

Düstere neue Welt: Fiskalische Austerität und öffentliche Investitionen

<http://oekonomenstimme.org/a/261/>



• Daniel Mertens



• Wolfgang Streeck

In den meisten reichen Demokratien stehen die Regierungen zunehmend unter Druck, ihre Haushalte zu konsolidieren, während gleichzeitig die Zinslast steigt oder zu steigen droht und die potenziell „unbeweglichen Objekte“ (Pierson 1998) staatlicher Politik einen wachsenden Anteil tendenziell sinkender Steuereinnahmen beanspruchen. Es stellt sich die Frage, inwiefern diese Regierungen unter den Vorzeichen fiskalischer Austerität in der Lage sind, das Niveau öffentlicher Investitionsausgaben zu halten, geschweige denn zu erhöhen. Dies gilt insbesondere für solche Investitionen, die auf neue gesellschaftliche Bedürfnisse antworten und darauf abzielen, Gesellschaften gerechter und effizienter zu gestalten. [\[1 \] \(#link1\)](#)

Öffentliche Investitionen in Zeiten fiskalischer Austerität

Öffentliche Investitionen, wie sie in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung definiert sind, beschränken sich auf die physische Infrastruktur eines Landes und die Anlagegüter des Staates. Zahlreiche Studien berichten, dass die Investitionsquote in weiten Teilen der OECD-Welt seit Beginn der 1980er Jahre in Folge fiskalischer Zwänge rückläufig ist. [\[2 \] \(#link2\)](#) Es gibt aber gute Gründe dafür, nicht nur ‚harte‘ öffentliche Investitionen zu untersuchen, wenn man die sozialen und politischen Folgen institutionalisierter Sparpolitik erörtern möchte. Viel spricht dafür, dass andere Arten öffentlicher Investitionen, die als Sozialinvestitionen bezeichnet werden können, immer wichtiger für „post-industrielle“ oder „Wissensgesellschaften“ werden. [\[3 \] \(#link3\)](#)

Im Einzelnen zählen wir vier Kategorien öffentlicher Ausgaben als Sozialinvestitionen: Ausgaben für (i) Bildung, (ii) Forschung und Entwicklung, (iii) aktive Arbeitsmarktpolitik und (iv) Familien. Diese Ausgaben dienen in aller Regel dem Aufbau von ‚Humankapital‘ und Innovationsfähigkeit, bezwecken die gesellschaftliche Inklusion von

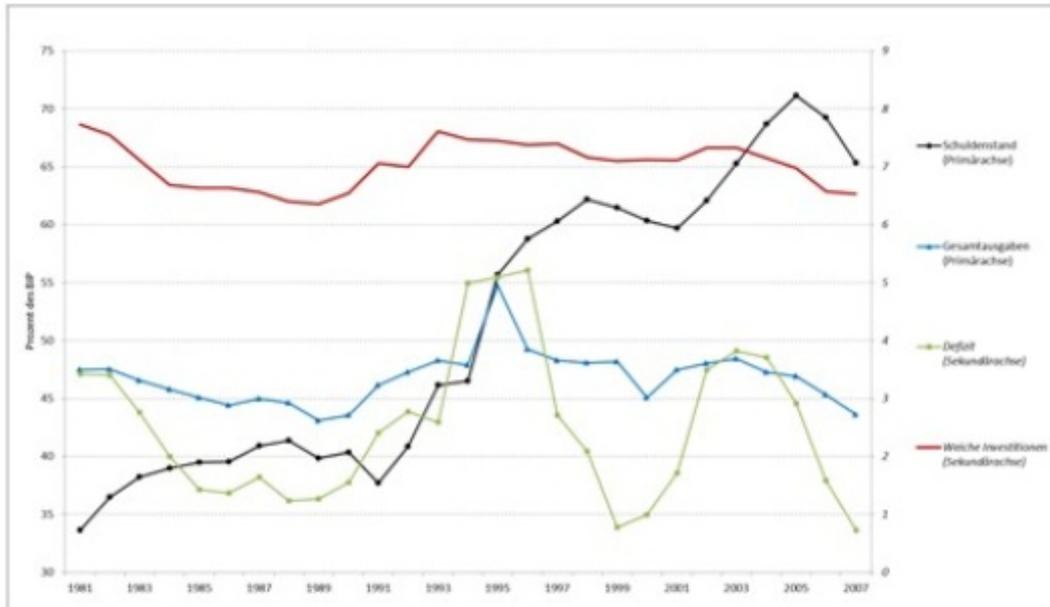
Kindern einkommensschwacher und Einwandererfamilien und zielen darauf, die Bedingungen für nachhaltiges Wachstum und soziale Gleichheit herzustellen. Die Frage, die sich dabei aufdrängt, lautet: Können demokratische Regierungen ihre fiskalischen Ressourcen zugunsten dieser Ausgabenkategorien verschieben, während politische Erblasten weiterbestehen und die Lücken zwischen Einnahmen und Ausgaben geschlossen werden müssen?

