Sie haben höchste Priorität.

Bleiben wir bei der Schuldenbremse: Hand aufs Herz, ist sie wirklich in Stein gemeisselt?
Seit der Abstimmung im Jahre 2001 hat sich im Grunde nicht viel geändert: Die Schuldenbremse wird heute wie damals von linker Seite bekämpft und von bürgerlicher gestützt. Aber natürlich ist es so, dass in finanzpolitisch schwierigen Zeiten die Kadenz der Angriffe auf eine solche Institution zunimmt. Es gibt immer jene, die das Heil in mehr Ausgaben sehen – rein politisch gesehen, ist

Schuldenmachen der einfachste Weg, um seine Wünsche im Hier und Jetzt zu erfüllen. Nur, dieser Weg hat einen Preis. Und den Preis zahlen die anderen, die noch nichts zu sagen haben oder womöglich gar noch nicht geboren sind: Sie erben die Schulden, die wir heute machen, diese zusätzlichen Steuern der morgen. Ich halte das für falsch. Wir sollten nicht den einfachsten Weg wählen, sondern den richtigen. Dabei hilft mir, dass die Schuldenbremse ein Verfassungsgrundsatz ist – sie wurde damals von fast 85 Prozent der Stimmbürger angenommen.

Kaspar Villiger, ein anderer Ihrer Vorgänger, hat gesagt, die Schuldenbremse stelle einen Pakt des Finanzministers mit dem Volk dar, und zwar gegen die Politik. Klingt natürlich gut. Aber wenn heute wieder darüber abgestimmt würde, wäre die Zustimmung ähnlich hoch – oder hat sich der Zeitgeist gewandelt?
Die allgemeine Einstellung gegenüber der Rolle des Staats hat sich schon ein wenig gewandelt, spätestens seit Corona. Manche sind heute schneller bereit, nach staatlicher Hilfe zu rufen, sobald sich irgendwo eine finanzielle Unebenheit abzeichnet. Das gilt nicht nur für linke Kreise, sondern auch für Teile der Wirtschaft. Das scheint mir neu. Aber noch immer sind Eigenverantwortung und Leistungsbereitschaft in der Eidgenenschaft zum Glück weit verbreitet. Die Schuldenbremse ist auch heute noch stark in der Schweizer Mentalität verankert. Herr und Frau Schweizer wissen, dass der Staat auf die Dauer nicht mehr ausgeben kann, als er einnimmt. Deshalb würde ich mir angesichts der vielen Angriffe eigentlich wünschen, dass wir wieder einmal eine Volksabstimmung dazu hätten – die Schuldenbremse ginge daraus gestärkt hervor.

Kritiker monieren, die Schuldenbremse verhindere notwendige und wertvolle Investitionen in die Infrastruktur, von öffentlichem Verkehr bis Bildung. Was antworten Sie ihnen?
Das das Gegenteil der Fall ist, wie unsere Zahlen zeigen. Die Investitionen haben nach Einführung der Schuldenbremse nicht abgenommen. So hat der Bund viel in die Strasse und die Bahn investiert und auch die Ausgaben für Bildung und Forschung – das sind zwar keine Investitionen im engeren Sinn, aber sie werden doch auch immer wieder so gewertet – haben zugenommen. Trotz Schuldenbremse.

Warum verfährt das Argument politisch in gewissen Krisen trotzdem?
Tut es das? Man betrachte auch das europäische Ausland, und ich sage das nicht triumphierend, sondern eher besorgn: Die hoch verschuldeten Staaten in Europa sind auch jene, die eine darbenende Infrastruktur haben. Der Grund liegt auf der Hand: Schulden



Karin Keller-Sutter, Bundesrätin und Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements.

«Die Schuldenbremse wird von linker Seite bekämpft und von bürgerlicher gestützt.»

werden nicht aufgenommen, um das Geld zu investieren; es geht schlicht in den Konsum. Man darf also festhalten, dass Regierung und Parlament in der Schweiz in dieser Hinsicht in den letzten 20 Jahren einen nicht allzu schlechten Job gemacht haben.

Entweder man ist sparsam – und investiert. Oder man kann nicht haushalten, lebt über seine Verhältnisse und investiert auch nicht. Vor diesem Hintergrund muten Diskussionen, die wir im Inland über den Staatshaushalt führen, ziemlich realitätsfremd an.
Ich gebe Ihnen recht. Aber das ist natürlich auch eine Wohlstandsfrage. Blicken wir etwas zurück, ist die Eidgenossenschaft durch viele Krisen besser durchgekommen als andere Länder – durch die Finanzkrise 2008, durch die Euroinflationseinsparung verdoppelt, der Sozialstaat sogar verdreifacht.

Die Staatsausgaben sind in den letzten Jahren tatsächlich stark angestiegen. Entscheidend ist aber, ob dies erstens im Gleichschritt mit den Einnahmen passierte. Das schreibt die Schuldenbremse vor, und das wurde bisher eingehalten. Und zweitens, wie sich die Staatsausgaben im Vergleich zur Wirtschaft entwickelt haben. Da sehen wir, dass die Staatsquote seit längerer Zeit stabil ist. Es ist völlig klar: Das Narrativ, dass der Staat kaputtgespart werde,

halt. Das ist unser Risiko, aber zugleich unsere grosse Chance – Entscheid und Haftung gehören hier zusammen.

Je disziplinierter der Staat, desto handlungsfähiger ist er zugleich?
Absolut. Wenn der Schuldendienst immer mehr vom Etat auffrisst, beeinträchtigt dies das staatliche Handeln. Die hohe internationale Staatsverschuldung ist ein Pulverfass. Sie bedroht die Finanzmarktstabilität und die weltweite Konjunktur. Davon ist auch die Schweiz betroffen – aber wenn sie ihr Haus in Ordnung hält, kommt sie besser durch allfällige Krisen.

Zweitfellos. Nur weist die Schweiz de facto in der jüngeren Vergangenheit ein beträchtliches Staatswachstum auf – der Etat hat sich in den letzten Jahren inflationsbereinigt verdoppelt, der Sozialstaat sogar verdreifacht.
Die Staatsausgaben sind in den letzten Jahren tatsächlich stark angestiegen. Entscheidend ist aber, ob dies erstens im Gleichschritt mit den Einnahmen passierte. Das schreibt die Schuldenbremse vor, und das wurde bisher eingehalten. Und zweitens, wie sich die Staatsausgaben im Vergleich zur Wirtschaft entwickelt haben. Da sehen wir, dass die Staatsquote seit längerer Zeit stabil ist. Es ist völlig klar: Das Narrativ, dass der Staat kaputtgespart werde,

Trotzdem ist das Jammern und Klagen weitverbreitet. Diesen Eindruck gewinnt jedenfalls, wer die Medien konsumiert. Wie kommt das?

In einer wohlhabenden Gesellschaft steigen auch die Ansprüche. Daraus leitet sich auch eine Art des Anspruchsdenkens ab, die für Wohlstandsgesellschaften typisch ist: Man fragt sich nicht mehr primär, was man selbst leisten muss, um seine Ziele zu erreichen, sondern man stellt Forderungen an den Staat, von dem man erwartet, dass er das gewünschte Ergebnis garantiert.

Es klingt paradox, aber es trifft zu: Je höher der breite objektive Wohlstand einer Gesellschaft, desto grösser ist das Unwohlsein bezüglich der bestehenden Ungleichheiten, oder anders gesagt: desto stärker wird die Gleichheitsorientierung.
Was man feststellen kann: Viele Leute bekunden zunehmend Mühe damit, zu akzeptieren, dass nicht alle Menschen gleich talentiert, leistungsfähig und leistungswillig sind. Diese Unterschiede münden in unterschiedliche Lebensmodelle und auch Vermögensverhältnisse. Dabei ist eine solche Vielfalt der Menschen und menschlichen Verhältnisse doch völlig normal, ja eigentlich das Salz einer Gesellschaft. Stattdessen vergleichen sich alle mit allen und sind mit dem Vergleich zuweilen unzufrieden. Denn es gibt stets jemanden, der ein grösseres Haus oder Auto hat. Wir können deshalb auch in der Schweiz im öffentlichen Diskurs eine Verschiebung von der Chancengleichheit hin zur Ergebnisgleichheit beobachten – eine unheilvolle Entwicklung.

Ist die Schweiz zu einer Neidgeellschaft geworden?
Nein. Es ist eine Minderheit, die so denkt. Aber die Medien geben ihr viel Raum. Umgekehrt ist der Mensch – seien wir ehrlich – bequem. Wenn er etwas schmerzfrei bekommt, dann nimmt er es sich eben. Daraus kann eigentlich niemandem ein Vorwurf gemacht werden.

Wohlstand führt zu Verwöhnungseffekten, Verwöhnung führt zu Anspruchsdenken – und die Ansprüche sind potenziell nach oben offen. Was bedeutet das für die Schweiz?
Das ist mir zu deterministisch. Wenn ich meinen Freundes- und Bekanntenkreis betrachte, so sehe ich eben beides: Leute, die ihr Leben kostentechnisch mit Blick auf Pensen, Salär, Steuerquoten und Verbilligungen und Bezuschussungen optimieren. Und auch Leute, die unglaublich leistungsorientiert sind und sich und anderen beweisen wollen, dass sie es selber schaffen.

Interessanter Punkt. Wie sind Sie selbst sozialisiert worden?

Meine Eltern waren Gewerbetreibende, da gab es keine Trennung zwischen Arbeit und Leben. Mein Vater wollte selbstständig sein, er sagte uns immer: Ich will lieber weniger verdienen, dafür aber mein eigener Chef sein. Das hat mich natürlich geprägt. Wenn ich von den Eltern etwas wollte, dann gab es kaum etwas geschenkt – ich musste mein Ziel formulieren und auch, wie ich es erreichen wollte. Es war auch nicht das Ziel meiner Eltern, den Kindern etwas zu vererben. Stattdessen sagte mein Vater, sie seien verantwortlich bis und mit Ausbildung, und dann man müssten wir Kinder selber schauen. Ich fand – und finde – dies eigentlich eine gesunde Einstellung.

Früher sprach man vom Vater Staat. Der Philosoph Peter Sloterdijk hat den Begriff des Allmutterstaats ins Spiel gebracht – alle Kinder alias Bürger buhlen um die Gunst der Mutter, die sie umfassend umsorgt, pflegt, anleitet und durch ihr Leben begleitet. Ist das ein treffendes Bild für die aktuellen Verhältnisse, mittlerweile auch in der Schweiz?

Da schwingt zweifellos viel Ironie mit, wie immer bei diesem Philosophen und Sprachkünstler. Aber es stimmt schon: Der Staat wirkt auch in der Schweiz immer stärker ins Leben seiner Bürger hinein. Und die Bürger haben sich die Verwöhnungen gewöhnt. Das ist ein schlechter Prozess, der seit mindestens 30 Jahren läuft, aber in der Corona-

Zeit hat sich für manche gezeigt: Der Staat kann noch viel mehr, er kann fast alles, wenn er will. Früher war die Masseneinheit Millionen, aber hier waren Milliarden das Mass der Dinge – 35 an der Zahl. Andererseits konnte der Bund die 35 Milliarden Corona-Hilfe auch nur sprechen, weil er den Haushalt in den letzten Jahren im Griff hatte und hat. Das geht gerne vergessen.

Hat die Schweiz den Bezug zum Geld verloren?
Das nicht. Aber ein Zusammenhang ist nach den vielen Jahrzehnten des Wohlstandswachstums in den Hintergrund geraten: Das Geld kommt nicht aus dem Bankomaten. Bei mir im Büro steht auch keine Schatztruhe, aus der ich mich bedienen könnte. Man muss das Geld zuerst erwirtschaften, bevor es der Staat via Steuern abschöpfen und verteilen kann. Einerseits ist es ja erfreulich, dass man sich auf den Staat in der Not verlassen kann – denn das ist ja seine Kernaufgabe. Aber andererseits muss sich der Staat auch wieder zurückziehen, wenn es ihn nicht braucht. Denn in einer erfolgreichen Gesellschaft mit funktionierendem Staat gilt: Privat vor Staat!

Sie müssen mittelfristig rund 5 Prozent des Bundesbudgets einsparen, um die Schuldenbremse einzuhalten. Als Privatperson würde ich sagen – 5 Prozent geht immer. Wie sehen Sie das?
«5 Prozent kann man doch rausschwitzen» – ja, das höre ich oft aus Wirtschaftskreisen. Der Unterschied zur Privatwirtschaft ist aber, dass knapp 80 Prozent der Bundesausgaben Transferausgaben sind, das heisst: Der Bund ist einfach Verteilmaschine, Durchlauferhitzer. Rund zwei Drittel der Bundesausgaben sind zudem gesetzlich gebunden, also zum Beispiel für den Finanzausgleich, die AHV, die IV, Ergänzungsleistungen und so weiter – diese Zahlungen könnte man erst nach einer Verfassungs- oder Gesetzesänderung anpassen. Sie sehen: Es bleibt ein Drittel an schwach gebundenen Ausgaben, und da geht es etwa um Landwirtschaft, Bildung, Forschung oder Entwicklungszusammenarbeit. Und in diesem Bereich soll man nun 5 Prozent des ganzen Etats sparen? Das sind dann rund 15 Prozent dieser Ausgaben, was ein harter Einschnitt wäre. Das ist keine leichte Aufgabe, denn eben: Die Bundesausgaben sind recht unflexibel.

Also schaffen Sie das nie?
Kurzfristig ist das in der Tat sehr schwierig. Mittelfristig muss man aber auch über Transferzahlungen und gebundene Ausgaben sprechen können – und ich bin sicher, dass die Schweiz trotz Ächen und Klagen weiterhin reformfähig ist. Wir müssen in der Lage sein, Gesetze und Verfassung mit dieser Zielsetzung anzupassen, natürlich nach der gebotenen öffentlichen Diskussion.

