

Die Schuldenbremse, die Sparhysterie und was dagegen zu tun wäre

Die Schweiz im Korsett

Wirtschaftskommission der Grünen Schweiz

Die Defizitprognosen jagen sich, der Konjunktur- und Börseneinbruch hat die Schweizer Finanzpolitik geschockt. Finanzminister Kaspar Villiger lanciert alle paar Monate Sparpakete, jedes einschneidender als das vorige. Der Kanton Zürich will aus Spargründen sogar Personal entlassen. Von einer Politik der ruhigen Hand keine Spur.

Was die Schatzmeister der Schweiz umtreibt, ist eine ebenso einfache wie falsche Vorgabe: dass öffentliche Haushalte mittelfristig ausgeglichen sein müssten. Aus ökonomischer Sicht ist dieses Ziel widersinnig. Auch in neoklassischen Wirtschaftslehrbüchern steht, dass der Staat sich verschulden können soll: Er soll dort investieren, wo Private es nicht oder zu wenig tun, obwohl gesellschaftliche Erträge anfallen. Also beispielsweise in die Bildung, in Infrastruktur, in den Umweltschutz.

Die Sorge, dass die Staatsschulden von heute der Generation von morgen aufgebürdet werden, ist unberechtigt. Klar, Schulden ziehen Zinsen nach sich. Aber wenn die Erträge über den Zinsen liegen, wirkt das wohlfahrtsvermehrend – die schuldenfinanzierte Investition rechnet sich. Die nächste Generation profitiert von sinnvollen Investitionen zum Beispiel in Form einer intakten Umwelt, einer höheren Beschäftigung.

Restriktiver als die EU

Gute Regierungen nutzen das aus. Die Schweiz aber hat sich mit verführerisch klingenden Mechanismen wie der Schuldenbremse oder dem Haushaltsgleichgewicht ein Verschuldungsverbot auferlegt: Über einen Konjunkturzyklus hinweg wird kein Defizit zugelassen. Der Betrag der Staatsschulden bleibt so konstant, und die Schuldenquote, der Anteil der Staatsschulden am Bruttoinlandprodukt (BIP), sinkt sogar, weil die Wirtschaft stets wächst.

Mit dieser Wirtschaftspolitik zwingt sich die Schweiz in ein engeres Korsett als die EU, deren Finanzpolitik im internationalen Vergleich bereits als restriktiv gilt. Denn die Maastricht-Kriterien der EU erlauben ein jährliches Defizit von maximal drei Prozent des BIP. So wird die Schuldenquote konstant gehalten, während die Schulden steigen. Auf die Schweiz angewandt, würden die Maastricht-Kriterien bedeuten, dass Bund, Kantone und Gemeinden in diesem Jahr zusammen ein

Defizit in der Grössenordnung von 12 Milliarden Franken machen dürften – 5 Milliarden davon fielen allein auf den Bund. Stattdessen sprach Villiger im Oktober 2002 von einem schuldenbremsengerechten Defizit von 256 Millionen. Heute rechnet er mit einem Defizit von über 3 Milliarden Franken, von der Schuldenbremse schweigt er.

Sparen ohne Not?

Man kann den Finanzminister verstehen. Denn die Schuldenbremse krankt nicht nur daran, dass sie keine Neuverschuldung zulässt. Der ihr zugrunde liegende Mechanismus ist unrealistisch und viel zu streng. Er schreibt vor, dass die Ausgaben in einem Jahr nur so hoch sein dürfen wie die um einen Konjunkturfaktor korrigierten Einnahmen. In Rezessionen lässt der Faktor Defizite zu, in guten Zeiten erzwingt er Überschüsse. Damit führt er zu einer antizyklischen Finanzpolitik.

Auf den ersten Blick tönt das vernünftig. Doch erstens lässt die Schuldenbremse nur viel zu kleine Ausschläge nach oben oder unten zu. Und zweitens scheitert ihr Mechanismus an der Realität. Denn um die zulässigen Ausgaben festzulegen, muss das Departement Villiger eine Einnahmenprognose für die nächsten Jahre machen. Je düsterer die Prognose, desto mehr muss gespart werden. Derzeit sind die Prognosen düster. Darum muss das Messer angesetzt werden. Die Folge sind aufreibende politische Auseinandersetzungen. Die Einnahmenprognosen sind aber extrem ungenau, weil die Einnahmen extreme Zufallsschwankungen aufweisen.

