

Staatliche Finanzpolitik (2): Staatsschulden

Von Jacqueline Badran, Biologin, Ökonomin/Staatswissenschaftlerin HSG, Unternehmerin
Gemeinderätin Stadt Zürich
30.11.2004

Schulden sind asozial

Budgetzeit ist - wie im letzten Artikel erwähnt - Zeit für eine Gesamtschau, Zeit, sich mit wichtigen Indikatoren und Entwicklungen zu befassen. Eine der wesentlichen Kennzahlen ist die Verschuldung der öffentlichen Hand (nicht zu verwechseln mit Bilanzfehlbetrag oder Staatsquote). Schulden sind die Differenz von Fremdkapital (sämtliche Verpflichtungen gegenüber Dritten z.B. Schulden bei Banken, Staatsanleihen, Verpflichtungen für Sonderrechnungen etc.) und Finanzvermögen (frei verwendbares Vermögen wie z.B. Bankguthaben). Und nur im Budget und in der Rechnung bekommen wir den Überblick über den Stand der Schulden.

Das Thema Staatsverschuldung hat seit einigen Jahren Hochkonjunktur. Die SVP reagiert regelrecht hysterisch. Die Linke hingegen nimmt es gelassen und versucht dieses unangenehme Thema zu verdrängen; die Meisten halten Staatsschulden relativ undifferenziert für notwendig und unbedenklich. Ein Verweis darauf, dass die Privaten das schliesslich auch machen würden, kommt schnell über die Lippen.

Unterschied zur Privatwirtschaft

Die Privatwirtschaft finanziert sich über Eigenkapital (etwa Aktien) und Fremdkapital (Bankkredite). Auf die Aktien zahlen die Unternehmungen Dividenden und auf die Bankkredite Zinsen. Da die Kreditzinsen meist billiger sind als die erwarteten Dividenden, sind Unternehmungen daran interessiert, möglichst viel Fremdkapital zu halten – man spricht von einem "Leverage-Effekt" des Fremdkapitals. Beim Staat ist das völlig anders. Das Eigenkapital ist ein Aktivum und bildet sich in Form von Ertragsüberschüssen. Ist das staatliche Eigenkapital negativ, spricht man von einem Bilanzfehlbetrag. Es ist eigentlich das Pendant zu den Gewinn- und Verlustvorträgen in privatwirtschaftlichen Bilanzen. Auf dieses (nicht im eigentlichen Sinne) «Eigenkapital» werden keine Dividenden bezahlt, weshalb es keine "Konkurrenz" zwischen Eigen- und Fremdkapital gibt und das billigere Fremdkapital keinen Hebel auf die Dividenden hat. Der Verweis auf die Privatwirtschaft ist somit völlig unzulässig.

Das tragbare Mass

Staatsschulden werden gemacht, um die Liquidität für laufende Defizite und die Investitionen zu sichern. Dies ist in konjunkturell schlechten Zeiten völlig in Ordnung so. Da die Ausgaben des Staates keine Konjunktur kennen und deshalb bei gleicher Leistung real einigermassen konstant bleiben und die Einnahmen jedoch konjunkturbedingt zurückgehen, muss der Staat vorübergehend mehr Fremdkapital aufnehmen (verschulden) und «Eigenkapital» abbauen. Damit werden konjunkturelle Defizite ausgeglichen und der Staat wirkt als Stabilisator. In guten Zeiten werden mit den Ertragsüberschüssen Schulden ab und Eigenkapital aufgebaut. Anhänger der Keynesianischen Finanztheorie gehen sogar einen Schritt weiter indem sie schuldfinanzierte investive Ausgabenerhöhungen zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums fordern. Allerdings ist auch bei Keynes ein Abbau der Schulden in Konjunkturrhöhen

zwingend. Empirische Beweise für die positive Wirkung seiner Theorie sind jedoch dünn und umstritten. Angesichts des schleppenden europäischen Wachstums bei gleichzeitiger Rekordverschuldung dürften die Zweifel berechtigt sein.

