

Wie kann der Staat der Wirtschaft helfen? Mit Effizienz und Glaubwürdigkeit

Der Ruf nach staatlichen Ausgabenprogrammen zur Konjunkturstützung ist laut. Doch leider nützen sie heute noch weniger und kosten noch mehr als früher. Denn viele der überstürzt ausgelösten Projekte sind notwendigerweise unausgereift. Oft werden nur um des schnellen Bauens willen Projekte begonnen, die einen tiefen Nutzwert, aber grosse Folge- und Unterhaltskosten haben. Deshalb soll der Staat heute keine aktivistische Ausgabenpolitik betreiben. Vielmehr soll er gerade auch in Krisenzeiten die Effizienz der Ausgaben und des Steuersystems optimieren und nach Glaubwürdigkeit streben.

Staatliche Ausgabenprogramme wirken immer weniger

Die Wirksamkeit staatlicher Ausgabenprogramme war schon immer umstritten. Aber heute ist sie aus vielerlei Gründen tiefer denn je. Warum?

- *Stark verzögerte Wirkung:* Bereits früher wirkten staatliche Ausgabenprogramme in der Regel erst, als die Krise schon vorüber war, da Verwaltung, Regierung und Parlament für die Programmentwicklung ihre Zeit benötigte. Heute ist das Problem der zeitlichen Verzögerungen noch grösser geworden, weil die meisten Ausgabenprogramme Projekte mit hochtechnologischen Komponenten beinhalten, die immer schneller veralten. Deshalb kann auch kein vernünftiger Staat für den Krisenfall «pfannenfertige Projekte» in der Schublade haben. Und wo solche vorliegen, müssen diese in jedem Fall zuerst aktualisiert, öffentlich aufgelegt und dann ausgeschrieben werden. Was die Realisierung von grösseren Projekten der öffentlichen Hand zusätzlich verzögert, sind die zunehmenden Einsprachen und rechtlichen Auseinandersetzungen um deren Realisierung. Hinzu kommt, dass grössere Aufträge international ausgeschrieben werden müssen. Staatliche Konjunkturprogramme wirken deshalb heute zwangsläufig viel zu spät. Die wenigen schnell zu realisierenden Projekte ergeben hingegen keinen relevanten gesamtwirtschaftlichen Effekt.
- *Impulse versickern im Ausland:* In der relativ kleinen Schweiz war die Wirksamkeit

von Konjunkturprogrammen schon immer besonders klein. Ein Grossteil des Nachfrageeffekts floss ins Ausland. Mit der Globalisierung nehmen die Aussenhandelsverflechtungen zu, und Ausgabenprogramme schaffen immer weniger Nachfrage im Inland.

- *Kosten der Besteuerung:* Staatliche Stützungs- und Ausgabenprogramme für die einen Branchen waren schon immer eine schwere Belastung für alle anderen Branchen. Und die Kosten haben noch deutlich zugenommen. Die Programme müssen irgendwann über Steuern finanziert werden. Dabei nehmen die volkswirtschaftlichen Kosten der Besteuerung überproportional zur Steuerhöhe zu. Da die Steuern heute weit höher sind als in den 1930er- oder 1970er-Jahren, kosten Ausgabenprogramme auch viel mehr.
- *Exportkrise:* Die heutige Krise ist die Folge eines starken Rückgangs der Exportnachfrage und damit der Unterauslastung von Produktionskapazitäten, die speziell auf Exportleistungen zugeschnitten waren. Einen solchen Nachfragerückgang kann der Schweizer Staat noch weniger abfedern als Einbrüche der inländischen Nachfrage. Wenn z.B. die hiesige Bauindustrie eine Auftragslücke hätte, könnten Bund, Kantone und Gemeinden die freien Kapazitäten mit eigenen Projekten nutzen. Wenn hingegen die Produktionsmittel für Exporte nicht ausgelastet sind, kann der Bund sie nicht einfach mit Schweizer Projekten beschäftigen.
- *Schulden belasten uns heute:* Leider ist die Meinung, die Last von schuldenfinanzierten Staatsausgaben fielen erst in der Zukunft an, einfach falsch. Mehr heutige Staatsschulden bedeuten nämlich höhere zukünftige Steuern und tiefere Standortattraktivität. Das wiederum bewirkt tiefere zukünftige Immobilienpreise, und das bedeutet, dass die Immobilienpreise bereits jetzt sinken, was wiederum schon heute negative konjunkturelle Auswirkungen hat. Erstaunlicherweise wurde dieser Zusammenhang bisher in der Literatur völlig vernachlässigt. Unsere ökonometrische Analyse für den Kanton Zürich weist jedoch den engen Zusammenhang von Staatsschulden und Liegenschaftspreisen nach.¹



Prof. Dr. Reiner Eichenberger

Leiter des Seminars für Finanzwissenschaft der Universität Fribourg, Forschungsdirektor des Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA)

¹ Vgl. Stadelmann, David und Reiner Eichenberger (2008). Debt Capitalization: A New Perspective on Ricardian Equivalence. CREMA working paper 2008-30. Download: <http://ideas.repec.org/p/cra/wpaper/2008-30.html>.

