

Ökonom Alberto Alesina im Gespräch

Wie Staaten sparen sollen

Gerald Hosp, Martin Lanz, St. Gallen
31. Mai 2014



Der Ökonom Alberto Alesina ist mit Leib und Seele Akademiker und sieht sich nicht als Berater der Politik. (Bild: Eric Vidal / EU / PD)

Die jüngsten Haushaltskonsolidierungen in Europa haben zu hitzigen Diskussionen geführt. Harvard-Ökonom Alesina vertritt dabei den Standpunkt, dass Austerität über Ausgabenkürzungen positive Auswirkungen habe.

Sollen in einer Krise die Staatsausgaben erhöht werden, um die Wirtschaft anzukurbeln? Ein höheres Wachstum sollte dann helfen, den Schuldenberg abzubauen. Oder ist es besser, die Staatsverschuldung mit Ausgabenkürzungen zu reduzieren, um das Vertrauen der Wirtschaftsakteure wieder zurückzugewinnen? Oder sollte der Haushalt über Steuererhöhungen saniert werden? Die jüngsten Haushaltskonsolidierungen in Europa haben diesen schon früher umstrittenen Fragestellungen zusätzlichen politischen Zündstoff verliehen. Für Alberto Alesina, renommierter Ökonom an der Harvard-Universität, ist die Diskussion zu ideologisch. Es gehe nicht darum, ob man für oder gegen Austerität sei, sagte Alesina anlässlich der diesjährigen Walter-Adolf-Jöhr-Vorlesung an der Universität St. Gallen. Die Frage müsse akademisch angegangen werden: Was ist die Evidenz? Welche Lehren gibt es aus der Vergangenheit?

Italien ist nicht Irland

Eine der wichtigsten Erkenntnisse ist laut Alesina: Wenn Staaten sparen, sollten sie lieber Ausgaben kürzen als die Steuereinnahmen erhöhen. Dies trifft vor allem auf Industriestaaten zu, deren Staatsquote – Ausgaben in Prozent des Bruttoinlandprodukts – um die 50% oder mehr betrage. Haushaltskonsolidierungen über Ausgabenkürzungen kosten weniger an Wirtschaftswachstum als vielfach angenommen – auch kurzfristig. Unterstützend wirken dabei Massnahmen wie Strukturreformen und eine «freundliche» Geldpolitik. Zudem würde sich die jüngste Runde an Anpassungen in Europa nicht sehr von den Konsolidierungen vor

dem Jahr 2007 unterscheiden. Es sei zu einfach zu sagen, dass die Rezession in Europa ausschliesslich auf die Austeritätsmassnahmen zurückzuführen sei.

Das perfekte Beispiel sei Irland, dessen Wirtschaft nach grossen Ausgabenkürzungen wieder zu wachsen begonnen habe. Portugal sei ebenso diesem Weg gefolgt. Italien hingegen habe eine kleinere Anpassung als Irland – zudem über Steuererhöhungen – vorgenommen und stecke immer noch in einer Misere. Schwer wiege, dass das Land die Chance einer Haushaltssanierung bereits in den Jahren nach der Euro-Einführung verpasst hatte, als die Zinsen italienischer Staatsanleihen stark gesunken waren, sagt Alesina, der zunächst an der Mailänder Universität Bocconi studiert hatte und danach für das Doktoratsstudium nach Harvard gegangen war. Zudem mangle es an Wachstum. Auch Frankreich leide an einer Wachstumsschwäche, die Regierung zeige keine Anstalten, Strukturreformen anzugehen.

Im Clinch mit dem IMF

Was erklärt die offensichtliche Defizitneigung von Regierungen? Der Ökonom, zu dessen Mentoren in Mailand auch der frühere italienische Ministerpräsident Mario Monti gehörte, widerspricht zunächst der gängigen Vermutung, grössere Defizite erhöhten die Wahrscheinlichkeit der Wiederwahl einer Regierung. Dafür gebe es keine Belege: Im Durchschnitt finden keine Regierungswechsel wegen Sparprogrammen statt. Haushaltssanierungen seien eher deshalb schwierig, weil der Druck von der Strasse durch Streiks und mitunter auch durch gewalttätige Ausschreitungen sowie von Interessengruppen zunehme. Möglich sei auch, dass nur diejenigen Regierungen Reformen unternehmen, die bereits aus einer Position der Stärke agieren.