Die Diskussion dürfte eine Kakophonie werden – denn alle Lobbys, Interessensorganisationen und Anspruchsgruppen werden an ihren staatlichen Segnungen festhalten wollen.
Das ist so, klar. Aber das gehört zur Demokratie. Letztlich braucht es für Reformen einen gesellschaftlichen und politischen Konsens. Der Prozess ist schmerzhaft, aber unumgänglich.

Sie haben viel Unruhe und viel zu tun. Den Fokus holen Sie sich zurück, indem Sie in den Boxing steigen, so habe ich gelesen. Stimmt das?
Eine Stunde pro Woche, regelmässig. Das tut gut. Man vergisst alles – ausser eben das Boxen. Da geht es um Koordination und Taktik, um Abwehren und die Vorbereitung für den Gegenschlag. Boxen ist ein sehr anspruchsvoller Sport.

Wandern?
Dafür fehlt mir die Zeit. Doch ich habe eine andere Fokussübung: die Lektüre. Nicht das Lesen von Akten, das zu meinem politischen Alltag gehört, sondern jenes von Büchern. Das schärft den Blick und bringt einen auf neue Ideen.

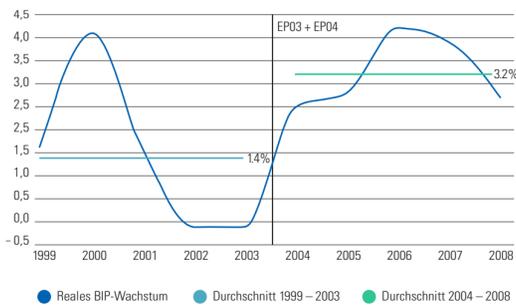
Welches Buch lesen Sie gerade?
Alles Mögliche, ich bin ein neugieriger Mensch. Zuletzt habe ich die Erinnerungen von Wolfgang Schäuble und «Hillbilly Elegie» von J. D. Vance gelesen.
Interview: René Schue

Man kann, wenn man muss

Die Schweiz hat schon bewiesen, dass sie sparen kann: Der Weg von der dysfunktionalen Finanzpolitik in den 1990er Jahren zur finanzpolitischen Strategie seit den Nullerjahren.

Sparen schadet der Wirtschaft nicht

Wirtschaftswachstum in den fünf Jahren vor und während der Entlastungsprogramme



QUELLE: STAATSSSEKRETARIAT FÜR WIRTSCHAFT SECO (2023)

CHRISTOPH A. SCHALTEGGER UND TOBIAS STRAUMANN

Sparprogramme auf Bundesebene gehören in der Schweiz immer schon zur finanzpolitischen Debatte. Im internationalen Vergleich hat sich der Konsolidierungsbedarf allerdings mit Ausnahme der Zwischenkriegszeit entweder meistens in Grenzen gehalten oder wurde durch unerwartetes Einnahmewachstum so stark reduziert, dass sich ein Sparprogramm erübrigte. Eine prominente Ausnahme waren die Entlastungsprogramme, die im Rahmen der Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003 notwendig wurden, um einen strukturell ausgeglichener Haushalt zu etablieren. Was war der Hintergrund? Die finanzpolitische Ausgangslage des Bundes veräusserte sich in den 1990er Jahren mit einer hartnäckigen Rezession. Als Bundesrat Otto Stich im Dezember 1991 die Verlängerung der 1994 auslaufenden Finanzordnung angang, stellte er schonungslos fest: «Die Perspektiven [...] bieten vollends das Bild eines strukturell überlasteten Haushaltes.» Die Defizite alleine mit der Rezession erklären zu wollen, bezeichnete der damalige Finanzminister als Selbsttäuschung: «Die Defizite des Bundeshaushaltes sind vorab Resultat der zugellosen Ausgabenpolitik.»

Die Finanzpolitik des Bundes wurde zusehends dysfunktional. Die Schuldenquote, gemessen an der Wirtschaftskraft, verdoppelte sich zwischen 1990 und 1995 von 10,7 auf 20,3 Prozent. Die Staatsquote stieg im selben Zeitraum von 8,8 auf 10 Prozent, wobei der Anteil des Schuldendienstes an den Bundesausgaben von 3,2 auf 7,6 Prozent zunahm. Für eine Volkswirtschaft, die traditionell solide Staatsfinanzen zu ihren Tugenden zählt, war dies eine bedrückende Entwicklung.

Finanzpolitischer Kurswechsel

Otto Stichs Nachfolger im Finanzressort kündigte unmittelbar nach Amtübernahme einen finanzpolitischen Kurswechsel an. Bundesrat Kaspar Villiger schrieb im Rückblick dazu: «Schon bald nach Übernahme des Eidgenössischen Finanzdepartements im Jahr 1995 kam ich zur Einsicht, dass die herkömmliche Methode des postweisen Sparens nicht zielführend war und dass es eines strategischen Ansatzes bedürfte.» Unter Kaspar Villiger wurde ein grundsätzliches Sanierungskonzept mit einem übergeordneten Finanzleitbild (1999) erarbeitet. Die Sanierungsstrategie sah vor, zunächst mit dem «Haushaltsziel 2001» das strukturelle Defizit zu beseitigen, wozu der Budgetausgleich

bis 2001 verfassungsmässig vorgeschrieben wurde.

Umgesetzt wurde das Ziel mit dem «Stabilisierungsprogramm 98» im Umfang von rund 2 Milliarden Franken (0,5 Prozent des BIP), das primär auf der Ausgabenseite bei der sozialen Sicherheit, dem öffentlichen Verkehr und der Landesverteidigung ansetzte. Ziel war es, die Defizitwirtschaft der 1990er Jahre mit dem «Haushaltsziel 2001» so auszubalancieren, dass man mit der in der Verfassung zu verankerten Schuldenbremse als letzter Etappe ab 2003 die Bildung eines neuen strukturellen Defizits verhindern konnte.

In der Volksabstimmung vom Dezember 2001 gelang es tatsächlich, mit 85 Prozent eine extrem hohe Zustimmung zur Schuldenbremse zu erhalten. Dabei handelt es sich um eine einfach verständliche Ausgabenregel, mit der die Staatsquote beschränkt wird. Sie verlangt den Ausgleich der Finanzierungsrechnung über einen Konjunkturzyklus, wodurch die nominellen Schulden im ordentlichen Haushalt langfristig stabil bleiben. Während eine Zuwiderhandlung einen automatischen Sanktionsmechanismus auslöst, ermöglicht eine Ausnahmeregel bei ausserordentlichen Ereignissen wie einer schweren Rezession oder einer Naturkatastrophe die Erhöhung des Ausgabenplafonds.

Finanzpolitisches Gedächtnis

Der ausserordentliche Haushalt unterliegt seit 2008 einer Ergänzungsregel, die auch die Schulden aus unvorhergesehenen Ereignissen über eine Frist von sechs Jahren amortisiert. Im Fall der Schulden aufgrund der Covid-Pandemie, wurde der Amortisationszeitraum allerdings auf das Jahr 2035 erstreckt. Im Ergebnis von Finanzierungsrechnung und ausserordentlicher Rechnung steigt die Schuldenquote seit 2019 wieder an.

Um die Finanzpolitik langfristig nachhaltig auszurichten, wurde mit der Schuldenbremse vor 21 Jahren ein neuer Weg beschritten. Institutionelle Mechanismen, die der längerfristigen Verbesserung der Haushaltslage des Bundes dienen sollten, hat es immer wieder gegeben. Jedoch blieben die Deckungsklauseln der Finanzprogramme 1933 und 1936, die Ausgabenbremsen von 1951/54, 1955/58, 1975/79 und die dauerhafte Ausgabenbremse von 1995 wirkungslos. Der zentrale Grund dafür lag in den weitgehend wirkungslosen Sanktionsmechanismen. Dies änderte sich mit der Schuldenbremse, die mit dem Ausgleichskonto ein «finanzpolitisches Gedächtnis» erhielt und so den Sanktionsmechanismus transparent institutionalisierte.

Bei der Schuldenbremse handelt es sich um eine einfach verständliche Ausgabenregel, mit der die Staatsquote beschränkt wird.

Trotzdem: Im Jahr vor der Einführung der Schuldenbremse hatte sich unerwartet eine weitere strukturelle Finanzierungslücke geöffnet, die durch das «Haushaltsziel 2001» nicht adressiert worden war. Dies rief mit dem «Entlastungsprogramm 2003» (EP03) nach umfassenden Gegenmassnahmen. Die Haushaltsverbesserungen umfassten knapp 6,5 Milliarden Franken. Davon entfielen 82 Prozent auf ausgabenseitige Massnahmen, die sich schwerwiegend auf die sechs grossen Aufgabengebiete soziale Wohlfahrt, Verkehr, Landesverteidigung, Landwirtschaft, Bildung und Forschung, Beziehungen zum Ausland verteilten. Zur Berücksichtigung der schwierigen konjunkturellen Lage sollte das EP03 allerdings etappiert umgesetzt werden (siehe Tabelle).

Bereits eineinhalb Jahre später wurde klar: Das Ziel des dauerhaften Ausgleichs konnte mit dem EP03 nicht erreicht werden. Für einen nachhaltigen Ausgleich des Bundeshaushalts im Sinne der Schuldenbremse bedurfte es weiterer Sanierungsschritte. Kurzfristig war ein zusätzliches «Entlastungsprogramm 2004» (EP04) sowie langfristige Aufgabenverzichtplanung (AVP) nötig, die primär die Funktionsausgaben adressierte: Personal-, Sach- und Investitionsausgaben.

Das jährliche «Ausgabenwachstum 2004–2008» sollte damit auf durchschnittlich 2,2 Prozent zurückgenommen werden. Zwar immer noch eine klare Wachstumsrate, die den Fortschritt der Wirtschaft übertraf, aber verglichen mit den 1990er Jahren, entsprach dies beinahe einer Halbierung des Ausgabenzuwachses. Ausser in den Bereichen Zinsbelastung, Sozialpolitik, Bildung und Verkehr sollten in den kommenden Jahren die übrigen Aufgabengebiete real stabilisiert oder – teils sogar nominal – zurückgefahren werden. Damit gelang der mit der Schuldenbremse konforme Haushaltsausgleich durch eine mehrjährige und verschiedene Massnahmen umfassende und disziplinierte finanzpolitische Strategie. Das Ganze war ein Kunststück der ökonomischen Disziplin, das der Schweiz gelang – mit der erfreulichen Botschaft: Man kann, wenn man muss.

Tobias Straumann ist Professor für Wirtschaftsgeschichte an der Universität Zürich.

Entlastungsprogramm 2003 (EP03)

Einnahmen und Ausgaben in Millionen Franken

Jahr	Ausgaben	Massnahmen
2004	52 800	1004
2005	56 200	2214
2006	58 800	3272
Total	167 800	6489
davon Einnahmen	1162	
davon Ausgaben	5328	
Anteil an Gesamtausgaben	3,2%	
ausgabenseitig	62%	
Anteil am BIP	0,4%	

Entlastungsprogramm 2004 (EP04)

Einnahmen und Ausgaben in Millionen Franken

Jahr	Ausgaben	Massnahmen
2005	52 500	1105
2006	54 300	1846
2007	56 200	1953
2008	57 900	810
Total	220 900	5714
davon Einnahmen	250	
davon Ausgaben	5464	
Anteil an Gesamtausgaben	2,5%	
ausgabenseitig	96%	
Anteil am BIP	0,3%	

Quelle: Botschaften zu EP03 und EP04

In der Verwaltung und bei deren Löhnen sparen

Nicht nur was der Staat tut, sondern auch wie er seine Aufgaben verwaltet, ist für die Höhe seiner Ausgaben entscheidend und hat deutliches Sparpotenzial, wie eine neue Untersuchung belegt.

MARCO PORTMANN

Der Bund setzt dieses Jahr zur Bewältigung seiner Aufgaben rund 39000 Vollzeitstellen ein; auf die Entlohnung entfallen 8 Prozent der Gesamtausgaben in der Höhe von 85,7 Milliarden Franken. Die Beschäftigung in der Bundesverwaltung ist in den letzten fünfzehn Jahren um 18 Prozent gewachsen; die Personalkosten wuchsen in etwa im Gleichschritt mit den Gesamtausgaben.

Personalkosten ergeben sich aus der Multiplikation des Personaleinsatzes mit der Entlohnung. Ob der Bund sein Angebot mit weniger Personaleinsatz, sprich effizienter, erbringen könnte, wurde bisher kaum untersucht. Hinsichtlich der Entlohnung bringen zwei kürzlich veröffentlichte Studien des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) Licht ins Dunkel. Sie vergleichen systematisch die Löhne von Bundesangestellten mit jenen in der Privatwirtschaft.

Vergleich statistischer Zwillinge

Für systematische Lohnvergleiche sind zwei sehr unterschiedliche Vorgehensweisen üblich. Personalverantwortliche setzen meist Funktionsbewertungsmethoden ein. Die organisationseigene Personalabteilung bewertet dabei die Mitarbeiter in Bezug auf ihr Fachwissen, ihre Führungsverantwortung und weitere Kriterien. Es werden dann Vergleichsorganisationen festgelegt, bei denen die Mitarbeiter gleich bewertet werden können und die ihre Löhne dafür offenlegen. Das geschieht in der Regel durch externe Beratungsunternehmen.

Das Vorgehen suggeriert Präzision durch den aktiven Einbezug der organisationseigenen Personalabteilung. Doch der Schein trügt – das Vorgehen ist in hohem Mass subjektiv und steuerbar. Die Vergleichsgruppe besteht meist lediglich aus ein oder zwei Dutzend Unternehmen. So kommt es, dass Personalämter von Verwaltungen gerne die Ansicht vertreten, die Löhne ihrer Angestellten seien ausschliesslich mit ausgewählten Grossunternehmen zu vergleichen.