Die Antwort darauf lässt sich in der Entwicklung der Sozialinvestitionen unter fiskalischen Belastungssituationen zwischen 1981 und 2007 für Deutschland, Schweden und den USA finden. Alle drei Länder repräsentieren unterschiedliche Typen der Wohlfahrtsstaatlichkeit mit verschiedenen fiskalischen Traditionen. So weist Schweden im Gegensatz zu den USA eine hohe Steuer- und Staatsquote aus und erzielte zwischen 1970 und 2008 in insgesamt 21 Jahren Haushaltsüberschüsse. Allerdings durchschritt die schwedische Volkswirtschaft zwei schwere Krisen, zu Beginn der 1980er und Anfang der 1990er Jahre. Deutschland, das fiskalisch und wohlfahrtsstaatlich betrachtet zwischen den beiden anderen Ländern liegt, weist hingegen seit den Siebzigerjahren ständig Defizite auf. Für die USA gilt mit Ausnahme der Konsolidierungsperiode unter Clinton in den Neunzigerjahren eine ähnliche Kontinuität defizitärer Haushalte, allerdings auf relativ niedrigem Gesamtausgabenniveau. Insgesamt gilt der gewählte Beobachtungszeitraum als Periode anhaltender Konsolidierungsversuche in vielen OECD-Ländern, die erst mit der Finanzkrise ein vorläufiges Ende fand. Eine genaue Betrachtung dieser Periode gibt Aufschluss über die Dynamik der aktuell absehbaren Austeritätspolitik.

Deutschland

In den 1980er Jahren gingen die Sozialinvestitionen zusammen mit den Defiziten und den Gesamtausgaben zurück, während der Schuldenstand mit rund 40% konstant blieb (Abbildung 1). [\[4\] \(Link\)](#) Im Zuge der Wiedervereinigung nahm das Niveau der Sozialinvestitionen ebenso zu wie die Defizite, Ausgaben und Schulden. Ab Mitte der 1990er Jahre wurden die Investitionsausgaben kontinuierlich gesenkt, während die Haushaltsgrößen in Teilen deutlich reduziert wurden. Abgesehen von einem erneuten Anstieg zu Beginn der 2000er Jahre folgte auf die Schröder-Reformen und die Sparpolitik der Großen Koalition nach 2005 eine erhebliche Verringerung von Schulden-, Ausgaben- und Defizitquote. In dieser Phase am Vorabend der Finanzkrise sank die Investitionsquote um 10% von 7.3 auf 6.5 des BIP. Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik folgten einem ähnlichen Pfad und wurden zwischen 1999 und 2007 nahezu halbiert, trotz eines Anstiegs der Arbeitslosenzahlen von 3 (1999) auf 4.5 Millionen (2005).