Problematischer werden die Schulden dann, wenn die Defizite chronisch und struktureller Natur sind, also in guten Zeiten nicht mehr ausgeglichen werden können.

Eine klare Richtlinie für die Höhe der Verschuldungsquote (Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte gemessen am Bruttoinlandprodukt (BIP)) gibt es nicht, ausser dass sie langfristig nicht schneller wachsen sollte als das reale BIP. Gemäss den maastrichter Kriterien für die EU darf die Verschuldungsquote 60% des BIP nicht übersteigen. In der Schweiz ist die Quote in den letzten 15 Jahren von lange Zeit konstanten 30% auf rund 50% angestiegen. Diese Entwicklung kann, wenn sie fortgesetzt wird, in der Schuldenfalle ausarten. Bei steigenden Schulden nimmt die Zinslast zu und führt dazu, dass neue Schulden gemacht werden müssen, um die Zinsen zu bedienen. Das Horrorszenario ist dann erreicht wenn die gesamte Neuverschuldung gänzlich für die Schuldzinsen ausgegeben werden muss, wie dies in Deutschland der Fall ist und in vielen Entwicklungsländern (Teufelskreis der Schuldendynamik).

Schulden sind asozial

Ich weiss, ich mache mich schrecklich unbeliebt. Aber Schulden sind asozial. Otto Stich hat es unermüdlich betont, wobei er sich zwar nicht unbeliebt machte, sondern sich schlicht kein Gehör verschaffte. Das asoziale an den Schulden ist einerseits die Zinslast und andererseits die Verschiebung der Finanzierung in der Zeit.

Die Stadt Zürich gibt gemäss Budget Gesamthaft 197,3 Millionen Franken für Schuldzinsen aus. Zieht man davon die Zinserträge auf dem Finanzvermögen ab, bleiben 94,4 Millionen Franken Ausgaben für Nettozinsen. Inklusiv Sonntag und Weihnachten macht dies rund CHF 260'000.- pro Tag aus. Das ist ein Gegenwert von gut 7 Steuerprozenten. 2003 gab der Bund 3,7 Milliarden Franken (mehr als 10 Millionen pro Tag) für Schuldzinsen aus – das ist mehr als er für Bildung ausgibt.

Umverteilung von unten nach oben

Und wer profitiert davon? Hand aufs Herz – besitzen Sie Staatsanleihen? Eben – ich auch nicht. Staatsanleihen (z.B. Bundesobligationen) besitzen nur die Reichen, Personen mit viel Überschusskaufkraft. In der Schweiz haben 50% der Steuerpflichtigen kein oder ein negatives Vermögen. 0,19% besitzen 20% und 5% der Steuerpflichtigen besitzen 50% des Vermögens. Je vermögender desto grösser ist der Anteil an Staatsanleihen (und Immobilien) im Vermögensportfolio. Zinsen sind somit eine gigantische Umverteilung von unten nach oben, denn wir alle zahlen mehr als sieben Steuerprocente, um die Zinsen zu bedienen und nur wenige Reiche profitieren davon.

Umverteilung von jetzt auf später

Zudem wird durch strukturelle Schuldenfinanzierung, die Bezahlung der Leistungen in die Zukunft verschoben. Ob es sich dabei um wenige Jahre oder gar Generationen handelt ist nicht so bedeutend. Sie müssen früher oder später durch höhere Steuern, Privatisierungsgewinne oder zermürbende Kostensenkungsprogramme wieder abgebaut werden. Ungerecht ist es allemal.