Das IWP hingegen setzt bei seinem Lohnvergleich zwischen der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Sektor auf ein transparentes und jederzeit replizierbares Vorgehen, das international in mindestens zwanzig weiteren wissenschaftlichen Studien zur Anwendung kommt. Es werden die offiziellen Erhebungen der

statistischen Ämter verwendet, die mehrere Millionen Arbeitskräfte umfassen.

Hierzulande sind dies die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) und die Lohnstrukturerhebung (LSE). Die beiden Statistiken enthalten nicht nur Angaben über die Bruttojahreserwerbseinkommen, sondern auch über potenziell lohnrelevante Merkmale der Arbeitskräfte und Unternehmen wie Anstellungsdauer, höchste Ausbildung, Führungsverantwortung, Geschlecht, Studienrichtung und weitere vergleichbare Merkmale. Basierend auf diesen Fakten, werden für alle Verwaltungsmitarbeiter statistische Zwillinge aus der Privatwirtschaft gesucht und deren Löhne verglichen.

12 Prozent mehr Lohn beim Staat

Das IWP hat die SAKE für die Jahre 2017 bis 2022 und die LSE der Jahre 2016, 2018 und 2020 ausgewertet. Der Datenbestand richtet sich nach der Verfügbarkeit der jeweiligen Erhebungen und berücksichtigt die unterschiedlichen Stichprobengrößen. Basierend auf der SAKE, wurde für die Bundesverwaltung eine durchschnittliche Lohndifferenz gegenüber der Privatwirtschaft von 12 Prozent ermittelt. Die Lohndifferenz gegenüber der Privatwirtschaft fällt für die tiefsten 5 Prozent der Löhne in der Bundesverwaltung mit bis zu 19 Prozent am höchsten aus – für die höchsten 5 Prozent der Löhne wird eine Lohndifferenz von 4 Prozent geschätzt.

Zur Überprüfung der Robustheit der Resultate wurde einerseits zusätzlich zur SAKE die LSE ausgewertet. Diese umfasst eine grössere Stichprobe, deren Lohnangaben als zuverlässiger gelten, aber sie beinhaltet beispielsweise keine Angaben über die Studienrichtung der Arbeitskräfte. Die durchschnittliche Lohndifferenz gegenüber der Privatwirtschaft fällt mit 14 Prozent nahezu gleich aus. Andererseits wurden in zahlreichen Zusatzanalysen Einflussfaktoren wie die Arbeitsmarktregionen, die Unternehmensgrösse, der Studienabschluss und unterjährige Jobwechsel genauer untersucht. Der Schätzwert von 12 Prozent für die durchschnittliche Lohndifferenz gegenüber der Privatwirtschaft erweist sich dabei als äusserst robust.

Machen wir eine Überschlagsrechnung: 12 Prozent der jährlichen Bundespersonalausgaben von 6,5 Milliarden

Sparpotenzial im dreistelligen Millionenbereich

Lohndifferenz der Bundesverwaltung gegenüber der Privatwirtschaft

	SAKE	LSE
Lohndifferenz für die tiefsten 5% in der Lohnverteilung	19%	26%
Durchschnittliche Lohndifferenz zur Privatwirtschaft	12%	14%
Lohndifferenz für die höchsten 5% in der Lohnverteilung	4%	2%

Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung SAKE (2017–2022), Lohnstrukturerhebung LSE (2016, 2018, 2020); Berechnungen: IWP

Franken ergibt ein mögliches Einsparpotenzial von 780 Millionen Franken. Ist dieser Betrag realistisch? Dazu drei Überlegungen:

■ Erstens bleibt der Bund dank Jobsicherheit, Zusatzleistungen wie grosszügigen Pensionskassenbeiträgen und interessanten Aufgaben sowieso ein attraktiver Arbeitgeber.

■ Zweitens zählt für den Steuerzahler letztlich die Lohnsumme, die der Bundesrat auch durch eine Reduktion der Beschäftigung senken kann.

■ Drittens zeigt die internationale Forschung, dass Sparmassnahmen insbesondere dann erfolgreich sind, wenn sie auch die staatliche Beschäftigung einziehen.

Umgekehrt gelingen Reformen in der Verwaltung nur, wenn ausreichender Spardruck besteht. Verwaltungsreformen sollten deshalb an zwei Punkten ansetzen. Zum einen ist eine Angleichung der Entlohnungs- und Anstellungspraktiken an die Privatwirtschaft notwendig. Dies ermöglicht gezielte Lohnerhöhungen, wo es der Fachkräftemangel erfordert, und macht Ein- und Austritte aus der Verwaltung über das gesamte Berufsleben attraktiver, anstatt lebenslanges Verweilen zu belohnen. Zum anderen sollte eine Obergrenze für die Lohnsumme vorgegeben werden. Dies würde Spielraum bei der Entscheidung zwischen Lohn- und Beschäftigungszurückhaltung gewähren.

Marco Portmann ist Bereichsleiter Institutionen am Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) an der Universität Luzern.

«Die weltweite öffentliche Verschuldung hat 93 Prozent des Bruttoinlandprodukts erreicht»

Vitor Gaspar, Direktor des Fiscal Affairs Department des Internationalen Währungsfonds (IWF), über düstere Prognosen, deren Haupttreiber China und USA, die Schweiz im Vergleich zu Deutschland, die Notwendigkeit der Schuldenbremse sowie drei Gründe zur Beunruhigung.



Der Internationale Währungsfonds prognostiziert, dass die weltweite Staatsverschuldung bis Ende des Jahrzehnts fast 100 Prozent des Bruttoinlandprodukts erreichen wird.

ADOBE STOCK

Herr Gaspar, in vielen Ländern sehen wir seit der Coronavirus-Pandemie Schuldenstände, die in Friedenszeiten kaum je erreicht wurden. Ist die Schuldenragfähigkeit in Gefahr?

Die weltweite öffentliche Verschuldung hat 93 Prozent des Bruttoinlandprodukts erreicht. Das sind etwa 9 Prozentpunkte mehr als vor der Pandemie. Wir prognostizieren, dass sie sich bis zum Ende des Jahrzehnts 100 Prozent des BIP nähern wird. Die zwei grössten Volkswirtschaften, die USA und China, in denen die Verschuldung bei unveränderter Politik den Projektionen zufolge weiterhin schnell ansteigen wird, tragen wesentlich dazu bei.

Das hört sich beunruhigend an.

Tatsächlich zeigt unsere Analyse, dass die Primärdefizite nach derzeitigen Prognosen in mehr als einem Drittel der fortgeschrittenen und aufstrebenden Volkswirtschaften und in mehr als einem Viertel der Entwicklungsländer mit niedrigem Einkommen bis 2029 über dem Niveau bleiben, das die Schulden stabilisiert.

Sind Sie besorgt?

Lassen Sie mich drei Gründe zur Beunruhigung nennen: Erstens kann die steigende öffentliche Verschuldung in den USA und China globale Auswirkungen haben. Zweitens sind für viele Schwellen- und Entwicklungsländer die Belastung durch den Schuldendienst und das Refinanzierungsrisiko hoch. In den Entwicklungsländern mit niedrigem Einkommen verschlingen die Zinskosten im Durchschnitt bereits 15 Prozent der Einnahmen. Die Regierungen in diesen Ländern müssen sorgfältig abwägen zwischen der aktuellen Finanzierung und den Risiken für die öffentlichen Finanzen und die Finanzstabilität. Drittens müssen Länder, die sich in einer schweren Schuldennotlage befinden,

dringend die Umstrukturierung beschleunigen. Dazu braucht es eine kontinuierliche internationale Koordinierung.

Wieso verläuft die Konsolidierung so harzig?

Viele Länder sehen sich mit einem politischen Dilemma konfrontiert: Erstens sind die nationalen Haushalte unter starkem Druck durch steigende Ausgaben für Löhne, Renten, Gesundheit, Industriepolitik, Verteidigung und die nachhaltigen Entwicklungsziele. Zweitens gibt es politischen Widerstand oder sogar rote Linien bei der Besteuerung, und drittens müssen Schulden und Defizite eingedämmt werden, um tragfähige öffentliche Finanzen und Finanzstabilität zu erreichen. Wie bei allen politischen Trilemmata besteht ein Spannungsverhältnis zwischen diesen drei Dimensionen. Die Lösung wird ein politischer Kompromiss sein müssen.

Wir haben in Grossbritannien während der kurzen Amtszeit von Premierministerin Liz Truss gesehen, dass die Märkte plötzlich das Vertrauen in den Schuldenpfad einer Regierung verlieren können, mit dramatischen Folgen. Sehen Sie das Risiko, dass sich ein solcher Vertrauensverlust in anderen Ländern wiederholt?

Ich denke, dass die Truss-Episode das Potenzial für plötzliche Veränderungen in der Marktstimmung veranschaulicht. Eine verantwortliche Politik sollte deshalb ständig auf Risiken für die öffentlichen Finanzen und die finanzielle Stabilität achten. Im gegenwärtigen Umfeld mit geringem Wachstum können die Differenzen zwischen Wachstumsraten und Zinssätzen schnell ungünstig für die Schuldendynamik werden. Daher ist grössere finanzpolitische Zurückhaltung erst recht zwingend. Zudem wird der Ausgabendruck aufgrund der Alterung der Bevölkerung, für die Verteidigung und für Investitionen zur Erleiche-

terung der Energiewende und zur Förderung des Produktivitätswachstums weiter steigen.

Am politisch verlockendsten wäre eine Entschuldung über Wirtschaftswachstum. Doch dazu fehlen vielerorts die strukturellen Voraussetzungen. Was müsste getan werden, damit Europa aus den Schulden herauswachsen kann?

Wachstum ist ein Ziel an sich. Ausserdem erleichtert Wachstum zweifellos finanzpolitische Anpassungen und dadurch den Abbau der Staatsverschuldung. Aber es ist wichtig zu betonen, dass makroökonomische Stabilität eine notwendige Bedingung sowohl für Wachstum als auch für öffentliche Kreditwürdigkeit ist.

Aber umgekehrt ist die Produktivität einer Wirtschaft nicht unabhängig von der Finanz- und Steuerpolitik, oder?

Wir argumentieren, dass eine gut konzipierte Steuerpolitik einen günstigen Rahmen für Innovation und Verbreitung von Technologie bieten kann, der die Produktivität und das Wirtschaftswachstum anregt.

In Ihrem neusten Fiscal Monitor propagieren Sie effiziente Instrumente für Innovationspolitik.

Unsere Simulationen zeigen, dass eine Erhöhung der Unterstützung für Forschung und Entwicklung um jährlich 0,5 Prozent vom BIP, ergänzt durch einige andere politische Massnahmen, langfristig das BIP-Wachstum um bis zu 2 Prozent erhöhte. Das würde langfristig zu einer günstigen Dynamik bei der öffentlichen Schuldenquote führen. Wir weisen allerdings auch darauf hin, dass eine solche Politik nur effektiv sein kann, wenn Steueranreize gut gestaltet sind und eine Vereinnahmung durch grosse, gut etablierte Unternehmen vermieden wird.

Wenn Staaten ihren Finanzhaushalt konsolidieren müssen, kann das entweder auf der Ausgabenseite oder auf der Einnahmenseite geschehen; oder in einer Mischung aus beidem. Die Forschung scheint Ausgabekürzungen zu bevorzugen, politisch sind Steuererhöhungen immer beliebter. Gibt es ein Rezept für intelligente Sparmassnahmen?

In der momentanen Situation, die durch hohe Risiken für die öffentlichen Finanzen gekennzeichnet ist, empfehlen wir den meisten Ländern eine Haushaltskonsolidierung, mit der Einschränkung, dass die politischen Entscheidungsträger die Stärke der privaten Nachfrage berücksichtigen sollten, um störende makroökonomische Anpassungen zu vermeiden. Was die Modalitäten angeht, so betonen wir derzeit, dass auf der Ausgabenseite die Altlasten der fiskalischen Massnahmen aus der Krisenzeit sofort beseitigt werden sollten.

Was bedeutet das?

Regressive und ineffiziente Energiesubventionen sollten abgebaut und auf gezielte Sozialschutzprogramme zur Unterstützung der Schwächsten umgelenkt werden. Darüber hinaus sollten sich fortgeschrittene Volkswirtschaften mit einer alternativen Bevölkerung darauf konzentrieren, den Druck auf die Gesundheits- und Rentenausgaben durch Reformen bei den Ansprüchen und durch andere strukturelle Massnahmen einzudämmen. Und: Was immer die Politiker zu den Ausgaben beschliessen mögen, die Ausgaben müssen durch entsprechende Einnahmenerhöhungen gegenfinanziert werden. Das ist etwas, das als Trilemma in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften sehr deutlich macht.

Sparmassnahmen mögen noch so nötig sein, gerne werden sie mit dem Argument verschoben, die Konjunktur sei dafür zu

schlecht. Aber gibt es nicht auch die Möglichkeit, durch Sparen zu wachsen?

Ein Weg, das Wachstum zu propagieren, während man die öffentlichen Finanzen saniert, ist, den Haushalt zugunsten von Ausgaben, die die Produktivität fördern, umzuschichten und dadurch das langfristige Wachstumspotenzial anzuhäufen. Wenn die makroökonomischen Umstände günstig sind, können höhere Staatsausgaben und/oder Investitionen tatsächlich auch mehr private Ausgaben und/oder Investitionen anregen und so das Wachstum stimulieren.

Was antworten Sie Regierungen, wenn diese ihre Ausgaben eigentlich um 3 bis 5 Prozent kürzen sollten, dies aber für völlig unmöglich halten.

Mir fällt dazu ein Zitat von Milton Friedman ein. Friedman sagte, dass es unablässlich sei, Ideen so lange am Leben zu halten, bis der Moment kommt, an dem das politisch Unmögliche zum politisch Unvermeidlichen wird. Das passiert lediglich in Krisenzeiten.

Als Finanzminister von Portugal haben Sie schon einmal das politisch Unvermeidliche umgesetzt. Wie haben Sie das geschafft?