Abbildung 1: Sozialinvestitionen in Deutschland (1981-2007)

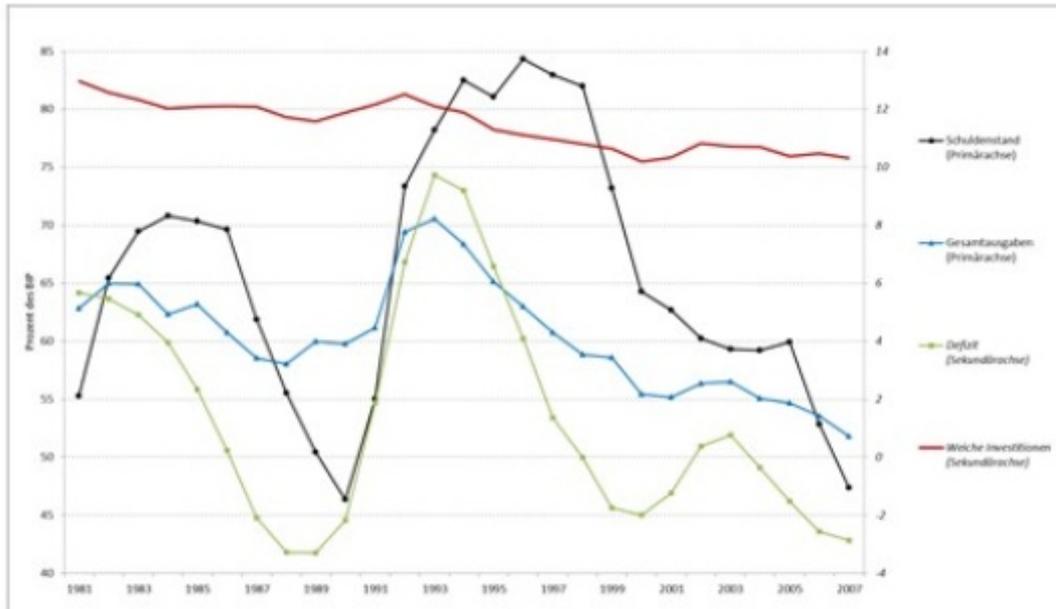


Quellen: OECD Education at a Glance, OECD Public Educational Expenditure 1970-1988, OECD Research and Development Statistics, OECD Social Expenditure Database, OECD Economic Outlook 87

Schweden

Die von uns definierte Investitionsquote ging während des gesamten Betrachtungszeitraums stetig und dramatisch zurück (Abbildung 2). Die Untersuchung zeigt zwei Phasen der Budgetkonsolidierung und des Schuldenabbaus, zunächst zwischen 1981 und 1989 und darauf zwischen 1995 und 2007. Vor allem in der letztgenannten Periode wurden die Gesamtausgaben massiv gekürzt. Im Verlauf gelangte Schweden zur Tradition der Budgetüberschüsse zurück, wobei die Sozialinvestitionen von 12,5% des BIP im Jahr 1992 auf 10,3% im Jahr 2007 zurückfielen, was einen Rückgang von 18% ausmacht. Parallel sanken die öffentlichen Aufwendungen für aktive Arbeitsmarktpolitik von 2,5% des BIP (1998) auf 1,1% (2007), ungeachtet eines kontinuierlichen Anstiegs von 190'000 auf 300'000 Arbeitslose.

Abbildung 2: Sozialinvestitionen in Schweden (1981-2007)

