

Staatsfinanzen im Fokus der Politik : ökonomische fragwürdige Sanierungsprogramme

Autor(en): **Lampart, Daniel**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **29 (2009)**

Heft 57

PDF erstellt am: **19.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-652167>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Staatsfinanzen im Fokus der Politik

Ökonomisch fragwürdige Sanierungsprogramme

Die aufgrund der globalen Wirtschaftskrise eingebrochenen Steuereinnahmen und die Ausgaben zur Stabilisierung der Konjunktur haben in den meisten Ländern zu einem Anstieg der Staatsdefizite geführt. In einigen Staaten wie Irland, Island, Grossbritannien oder den USA betragen die Defizite über 10 Prozent des Bruttoinlandprodukts. Im OECD-Durchschnitt liegt die Defizitquote bei über 6 Prozent. Anders ist die Situation hingegen in der Schweiz. Bund, Kantone und Gemeinden machen 2009 voraussichtlich Überschüsse. Erst auf 2010 hin werden Defizite budgetiert. Allerdings könnte der Kauf der „toxischen“ UBS-Papiere durch die Nationalbank die Finanzen von Bund und Kantonen mittelfristig beeinträchtigen. Gegenwärtig schüttet die Nationalbank jährlich 2.5 Mrd. Fr. Gewinn an Bund und Kantone aus. Treten auf den UBS-Papieren Verluste auf, die nicht durch die Beteiligung der UBS gedeckt sind, werden Bund und Kantone mittelfristig weniger Geld von der Nationalbank erhalten.

Was die Konjunktur betrifft, weist gegenwärtig vieles darauf hin, dass der BIP-Rückgang international stabilisiert werden konnte. Dies jedoch auf so tiefem Niveau, dass in den Firmen weit weniger Arbeitskräfte gebraucht werden als zuvor. Die Rezession ist daher bei weitem noch nicht vorbei. Die Arbeitslosigkeit wird weitersteigen. Damit das BIP international wieder das Niveau vor der Krise erreicht, wäre ein Wachstum von rund 5 Prozent notwendig. Die schlechte Konjunkturlage erfordert daher eine weitere Stabilisierung. Doch die Wirtschaftspolitik verschiebt sich derzeit von der Konjunkturstabilisierung hin zu einer finanzpolitischen Sanierung.

Die EU hat gegen 20 Mitgliedstaaten sogenannte Defizitverfahren eingeleitet. Die Staaten sollen innert rund vier Jahren einen grossen Teil ihrer Defizite beseitigen. Und die OECD empfiehlt im Economic Outlook vom November 2009, den „Ausstieg“ aus der Stabilisierungspolitik vorzubereiten: Die Staaten sollen Pläne entwickeln, wie sie ihre Staatsdefizite beseitigen. Die OECD favorisiert Einsparungen bei den Ausgaben – namentlich bei Bildung und Gesundheit. Hier sei „Effizienzsteigerungspotential“ von 20 bis 40 Prozent vorhanden. Doch auch in der Steuerpolitik und somit auf der Einnahmenseite bewegt sich einiges. Die Hierarchie der Tiefsteuerländer wird völlig durcheinandergewirbelt. Irland hat bereits eine Steuererhöhung beschlossen und auch Lettland wird auf Druck des IMF seine Flat-Rate-Tax durch ein Steuersystem mit progressiven Tarifen ersetzen.

Die Verteilungskämpfe um die öffentlichen Mittel sind bereits lanciert. Das manifestiert sich u.a. in den Studentenprotesten zum Beispiel in Kalifornien. Politisch werden diese Verteilungskämpfe im Ausland auf die Schweiz

ausstrahlen. Es ist zu befürchten, dass das den Verfechtern einer Sparpolitik im Sozial- und Bildungsbereich in die Hände spielt. Steuerpolitisch ist die Entwicklung unklar. Möglicherweise wird das Argument des internationalen Steuerwettbewerbs in Anbetracht der anstehenden Steuererhöhungen in mehreren Tiefsteuerländern an Bedeutung verlieren.