Portugal hatte bei seinen Anpassungen internationale Unterstützung. Portugal befand sich von 2011 bis 2014 in einem Programm mit dem IWF. Portugal hatte sich verpflichtet, sein Defizit zu senken, die Rekapitalisierung der Banken zu erleichtern und Strukturformen durchzuführen. Das Programm räumte dem gesellschaftlichen Zusammenhalt und politischen Konsens Priorität ein. Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände und die im Parlament vertretenen politischen Parteien wurden konsultiert. Im Ergebnis wurde von Anfang an die Notwendigkeit für grosse Anpassungen akzeptiert und das Programm von einem breiten Konsens getragen. Das war ein entscheidender Vorteil für den weiteren Verlauf.

Wie hat die Konsolidierungsstrategie funktioniert?

Die Anpassung erfolgte bemerkenswert schnell. Das konjunkturbereinigte Primärdefizit, mein Lieblingsindikator für den finanzpolitischen Kurs, lag 2010 bei etwa 8 Prozent des BIP und verminderte sich bereits 2012 in einen Überschuss. Darüber hinaus verminderte sich das Leistungsbilanzdefizit von einem zweistelligen Wert im Jahr 2010 in einen Überschuss 2013. Alles in allem hat Portugal während meiner Amtszeit das aussen- und binnenwirtschaftliche Gleichgewicht wiederhergestellt. Wichtig ist, dass wir gegen Ende des ersten Halbjahres 2013 mit Erfolg eine zehnjährige Anleihe emittieren und den Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten wieder erhalten konnten. Heute liegt das Wachstum in Portugal über dem Durchschnitt der Region, und die jüngsten Konjunkturindikatoren deuten auf eine weitere Belebung der Wirtschaftstätigkeit hin. Der Haushaltsaldo wies 2023 einen Überschuss auf. Die Staatsverschuldung liegt jetzt unter 100 Prozent des BIP und sinkt schnell. In diesem Tempo dürfte sie bald unter den Durchschnitt des Euroraums sinken. Die Finanzstabilität hat sich ebenfalls deutlich verbessert.

«Es ist beeindruckend, dass die Schweizer Schuldenbremse seit den frühen Nullerjahren besteht.»



Vitor Gaspar, Direktor des Fiscal Affairs Department des IWF.

ADOBE STOCK

Hatten Sie als Finanzminister ein Vorbild, wie man intelligent sparen kann?

Ich habe die schwedische Erfahrung in den 1990er Jahren so oft zitiert, dass mich einer meiner Kollegen fragte, warum ich nicht einfach die schwedische Strategie mechanisch auf Portugal anwenden würde. Da habe ich die Augen verdreht und ihm geantwortet: «Ich sehe nicht genug Schweden.» Im Ernst: Was auch immer man von den Erfahrungen anderer übernimmt, eine erfolgreiche Umsetzung verlangt, dass

sie zu den spezifischen nationalen Umständen passt. Am meisten beeindruckt hat mich übrigens die frühe Erfahrung von Alexander Hamilton.

Der erste Finanzminister der Vereinigten Staaten von Amerika?

Alexander Hamilton verwandelte 1789 eine bankrotte Regierung in eine Regierung, die Staatsanleihen emittieren konnte, die bereits in den 1790er Jahren die Rolle eines sicheren Hafens in Krisenzeiten spielen konnten. Wenn man sehen will, wie man eine Krise in eine Chance für einen Strukturwandel und Entwicklung verwandeln kann, dann ist Alexander Hamilton das richtige Vorbild.

Besser ist doch, es kommt gar nicht erst zu einer Krise. Wie lässt sich die ständige Versuchung der Politiker, Haushaltsdefizite anzuhäufen, begrenzen?

Wir glauben, dass gut kalibrierte und angepasste Fiskalregeln und Rahmenvereinbarungen mit Unterstützung durch starke Institutionen eine gute Grundlage für nachhaltige öffentliche Finanzen darstellen.

In der Schweiz und in Deutschland gibt es die Schuldenbremse. Was halten Sie davon?

Es ist beeindruckend, dass die Schweizer Schuldenbremse seit den frühen Nullerjahren besteht. Nach all dieser Zeit hat sie sich eine starke öffentliche und parlamentarische Zustimmung bewahrt. Die Stabilität von Regeln, Rahmenvereinbarungen und Institutionen ist ein wichtiger Aspekt von Stabilität an sich. Regeln, die sich ständig ändern, sind keine Regeln. Die Schuldenbremsen in der Schweiz und in Deutschland haben eine entscheidende Rolle als fiskalischer Anker gespielt. Im Vergleich zu anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften sind die Schuldenquoten in beiden Ländern relativ gering, insbesondere in der Schweiz. Gleichzeitig haben sie nicht die notwendige Flexibilität verhindert, um schnell auf sehr grosse Schocks wie die Pandemie und den russischen Krieg in der Ukraine zu reagieren. Im Falle Deutschlands denken wir jedoch, dass die Obergrenze der Schuldenbremse in Anbetracht des grossen Investitionsbedarfs zu restriktiv ist. Wir haben den Behörden zur einer moderaten Anpassung der Schuldenbremse geraten, wodurch deutlich höhere öffentliche Investitionen bei weiterhin fallenden Schuldenquoten möglich wären.

Schuldenbremsen werden gelegentlich kritisiert, weil sie Investitionen nicht begünstigen. Die goldene Regel, nach der sich der Staat nur für Investitionen verschulden darf, hat sich in der Praxis jedoch als unpraktisch erwiesen.

Richtig. Wir sind im Allgemeinen gegen Ausnahmen von Haushaltsregeln, weil diese falsche Anreize setzen und zu kreativer Buchführung verführen. Über Steuerprioritäten und Ausgabenprioritäten sollte man besser im Rahmen eines klar definierten Haushaltsrahmens nachdenken.

Sie meinen, eine Fiskalregel muss einfach sein, denn je komplizierter sie ist, desto schwieriger ist es, der breiten Öffentlichkeit darüber Rechenschaft abzulegen?

Genau. Wir beim IWF propagieren einfache Regeln, die auf Risiken aufbauen. Wir betonen, dass die Verantwortung für die Erfüllung der Regel eine wichtige politische Rolle spielt. Eine Ausgabenobergrenze zum Beispiel ist sozusagen das operative Ziel der Wahl: Es ist sehr leicht zu verstehen und zu vermitteln. Es ist die Verkörperung der Budgetbeschränkung, die den Kern der Volkswirtschaftslehre ausmacht.

Interview: Peter A. Fischer und Christoph A. Schaltegger



Ob der Bund seinen Job mit weniger Personal machen könnte, wurde bisher kaum untersucht.

ADOBE STOCK

Austerität nach griechischer Art

Statt echt gespart hat Griechenland vor allem vom Entgegenkommen anderer Euro-Staaten profitiert. Diese Art von Austerität hat aber weder dem Land noch seinen Gläubigern wirklich geholfen. Schuldensozialisierung führt nur zu Hass und Streit, wie die Geschichte lehrt.

HANS-WERNER SINN

Austerität heisst allgemein Strenge. Ökonomisch steht der Begriff aber einfach nur für Schuldendisziplin. Aus der Sicht der keynesianischen Theorie ist eine solche Disziplin schlecht, weil sie wärmende Strohfeder in Zeiten überschüssiger Produktionskapazitäten verhindert. Politiker übernehmen diese Sicht gerne, weil sie es ihnen erlaubt, Lasten auf zukünftige Wähler abzuwälzen, die sie heute noch nicht fürchten müssen.

Es gibt wohl kein Land, dessen Politik in den letzten eineinhalb Jahrzehnten so häufig mit dem Begriff der Austeritätspolitik in Verbindung gebracht wurde wie Griechenland. Die Staatengemeinschaft wügte die griechische Konjunktur ab, weil sie Griechenland nicht die Kredite gewähre, die es benötige, um wieder auf die Beine zu kommen, hiess es jahrelang bei linken Ökonomen in Europa und Übersee, insbesondere aus dem Umfeld des Internationalen Währungsfonds (IWF). Deutschland, verkörpert durch seinen Finanzminister Wolfgang Schäuble, stand demgegenüber an der vordersten Front derjenigen, die Griechenland zur Disziplin ermahnten. Demonstrationen in Athen, auf denen Schäuble und seine Kanzlerin Merkel mit Nazi-Emblemen in Verbindung gebracht wurden, gab es zuhauf. Und wenn die Kritisierten ihre Portemonnaies nicht schnell genug öffneten, dann zeigte ihnen die griechische Regierung auch schon einmal ihre Schuldtale mit den Reparationsforderungen gegenüber Deutschland. Das wirkte dann.

Grosszügige Hilfsaktionen

Tatsächlich aber entstammte die Austerität, die Griechenlands Politiker so schmerzlich empfanden, nicht der Politik anderer Staaten, sondern war ganz allein das Ergebnis der wachsenden Skepsis privater Gläubiger, die längst jegliches Vertrauen in die Bonität des Landes verloren hatten und einfach nicht mehr bereit waren, weitere Ausgabenwünsche mit neuen Schulden zu finanzieren. Die Staatengemeinschaft hat gegenüber Griechenland keinesfalls Austerität praktiziert. Ganz im Gegenteil hat sie die Austerität der Märkte durch grosszügige Hilfsaktionen in einem Ausmass geleistet, wie es in der Geschichte bislang kaum jemals beobachtet werden konnte. Die Hilfen gingen nur eben nicht so weit, wie Griechenland es gerne gehabt hätte.

Der Maastrichter Vertrag verlangt aber nun einmal Schuldendisziplin. Artikel 125 AEUV schliesst den fiskalischen Bail-out anderer Länder aus, und Artikel 123 AEUV schliesst Staatsfinanzierungen mit der Druckerpresse aus. Bei seiner Rede zur endgültigen Festlegung des Teilnehmermerkes am Euro-Verband im Bundestag sagte Kanzler Kohl gleich zweimal hintereinander, um seiner Aussage Gravitas und Glaubwür-



Austerität geht anders: Ein Teil der Kredite von EU-Ländern für Griechenland bestand de facto aus Geschenken.

ADOBÉ STOCK

digkeit zu geben: «Nach den vertraglichen Regelungen gibt es keine Haftung der Gemeinschaft für Verbindlichkeiten der Mitgliedstaaten und keine zusätzlichen Finanztransfers.» Das Versprechen absoluter Schuldendisziplin ist die zentrale Bedingung, die Deutschland seinerzeit für die Aufgabe der D-Mark verlangte.

Ungeachtet dessen erhielt Griechenland sehr viel Geld von der Staatengemeinschaft und vom Zentralbankensystem, nachdem es sich den Euro Beitritt mit geradezu abenteuerlichen Tricks seines Statistikamtes erschwindelt hatte. Die öffentliche Kreditgewährung begann im Jahr 2010 mit dem ersten Rettungspaket in Höhe von 73 Milliarden Euro. Von 2012 bis 2013 folgte das zweite Paket mit einem Volumen von 142 Milliarden Euro, und im dritten Paket, das von 2015 bis 2018 reichte, wurden nochmal 62 Milliarden gewährt. In der Summe lagen die öffentlichen Kredite der Staatengemeinschaft bei 278 Milliarden Euro, was in Relation zum BIP, das in den Krisenjahren im Bereich von 200 Milliarden Euro lag, eine Grössenordnung ausserhalb jeglicher historischer Parallelen war. Unter den Krediten befanden sich auch 32 Milliarden Euro an IWF-Krediten.

Ein Teil der Kredite bestand de facto aus Geschenken. Zum einen kam Griechenland in den Genuss extrem niedriger Zinsen, weit unter dem Marktniveau. Zum anderen gewährte die Staat-

tengemeinschaft Griechenland im Nachhinein Laufzeitverlängerungen und Zinsmoratorien, die, wie das Ifo Institut berechnet hatte, Bargeschenken in Höhe von 77 Milliarden Euro gleichkamen. Von einer Austeritätspolitik der Staatengemeinschaft konnte also wahrlich nicht die Rede sein, ganz im Gegenteil.

Hinter den Rettungsaktionen standen die privaten Banken, die Griechenland bis dahin Kredit gewährt hatten und sich in der Krise aus dem Staube machen wollten. Vor allem die Banken Frankreichs hofften darauf, weil sie die grössten Kreditforderungen gegenüber griechischen Gläubigern aufgebaut hatten, relativ zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) gar doppelt so viele wie Deutschland. Das war der Grund, warum Präsident Sarkozy die deutsche Kanzlerin Merkel für diese Überweisungsaufträge über keine Kontobestände beim Euro-System und musste auch keine marktfähigen Aktiva hergeben, sondern konnte stattdessen auf einen unbeschränkten Überziehungskredit beim Euro-System zurückgreifen, der im sogenannten Target-System verbucht wurde. Die Summe der Target-Kredite hatte zuletzt (Juni 2024) ein Volumen von 114 Milliarden Euro erreicht. Selbst wenn man diese Kredite um den sogenannten Bargeldsaldo bereinigt, wie es manchmal vorgeschlagen wird, verbleibt ein Kreditvolumen des Euro-Systems zugunsten von Griechenland von zuletzt 88 Milliarden Euro. Dieser Kredit wird nach den komplizierten Regeln des Zinspöling im Euro-System verzinst, was Griechenland in den Zeiten negativer Politikzinssätze im Euro-System sogar noch Gewinne einbrachte.

Inflation drückt Schuldenlast

Ein Gutteil der öffentlichen Kredite wurde freilich nicht nur für den Schuldendienst zugunsten privater Gläubiger, sondern zur weiteren Finanzierung des griechischen Staatshaushalts verwendet. So war die griechische Staatsschuldenquote ungeachtet der finanziellen Erleichterungen in der Zeit von den ersten Rettungsaktionen im Jahr 2010 bis zum Jahr 2020, dem Jahr des Ausbruchs der Corona-Krise, von 148 auf 207 Prozent des BIP angestiegen. Und hätte es im Jahr 2012 nicht einen Schuldenschnitt zulasten privater Gläubiger in Höhe von 105 Milliarden Euro gegeben, so wäre die Quote wegen der ausufernden Neuverschuldung sogar rechnerisch auf 263 Prozent des BIP gestiegen.