Was aber soll der Staat tun?

Im zunehmenden globalen Standortwettbewerb spielt ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis der staatlichen Aufgabenerfüllung eine immer wichtigere Rolle. Wie die obigen Überlegungen zeigen, sind staatliche Ausgabenprogramme wenig wirksam und volkswirtschaftlich zumeist schädlich. Das heisst aber nicht, dass der Staat in der Krise nichts tun soll. Vielmehr sollte er sich auf folgende Aspekte konzentrieren:

Steigerung der Effizienz

Die Effizienz der Mittelverwendung ist im internationalen Standortwettbewerb und in globalisierten Finanzmärkten gerade in wirtschaftlich schlechten Zeiten von grösster Bedeutung. Effizienz bedeutet aber keinesfalls, dass der Staat die Ausgaben einfach kürzen soll. Vielmehr bedeutet sie zweierlei: Erstens sollten die Steuern auf möglichst wirtschaftsfreundliche Weise, d.h. mit möglichst wenig negativen und verzerrenden Anreizen, erhoben werden. Damit werden manche auf Bundes- und Kantonsebene angedachten Steuerreformen und -senkungen nur noch aktueller. Ein wichtiger Vorteil von Steuerreformen gegenüber Ausgabenprogrammen ist auch, dass sie schnell wirken. Wenn heute Investoren wissen, dass sie übernächstes Jahr weniger belastet werden, beginnen sie eben schon heute zu investieren. Zweitens müssen die knappen Mittel stets in Abwägung der langfristigen Nutzen und Kosten verwendet werden. Während die langfristigen Nutzen von Investitionsprojekten durch eine Wirtschaftskrise wenig beeinflusst werden, können die Kosten stark ändern. Entscheidend dafür sind nicht die tiefen Zinsen (die Realzinsen sind weit weniger als die Nominalzinsen gefallen), sondern allfällige grosse Preisnachlässe der Auftragnehmer. Wenn die Preise für die Aufträge tatsächlich stark fallen, dann – und nur dann – macht eine Steigerung der staatlichen Nachfrage durchaus Sinn.

Bewahrung der Glaubwürdigkeit der Regierung

Die Glaubwürdigkeit ist in Krisenzeiten besonders wichtig, aber auch besonders gefährdet. Das gilt insbesondere für die Schweiz, weil die Bürger die Politikvorhaben der Regierung vermehrt blockieren, wenn sie der Regierung nicht trauen. Doch wie können die staatlichen Organe ihre Glaubwürdigkeit erhöhen?

Die Stärkung der Glaubwürdigkeit ist ein schwieriges Unterfangen. Mit entscheidend ist, dass die Bürger offen und ehrlich über die Probleme und Handlungsalternativen informiert werden. Gerade da bestehen ein-

fache Verbesserungsmöglichkeiten. So beziehen sich heute die Berichte des Bundesrates zur Wirtschaftslage fast ausschliesslich auf die Entwicklung des gesamten Bruttoinlandsprodukts (BIP). Entscheidend für den individuellen Wohlstand und die Wahrnehmung der Wirtschaftsentwicklung sowie der Beschäftigungssituation ist aber das BIP pro Kopf. Während der Unterschied zwischen BIP insgesamt und BIP pro Kopf für die meisten entwickelten Volkswirtschaften keine Rolle spielt, ist er für die Schweiz mit ihrem enormen Bevölkerungswachstum von rund 1% absolut entscheidend. So war das im Herbst 2008 noch lange gepriesene Wachstum von 0,6% schon längst kein wirkliches Wachstum mehr, sondern ein Rückgang des BIP pro Kopf um rund 0,4%. Damit war die Schweiz schon viel früher als vom Bundesrat festgestellt in einer Rezession. Wenn man noch zusätzlich berücksichtigt, dass das Wachstum stark durch überdurchschnittlich gut verdienende Zuwanderer getrieben war, muss der Einkommensrückgang der bisher ansässigen Bevölkerung noch höher gewesen sein.

Natürlich waren die beschönigenden Aussagen des Bundesrates gut gemeint. Aber die Bürger durchschauen die Tricks früher oder später und trauen dann den Aussagen der Regierung generell weniger. Deshalb wäre es klüger, wenn die Regierung der Bevölkerung klaren Wein einschenken würde. Denn auch der ist nicht nur sauer: Selbst bei einem Rückgang des BIP pro Kopf im 2009 von 2% sind wir Ende 2009 so reich wie Anfang 2007; und das Wirtschaftswachstum über die letzten 6 Jahre wäre immer noch höher als in den 1990er-Jahren. Wo also ist die von manchen heraufbeschworene Katastrophe? Und was genau ist der Bedarf und die Rechtfertigung für aussergewöhnliche Massnahmen? ■