Ursachen der Defizite

Um den Handlungsbedarf bei den Staatsfinanzen abzuschätzen, braucht es eine genaue Analyse. Die Tatsache, dass in einer Rezession Defizite auftreten, heisst noch lange nicht, dass Sanierungsmassnahmen notwendig sind. Denn die Staatsdefizite (im Ausland) haben unterschiedliche Ursachen:

a) Konjunktureller Einnahmenrückgang: Wenn die Gewinne der Unternehmen sinken und die Einkommen der Haushalte infolge von höherer Arbeitslosigkeit und schwacher Lohnentwicklung unter Druck geraten, gehen die Steuereinnahmen zurück. Dieser Einnahmenrückgang wird in Zeiten guter Konjunktur kompensiert. Die Steuereinnahmen beginnen im Aufschwung zu steigen, so dass der Staatshaushalt über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen ist.

b) Staatliche Stützung von Unternehmen (z.B. Beteiligung an Banken): Diese Defizite fallen nur zum Zeitpunkt der Beteiligung an, ziehen aber staatliche Zinszahlungen nach sich, weil die Staatsschuld gestiegen ist. Machen die Unternehmen, an denen sich die Staaten beteiligt haben, künftig Gewinne, so werden die Staaten später Mehreinnahmen haben, die die Zinszahlungen kompensieren können. Mehreinnahmen können sich auch bei einem späteren Verkauf der Anteile ergeben.

c) Konjunkturpakete: Auch diese Ausgaben sind einmalig und müssen später verzinst werden, wenn sich der Staat verschuldet hat. Mit der Stabilisierung der Konjunktur hat der Staat aber auch die Steuereinnahmen stabilisiert, so dass ein Teil der Ausgaben wieder in Form von Steuern zurückfliessen wird.

d) Steuersenkungen: In zahlreichen Ländern wurden in den letzten Jahren sowohl die Steuersätze für Unternehmen (Devereux 2006) als auch diejenigen der Einkommenssteuern für hohe Einkommen (Piketty/Saez 2006) gesenkt. Weil die Gewinne und Einkommen in den Jahren vor der Krise stark gestiegen waren, machten sich diese Steuersenkungen nicht in Form von Defiziten bemerkbar. Erst in der Krise treten die Defizite zutage. Selbst wenn der Aufschwung kommt, lassen sich diese Einnahmeherausfälle nicht kompensieren, so dass die Staatsschuld über den Zyklus hinweg steigt. Gegenwärtig ist unklar, ob die Unternehmen – namentlich der Bankensektor – nach der Krise wieder die Renditen der Boomjahre erreichen werden. Wird der Bankensektor besser reguliert (höhere Eigenmittelvorschriften u.a.), geht das Renditepotential zurück, was tiefere Steuereinnahmen zur Folge haben wird.

e) Konjunkturunabhängig steigende Staatsausgaben: Haben die Staaten – u.a. vor dem Hintergrund stark steigender Einnahmen in der Hochkonjunktur der letzten Jahre – Ausgabenerhöhungen beschlossen, so kann das Ausgabenniveau über dem Trend-Einnahmen-Niveau liegen. Das hätte dauerhaft Defizite zur Folge.

Ein Teil der Defizite – die sogenannten konjunkturellen Defizite – wird in einem konjunkturellen Aufschwung bzw. mit der Stabilisierung der Banken von alleine wieder verschwinden. Wenn die Arbeitslosigkeit sinkt, die Löhne steigen und die Firmen Gewinne machen, dann werden die staatlichen Steuereinnahmen wieder zunehmen. Und sollten die staatlichen Beteiligungen an den Banken erfolgreich sein und Erträge abwerfen, führt dies zu einer zusätzlichen Verbesserung der Einnahmensituation. Wenn überhaupt irgendwo finanzpolitischer Handlungsbedarf besteht, dann bei den konjunkturunabhängigen Defiziten, den sogenannten strukturellen Defiziten. Allerdings ist die Unterscheidung zwischen konjunkturellen und strukturellen Defiziten bereits in Zeiten von „normalen“ Rezessionen schwierig. Denn der Zusammenhang zwischen Staatseinnahmen und Wirtschaftsentwicklung ist nicht so starr, wie das beispielsweise auch die Schuldenbremse des Bundes suggeriert. Doch dazu mehr weiter unten.