Inzwischen, bis zum Ende des Jahres 2023, ist die griechische Schuldenquote zwar wieder auf 162 Prozent gefallen. Aber das hat wenig mit einer neuen Sparsamkeit des Landes zu tun, wie man zunächst vermuten könnte. Es liegt vor allem an der Inflation, die das griechische nominale Bruttoinlandsprodukt im Nenner des Bruches, der die Schuldenquote definiert, aufgebläht hat. Von Ende 2020 bis Ende 2023 stieg der Preisindex des griechischen BIP um 15 Prozent, was diese Quote für sich bereits um 28 Prozentpunkte senkte.

Neben den Fisci Europas beteiligte sich auch die Europäische Zentral-

bank am Bail-out Griechenlands. Zum einen erlaubte sie der griechischen Notenbank, weit über die für Griechenland selbst nötige Liquiditätsversorgung hinaus digitales Zentralbankgeld zu schaffen, das sie den Banken als Kredit oder im Austausch für Wertpapiere zur Verfügung stellte. Die Firmen, die Bürger und der Staat konnten damit netto Überweisungen zur Begleichung von Auslandsrechnungen tätigen, so vor allem für Importe, zur Tilgung von Schulden bei privaten ausländischen Gläubigern sowie für den privaten Vermögenserwerb im Ausland; die Annoncen griechischer Immobilienkonzerne für den Kauf von Immobilien in Deutschland sind legendär. Die griechische Notenbank verfügte für diese Überweisungsaufträge über keine Kontobestände beim Euro-System und musste auch keine marktfähigen Aktiva hergeben, sondern konnte stattdessen auf einen unbeschränkten Überziehungskredit beim Euro-System zurückgreifen, der im sogenannten Target-System verbucht wurde. Die Summe der Target-Kredite hatte zuletzt (Juni 2024) ein Volumen von 114 Milliarden Euro erreicht. Selbst wenn man diese Kredite um den sogenannten Bargeldsaldo bereinigt, wie es manchmal vorgeschlagen wird, verbleibt ein Kreditvolumen des Euro-Systems zugunsten von Griechenland von zuletzt 88 Milliarden Euro. Dieser Kredit wird nach den komplizierten Regeln des Zinspöling im Euro-System verzinst, was Griechenland in den Zeiten negativer Politikzinssätze im Euro-System sogar noch Gewinne einbrachte.

Zum anderen hat die EZB-Zentrale in Frankfurt selbst für 11 Milliarden Euro griechische Staatspapiere gekauft. Dadurch wurde die griechische Notenbank entlastet, weil die Käufe unmittelbar Target-reduzierende Überweisungen nach Griechenland induzierten.

Haben diese riesigen Hilfen Griechenland genützt? Vordergründig ja, denn wenn es einem Land dauerhaft gelingt, Schuldscheine zu exportieren, um mit dem Erlös die für den Erhalt des Lebensstandards nötigen Importgüter zu kaufen, kann es sich die Mühen einer entsprechenden Güterproduktion ersparen. Ein kleines und noch dazu strategisch so wichtiges Land wie Griechenland kann vielleicht sogar davon ausgehen, dass diese Strategie immer wieder betrieben werden kann, ohne dass es befürchten muss, überhaupt jemals für seine Schulden aufzukommen.

Replizierbar als allgemeine Regel, die auch für grössere Länder der Euro-Zone wie beispielsweise Italien funktionieren könnte, ist diese Strategie allerdings schon deshalb nicht, weil sie die Leistungskraft der anderen Länder der Euro-Zone überfordern würde. «Too big to bail» ist hier sicherlich die richtige Devise.

Davon abgesehen, ist nicht einmal klar, was Griechenland selbst von den Bail-out-Aktionen gehabt hat. Durch den Export von Schuldscheinen erlahmt nämlich die eigene Wirtschaftskraft, ein Phänomen, das man auch bei Ländern beobachtet, die natürliche Ressourcen exportieren, die sie nicht produzieren, sondern nur abbauen. Man konnte es in Holland in den sechziger Jahren beobachten, als unter dem Einfluss der Erdgasfunde die Wirtschaftskraft erlahmte (Ökonomen nennen das Phänomen deshalb die «Holländische Krankheit»), und man sieht es immer noch sehr deutlich bei anderen ressourcenexportierenden Ländern wie beispielsweise Venezuela. Auch Griechenland hat es, wie die beiliegende Grafik zeigt, noch längst nicht geschafft, an die Wirtschaftskraft vor dem Beginn der Finanzkrise im Jahr 2008 anzuknüpfen.

Die Frage ist deshalb, ob es nicht besser für Griechenland gewesen wäre, im Jahre 2010, als sein Konkurs unmittelbar bevorstand, statt der Staatengemeinschaft die Gläubigerländer selbst durch einen offenen Staatskonkurs zu belasten und aus dem Euro auszutreten, um abzuwerten und auf diese Weise die eigene Wettbewerbsfähigkeit sehr schnell wiederherzustellen.

Für das Euro-System selbst wäre ein solcher Bail-out-Vorzicht sicherlich vorteilhaft gewesen. Er hätte nicht nur den Bruch der Maastrichter Verträge vermieden. Vielmehr hätte die Selbsthaltung der Gläubiger für die durch leichtfertige Kreditvergabe entstehenden Schäden die langfristige Stabilität des Euro-Systems gestärkt. Diese Stabilität entsteht dadurch, dass die Gläubiger aus Angst vor dem Verlust ihres Geldes auf eine zunehmende Kreditaufnahme der Schuldner mit einer Erhöhung der verlangten Risikoprämien reagieren, was die Schuldner umgekehrt zu einer Mässigung bei weiteren Verschuldungswünschen veranlasst.

Die politische Wende, die eine Reaktion auf das Unbehagen der 1970er Jahre war, erforderte die Beseitigung einer schlechten Wirtschaftstheorie. Diese hat auch aktuelle Parallelen in der weitverbreiteten, fast allgegenwärtigen Begeisterung für eine Kombination aus Industriepolitik und billigem Geld als Mittel zur Bewältigung struktureller wirtschaftlicher Herausforderungen und zur Schaffung eines höheren Wachstumsniveaus.

Gefährliche Bail-outs

Wohin es führen kann, wenn man durch Bail-outs die Risikoprämien künstlich verkleinert, zeigt die Geschichte der USA in aller Deutlichkeit. Nach der Gründung der USA hatte es zulasten der Staatengemeinschaft verschiedene Aktionen zur Sozialisierung der Schulden der Einzelstaaten gegeben. Die Konsequenz war eine völlig ungebremste Verschuldungswelle, weil die Gläubiger davon ausgingen, dass der neue Zentralstaat im Zweifel immer wieder für die Schulden der Einzelstaaten einstehen würde und selbst nicht in Konkurs gehen könne.

Die Verschuldungssorgie führte zu einem keynesianischen, nachfragegetriebenen Wirtschaftsboom, der zu einer Blase wurde. Die Blase platzte 1835 und trieb in den sieben Jahren bis 1842 neun von damals 29 Staaten und Territorien in den formellen Konkurs, weil auch der Zentralstaat mit einer Übernahme der Schulden überfordert gewesen wäre. Nichts als Hass und Streit war durch die Schuldensozialisierung entstanden, und es gibt sogar Historiker, die einen Zusammenhang mit dem Sezessionskrieg sehen, der nur 19 Jahre später ausbrach. Europa hätte gar daran getan, gar nicht erst den Versuch der Wiederholung der Geschichte zu unternehmen, wie es das nach der unsäglichen Austeritätsdebatte während der Euro-Krise tat.

Hans-Werner Sinn, emeritierter Professor für Finanzwissenschaften, war Präsident des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung in München.

Die wilden 1970er Jahre als Schock

Auf der Suche nach historischen Parallelen zwischen der Welt nach dem Ende des Kalten Krieges und den Folgen des russischen Angriffs auf die Ukraine bietet die Erfahrung von damals das offensichtlichste Modell.

HAROLD JAMES

Ein negativer Angebotschock, der sich auf den Energiesektor konzentrierte, ein unerwarteter Inflationsanstieg, steigende Goldpreise, Zweifel an der Demokratie in den reichen Industrieländern, eine Herausforderung durch den globalen Süden und eine unhaltbare Haushaltslage: All diese aktuellen Sorgen traten auch in den 1970er Jahren auf. Damals wie heute schienen die Antworten auf die Herausforderungen zunächst verwirrend und unklar.

Heute können wir sagen, dass die 1970er Jahre einen entscheidenden Wendepunkt in der Geschichte des 20. Jahrhunderts darstellten, hin zu einer grossen Offenheit, die den Grundstein für die moderne Globalisierung legte, und zu einem neuen Ansatz in der Geld- und Finanzpolitik, der zum Teil durch die Erfordernisse einer stärker globalisierten Weltwirtschaft bestimmt wurde. Sie brachte den Vereinigten Staaten auch eine neue Form globaler Macht.

Die politische Wende, die eine Reaktion auf das Unbehagen der 1970er Jahre war, erforderte die Beseitigung einer schlechten Wirtschaftstheorie. Diese hat auch aktuelle Parallelen in der weitverbreiteten, fast allgegenwärtigen Begeisterung für eine Kombination aus Industriepolitik und billigem Geld als Mittel zur Bewältigung struktureller wirtschaftlicher Herausforderungen und zur Schaffung eines höheren Wachstumsniveaus.

«Growthmanship»-Prinzip

Die bestimmenden wirtschaftlichen Parameter, die den Pessimismus der 1970er Jahre hervorriefen, lagen im Inland, in der Kombination aus hoher Inflation, hoher Arbeitslosigkeit und geringem Wachstum. Auslöser des Unbehagens war der weitverbreitete Glaube an die Fähigkeit des Wirtschaftswachstums, die Produktivität zu steigern, mehr Wachstum zu schaffen und die Preise als Folge der Produktivitätsgewinne zu senken. Dieses Paradigma wurde unter dem Begriff «Growthmanship» bekannt.

Ein einflussreiches Modell, das von Nicholas Kaldor entwickelt wurde, der ein wichtiger Berater der britischen Labour-Regierung von Harold Wilson war, untersuchte die langfristige Beziehung zwischen technischem Fortschritt und dem Wirtschaftswachstum und leitete eine «Funktion des technischen Fortschritts» ab. Eine Zunahme des verarbeitenden Gewerbes würde zu einem sich selbst erhaltenden positiven Kreislauf höherer Wachstumsraten und damit auch höherer Löhne führen. Der einflussreiche Oxford-Wirtschaftswissenschaftler Roy Harrod zog daraus die logische Konsequenz, dass ein stärkeres Nachfragewachstum die Inflation tatsächlich verringern könnte.

Diese optimistischen Erwartungen wurden schwer enttäuscht, und grössere staatliche Investitionen konnten

das Wachstum nicht steigern. Sie führten lediglich zu einer hohen fiskalischen Belastung, die weitgehend durch eine lockere Geldpolitik aufgefangen wurde.

Die Reaktionen boten einen Labor-test für die Wirksamkeit der Politik. Die Länder reagierten recht unterschiedlich auf den Schock, vor allem, weil sie meistens den Auslöser, den Ölpreisschock von 1973/74, als die grundlegende Ursache interpretierten. Der höhere Ölpreis konnte als die Auferlegung einer neuen – vermögens- und einkommensmindernden – Steuer angesehen werden, und so beschloss viele Industrieländer, sich nicht sofort anzupassen, sondern den Schock auszugleichen. Die Kombination aus fiskalischer und monetärer Anpassung trieb dann die Inflation an, die 1974 in den Vereinigten Staaten auf 11,0 Prozent – und nach einem zweiten Ölpreisschock 1980 auf 12,0 Prozent – und in einigen anderen Ländern sogar auf ein höheres Niveau stieg; Im Vereinigten Königreich betrug die Konsumentenpreisinflation 24,2 Prozent im Jahr 1975 und 18,0 Prozent im Jahr 1980.

Europas unterschiedliche Wege

Die grossen Industrieländer haben alle einen recht eigenwilligen Kurs eingeschlagen. Das Vereinigte Königreich, das im Mittelpunkt der Fehldiagnose des Wachstumspotenzials stand, war auch der Ort der grossen intellektuellen Umkehr. Die Kehrtwende vollzog der Premierminister der britischen Labour-Partei, James Callaghan, mit beispielhafter Klarheit, als er sich in einer Haushaltskrise an seinen Parteitag wandte, die die Inanspruchnahme eines IWF-Rettungspaketes erforderlich machte – ein ähnliches Paket wurde auch für Italien ausgehandelt. Callaghan verkündete: «Wir dachten immer, dass man sich aus einer Rezession herauskaufen und die Beschäftigung erhöhen kann, indem man die Steuern senkt und die Staatsausgaben erhöht. Ich sage Ihnen Wachstum zu schaffen und die Preise als Folge der Produktivitätsgewinne zu senken. Dieses Paradigma wurde unter dem Begriff «Growthmanship» bekannt.

Ein einflussreiches Modell, das von Nicholas Kaldor entwickelt wurde, der ein wichtiger Berater der britischen Labour-Regierung von Harold Wilson war, untersuchte die langfristige Beziehung zwischen technischem Fortschritt und dem Wirtschaftswachstum und leitete eine «Funktion des technischen Fortschritts» ab. Eine Zunahme des verarbeitenden Gewerbes würde zu einem sich selbst erhaltenden positiven Kreislauf höherer Wachstumsraten und damit auch höherer Löhne führen. Der einflussreiche Oxford-Wirtschaftswissenschaftler Roy Harrod zog daraus die logische Konsequenz, dass ein stärkeres Nachfragewachstum die Inflation tatsächlich verringern könnte.