Kaum Haushaltsüberschüsse

Zeitraum von 1960 bis 2011

	Anteil der Jahre mit Haushaltsdefizit in %	letzter Haushalts- überschuss		Anteil der Jahre mit Haushaltsdefizit in %	letzter Haushalts- überschuss		Anteil der Jahre mit Haushaltsdefizit in %	letzter Haushalts- überschuss
Australien	80	2008	Finnland	20	2008	Niederlande	88	2008
Österreich	82	1974	Frankreich	90	1974	Norwegen	4	2011
Belgien	96	2006	Grossbritannien	84	200	Neuseeland	46	2008
Kanada	76	2007	Griechenland	80	1972	Portugal	100	
Deutschland	78	2008	Irland	80	2007	Schweden	42	2008
Dänemark	48	2008	Italien	100		USA	92	2000
Spanien	78	2007	Japan	68	1992			

QUELLE: ALESINA

Eigentlich müsste man erwarten, dass sich die Jahre mit Haushaltsüberschüssen und -defiziten in etwa die Waage halten: In guten Zeiten wird ein Polster angelegt, das in schlechten Zeiten aufgezehrt werden kann. Eine wichtige Funktion spielen dabei automatische Stabilisatoren wie die Arbeitslosenversicherung und das Steuersystem. Wie aus der Aufstellung deutlich wird, unterliegen aber die meisten Länder einer ausgeprägten Defizitneigung (=deficit bias¹⁾). Italien und Portugal haben seit 1960 gar überhaupt nie einen Haushaltsüberschuss erzielt. Nur gerade in Dänemark, Finnland, Norwegen, Neuseeland und Schweden werden öfters Überschüsse als Defizite erreicht.

So eindeutig Alesina seine Erkenntnisse darlegt, so umstritten und politisch ist die Frage um die Auswirkungen der Austerität. Ökonomen des Internationalen Währungsfonds (IMF) hatten 2010 eine Studie von Alesina und einer Koautorin zu Haushaltssanierungen heftig kritisiert. Sie monierten dabei die Methodik der wissenschaftlichen Arbeit. Alesinas Studien beruhen auf Austeritätsepisoden, die Zeiträume umfassen, in denen das um

Konjunkturschwankungen bereinigte Defizit besonders stark zurückging. Die IMF-Ökonomen schauten sich jedoch an, welche Haushaltssanierungen von Regierungen zuvor angekündigt und dann auch ausgeführt wurden. Damit sollten zufällige Sanierungen durch wirtschaftliche Veränderungen ausgeschlossen werden. Die Idee, Austerität stosse in der kurzen Frist das Wachstum an, fände wenig Unterstützung in den Daten, schrieb der IMF und betonte die Rolle von Abwertungen und einer expansiven Geldpolitik. Für Mitglieder einer Währungsunion sind Abwertungen aber nicht möglich, und die Zinsen sind schon sehr niedrig. Deshalb könnte Austerität in den europäischen «Krisenstaaten» stark negative Folgen haben.

Im Gespräch drückt Alesina Befremden darüber aus, dass der IMF eine direkte Attacke gegen eine einzelne Studie geritten habe. Normalerweise erstelle der Währungsfonds Grundsatzstudien. Zudem sei auch der IMF zum Schluss gekommen, dass Sanierungen über Ausgabenkürzungen effektiver seien, als wenn sie über Steuererhöhungen erfolgen. Daraufhin verwendete der Harvard-Ökonom den IMF-Datensatz als Grundlage für weitere Untersuchungen. Dabei kam er zum Ergebnis, dass die jüngsten Haushaltssanierungen in Europa nicht härter gewesen seien als früher und dass die Geldpolitik keinen massgeblichen Einfluss auf die Auswirkungen unterschiedlicher Austeritätsmassnahmen gehabt hätte.

Die zehn Perioden mit den grössten kumulierten Haushaltssanierungen

Konjunkturbereinigte Zahlen

Land	Periode	Anzahl Jahre	kumulierte Sanierung	pro Jahr	Anteil Ausgabenseite	Regierungszeiten	Regierungswechsel
Dänemark	1983–1986	4	-9,74	-2,43	35,03	2	0
Griechenland	1990–1994	5	-9,39	-1,88	26,38	2	1
Schweden	1994–2000	7	-8,38	-1,2	67,91	3	0
Belgien	1982–1987	6	-7,57	-1,26	76,5	2	0
Kanada	1993–1997	5	-6,8	-1,36	91,8	1	0
Grossbritannien	1994–1999	6	-6,72	-1,12	58,45	1	1
Finnland	1993–1998	6	-6,23	-1,04	78,13	2	1
Portugal	1982–1984	3	-5,67	-1,89	60,16	2	2
Italien	1990–1993	4	-4,95	-1,24	-10,21	2	1
Irland	1986–1989	4	-4,82	-1,21	127,5	2	1

Die durch die jüngste Finanzkrise ausgelösten Fiskalkonsolidierungen sind in ihrem Ausmass historisch nicht einmalig. Dänemark führte beispielsweise in den 1980er-Jahren eine vier Jahre währende Haushaltssanierung durch, die insgesamt fast 10% des Bruttoinlandprodukts betrug. Die Ausgabenseite trug insgesamt 35% bei zu dieser Sanierung, die in zwei Regierungszeiten fiel. Trotz dem Sparkurs wurde die damalige dänische Regierung aber nicht abgewählt. Auch in Ländern wie Schweden, Belgien und Kanada führten die auf die Ausgabenseite fokussierten Haushaltssanierungen nicht zu einem Regierungswechsel.