Neu kommt noch die Unsicherheit der staatlichen Beteiligungen an Banken hinzu, bei denen unklar ist, ob sie künftig Erträge abwerfen werden oder ob sie abgeschrieben werden müssen. Wenn die Staaten ihre Einnahmen und Ausgaben dauerhaft ins Gleichgewicht bringen wollen, müssten sie nur einen Teil der Defizite beseitigen, wobei aus ökonomischer Sicht überhaupt fraglich ist, ob der Ausgleich der Haushalte notwendig ist.

Konjunkturpolitische Zurückhaltung ist geboten

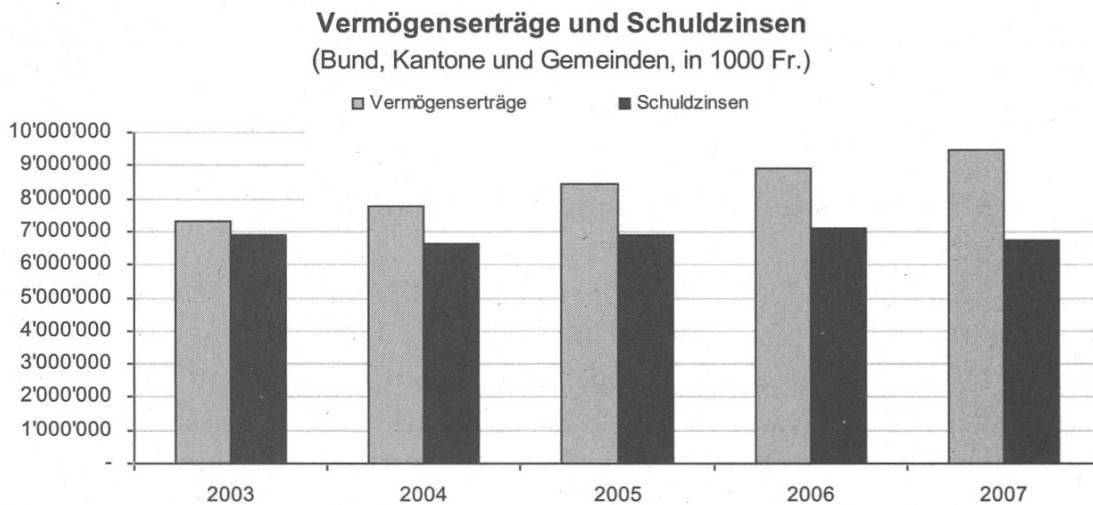
Die Beseitigung der Defizite hat ihren Preis. Sie wird Spuren in der Konjunkturentwicklung hinterlassen. Internationale Schätzungen zeigen, dass ein auf der Ausgabenseite eingesparter Franken zu einem um rund einen Franken tieferen Bruttoinlandprodukt führt. Eine Steuererhöhung um einen Franken reduziert das BIP um rund fünfzig Rappen (Hemming et al. 2002, OECD 2008). In der Schweiz sind die Wirkungen ungefähr in derselben Grössenordnung (Lampart 2008). Das in der EU eingeleitete Defizitverfahren sieht vor, dass die Staaten ihre Defizite pro Jahr um bis zu 1.25 BIP-Prozente reduzieren müssen. Diese Sparpolitik wird die Wachstumsmöglichkeiten der betroffenen Länder beeinträchtigen. Fällt sie in die Krise, wird die Arbeitslosigkeit dementsprechend weiter ansteigen.