Diese optimistischen Erwartungen wurden schwer enttäuscht, und grössere staatliche Investitionen konnten



Die politische Wende Ende der 1970er Jahre erforderte die Beseitigung einer schlechten Wirtschaftstheorie.

ADOBÉ STOCK

schub kam in den ersten beiden Jahren der Präsidentschaft von Francois Mitterrand. Erst als diese Initiative im Sande verlief, wandte sich das Land einer Art Selbstbindung zu: Finanzminister Jacques Delors kam zu dem Schluss, dass ein maximales Defizit von 3 Prozent mit der weiteren Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft und ihren Währungsregelungen vereinbar sei. Diese Berechnung bildete die Grundlage für die europäische Regel, die später bei der Formulierung der Kriterien für die Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion angewandt wurde.

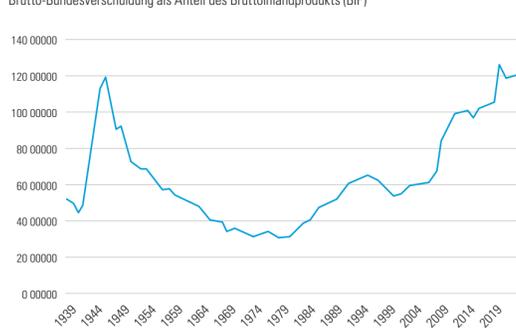
Schmidts grösste Sorge war, dass die Vereinigten Staaten – im Zentrum des Weltwährungssystems – sich nur langsam anpassen. Wenn die Anpassung spät und uneinheitlich erfolgte, waren die Kosten folglich höher. Die Stabilisierung kam erst mit einer traumatischen Umkehr in der Geldpolitik unter Paul Volcker im Jahr 1979. Die Folge war eine starke Rezession, auf die die US-Notenbank Fed mit einer Zinssenkung reagierte. Im Jahr 1981 kam es zu einer erneuten Straffung und einer weiteren Rezession, woraufhin das Fed den nominalen Leitzins von 19 Prozent im Sommer auf 14 Prozent zum Jahresende senkte. Im Sommer 1982 kam es zu einer weiteren Senkung auf etwa 10 Prozent.

Sonderfall Vereinigte Staaten

Die Stabilisierungserfahrungen in den USA waren insofern höchst eigenartig, als die Bekämpfung der Haushaltsdefizite – der Schlüssel zu den Stabilisierungsbemühungen in anderen Ländern – sogar noch später kam als die geldpolitische Wende. Die Kombination aus strenger Geld- und lockerer Fiskalpolitik zog erhebliche Kapitalzuflüsse in die USA an und belastete das globale Finanzsystem, genau wie Schmidt befürchtet hatte. In den ersten Jahren der Präsidentschaft Ronald Reagans stiegen die Defizite sprunghaft an, da die

Die amerikanische Lebensart

Brutto-Bundesverschuldung als Anteil des Bruttoinlandsprodukts (BIP)



QUELLE: FRED-DATENBANK DER FEDERAL RESERVE BANK OF ST. LOUIS

Steuersenkungen, die eine angebotsseitige Revolution ganz in der Tradition der Wachstumspolitik einleiten sollten, mit einer starken Erhöhung des Militärbudgets einhergingen. Der Kongress befasste sich erst in der Mitte des Jahrzehnts mit fiskalischen Regeln, und zwar mit dem «Gramm-Rudman-Hollings Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act» von 1985 und dem «Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act» von 1987.

Die Geschichte der USA in der ersten Hälfte der 1980er Jahre lehrt eine Lektion, die heute für beide Parteien interessant ist, dass Haushaltsdefizite keine Rolle spielen, zumindest nicht für die USA. Die hegemoniale Macht des US-Dollars bedeutet, dass nur amerikanische Defizite eine stärkere und nicht eine schwächere Währung hervorbringen: In jedem anderen Land, ob Industrie- oder Peripherieland, führen Defizite zu Abwertung und Inflation. Daher haben sowohl die Trump- als auch die Biden-Regierung die US-Wirtschaft mit neuen Defiziten angekurbelt.

Die offensichtliche Lehre lässt jedoch einen Umstand ausser Acht, der die 1980er Jahre einzigartig machte. In der langen Nachkriegszeit hatte eine Kombination aus Inflation und starkem Wirtschaftswachstum den Schuldenstand im Verhältnis zum BIP radikal gesenkt (siehe Grafik). Es war die niedrige Verschuldung weniger als ein Drittel des BIP, als Volcker seine geldpolitische Wende vollzog – die es dem defizitären Wachstum ermöglichte, die USA unter Reagan nicht zu einer Supermacht, sondern zu einer Hypermacht zu machen. Die heutige hohe Verschuldung bedeutet hingegen, dass die USA einen viel geringeren fiskalischen Spielraum haben, und die Analogie ist eher mit den 1950er Jahren zu vergleichen, mit der hohen Schuldenlast des Zweiten Weltkriegs.

Für hegemoniale Länder ist es immer schwieriger, zu lernen. Der US-Ökonom Paul Krugman bemerkte gerne, dass «wir als Nation oft nicht bereit sind, aus ausländischen Erfahrungen zu lernen». Die 1970er und 1980er Jahre machten diesen Prozess zu einer Notwendigkeit. Dabei war es jedoch hilfreich, das Lernen in eine optimistische Hülle zu verpacken. Reagan predigte vom «Morgen in Amerika», Margaret Thatcher erklärte – noch in der Opposition –, dass «wir keine Pessimisten in unserer Partei wollen». Das Nachdenken über Regeln wurde sowohl wichtiger als auch einfacher, wenn es in einer Welt stattfand, die sich öffnete oder globalisierte. Aber die Hegemonialmacht der Welt war anfangs einseitig in ihrer Herangehensweise, indem sie sich um Währungsstabilität bemühte, aber die fiskalische Seite ignorierte: Das war das störende Privileg des Hegemons.

Harold James ist Professor für Geschichte und internationale Beziehungen an der Princeton University.

«Ich versuche, das Tempo zu reduzieren, mit dem unsere Ausgaben steigen»

Christian Lindner gilt in der Ampel-Kommission als der unerschrockene Kämpfer für die Schuldenbremse. Der deutsche Finanzminister erklärt, wieso er sich so engagiert – und was er damit meint, wenn er Rahmenbedingungen verbessert, statt einzelne Firmen, Branchen und Technologien finanziell unterstützen will.

Herr Minister, in einem seiner Gedichte beschreibt Franz Grillparzer die Rolle des Finanzministers im Kabinett wie folgt: «Der Minister des Aussen, kann sich nicht äussern; Der Minister des Innern, ist schwach im Erinnern; Der Kriegsminister, trägt Szepter und Kron im Tornier; Der Minister der Finanzen, muss nach jedes Pfeife tanzen; ...» Ist das eine gute Beschreibung Ihrer Rolle in den letzten Monaten, wenn es um den Haushalt 2025 geht?

Manche werfen mir eher vor, sie müssten nach meiner Pfeife tanzen. Tatsächlich ist es so: Die einen verstehen den Finanzminister als denjenigen, der irgendwie Geld beschaffen muss für alles, was wünschbar ist. Und die anderen sehen im Finanzminister denjenigen, der angesichts des unstillbaren Appetits nach mehr Staatsaufgaben an die Zukunft und die Interessen der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler erinnert. Es ist keine Überraschung, dass ich mich zum zweiten Lager zähle. Ich sehe es als meine Aufgabe, Staat mit Privat in Balance zu bringen.

Deswegen werden Sie in der Öffentlichkeit als Finanzminister und FDP-Spitzenpolitiker vor allem als Kämpfer für die Schuldenbremse wahrgenommen. Wieso ist Ihnen das so wichtig? Die Schuldenbremse ist nicht der Zweck, sondern das Mittel. Sie zwingt die Politik, Prioritäten zu setzen. Für mich ist völlig klar: Der Staat muss handlungsfähig sein in seinen Staatsaufgaben. Aber er darf dabei die Bürgerinnen und Bürger nicht überfordern, weshalb Steuern und Abgaben tendenziell sinken sollten, statt weiter zu steigen. Schulden sind nur eine Verschiebung der Belastung in die Zukunft, denn selten werden höhere Wachstumsraten durch sie bewirkt.

Von ausgabefreudigen Politikern und gelegentlich sogar vom Internationalen Währungsfonds wird moniert, die Schuldenbremse sei zu strikt, Deutschland solle sie flexibler interpretieren. Unsere Schulden sind immer noch höher als die Quote, die uns das europäische Recht erlaubt. Die Obergrenze liegt bei 60 Prozent. In meiner Amtszeit ist es uns gelungen, unsere Schuldenquote von 69 auf 64 Prozent zu senken. Das ist immer noch mehr als vor der Pandemie. Wir können noch nicht von einer Normalität sprechen, auch wenn wir weniger verkleidet sind als anders. Wer das negiert, verkennt die besondere Rolle Deutschlands in der EU und in der Währungsunion. Wir müssen durch Vorbild führen. Deutschland hat die besondere Aufgabe, als grösste Volkswirtschaft der EU Stabilitätsanker zu sein und anderen keinen Vorwand zu liefern, selbst überhöhte Defizite zu akzeptieren.

Sie sagen, Deutschland müsse Vorbild sein. Die Staatsquote in Deutschland liegt bei etwa 50 Prozent. Die Hälfte der Wirtschaftsleistung fliessen über den

Staat. Da müsste einem Liberalen doch das Herz bluten. Ich gehe nüchtern an meine Aufgabe heran. Aber die Zahlen, die Sie in Erinnerung rufen, belegen, dass der öffentliche Sektor in Deutschland nicht weiterwachsen sollte. Es gilt, die Zusammensetzung der Ausgaben so zu verändern, dass neue Spielräume entstehen für produktive Investitionen, die Stärkung von Sicherheitsbehörden wie der Armee und zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger. Wir wenden sehr viel Geld auf für Umverteilung und schaffen gleichzeitig Fehlanreize zur Arbeitsaufnahme oder zur Einwanderung in unser Sozialsystem.

Der deutsche Haushalt leidet wie in vielen anderen Wohlfahrtsstaaten auch unter «sozialer Dominanz», also Ausgaben, die, gesetzlich gebunden, eine grössere Dynamik entfalten als der Rest der Ausgaben. Im Endeffekt verdrängt der Sozialstaat die anderen Staatsaufgaben. Gerade in einer Phase der Wiederaufrüstung der Streitkräfte stellen sich da harte Zielkonflikte in der Budgetpolitik. Wäre es da nicht einfacher, mehr Schulden zu machen? Zum Glück erlaubt die in der Verfassung vorgegebene Schuldenbremse der Regierung diesen vermeintlich einfachen Ausweg nicht. Ich bin überzeugt, wenn man die Schuldenregel flexibilisiert, macht das nur den Staat insgesamt grösser. Am Ende bedeutet es nicht, dass zwingend mehr investiert wird. Es wird aber Konsolidierungsdruck aus dem Sozialbereich genommen. Gerade in Zeiten des demografischen Wandels, wo die Ausgabendynamik ohnehin gross ist, halte ich das für sehr gefährlich. Deshalb verteidige ich die Schuldenbremse. Mit durchaus mehr Verbündeten, als man manchmal in der öffentlichen Diskussion wahrnimmt. Ich bin überzeugt, dass viele Bürgerinnen und Bürger begreifen, dass dies in ihrem Sinne ist.

Mit Ausgabenwachstum begrenzen bedient man keine Partikularinteressen. Haben Sie nicht Angst, dass Sie und Ihre Partei abgestraft werden, wie man das jetzt gerade im Osten Deutschlands gesehen hat? Die Wahlen im Osten sind beeinflusst von der Asyl- und Einwanderungspolitik und gewiss nicht von der Finanzpolitik. Aber wenn es uns gelingt, in der Einwanderungspolitik Kontrolle, Ordnung und Konsequenz zurückzugewinnen, werden wir viele Milliarden Euro einsparen, die gegenwärtig verwendet werden müssen, um die Folgen einer nicht gesteuerten Einwanderung in unsere Sozialsysteme abzufedern.

Im Energiebereich und auch in der Industriepolitik hat die deutsche Ampel-Regierung sehr viele neue, zusätzliche Subventionen eingeführt. Das genaue Gegenteil von Sparen. Es gibt unterschiedliche Auffassungen in den internationalen Institutionen,

der Wirtschaftswissenschaft und auch im deutschen Bundeskabinett. Die eine Schule sagt, wir müssen unter Inkaufnahme öffentlicher Defizite mit geliehenem Geld die Transformation der Wirtschaft finanzieren, indem wir einzelne Unternehmen, Branchen und Technologien finanziell unterstützen. Ich gehöre der anderen Schule an und glaube, wir müssen stattdessen die angebotsseitigen Rahmenbedingungen verbessern. Das machen wir gegenwärtig in einem ersten Schritt bei Abschreibungen, Forschungszulage, Entbürokratisierung der Lieferkettenregulierung und Sanktionen bei unserer sozialen Grundsicherung Bürgergeld. Subventionen haben wir leider noch viele, aber immerhin gibt es auch hier Fortschritte. Kaufsubventionen für Elektroautos wurden abgeschafft und beim Erneuerbare-Energien-Gesetz, das einen der grössten Subventionstatbestände in Deutschland geschaffen hat, machen wir uns auf den Weg des Ausstiegs.