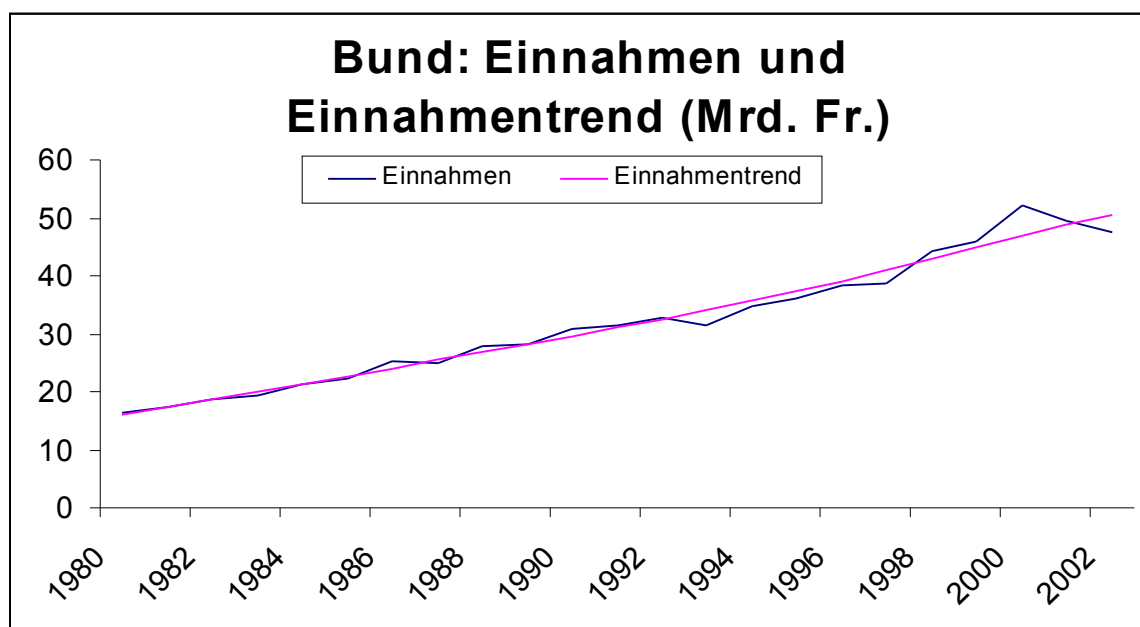
Die Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich hat die Einnahmenschätzungen des Bundes überprüft: Das Finanzdepartement liegt im Schnitt zufallsbedingt um fünf Prozent daneben. In absoluten Zahlen sind das drei Milliarden Franken. Bemerkenswert ist, dass Villigers derzeitige Sparforderungen von rund drei Milliarden Franken sich in der Grössenordnung des durchschnittlichen Prognosefehlers bewegen. Gut möglich, dass die nervenaufreibende und schmerzhaft Sparerei sich im Nachhinein als überflüssig herausstellt. Der umgekehrte Fall, dass man zu hoch prognostiziert hätte, ist dieses Jahr sehr unwahrscheinlich: Die Finanzverwaltung ging bei ihren Schätzungen von ausgesprochen pessimistischen Annahmen aus.

Die Schuldenbremse behindert die Schweizer Finanzpolitik so stark, dass man sie am besten abschaffen würde. Solange Regierung und Bürgerliche dem Stimmvolk aber eintrichtern, Schuldenmachen sei grundsätzlich schlecht, ist dies unmöglich. Darum muss man wenigstens den Mechanismus entschärfen.