Auch in der Schweiz sind Sparmassnahmen geplant, obwohl der Staat 2009 noch Überschüsse ausweisen dürfte. Gemäss einer Schätzung der Eidg. Finanzverwaltung planen Kantone und Gemeinden, bereits im kommenden Jahr bei Rekordarbeitslosigkeit ihre Ausgaben um 2.5 Mrd. Fr. zurückzuführen. Diese Sparpolitik wird die Krise erheblich verschärfen. Der Bund

plant Sparmassnahmen von 1.5 Mrd. Fr. ab 2011. Zusammen macht das fast ein Prozent des Schweizer BIP aus.

Ökonomisch unberechtigte Ängste vor einer Staatsverschuldung

Selbst in Zeiten ohne Konjunkturprobleme gibt es viele Fragezeichen gegenüber einer staatlichen Sanierungspolitik. Der Verweis auf Staatsschuld und Schuldzinsen ist in der Regel kein Argument. Denn wenn von Staatsschuld die Rede ist, ist in der Regel von der Bruttoschuld die Rede, das heisst vom Fremdkapital ohne Berücksichtigung des staatlichen Vermögens. Dabei hat der Staat auch Vermögen, z.B. in Form von Wertpapieren oder Immobilien. Wegen der Buchungspraxis in den Staatsrechnungen wird das Vermögen allerdings unterschätzt, indem beispielsweise Immobilien sowie Grundstücke in der Vergangenheit stark abgeschrieben wurden. Darum können Bruttoschuld und Vermögen nicht direkt verglichen werden, sondern es muss ein indirekter Vergleich von Schuld und Vermögen vorgenommen werden. Zum Beispiel indem die Schuldzinsen mit den Vermögenserträgen verglichen werden. Stellt man diese beiden Grössen einander gegenüber, so zeigt sich, dass die Erträge aus dem Vermögen die Schuldzinsen deutlich übersteigen.



Bund, Kantone und Gemeinden sind unter dem Strich daher nicht verschuldet, sondern netto vermögend. Der norwegische Staat weist eine Bruttoschuld von mehr als 50 Prozent des BIP aus. Dieser Schuld steht ein Vermögen gegenüber, das fast drei Mal so hoch ist. Norwegen hat u.a. eine Bruttoschuld, damit der norwegische Kapitalmarkt mit staatlichen Obligationen versorgt ist. Ohne diese Obligationen wäre beispielsweise die Geldpolitik erschwert.

Doch selbst wenn ein Staat netto verschuldet ist, ist das noch kein Grund zur Beunruhigung (s. dazu z.B. Lampart 2006 oder Frick/Colombier 2000). Nur weil auf der Staatsschuld Zinsen bezahlt werden müssen, droht noch keine Schuldenspirale, solange nämlich das Staatsdefizit nicht grösser ist als die Schuldzinsen. Weil der Zinssatz längerfristig ungefähr gleich hoch ist wie das Wirtschaftswachstum, wachsen die Schulden im Einklang mit dem BIP bzw. den Einkommen einer Volkswirtschaft. Die Zinsen können bezahlt werden, ohne dass Steuern erhöht werden müssen bzw. die Schulden aus dem Ruder laufen. Deshalb verlangen die Maastricht-Kriterien keinen Ausgleich der Staatshaushalte, sondern lassen eine Defizitquote von 3 Prozent zu.