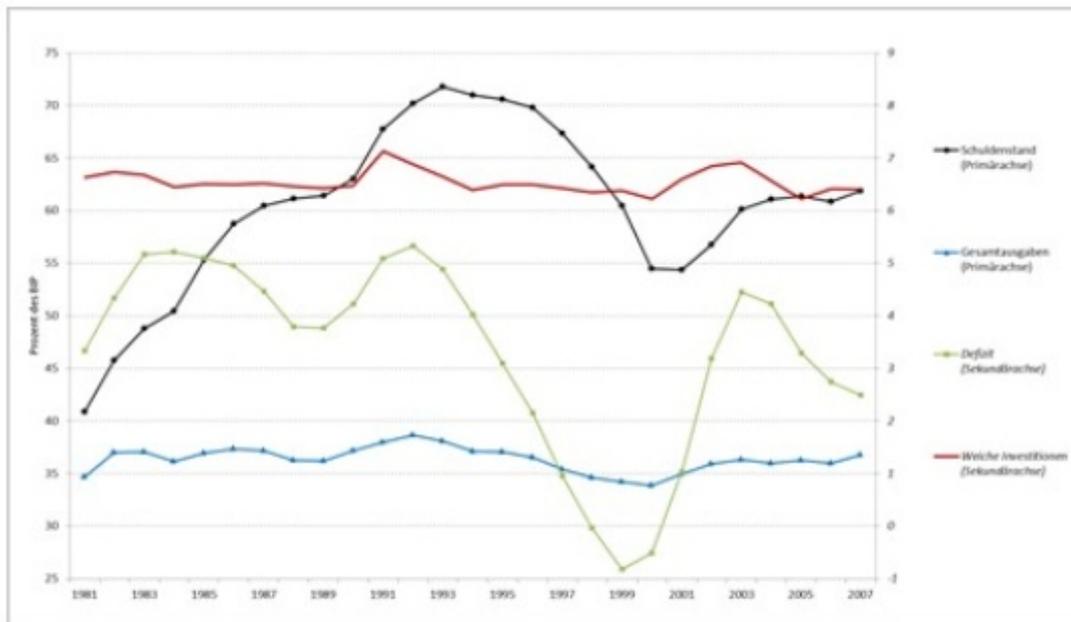


Quellen: OECD Education at a Glance, OECD Public Educational Expenditure 1970-1988, OECD Research and Development Statistics, OECD Social Expenditure Database, OECD Economic Outlook 87

USA

Die öffentlichen Sozialinvestitionen bewegten sich über den Untersuchungszeitraum hinweg auf einem niedrigen Niveau zwischen 6 und 7% des BIP (Abbildung 3). Leichte Aufwärtsbewegungen der Investitionsquote finden sich vor 1991 (auf 7.1%) und vor 2003 (auf 6.9%). Zwischen 1991 und 2000 sowie 2003 und 2007 fiel die Quote auf 6.2 bzw. 6.4%; zeitgleich wurde die Defizitquote deutlich verringert. Die erste Phase der Haushaltskonsolidierung führte in den späten 1990er Jahren dann auch zu einem Budgetüberschuss. Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, obwohl in den USA immer schon niedrig, fielen stetig seit den späten Neunzigerjahren.

Abbildung 3: Sozialinvestitionen in den USA (1981-2007)



Quellen: OECD Education at a Glance, OECD Public Educational Expenditure 1970-1988, OECD Research and Development Statistics, OECD Social Expenditure Database, OECD Economic Outlook 87

Die Abnahme staatlicher Handlungsfähigkeit

Wenn Steuererhöhungen nicht durchsetzbar oder nicht gewollt sind, müssen Haushaltskonsolidierungen durch Ausgabensenkungen herbeigeführt werden. Der diskretionäre Spielraum bei bestimmten Ausgabenkategorien erhöht wiederum die Wahrscheinlichkeit von Kürzungen bei den öffentlichen Investitionsausgaben. Dieselbe, wenn auch nicht zwangsläufige Logik trifft in unterschiedlichem Umfang auf die Entwicklung der Sozialinvestitionen in den untersuchten Ländern zu. Wenn Regierungen ihre Haushalte konsolidieren wollen oder müssen, scheint die Erhöhung oder auch nur Stabilisierung der Sozialinvestitionsquote in weite Ferne zu rücken.

Bemerkenswert ist, dass der hier erwähnte Zusammenhang in ansonsten sehr unterschiedlichen Ländern mit verschiedenen fiskalischen Traditionen zu finden ist. Dass unsere Befunde für die drei Länder denselben Trend ausweisen, macht sie umso beunruhigender. Unsere Studie legt nahe, dass Sozialinvestitionen am stärksten dort abnehmen, wo das Ausgangsniveau hoch war. Demgegenüber nehmen sie dort am wenigsten ab, wo die Ausgaben so niedrig waren, dass sie möglicherweise nicht weiter gesenkt werden konnten. In diesem Sinne mag fiskalische Belastung zu einer Konvergenz öffentlicher Investitionen auf dem niedrigsten möglichen Niveau führen.