Da die Prognosefehler gross und unvermeidbar sind, sollte man die erlaubten Ausgaben nicht mehr an die Einnahmeproggnose binden, sondern einem Einnahmentrend entlanglaufen lassen. Dieser Trend lässt sich – unter gewissen technischen Einschränkungen – so bestimmen, dass das durchschnittliche Einnahmenwachstum der Vergangenheit in die Zukunft fortgeschrieben wird. Die Ausgaben würden dann durchschnittlich um vier Prozent pro Jahr steigen, parallel zum durchschnittlichen Einnahmenwachstum. Weil in Rezessionen die Einnahmen tiefer sind, gäbe es dann

ein Defizit; in der Hochkonjunktur, bei höheren Einnahmen, macht der Bund Überschüsse. Die Ausschläge gegen oben und unten gleichen sich aus, und der Konjunkturlage würde Rechnung getragen – automatisch, ohne waghalsige Prognosen.

Ein solcher Mechanismus schaltet wenigstens den Einfluss der kurzfristigen zufalls- und konjunkturbedingten Schwankungen der Einnahmen auf die Finanzpolitik aus. Die Ausgaben werden verstetigt, der Staat gibt sein Geld mit ruhiger Hand aus. Politik und Öffentlichkeit können sich statt mit finanzpolitischen Streitereien mit den realen Problemen beschäftigen.

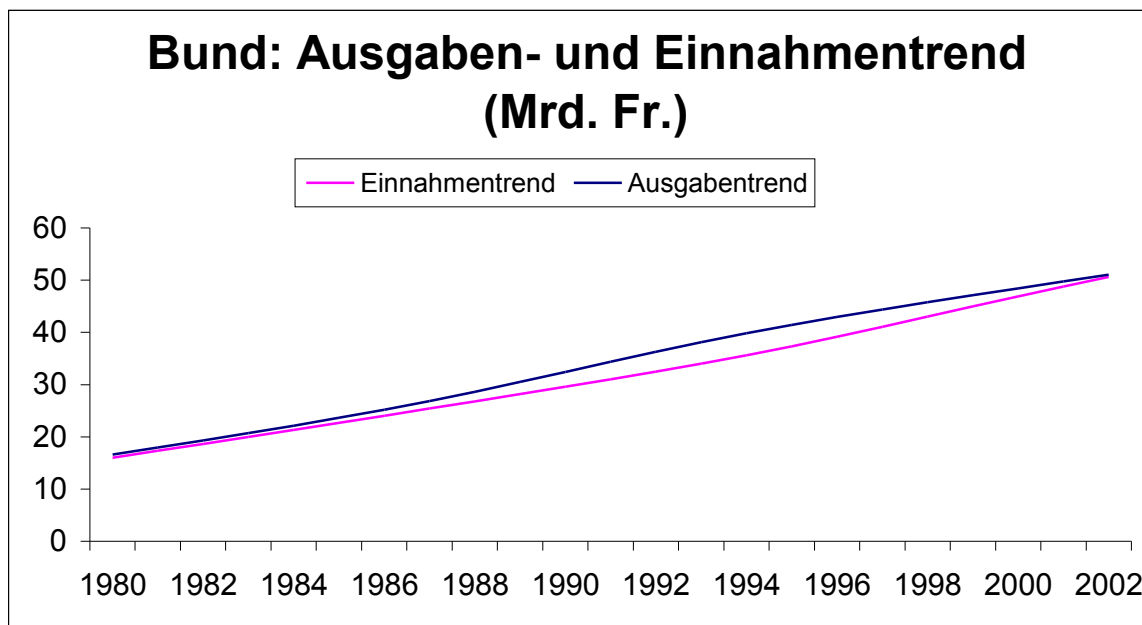


Berechnungen: Wirtschaftskommission Grüne Schweiz

Es winken Einnahmen

So viel zur Sanierung der Schuldenbremse, die derzeit de facto ohnehin nicht in Kraft ist. Das Finanzdepartement hat nämlich verlauten lassen, dass der Bund ein strukturelles Defizit aufweist. Darunter versteht man jenen Fehlbetrag, der auch bei ausgeglichener Konjunktur bleiben würde. Das Finanzdepartement nimmt derzeit ein strukturelles Defizit von zwei bis drei Milliarden Franken an, das wegen der Einführung der Schuldenbremse weggespart werden muss. Wie es diese Summe berechnet hat, verrät es nicht. Die Wirtschaftskommission der Grünen Schweiz hat das laufende strukturelle Defizit als Differenz zwischen Ausgabentrend und Einnahmentrend berechnet und kommt auf weniger als eine Milliarde, Tendenz sinkend.