QUELLE: ALESINA

Unwirksame Vermögenssteuer

Es sei aber schwierig, zwischen einzelnen Einflussfaktoren zu unterscheiden, räumt Alesina ein. Dass die Renditen für Staatsanleihen europäischer «Krisenstaaten» zurückgegangen seien, habe neben den Haushaltskonsolidierungen auch an der Ankündigungspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) und an den von den Schwellenländern in die europäische Peripherie umgeleiteten Investitionen gelegen. Er unterstütze die Aussage des EZB-Präsidenten Mario Draghi («Whatever it takes.»), mit der dieser die Zinsentwicklung im Euro-Raum durch die Aussicht auf unbegrenzte Anleihenkäufe beruhigt hatte. Draghi habe in einer schwierigen Situation richtig gehandelt. Ob dadurch nicht übermässig Reformdruck von den Krisenländern genommen wurde? Es sei eben keine ideale Welt, sagt Alesina. Trotz allem sei die Haushaltssanierung europaweit beachtlich, und man könne auch nicht wissen, was die Worte Draghis ohne die Austeritätsmassnahmen geholfen hätten.

Für ein Zurücklehnen ist es jedoch noch zu früh. Die Defizite und Schuldenstände sind in einigen europäischen Ländern immer noch dramatisch hoch. Für den Ökonomen ist es deshalb in erster Linie wichtig, dass die Wirtschaftsentwicklung in diesen Ländern stark anziehe. Es gebe zudem mehrere «elephants in the room» – offensichtliche, aber ungemütliche Massnahmen, die niemand wirklich diskutieren mag. Zum einen sei dies das Thema Schuldenrestrukturierung, zum anderen die Frage nach der Einführung einer Vermögenssteuer, um die Schuldentragbarkeit wiederherzustellen. Damit eine solche Abgabe wirksam sei, müsse sie unerwartet eingeführt werden und einmalig sein; sonst würden die Wirtschaftsakteure ihr Kapital abziehen, ihre Aktivität einschränken oder in die Schattenwirtschaft abwandern. Die Bedingungen für eine wirksame Vermögenssteuer seien nicht gegeben, meint Alesina.

Ein weiterer «Elefant im Raum» sei die nicht geführte Diskussion über die Ausgestaltung der EU zu einer Transferunion. Es herrsche ein Mangel an Klarheit darüber, wohin das europäische Gebilde steuere. Diese Frage sei heikel, weil sie Umverteilung betreffe. Mit einer gemeinsamen Bankenregulierung und -aufsicht – der Bankenunion – habe es jedoch bereits einen Schritt zu einer Transferunion durch die Hintertüre gegeben. In einer idealen Welt könne eine Fiskalverfassung nur geschrieben werden, wenn man nicht wisse, ob jemand Geber oder Nehmer ist. Heute ist aber klar, wer von einer Transferunion profitiert und wer nicht.

Ökonomie ohne Vertrauen

In der Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise knirschte es nicht nur im Gebälk der Staatsfinanzen, sondern auch in den Fundamenten der Ökonomie. Es kam zur paradoxen Situation, dass das Vertrauen der Allgemeinheit in die Ökonomie sank und zugleich Ökonomen wie schon lange nicht mehr als Problemlöser und Gesprächspartner gefragt waren. Alesina meint, dass der Vertrauensverlust zu Recht erfolgt sei; nicht so sehr, weil die Krise nicht vorhergesagt wurde, sondern, weil die Mechanismen der Krise nicht verstanden wurden und werden. Die Wechselwirkung zwischen Makroökonomie und dem Finanzsektor und auch die Funktionsweise der Finanzmärkte würden nach wie vor zu wenig durchdrungen.

Als die Krise ausgebrochen sei, hätten die Zentralbanken richtig reagiert. Draghi von der EZB und Ben Bernanke von der US-Notenbank hätten ihre Aufgaben gut erfüllt. Insgesamt sollten aber Ökonomen bescheidener auftreten. Es sei dem Ruf nicht dienlich, wenn man vorgebe, mehr zu wissen, als man es tatsächlich tut. Skepsis sei immer dann angezeigt, wenn Experten mit punktgenauen Prognosen und zielsicheren Massnahmen aufwarteten.