Wenn man unseren Betrachtungszeitraum als Probelauf für eine nun anstehende neue Welle von Konsolidierungsbemühungen versteht, erscheinen die Aussichten auf eine Stärkung zukunftsorientierter Ausgaben düster. In allen größeren Industrieländern, von den Kernländern der Euro-Krise ganz zu schweigen, sind weitere Ausgabekürzungen nach dem Muster der vergangenen Jahrzehnte in größerem Umfang angekündigt worden. Es scheint mit Blick auf unsere Ergebnisse schwer vorhersehbar, dass die jetzigen, ohnehin seit längerem sinkenden Investitionsquoten die Fortsetzung der Kürzungspolitik überstehen werden. Dies wirft die dringende Frage auf, ob demokratische Staaten im Kapitalismus, mit all ihren öffentlichen Verpflichtungen einerseits und den massiven

Beschränkungen die Mittel zur Erfüllung derselben andererseits, das für die Zukunft ihrer zunehmend instabilen und heterogenen Gesellschaften Notwendige werden tun können.

Literatur

Breunig, Christian/Marius Busemeyer, 2011: Fiscal austerity and the trade-off between public investment and social spending. In: Journal of European Public Policy (forthcoming).

Haan, Jakob de/Jan Egbert Sturm/Bernd Jan Sikken, 1996: Government Capital Formation: Explaining the Decline. In: Weltwirtschaftliches Archiv 132, 55-74.

Keman, Hans, 2010: Cutting Back Public Investment after 1980: Collateral Damage, Policy Legacies and Political Adjustment. In: Journal of Public Policy 30, 163-182.

Morel, Nathalie/Bruno Palier/Joakim Palme (eds.), 2009: What Future for Social Investment? Stockholm: Institute for Future Studies.

Pierson, Paul, 1998: Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity. In: Journal of European Public Policy 5, 539-560.

[1 \(#f-link1\)](#) Hierbei handelt es sich um eine stark gekürzte Fassung von Streeck, Wolfgang/Mertens, Daniel (2011), [Fiscal Austerity and Public Investment: Is the Possible the Enemy of the Necessary? MPiFG Discussion Paper 11/12. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung: Köln](#) (http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp11-12.pdf) (http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp11-12.pdf).

[2 \(#f-link2\)](#) So stellen de Haan, Sturm und Sikken (1996) für die Zeit zwischen 1980 und 1992 einen Rückgang der öffentlichen Investitionen in der Mehrzahl von 22 OECD-Ländern fest. Keman(2010) betrachtet den Zusammenhang zwischen öffentlichen Investitionen und Gesamtausgaben im Zeitraum 1992 bis 2004 und findet eine weitere Abnahme der Investitionsquote vor dem Hintergrund der Verkleinerung des öffentlichen Sektors. Auch Breunig und Busemeyer (2011) verweisen auf den negativen Effekt fiskalischer Austerität auf die öffentliche Investitionsquote anhand eines Datensatzes mit 21 OECD-Ländern von 1979 bis 2003.

[3 \(#f-link3\)](#) Unserer Definition am nächsten kommt das Konzept des „socialinvestment“ (Morel/Palier/Palme 2009).

[4 \(#f-link4\)](#) Die folgenden Diagramme zeigen für jedes Land die Kurve des aggregierten Indikators für Sozialinvestitionen aus Bildung, F&E und Familienausgaben, während die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik aufgrund ihrer zyklischen Schwankungen separat diskutiert werden müssen. Die fiskalische Belastung messen wir anhand von drei Variablen in Prozent des BIP: durch (i) den Schuldenstand, (ii) die Gesamtausgaben und (iii) das Defizit im dreijährigen gleitenden Mittel. Ein vierter Indikator, Steuereinnahmen, kann für den Untersuchungszeitraum aufgrund seiner weitgehenden Konstanz vernachlässigt werden, auch wenn vor allem für Schweden ein leichter Rückgang der Steuereinnahmen in der Zeit vor der Finanzkrise zu finden ist.

©KOF ETH Zürich, 21. Okt. 2011