Solange ein Staat nicht stark gegenüber dem Ausland verschuldet ist und über Zinszahlungen viele Mittel abfliessen, die z.B. für Investitionen im Inland gebraucht würden, so lange wird durch die Staatsschuld niemand ärmer, bzw. die nachfolgenden Generationen werden nicht belastet. Eine Analogie: Ein Dorf organisiert ein Fest. Die Gemeinde bezahlt. Das Fest kann auf zwei Arten finanziert werden: a) Entweder nimmt die Gemeinde einen Kredit bei ihren EinwohnerInnen auf, oder b) die Gemeinde erhöht die Steuern um so viel, wie das Fest kostet. Was heisst das nun für die Kinder der EinwohnerInnen, die das Fest veranstaltet haben? In beiden Fällen vererben die EinwohnerInnen ihren Kindern ein Vermögen, das um den Betrag gesunken ist, den das Fest gekostet hat. Wobei sie im Fall a) ihren Kindern zusätzlich eine Obligation auf den Betrag, den das Fest gekostet hat, vererben. Wenn die Gemeinde die Obligation zurückzahlen will, muss sie die Steuern erhöhen. Das heisst, die BewohnerInnen, die eine Obligation halten, werden mehr Steuern bezahlen müssen, damit ihnen die Schulden zurückbezahlt werden können. Ein Nullsummenspiel also. Fazit: Egal, ob das Fest über einen Kredit oder über höhere Steuern finanziert wurde – das Geld ist ausgegeben.

Falsch konstruierte Schuldenbremsen

Nach dem Bund haben sich in den letzten Jahren auch zahlreiche Kantone aus politischen Gründen (z.B. zur Bremsung des Ausgabenwachstums bzw. des Staatsanteils an der Wirtschaft) Schuldenbremsen auferlegt, die teilweise noch restriktiver wirken als diejenige des Bundes (Finanzdirektorenkonferenz 2009). Während die Schuldenbremse des Bundes konjunkturelle Defizite zulässt, verlangen die restriktiveren kantonalen Schuldenbremsen, dass der Haushalt unabhängig von der Konjunkturlage ausgeglichen werden muss.

Die Schuldenbremse des Bundes zielt darauf, dass über den Konjunkturzyklus hinweg die Schulden konstant bleiben, bzw. dass keine Neuverschuldung auftritt. Das führt dazu, dass die Bruttoschuldenquote (Bruttoschuld dividiert durch das BIP) im Zeitverlauf abnimmt, da die Wirtschaft

trendmässig wächst. Das Volumen der ausstehenden Bundesobligationen in Relation zum BIP wird sinken. Diesbezüglich sind die genannten ökonomischen Fragezeichen anzubringen. Für eine Stabilisierung der Schuldenquote gibt es keine überzeugenden Argumente, während umgekehrt ein funktionierender Kapitalmarkt auf einen gewissen Bestand an Staatstiteln angewiesen ist.

Seit ihrer Einführung gibt es bei der Schuldenbremse grosse Probleme mit der Umsetzung. Die KOF hat bereits im Jahr 2003 kritisiert, dass kein stabiler Zusammenhang zwischen dem BIP und den Bundeseinnahmen besteht (Schips et al. 2003). Doch das wird bei der Schuldenbremse genau unterstellt: Bundeseinnahmen und BIP sollen sich 1:1 im Gleichschritt bewegen. In der Vergangenheit haben die Bundeseinnahmen stärkere Schwankungen aufgewiesen als das BIP. Deshalb führt die Annahme einer 1:1 Übereinstimmung dazu, dass in Rezessionen fälschlicherweise strukturelle Defizite ausgewiesen werden. Doch weil die Einnahmen stärker schwanken als das BIP, sind diese Defizite konjunktureller Natur. Die Folge ist eine prozyklische Finanzpolitik, die in der Krise zuviel spart und im Aufschwung grössere Ausgabenspielräume eröffnet.

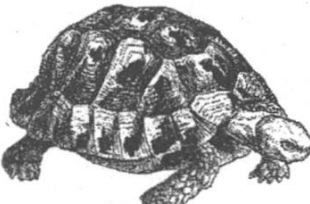
Konjunkturpolitischer Spielraum in der Schweiz

