

Schulden gut, Schuldenbremse nicht?

Staatsschulden an sich sind nicht das Problem, jedoch die der Politik inhärente Neigung, unentwegt weitere anzuhäufen. Um dem vorzubeugen, sind klug gestaltete Rahmenbedingungen nötig. **CHRISTOPH A. SCHALTEGGER**

Auch in der Schweiz hat sich eine rege Debatte zur Schuldenbremse entwickelt. Beflügelt wurde sie durch einen Vortrag von Olivier Blanchard, ehemals Chefökonom des Internationalen Währungsfonds, vor der American Economic Association. Blanchard argumentiert, dass die gegenwärtige Lage mit rekordniedrigen Zinsen eher den Normalfall als eine Ausnahme-situation darstelle. Das sei bedeutsam für die Finanzpolitik, denn damit verursachten Schulden keine Finanzierungskosten durch spätere Steuererhöhungen. Ist in dieser Konstellation der mittelfristige Haushaltsausgleich wirklich noch zwingend? Und ist es überhaupt erstrebenswert, die Schulden zu stabilisieren? Oder gibt es gute Gründe anzunehmen, dass wir uns langfristig ein dauerndes Primärdefizit erlauben können?

Blanchard und andere vertreten die Ansicht, dass wir in einer Zeit säkularer Stagnation leben, in der aufgrund der demografischen Alterung und der Einkommenskonzentration der Ersparnisüberschuss die Zinsen dauerhaft unter das Wirtschaftswachstum drückt. Diese fundamentale Konstellation erlaube nicht nur einen langfristigen Schuldenaufbau, sondern er sei zur Stärkung der allgemeinen volkswirtschaftlichen Nachfrage geradezu von zentraler Bedeutung.

Die Argumente sind nicht neu. Die grundsätzlichen Auswirkungen von Staatsschulden auf die Handlungsfähigkeit des Staates zeigte bereits der US-Ökonom Evsey Domar in den Vierzigerjahren. Er kommt zum Schluss, dass die Staatsschuld langfristig nicht schneller wachsen kann als das Sozialprodukt. Domar stellt das Wirtschaftswachstum, nicht ganz ohne Ironie, gar in den Vordergrund; er zeigt sich überzeugt: Wenn alle Menschen, die aus Angst vor Schulden Artikel schreiben und Reden halten, ihre Bemühungen darauf konzentrierten, Wege zu finden, um ein wachsendes Einkommen zu erzielen, dann wäre ihr Beitrag zum Wohle der Menschheit – und zur Lösung des Schuldenproblems – unermesslich. Die Feststellung mag überspitzt sein, aber in ihrem Kern trifft sie zu: Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen hängt von der Kreditsumme in Relation zum künftigen Einkommen und zu den Zinsbelastungen ab.

Asymmetrie der Verantwortung

Allerdings sind Staatsschulden nicht nur eine makroökonomische Grösse, sondern haben auch eine politökonomische Dimension. Abhängig vom jeweiligen politisch-institutionellen Rahmen können systemimmanente Anreize entstehen, persistent Staatsdefizite

anzuhäufen. In der Literatur werden verschiedene Argumente für diese inhärente Neigung zur Verschuldung, den sogenannten Deficit Bias, angeführt. Zwei sind für die Schweiz besonders relevant.

Erstens: die fiskalische Allmende. Eine begrenzte Ressource in kollektivem Besitz schafft den individuellen Anreiz, die Allmende zu übernutzen, wenn sie frei zugänglich ist, denn nur ein Teil der mit der eigenen Nutzung verbundenen Kosten fällt auf einen selbst. Der

Mikrobiologe und Ökologe Garrett Hardin fasste es in seinem viel beachteten Aufsatz treffend so zusammen: «Freedom in a commons brings ruin to all.» Ähnlich verhält es sich mit den Staatsfinanzen: Während eine bestimmte Interessengemeinschaft von einem bestimmten staatlichen Ausgabenprogramm profitiert, verteilen sich die Kosten auf alle Steuerzahler. Politische Akteure setzen in diesem Fall allgemeine öffentliche Ressourcen zum Vorteil einzelner, partikularer Interessen ein. Das Ergebnis ist eine systematische Übernutzung der öffentlichen Ressourcen.