Schulden-Entwicklung unbefriedigend

Zwar konnten in den letzten Jahren sowohl Schulden leicht abgebaut als auch «Eigenkapital» aufgebaut werden. Wegen der ausserordentlich günstigen Zinslage und geschickten Umfinanzierungen (Ablösung von teuren durch billigere Kredite) ist die Zinslast leicht gesunken. Der Umschuldungseffekt hätte aber viel höher ausfallen müssen. Er wurde teilweise aufgeessen durch Neuverschuldung. Da die Investitionen im Budget auf Rekordhöhe klettern (siehe letzte Ausgabe PS), musste bei einem Selbstfinanzierungsgrad von zu geringen 33,7% viel neues Fremdkapital aufgenommen (850 Millionen Franken) und damit die Schulden erhöht werden. Das macht schlicht keinen Sinn in einem Jahr mit guten Konjunkturaussichten. Damit vergeben wir uns den Spielraum für kommende schlechte Zeiten.

Zudem ist man hohen Zinsrisiken ausgesetzt. Eine von der Stadt unbeeinflussbare Erhöhung der Durchschnittszinsen um 1% kann gut und gerne einige Steuerprocente ausmachen ohne dass die geringste Leistung dem entgegenstehen würde.

Sehr bedenklich sind bei der städtischen Entwicklung auch die strukturellen und damit wiederkehrende Einnahmeausfälle. Durch Sparpakete von Bund- und Kanton, sowie Steuererleichterungen (Unternehmenssteuerreform allein 120 Millionen, Wegfall Handänderungssteuer 30 Millionen) entfallen der Stadt dauerhaft jährlich 215 Millionen Franken. Dies erhöht den Druck auf die Schulden nochmals massiv, da wir ein strukturelles Einnahme-Defizit aufweisen.

Die Linke in der Verantwortung

Die Entwicklung in der Stadt Zürich gibt keinesfalls Anlass für Hysterie, höchstens für eine kleine Sorgenfalte. Eine kompetente und umsichtige Finanzpolitik verlangt aber ein kritisches Beobachten der Schuldensituation. Zum Glück sind wir - anders als beim Kanton - in der Stadt nicht zusätzlichem Druck durch eine geforderte Steuerfuss-Reduktion ausgesetzt. Aber die oben erwähnten neuen und dauerhaften Einnahmeverluste stimmen bedenklich. Sie kommen auch hier nur den Vermögenden zu Gute und sind deshalb konjunkturell gänzlich unbedeutend. Sie leisten der Tendenz Vorschub immer bessere Steuerzahler nach Zürich zu holen, die einen Druck auf die Mieten auslösen und weniger Betuchte verdrängen. Und sie leisten kommenden Sparprogrammen und Lohnkürzungen bei Staatsangestellten Vorschub.

Trotzdem: Um die gewaltige Umverteilung von unten nach oben sowie in der Zeit zu verhindern, darf Schuldfinanzierung nur in der Rezession zugelassen werden. Dann ist es sogar zwingend. Konsequenterweise müssen die Schulden in Zeiten mit Überschüssen stark abgebaut werden, weshalb wir jetzt auf die Investitions-Bremse stehen müssten, denn wie gesagt: Die nächste Rezession kommt bestimmt.

Die oft genannten Einwände, dass der Staat Schulden machen *muss*, um dort zu investieren wo Private es nicht tun, wie beispielsweise in Umwelt, Bildung und Infrastruktur, solange die gesellschaftlichen Erträge die Zinslast übersteigen, ist blosser Augenwischerei, Verdrängung und missverstandener Keynesianismus. Es ist nämlich geradezu Sinn und Zweck des Staates dort tätig zu werden wo die Privatwirtschaft nicht aktiv ist oder versagt. Die Finanzierung seiner Kern-Aktivitäten muss der Staat aus den laufenden Einnahmen – aus Steuern und Gebühren - finanzieren und nicht mit Schulden wo zusätzliche Zinskosten anfallen. Die Zinskosten schränken im Gegenteil den Handlungsspielraum ein und verhindern geradezu die gewünschten Investitionen. Ich jedenfalls wüsste wie man die täglichen 280'000.- Franken, die wir für Zinsen an die Reichen ausgeben, besser einsetzen könnte.