Ob dieses Defizit wirklich beseitigt werden muss, ist fraglich. Kommt hinzu, dass dem Bund wegen der beschlossenen höheren Gewinnausschüttungen der Nationalbank zusätzliche neue Einnahmen winken. Villigers Sparpaket ist nicht nur überflüssig: Es wird die Schweizer Wirtschaft mehr als 20 000 Arbeitsplätze kosten und letztlich enorme Mindereinnahmen und Mehrausgaben verursachen. Ein strukturelles Defizit von einer Milliarde Franken hingegen ist nichts anderes als eine moderate Neuverschuldung. Und Schulden, richtig gemacht, sind wie gesagt eine Investition in die Zukunft.

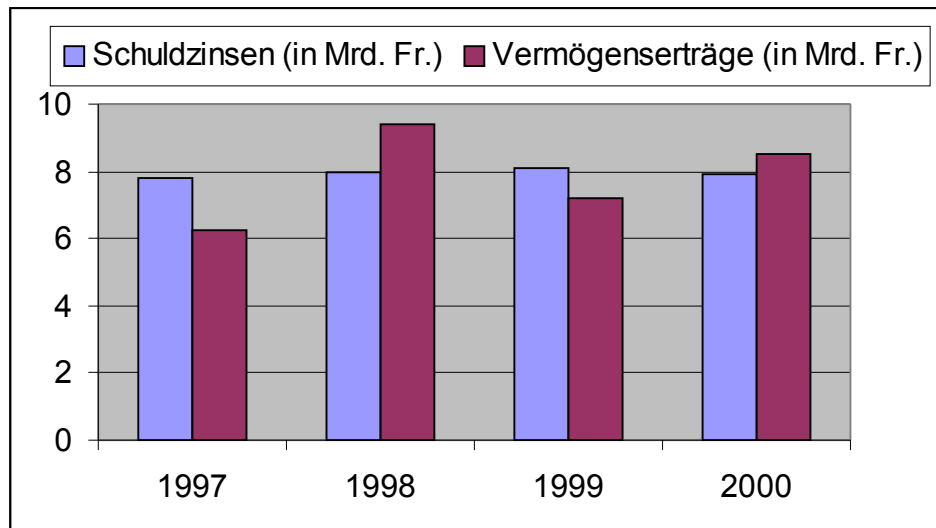


Berechnungen: Wirtschaftskommission Grüne Schweiz

Wie verschuldet ist die Schweiz?

Rund 220 Milliarden Franken Schulden hat die Schweiz. Bei einem Bruttoinlandprodukt von 420 Milliarden Franken klingt dies beeindruckend. Dabei handelt es sich jedoch um die so genannte Bruttoverschuldung: Es werden einfach die Schulden addiert. Tatsächlich hat der Staat aber nicht nur Schulden, sondern auch Vermögen in Form von Grundstücken, Immobilien, Wertpapieren usw. Nur von der Bruttoverschuldung zu reden, ist so sinnvoll, wie einen Zürichbergler wegen der Hypothek auf seine Villa als armen Schlucker zu bezeichnen. Was zählt, ist die tatsächliche Staatsschuld, also die Bruttoschuld minus Vermögen. Doch die ist nicht leicht zu berechnen. Das Hauptproblem bildet die Bewertung des Vermögens: Zu welchem Kurs wird die Swisscom-Aktie verbucht? Welchen Wert haben Immobilien? Der Staat dotiert seine Vermögenswerte

ausgesprochen tief. Ein realistischer Vergleich von Bruttoschuld und Vermögen ist darum unmöglich. Aber man kann Staatsschulden und -vermögen indirekt vergleichen, wenn man die Schuldzinsen den Vermögenserträgen (Baurechtzinsen, Dividenden, Zinseinnahmen aus Wertpapieren usw.) gegenüberstellt. Es zeigt sich ein bemerkenswertes Bild: Abgesehen von den kurzfristigen Schwankungen sind die beiden im Mittel gleich hoch. Den Schulden stehen also entsprechende Vermögenswerte gegenüber. Die tatsächliche Staatsschuld ist netto gleich null.



Wirtschaftskommission der Grünen Schweiz

Mai 2003