Die Qual der Wahl bei Haushaltssanierungen

Ob die Haushaltskonsolidierung vor allem via Ausgabenkürzungen oder doch eher über Steuererhöhungen erfolgen soll, ist nur ein erster schwieriger Entscheid. Ebenso heikel ist die Frage, wo und wie Staatsausgaben zu kürzen sind beziehungsweise wie Steuerreformen zu erfolgen haben.

Der Internationale Währungsfonds weist in seinem jüngsten Fiscal Monitor zunächst auf den herausfordernden Rahmen hin, in dem Kürzungen abgewogen werden müssen: Zum einen hat jeder Staat mit dem Wagnerschen Gesetz und der Baumolschen Kostenkrankheit zu kämpfen, zum anderen hält die Alterung der Gesellschaft den Ausgabendruck hoch. Das Wagnersche Gesetz besagt, dass mit steigendem Reichtum und technologischem Fortschritt die Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen steigt. In diesem Prozess wirkt zusätzlich die

Baumolsche Krankheit: Weil öffentliche Güter und Dienstleistungen im Vergleich mit anderen in einer Volkswirtschaft produzierten Gütern und Dienstleistungen schwerer rationalisierbar sind, steigen deren relative Kosten. Beispiele dafür sind das Ausbildungs- und Gesundheitswesen.

Diese «Gesetzmässigkeiten» gelten unabhängig von den Präferenzen einer Gesellschaft bezüglich der Grösse und der Funktionen des Staates. Sie prallen aber auf die Tatsache, dass viele Länder gerade nach der jüngsten Finanzkrise zusehends an Spielraum verloren haben, um Ausgabenerhöhungen zu tragen. Ausgabenseitige Reformen sind deshalb unumgänglich geworden.

Vor diesem Hintergrund lassen sich drei strategische Pfeiler identifizieren, die eine Ausgabenreform tragen helfen: Erstens muss die Nachhaltigkeit der staatlichen Sozialausgaben und der Lohnsumme sichergestellt werden, weil dies normalerweise die gewichtigsten Posten im Staatshaushalt sind. So betragen in der EU 2012 die gesamten Staatsausgaben 49,4% des Bruttoinlandprodukts (BIP); die Sozialausgaben alleine machten rund 20% des BIP aus. In vielen Ländern liesse sich die Gesundheitsversorgung verbessern, ohne dass Dienstleistungen drastisch reduziert werden müssen. In der Altersvorsorge bestehen die Reformoptionen in der Erhöhung des Rentenalters oder in Anpassungen bei den Beitragszahlungen und beim Leistungskatalog bzw. einer Kombination von Massnahmen.

Zweitens ist die Effizienz unter Berücksichtigung von Gerechtigkeitsüberlegungen zu steigern. Vielerorts liesse sich die Effizienz der Bildungsausgaben erhöhen. Alberto Alesina weist beispielsweise auf die regressive Wirkung der kostenlosen Universitätsausbildung in vielen Ländern hin, die vor allem Bevölkerungsgruppen zugutekommt, die bereits bessergestellt sind. Auch im öffentlichen Beschaffungswesen und bei Infrastrukturinvestitionen liegt ein grosses Einsparungspotenzial brach. Alesina wehrt sich gegen Bemühungen, Infrastrukturausgaben für sakrosankt zu erklären: Es gebe kaum Orte mit besserer Infrastruktur als Europa, weshalb auch diese Ausgaben zu hinterfragen seien.

Drittens sollten Institutionen etabliert werden, die helfen, das Ausgabegebaren zu kontrollieren. Fiskalregeln wie die Schuldenbremse in der Schweiz, die Ausgaben definieren und begrenzen, helfen der Politik, sich auf einen Ausgabenpfad zu verpflichten. Auch die Verlagerung von Aufgaben und Ausgaben auf subnationale Körperschaften, um näher am Bürger zu sein, tragen dazu bei, das Wachstum des öffentlichen Sektors einzudämmen und die Effizienz zu erhöhen.

Klar ist, dass es kein Schnittmuster gibt, das auf alle Länder anwendbar ist. Reformen müssen zwingend länderspezifisch sein. Ausgabenkürzungen mit dem Rasenmäher sind grundsätzlich zu vermeiden. Gleichzeitig darf es aber bei einer strategischen Ausgabenüberprüfung keine heiligen Kühe geben. Oft geht vergessen, dass sich 2012 ein Land wie Griechenland Verteidigungsausgaben im Umfang von 2,4% des BIP leistete. Nicht zu unterschätzen ist auch die Rolle der Kommunikation: Je besser der Wählerschaft die Gründe und Ziele einer Haushaltssanierung erklärt werden, desto grösser die Erfolgsaussicht.