Der «Vater» des Wirtschaftswunders, Ludwig Erhard, schrieb in seinem Bestseller «Wohlstand für alle» zum Thema Subventionen: «Ich habe diese Flucht vor der Eigenverantwortung drastisch genug gekennzeichnet, wenn ich sagte, dass, falls diese Sucht weiter um sich greift, wir in eine gesellschaftliche Ordnung schlittern, in der jeder die Hand in der Tasche des anderen hat. Das Prinzip heisst dann: Ich Sorge für die anderen und die anderen sorgen für mich! Die Blindheit und intellektuelle Fahrlässigkeit, mit der wir dem Versorgungs- und Wohlfahrtsstaat zusteuern, kann nur zu unserem Unheil ausschlagen.» Dem stimme ich sofort zu. Ich habe schon verschiedentlich auf die Gefahr hingewiesen, dass unser Staat zum Tag und Nacht arbeitenden Pumpwerk der Einkommen wird, um jetzt Wilhelm Röpke zu zitieren. Deshalb gilt für mich: «Bildung statt Bürgergeld!» und «Angebotsseitige Reformen statt Subventionen für einzelne Technologien, Branchen und Unternehmen!» Aber Politik operiert nicht im luftleeren Raum, es gibt immer politische Auseinandersetzungen. Unter den Bedingungen der demokratischen Mehrheitsfindung muss man sich eine Annäherung an das Ideal inkrementell vorstellen.

In Deutschland wird das Sparen im öffentlichen Haushalt gerne mit den negativen Erfahrungen während der Weimarer Republik und Reichskanzler Brüning's Austeritätskurs verbunden. Wie ordnen Sie als aktueller Finanzminister den Handlungsbedarf in historischer Perspektive ein? Die historischen Parallelen zu Brüning sind geradezu lächerlich. Deutschland verfolgt keine Austeritätspolitik. Wir investieren auf Rekordniveau und haben eine spitzenmässige soziale Absicherung. Die Etats der öffentlichen Hand werden auch nicht kleiner, sondern ich versuche, das Tempo zu redu-



Christian Lindner, Bundesminister der Finanzen und Vorsitzender der deutschen FDP.

Zur Person

FDP-Präsident Christian Lindner (45) ist seit Ende 2021 Bundesminister der Finanzen in der Ampel-Koalition mit SPD und Grünen. Seine politische Karriere beginnt Anfang der Nullerjahre im Landtag von Nordrhein-Westfalen: Der damals 21-Jährige ist das jüngste

Mitglied in der Geschichte des Landesparlaments. Ende 2013 übernimmt er 34-jährig den Vorsitz seiner Partei, abermals als Jüngster in der Geschichte. Christian Lindner hat in Bonn Politikwissenschaft, öffentliches Recht und Philosophie studiert.

Sparen muss nicht nur Deutschland, zahlreiche Staaten in Europa sind hoch verschuldet. Sehen Sie beim intelligenten Sparen Blaupausen, an die man sich halten kann im Sinne von Daumenregeln?

Ich halte glaubwürdige Fiskalregeln für absolut zentral, also eine mittel- und langfristige wirkende Selbstbindung der Politik. Es gab Versuche, den europäischen Fiskalvertrag in seinem Charakter zu verändern. Die gesetzten Marken von maximal 3 Prozent jährlichem Defizit und 60 Prozent Schuldenquote wurden infrage gestellt, aber sie bleiben be-

stehen. Man wollte die Beziehungen zwischen Mitgliedstaat und EU-Kommission bilateralisieren und komplett ausgehandelte Anpassungspfade vereinbaren. Das konnten wir ebenfalls abwehren. Jetzt gibt es Anforderungen an den Netto-Primärausgabenpfad und die Reduzierung von Defiziten. Nun kommt es darauf an, dass die neue EU-Kommission diese Regeln auch tatsächlich konsequent verfolgt. Damit auch jene, die besonders hohe Konsolidierungsaufgaben haben, in den nächsten Jahren nicht mehr so weitermachen können wie bisher.

Auch Frankreich? Auch Frankreich und Italien.

Die Schuldenbremse ist der Anker Ihrer stabilitätsorientierten Finanzpolitik. Kritiker monieren, die «goldene Regel», wonach man sich zu Investitionszwecken verschulden dürfe, wäre der Schuldenbremse überlegen. Was antworten Sie?

Die goldene Regel hat nicht funktioniert, da der Staat nicht wie ein Unternehmen bilanziert und somit keine Abschreibung kennt. Aus diesem Grund hat man ja die Schuldenbremse eingeführt. Jetzt gibt es eine Reformdiskussion in Deutschland. Viele Stimmen übersehen, dass uns die europäischen Regeln gar keinen grossen zusätzlichen Spielraum eröffnen. Die seriösen Vorschläge, wie die der Bundesbank, beziehen sich zudem auf eine Situation unterhalb 60 Prozent Schuldenquote, sodass sie gegenwärtig nichts ändern würden. Tatsächlich kann auch ich mir dann Massnahmen vorstellen. Ich habe ja vorgeschlagen, dass dann die Tilgungspfade der Pandemieverschuldung verändert werden können, was gut zehn Milliarden Euro an zusätzlichen Mitteln jährlich bringen würde.

Hans Apel, von 1974 bis 1978 Ihr sozialdemokratischer Vorgänger im Amt des Finanzministers, schreibt in seinem politischen Tagebuch: «Ich weiss aus eigener Erfahrung, dass Finanzminister auf Dauer keine Chance haben, ihr hohes Ansehen zu bewahren. Bei unserer chronisch schlechten Kassenlage, der hohen jährlichen Neverschuldung hat der Finanzminister die Wahl, entweder anhaltend zu allen aus seiner Sicht überzogenen Ausgabenwünschen nein zu sagen, dann wird er bei seinen Kabinettskollegen und allen Interessierten zum bestgehassten Politiker. Oder er zieht seine Spenderhosen an, dann verliert er sein Renommee

als sparsamer Hausvater. Ein sparsamer Hausvater kann der Finanzminister aber nur sein, wenn ihn der Bundeskanzler uneingeschränkt unterstützt.» Hat Apel recht?

Hans Apel wirkte während der sozialliberalen Koalition als Sozialdemokrat unter einem sozialdemokratischen Kanzler. Die Konstellation heute ist insofern anders, als wir inzwischen ein Grundgesetz mit Schuldenbremse haben, über die sich eine Parlamentsmehrheit nicht einfach hinwegsetzen kann. Als Finanzminister bin ich auch nicht in der gleichen Partei wie der Kanzler, sondern wirke auch als Parteivorsitzender in der Koalition. Der Konflikt um Ressourcen gehört zum Kern des Politischen. Die einen wollen höhere Steuern und höhere Schulden für Umverteilung und Subventionen, die anderen wollen einen fokussierten Staat, um Raum zu haben für steuerliche Entlastung.

Die Liberalen gegen die Grünen und Sozialdemokraten. Gibt es da irgendwo einen Punkt, wo der Finanzminister, wo Sie sagen müssen: Nicht mit mir? Sicher. Entgegen der innenpolitischen Kritik bin ich oft genug an die Schmerzgrenze gegangen und habe Dinge ermöglicht. Aber es gibt eben Grenzen. Und ich bin überzeugt: Wir haben genug Geld, wir müssen nur anders damit umgehen. Man kann die Demokratie nicht verteidigen, indem man die Verfassung schädigt.

Interview: Peter A. Fischer und Christoph A. Schaltegger

Konsolidierung in Deutschland

Erst mit der sukzessiven Einführung der Schuldenbremse zeigte sich eine Umkehr im trendmässigen Anstieg der Staatsschuldenquote. Sie zwingt zur Prioritätensetzung. In der gegenwärtigen Diskussion erscheint dies vielen nicht erkennbar.

LARS P. FELD

Im Kreise der G7-Staaten erscheint Deutschland vielen Beobachtern als Ausreisser. Japan, Italien, die Vereinigten Staaten, Frankreich und das Vereinigte Königreich weisen Staatsschuldenquote von über 100 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus. Die deutsche Schuldenquote beläuft sich hingegen auf knapp 64 Prozent und bewegt sich allmählich wieder unter die Maastricht-Marke von 60 Prozent.

Häufig geht der Verweis auf diese vermeintliche Sonderituation mit dem Vorwurf einher, Deutschland spare sich kaputt, etwa mit Bezug auf die marode Infrastruktur. Überstaatliche Organisationen wie der Internationale Währungsfonds (IWF) empfehlen daher regelmässig eine expansivere Finanzpolitik und eine Lockerung der deutschen Schuldenbremse. Dies erinnert an die langjährige Kritik an einer übertriebenen Stabilitätsorientierung der Deutschen Bundesbank und dem Verweis auf ein irrationales deutsches Inflationstrauma.

Wirrungen und Verirrungen

In der Tat haben die Wirrungen und Verirrungen Deutschlands in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ihre Spuren hinterlassen. Wie sollten sie auch nicht angesichts der Rolle Deutschland in zwei Weltkriegen? Übermässige Sparbemühungen der öffentlichen Haushalte in der Nachkriegszeit gehören jedoch nicht dazu. Von Austerität kann nicht die Rede sein. Nominale Ausgabenkürzungen gab es in Deutschland seit 1970 nur dreimal: 1996 als Folge rechnerischer Korrekturen nach der Übernahme von Sondervermögen des Bundes in den Kernhaushalt, 2011 nach dem Auslaufen von Krisenhilfen und 2004 als einzige echte Kürzung.

Dabei ist manchem Beobachter noch in Erinnerung, dass der Regierungswechsel von der sozialliberalen zur christlich-liberalen Koalition im Jahr 1982 mit einer Diskussion um die Notwendigkeit zur Konsolidierung des Bundeshaushalts verbunden war. Als der damalige Bundeswirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff sein «Manifest der Marktwirtschaft» am 9. September 1982 veröffentlichte, enthielt dieses als zentrale Forderung die Hinwendung zu einer wachstums- und beschäftigungsorientierten Haushaltspolitik, in deren Mittelpunkt die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen stand. Dies sollte unter anderem durch eine Redimensionierung des öffentlichen Dienstes, einen Abbau von Finanzhilfen und steuerlichen Vergünstigungen sowie eine Reduktion von Sozialleistungen erreicht werden.

Gestützt wurde dieser Kurs durch den Sachverständigenrat für Wirtschaft, von dessen damaliger Vorsitzender Olaf Sie-

vert im Jahr 1979 schrieb: «Solange der wirtschaftspolitische Kredit des Staates schwer beeinträchtigt ist [...], hat die Wiederherstellung dieses Kredits Vorrang vor Hoffnungen auf staatliche Konjunktursteuerung über die Nachfrageseite; denn dieser Kredit ist Voraussetzung für deren Effizienz. Altväterliche Regeln der Solidität, die auf dem Reissbrett des Interventionismus keine guten Noten haben, wie beispielsweise Höchstgrenzen der Staatsverschuldung, haben einen hohen Rang als Limitierung möglicher Unvernunft. Es gibt keinen objektiven Bedarf an dauerhaft hoher Staatsverschuldung.»

Hans Tietmeyer, der den Entwurf des Lambsdorff-Papiers verfasst hatte, kam es zu, den Konsolidierungskurs als Staatssekretär im Bundesfinanzministerium ab 1982 umzusetzen. Zwar gelang es ihm, die Staatsquote – Staatsausgaben in Prozent des BIP – von 47,5 Prozent im Jahr 1982 auf 43,1 Prozent im Jahr 1989 zurückzuführen. Zusammen mit den Steuerreformen dieser Zeit reichte dies jedoch nur zu einer Stabilisierung der Staatsschuldenquote (siehe Grafik). Mit nominalen Kürzungen der Staatsausgaben, also echter Austerität, ging dieser Kurs nicht einher. Und er war nicht nachhaltig: Die Staatsquote stieg im Zuge der Wiedervereinigung rasch wieder auf über 48 Prozent und erreichte sogar rund 55 Prozent im Jahr 1995. Zugleich erhöhten sich die Staatsschulden im Verhältnis zum BIP massiv von 39 Prozent im Jahr 1991 auf 59,5 Prozent im Jahr 1998 und 67,5 Prozent im Jahr 2005. Nach dem Scheitern der Konsolidierungsbemühungen der rot-grünen Bundesregierung verteilte die Finanzkrise eine nachhaltigere Finanzpolitik des ersten Kabinetts Merkel: Die Staatsschuldenquote stieg auf 82 Prozent im Jahr 2010 an.

Keine Spur von Austerität

Erst mit der Einführung der Schuldenbremse, die seit 2011 in einer Übergangszeit bis 2016 und danach voll für den Bund sowie ab 2020 für die Länder gilt, zeigte sich eine Umkehr im trendmässigen Anstieg der Staatsschuldenquote. Entgegen populären Behauptungen geht diese Entwicklung aber ebenso wenig auf Austerität zurück wie die Konsolidierung der 1980er Jahre. Vielmehr sorgten sinkende Zinsausgaben, sprudelnde Steuer- und Beitragseinnahmen sowie eine geringere Arbeitslosigkeit für eine Konsolidierung. Die staatlichen Transfer- und Konsumausgaben, aber ebenso die öffentlichen Investitionen stiegen seit 2011 an. Der Beitrag der Schuldenbremse lag vor allem darin, dass finanzpolitische Spielräume nicht in massiveren Ausgabenerhöhungen mündeten, sondern wenigstens teilweise zur Konsolidierung eingesetzt wurden. Die Zinsausgaben des Bundes gingen von rund 40 Milliarden Euro im Jahr 2008

auf 4 Milliarden Euro im Jahr 2021 zurück, stiegen aber steil wieder auf rund 40 Milliarden Euro im Jahr 2023 an.