Zweitens: Zeitinkonsistenz oder warum gute Vorsätze so selten halten. Die in vielen Ländern konstitutionell verankerte Aufforderung, langfristig für einen ausgeglichenen

Haushalt zu sorgen, ist zwar im Allgemeinen politisch meist unbestritten, doch wenn es im Rahmen der jährlichen Budgetdebatte um konkrete Massnahmen zur Einhaltung des Budgetgleichgewichts geht, dominieren die unmittelbaren Interessen zur Abweichung von den Stabilitätsgrundsätzen. Einer den kurzfristigen und jährlich wiederkehrenden politischen Einflüssen ausgesetzten Finanzpolitik droht, ohne institutionell verankerte Selbstbindung der politischen Akteure, die Zeitinkonsistenz. Die unmittelbaren Anreize der am Budgetprozess Beteiligten, vom Ziel eines ausgeglichenen Haushalts zugunsten der eigenen Klientel und auf Kosten einer nachhaltigen Finanzpolitik abzuweichen, sind zu gross.

In beiden Fällen resultiert ein Hang zu Defiziten und steigender Staatsverschuldung durch die Asymmetrie zwischen Einnahmen- und Ausgabenverantwortung. Diese Neigung ist im politischen Prozess ein grundsätzliches Problem – die negativen Auswirkungen davon können sich während Jahren aufstauen. Trotz der weltweit über Jahrzehnte steigenden Schulden wurde die Solvenz staatlicher Schuldner aus Industrieländern vor 2010 zwar kaum je als gefährdet betrachtet. Staatlicher Zahlungsausfall betraf nur Entwicklungs- und Schwellenländer mit schwacher wirtschaftlicher Basis und unsicheren politischen Institutionen. Dies änderte sich

dann aber unvermittelt, als im Zuge der grossen Rezession nach 2010 einige für den Euroraum wichtige Volkswirtschaften in finanzielle Notlage gerieten. Wenn Staatsschulden ungebremst wachsen, wird irgendwann die Toleranzgrenze der Gläubiger erreicht. Zinsdifferenzen in den gehandelten Staatsschulden spreizen sich dann jäh und drohen zu überschreiten. Man erinnere sich dabei an den Ausbruch der Krise in Griechenland – die Folgen waren gravierend.

Die allzu lange Weigerung zum Budgetausgleich bedroht eine nachhaltige und langfristig tragfähige Finanzpolitik: Das Konzept der antizyklischen Finanzpolitik sieht vor, die Verschuldung im Aufschwung wieder abzubauen. «The boom, not the slump, is the right time for austerity at the Treasury», erklärte sogar John Maynard Keynes 1937 während der Grossen Depression. Was in der Theorie schlüssig ist, scheint in der politischen Realität allerdings nicht leicht zu realisieren. Der US-Ökonom und Nobelpreisträger James M. Buchanan meinte, dass – selbst wenn man Keynes' Ansicht für richtig halte – es wahrscheinlich wäre, dass politischer Druck zu einer asymmetrischen Anwendung führe: In schlechten Zeiten werden die Staatsausgaben zwar erhöht, jedoch in guten Zeiten nicht zurückgenommen. Darunter leidet die Idee, den Staatskonsum über gute und schlechte Zeiten hinweg zu glätten.

Disziplin braucht Fürsprecher

Schulden sind dabei nicht das Problem, sondern nur Ausdruck des Deficit Bias. Schulden sind weder gut noch schlecht. Sie sind die Grundlage für eine moderne Staatsfinanzierung. Doch Probleme tauchen dann auf, wenn die Märkte nicht mehr an die Zahlungsfähigkeit oder die Zahlungswilligkeit der Steuerbasis für das gegebene Ausgabeniveau glauben. Die ökonomischen und politischen Nebenwirkungen sind dann beträchtlich.

Um dem vorzubeugen, sind kluge Rahmenbedingungen wichtig. Der Fall Schweiz zeigt den Vorteil von Regeln: Gerade die Schuldenbremse leistet einen wichtigen Beitrag, dass die Staatsverschuldung im Rahmen der wirtschaftlichen Möglichkeiten der Volkswirtschaft gehalten wird. Ein nachhaltiger Staatshaushalt ist nur auf Basis von Institutionen aber nicht umzusetzen. Sie sind der notwendige Rahmen, innerhalb dessen sich die politische und gesellschaftliche Tätigkeit entfalten kann. Gute Politik wird deswegen nicht unnötig: Die De-jure-Verankerung muss de facto gelebt werden. Die stabilitätsorientierte Tradition verschafft der Regel politische Nachachtung. Finanzpolitische Disziplin braucht Fürsprecher und Selbstverantwortung, denn in der Tagespolitik werden ordnungspolitische Grundsätze soliden Haushaltens nur allzu leichtfertig beiseitegeschoben.

Christoph A. Schaltegger ist Professor für politische Ökonomie an der Universität Luzern.



«In schlechten Zeiten werden die Ausgaben erhöht, jedoch in guten nicht verringert.»