Bei einer eingehenden Analyse beginnt sich der Sanierungsbedarf bei den Staatsfinanzen zu relativieren. Der Schweizer Staat befindet sich finanzpolitisch sogar in einer guten Lage. Der finanzpolitische Handlungsspielraum wäre ausreichend, um anstelle einer krisenverstärkenden Sparpolitik eine konjunkturpolitische Stabilisierungspolitik zu verfolgen. Erstens ist die Staatsverschuldung hierzulande wie erwähnt kein Problem. Zweitens hat der Schweizer Staat in den Aufschwungjahren eine zurückhaltende Ausgabenpolitik betrieben. Die Staatsquote (Ausgaben von Bund, Kantonen, Gemeinden in Prozenten des BIP) sank zwischen 2003 und 2008 um rund 2 Prozentpunkte. Gemäss Berechnungen der KOF hat alleine der Bund über 8 Mrd. Franken mehr gespart, als er das aufgrund der Schuldenbremse hätte tun müssen. Er hat das Geld für Konjunkturprogramme bereits in der Hochkonjunktur einkassiert.

Literatur

- Devereux, M., 2006: Developments in the taxation of corporate profit in the OECD since 1965: rates, bases and revenues. Mimeo University of Warwick
- Finanzdirektorenkonferenz, 2009: Schulden- und Defizitbremsen in den Kantonen. http://www.fdk-cdf.ch/090306_debt_break_cantons.pdf
- Frick, A. / Colombier, C., 2000: Überlegungen zur Schuldenbremse. www.kof.ch
- Hemming, R. / Kell, M. / Mahfouz, S., 2002: The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity – a review of the literature. IMF Working Paper, 02/208

- Lampart, D., 2006: Handlungsspielräume und -restriktionen der Schweizer Konjunkturpolitik in der langen Stagnation der 1990er Jahre. Eine modellbasierte Evaluation. Diss. Universität Zürich
- Lampart, D., 2008: Welche Konjunkturprogramme wirken? Ein Kriterienraster und eine Evaluation der Investitionsprogramme von 1993 – 1997. SGB-Dossier Nr. 62, Bern, http://www.sgb.ch/d-download/Dossier_62.pdf
- OECD, 2008: The effectiveness and scope of fiscal stimulus. Economic Outlook Nr. 84
- Piketty, T. / Saez, E., 2006: How Progressive is the U.S. Federal tax system? A Historical and International Perspective. NBER Working Paper 12404
- Schips, B. et al., 2003: Gutachten zu ausgewählten Problemen der Schuldenbremse. KOF ETH Zürich http://www.efv.admin.ch/d/downloads/grundlagenpapiere_berichte/arbeiten_oekonomenteam/ETH_KOF_Gutachten_Schuldenbremse.pdf

express ZEITUNG FÜR SOZIALISTISCHE BETRIEBS- & GEWERKSCHAFTSARBEIT		Niddastraße 64, 60329 FRANKFURT Tel. (069) 67 99 84 express-afp@online.de www.labournet.de/express	
	Ausgabe 11/09 u.a.:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Schwerpunkt »Fragen und Antworten – 20 Jahre nach 1989«: G. Lorenz, W. Jahn, K. Wolfram, R. Hürtgen, Birkhahn/Kobel/Lang/Neumann/Trautwein ◆ Sieglinde Friess: »Überall Krise – nur nicht bei den Frauen?!«, fünf Thesen zur aktuellen Situation der Frauen ◆ Dieter Wegner: »Wirtschaftlich rationaler Akt«, über windige Praktiken in Bodennähe des Hamburger Flughafens Fuhlsbüttel ◆ »Stopp der anhaltenden Gängelung«, Aufruf für ein Sanktionsmoratorium ◆ Harald Rein: »Das Ende der Bescheidenheit?«, Anmerkungen zur Diskussion über den Regelsatz, Teil II ◆ »Stopp der anhaltenden Gängelung«, Aufruf für ein Sanktionsmoratorium ◆ Peter Birke: »Mitreisende?«, über eine Reise durch die US-Gewerkschaftsbewegung 	<input type="radio"/> Ich möchte 1 kostenloses Probeexemplar <input type="radio"/> Ich möchte die nächsten 4 aktuellen Ausgaben zum Preis von 10 Euro (gg. V.k.)