Dies verdeutlicht die Notwendigkeit zur Konsolidierung. Zwar ist Deutschland weit entfernt davon, das Vertrauen der Finanzmärkte zu verlieren; die deutsche Finanzpolitik erspart sich Eskapaden wie im Vereinigten Königreich unter Liz Truss. Gleichwohl sorgen deutlich höhere Zinsausgaben für eine Einschränkung haushaltspolitischer Spielräume. Notwendige Ausgaben, etwa eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben, lassen sich weniger leicht realisieren. Konjunkturpolitisch befindet sich die deutsche Wirtschaft zudem im dritten Jahr der Stagflation, also einem real stagnierenden BIP bei relativ hoher Inflation, überlagert von strukturellen Problemen aufgrund zu hoher Kosten für die Unternehmen. Investitionszurückhaltung kennzeichnet die Wirtschaftslage in Deutschland. Daher sind angebotspolitische Massnahmen erforderlich. Nachfragepolitik ist kontraindizier-

bar. Wie sollte die Konsolidierung heute und in den kommenden Jahren aussehen? Die Struktur der Staatsausgaben muss von konsumtiven Ausgaben und staatlichen Transfers in Richtung staatlicher Investitionen verschoben werden und dabei zugleich Spielräume für Senkungen der Steuerbelastung für Unternehmen eröffnen. Zuallererst muss es um eine Reduktion der Subventionen und Steuervergünstigungen gehen. Im Jahr 2014 beliefen sich die Finanzhilfen des Bundes noch auf rund 44 Milliarden Euro, im Jahr 2023 jedoch auf rund 155 Milliarden Euro. Dies ist ein Anstieg um das Dreieinhalbfache, während die Verbraucherpreise im gleichen Zeitraum nur um das 1,25-Fache angestiegen sind. Ein ähnlicher Wildwuchs lässt sich bei den Steuervergünstigungen feststellen. Dabei liegt die Betonung in der aktuellen Debatte zu sehr auf vermeintlich klimaschädlichen Subventionen, etwa dem sogenannten Dienstwagenprivileg, anstatt die höchst ineffizienten ermässigten Umsatzsteuersätze in den Blick zu nehmen.

Schuldenbremse als Anker

Die Schuldenbremse bildet den Anker für ein Umsteuern in diese angebotspolitische Richtung. Sie zwingt zur Prioritätensetzung. In der gegenwärtigen Diskussion erscheint dies vielen nicht erkennbar. Dabei steuert der Bund Stück für Stück in Richtung höhere Investitionsausgaben um, ohne seine Verpflichtungen, etwa zur Unterstützung der Ukraine, zu vernachlässigen. Dass im Getöse politischer Auseinandersetzung um die Haushaltspolitik Übertreibungen nicht ausbleiben, muss angesichts der Sorge einzelner Interessengruppen um ihre Privilegien nicht verwundern. Es kommt am Ende darauf an, dass der angebotspolitische Kurs gehalten wird.

Schuldenstand in Deutschland

Entwicklung des Schuldenstands in Deutschland seit 1991



QUELLE: WALTER EUCKEN INSTITUT



Ähnlich wie bei Griechenland bezüglich Euro-Zone stand damals Deutschlands Verbleib im Goldstandard zur Diskussion. ADOBE STOCK

Ein Widersinn des Sparens?

Deutschlands Angst vor dem Kaputtsparen und die Krise von 1929 bis 1932 – ab den 1960er Jahren setzte sich eine Sichtweise durch, die den Nazi-Aufschwung ab 1933 als erfolgreiche Anwendung der Keynes'schen Fiskalpolitik betrachten wollte.

ALBRECHT RITSCHL

Das Sparen hat in Deutschland einen schlechten Ruf. Nicht bei der Bevölkerung, die spart fleissig – viel mehr, als im Land selbst gewinnbringend angelegt wird. Beim nördlichen Nachbarn ist das nicht anders als in der Schweiz. Schwierigkeiten beim Sparen haben die Deutschen, wenn es um den öffentlichen Haushalt geht. So wie man ihnen ein Inflationsstrauma nachsagt, haben sie auch ein Spartrauma. Dieses geht zurück bis in die Weltwirtschaftskrise von 1930 bis 1932, als der deutsche Staat unter Reichskanzler Heinrich Brüning die Steuern erhöhte, die Staatsausgaben verringerte und alles tat, um neue Schulden zu vermeiden. Die Arbeitslosigkeit stieg rasant, das Wahlvolk radikalisierte sich, und im März 1933 erzielte die Nazi-Partei genug Stimmen, um die Demokratie abzuschaffen.

Das hat in Deutschlands kollektiver Rückschau zu einem einfach gestrickten, aber schlagkräftigen Narrativ geführt: Wer die öffentlichen Haushalte «kaputtspart», riskiert dieselben politischen Folgen wie in der Weimarer Republik. Sinken die Zustimmungswerte für die Demokratie, wird der Ruf nach dem finanzpolitischen Löschfahrzeug laut, um die Brandherde politischer Unzufriedenheit einzudämmen. Die Angst vor dem Kaputtsparen und der politischen Radikalisierung hat Deutschland schleichend in eine Versorgungsdemokratie verwandelt. Für die breite Masse der Bevölkerung ist der Lebensstandard zunehmend von der eigenen Arbeitsleistung entkoppelt. Unter den hohen finanziellen Lasten des sozialen Ausgleichs bleibt für Zukunftsinvestitionen, die Infrastruktur oder die Verteidigungsfähigkeit nicht viel übrig. Die Produktivität der Wirtschaft lahmt, das Wachstum ist zum Erliegen gekommen, Perspektiven für die Zukunft fehlen.

Die Krise vor der Krise

Gerade das war aber die Diagnose, die vor 45 Jahren der Münchener Wirtschaftshistoriker Knut Borchardt aufstellte: Die kranke Wirtschaft Weimars habe bereits vor 1929 eine Krise vor der Krise durchlebt, angetrieben von einer sozial ambitionierten, nicht nachhaltigen Finanz- und Lohnpolitik. Als Ergeb-

nis war Weimars Wirtschaft auf die Weltwirtschaftskrise ab 1929 nicht vorbereitet und hatte während der Krise keinen finanziellen Handlungsspielraum. Borchardt deutete die restriktive Schuldenpolitik in den Jahren vor Hitler als das Ergebnis einer fiskalischen Zwangslage, nicht einer konjunkturpolitisch falschen Richtungsentscheidung, zu der es auch Alternativen gegeben hätte.

Borchardts unkonventionelle Sicht auf Weimars Politik rief seinerzeit einen Sturm der Entrüstung hervor. Nicht nur dass sie in offenem Widerspruch zu den damals gängigen Lehrmeinungen stand. John Maynard Keynes hatte schon 1930 in einer Auseinandersetzung mit Friedrich August von Hayek über den Widersinn des Sparens scheinbar zwingend nachgewiesen, dass es in einer Konjunkturkrise keinen Kapitalmangel geben könne, sondern das genaue Gegenteil der Fall sein musste. 1936 baute Keynes in seiner «General Theory» das Argument weiter aus und wurde damit zum einflussreichsten Ökonomen des 20. Jahrhunderts.

Borchardts Attacke rührte aber auch an einen politischen Grundkonsens. Schon die extensive Sozialpolitik Weimars hatte der Beschwichtigung politischer Unzufriedenheit gegolten. Die deutsche Hyperinflation von 1923, die Verbitterung über den verlorenen Ersten Weltkrieg, das revolutionäre Potenzial von rechts und links waren Grund genug, Finanzpolitik mit dem Löschfahrzeug zu betreiben und die instabile deutsche Demokratie durch Stimmenkauf zu stabilisieren. Das hatte durchaus seine Erfolge. In den Reichstagswahlen von 1928 kam die NSDAP auf gerade einmal 2,6 Prozent der Stimmen, die Kommunisten auf 10,6 Prozent – kein Grund zur Freude, aber auch keine Bedrohung.

Mehr noch, auch die Finanzpolitik des Dritten Reichs ab 1933 hat man als erfolgreichen Stimmenkauf zur Befriedung der Arbeiterschaft interpretiert. Ab den 1960er Jahren setzte sich eine Sichtweise durch, die den Nazi-Aufschwung ab 1933 als erfolgreiche Anwendung der Keynes'schen Fiskalpolitik betrachten wollte. Nur zu gern glaubten Fachwelt und Publikum an ein neues Narrativ vom Aufschwung durch Autobahn- und Motorisierung, vorangetrieben durch ein Schrifttum ehemaliger Aktivisten aus der Nazi-Wirtschaftsverwaltung, die für ihr damaliges Tun

eine neue Rechtfertigung propagierten. Nun konnte man dem bösen Brüning und seinen falschen Doktrinen vor 1933 die vorgeblich gute, schuldenfinanzierte Finanzpolitik ab 1933 gegenüberstellen.

Fakten schlagen Narrativ

Die moralische Entlastungswirkung war erheblich und hat für Jahrzehnte erfolgreich zur Verharmlosung der NS-Wirtschaftspolitik beigetragen. Noch 2005 konnte ein deutscher Populärhistoriker mit grossem Publikumserfolg von Hitlers Volksstaat schwärmen und in seiner Wirtschaftspolitik gar linkssozialistische Elemente erkennen. Das ging bis hin zu der Absurdität, selbst den Holocaust als Instrument populistischer Verteilungspolitik im Krieg zu deuten.

Tatsächlich aber stand in Hitlers Deutschland von Anfang an die Aufrüstung im Vordergrund. Der Autobahnbau – das propagandistische Aushängeschild einer keynesianischen Konjunkturpolitik vor Keynes – kam erst richtig in Schwung, als die Arbeitslosigkeit bereits weitgehend vorbei war. Auch die ungeheure Zunahme der Ungleichheit in Vermögen und Einkommen während der 1930er Jahre spricht einer sozialistischen Deutung Hohn. Noch heute sind manche der grossen Vermögen in Deutschland eine Folge des damaligen Rüstungsbooms. Aber was sind schon Fakten, wenn das bequeme Narrativ nicht beschädigt werden soll.

Die Konferenz von Lausanne brachte im Sommer 1932 das Ende der Reparationen.

Das bringt uns zurück zum Schuldenbremser Brüning. Warum hat er nicht durch Stimmenkauf die Demokratie stabilisiert wie die Regierungen vor ihm, oder die Diktatur populär gemacht wie die Nazis nach ihm?

Es hilft, zu wissen, dass Deutschland am Vorabend der Weltwirtschaftskrise mit etwa 80 Prozent der Wirtschaftsleistung im Ausland verschuldet war, und dies bei Defiziten im Aussenhandel. Ursache war ein toxisches Gemisch aus den Reparationen des Versailler Vertrages und einer unkontrollierten Auslandsverschuldung. Im Dawes-Plan von 1924 war das Wunder gelungen, die deutsche Währung zum Gold zurückzuführen. Das Wundermittel bestand in der Ausblendung des Reparationsproblems. Um Auslandskredite anzulocken, gab der Plan den kommerziellen Auslandsgläubigern einen Transferschutz, die bevorrechtigte Bedienung ihrer Forderungen in Gold. Dieses Verfahren ging bis 1928 gut, machte Deutschland allerdings zum weltgrössten Kapitalimporteur.

Die Musik stoppte abrupt, als die Reparationsgläubiger misstrauisch wurden. Eine Abschaffung des Transferschutzes wurde gefordert und im Young-Plan verwirklicht. Rasch versiegt der Kreditstrom. Deutschland hatte nun seine Verpflichtungen aus Überschüssen im Aussenhandel zu erwirtschaften. Von hier führte ein gerader Weg in verzweifelte Sparmassnahmen und unhöfliche Forderungen der Auslandsgläubiger nach noch mehr Einsparungen. Die internationale Kooperation der Notenbanken versagte angesichts des politischen Drucks. Vor der grossen Berliner Bankenkrise von 1931 wurde ein erster Zentralbankkredit an Deutschland noch gesprochen, ein zweiter jedoch verweigert.

Analogie zur Eurokrise

Ein Vergleich mit Griechenland in der Eurokrise ab 2012 drängt sich auf. Brünings Regierung war in keiner anderen Situation als die griechischen Premierminister, die machtlos einer Schrumpfung der Wirtschaftsleistung um ein Viertel zusahen und vom Ausland energisch zu weiteren Einsparungen gedrängt wurden. Ähnlich wie bei Griechenland bezüglich Euro-Zone stand Deutschlands Verbleib im Goldstandard zur Diskussion. Nur hat im deutschen

Fall die Konfliktlösung versagt. Griechenland verblieb in der Euro-Zone und durfte seine Zahlungen strecken, was ihren Barwert um etwa die Hälfte reduziert hat. Eine solche Lösung hätte für Deutschland die Streichung der Reparationen vorausgesetzt. Für Frankreich kam das aus wahltaktischen Gründen nicht infrage. Die USA setzten statt einer Dauerlösung auf das Hoover-Moratorium, das wirkungslos verpuffte. Die Folge waren eine Verschärfung der Berliner Bankenkrise, ein Stillstand bei Deutschlands kurzfristigen Auslandsschulden und der britische Abschied vom Goldstandard, alles begleitet von einer verschärften Sparpolitik Brünings, um in den Verhandlungen das Wohlwollen der Reparationsgläubiger nicht aufs Spiel zu setzen.

Nach vielen diplomatischen Spielen und Verzögerungen brachte die Konferenz von Lausanne im Sommer 1932 das Ende der Reparationen. Sofort stiegen weltweit die Aktienkurse, drehten die Frühindikatoren der Geschäftstätigkeit nach oben und setzte die internationale Erholung ein.

Im Prinzip hätte das die Weimarer Demokratie retten können, so wie sich auch in Griechenland nach der Schuldenkrise die Wähler der Extremparteien wieder verlaufen haben. Parlamentswahlen standen erst für den September 1934 wieder an. Toleriert von der Sozialdemokratie, hätte Brünings Minderheitskabinett bis dahin durchhalten und den Aufschwung als wahlpolitischen Erfolg feiern können. Die Voraussetzungen waren geschaffen, eine schuldenfinanzierte Arbeitsbeschaffung bereits vorbereitet. Wenige Wochen vor der Lausanner Konferenz wurde Brüning allerdings gestürzt – nicht vom Parlament, sondern von den demokratiefeindlichen Cliquen um den Reichspräsidenten, die einen autoritären Staat ohne Machtbeteiligung der Sozialdemokratie wollten. Zwei ausserplanmässige Parlamentswahlen waren die Folge, in denen die Nazi-Partei zur stärksten politischen Kraft wurde. Bald war in Deutschland Hitler an der Macht, schaltete Gegner wie Verbündete aus und fuhr die Ernte des beginnenden Aufschwungs ein.

Albrecht Ritschl ist Professor für Wirtschaftsgeschichte am Economic History Department der London School of Economics.