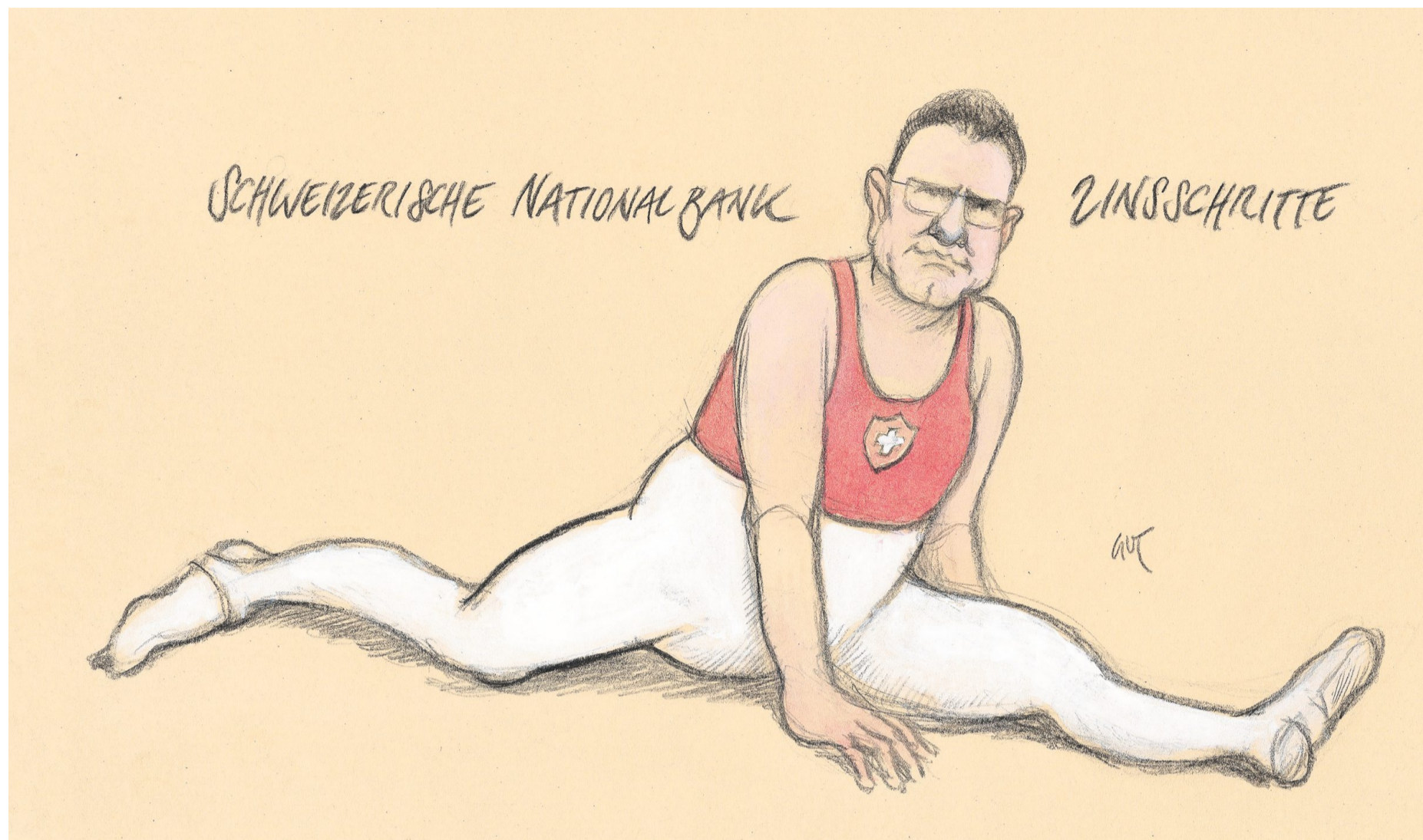


## KARIKATUR DER WOCHE



## Staatsschulden bergen grosse Risiken

*Wie wird ein Staatshaushalt nachhaltig? Drei Punkte: keine Angst vor Ausgabenkürzungen, eine klare Regelbindung und mehr Transparenz bezüglich finanzieller Verpflichtungen des Staates. Gastkommentar von Christoph A. Schaltegger*

Die Schulden thematik ist aktueller denn je: Die immensen Ausgaben der Corona-Pandemie haben die weltweiten Schulden auf ein Rekordniveau ansteigen lassen. Auch die Schweiz blieb von der Entwicklung nicht verschont. Die bewilligten Stützungsmaßnahmen im Jahr 2020 und 2021 summieren sich auf fast 90 Milliarden Franken – das weitaus umfangreichste Fiskalpaket in Friedenszeiten. Für die Bekämpfung der Krise hat der Bund in den vergangenen zwei Jahren über 30 Milliarden Franken – à fond perdu – ausgegeben. Als Folge stiegen die Bundesschulden per Ende 2021 auf rund 109 Milliarden Franken. Dies ist ein Anstieg um 13 Milliarden im Vergleich zum Niveau vor Corona.

Bei Ereignissen wie der Corona-Pandemie ist es gut, wenn der Staat mit expansiver Fiskalpolitik reagieren kann, also Schulden aufnimmt. So muss er keine Steuern erhöhen und keine Staatsausgaben kürzen. Doch eine wesentliche Frage ist, welches Mass an neuen Schulden angemessen ist und wann wieder Schluss sein soll. Wenn Staatsschulden ungebremst wachsen, wird irgendwann die Toleranzgrenze der Gläubiger erreicht. Was also braucht es, damit ein Staatshaushalt wieder nachhaltig wird – oder bleibt?

### Ausgabenkürzungen und Regelbindung

Um aus einer drohenden oder tatsächlichen Schuldenklemme herauszukommen, bleibt im Wesentlichen nur die Wahl zwischen Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen oder einer Kombination von beidem – mit entsprechenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen. Ein erster Punkt zum Erhalt eines nachhaltigen Staatshaushalts lautet denn auch: Man darf keine Angst vor Ausgabenkürzungen haben. – Zur Erinnerung: Um zu verhindern, dass die Folgen der Corona-Pandemie Mitglieder der Euro-Zone in Schwierigkeiten bringen und die Wirtschaft kollabiert, hat die EZB im Jahr

2020 in grossem Stil Geld in die Märkte gepumpt. Ein Anleihekaufprogramm von über 750 Milliarden wurde aufgelegt. Die Anleihekäufe waren aber nicht die einzige Reaktion der Notenbanken: Sie hat die Zinsen der hoch verschuldeten Staaten durch Staatsanleihekäufe bereits im Nachgang zur Euro-Krise im Jahr 2012 reduziert.

Unbestritten ist, dass sich die Wirtschaft der Euro-Zone, die 2012 noch mitten in einer Rezession steckte, dank der billionenschweren Schützenhilfe durch die Notenbanker bis zum Beginn der Corona-Pandemie langsam und stetig erholt hat. Die Geldpolitiker erhofften sich allerdings, dass die betroffenen Staaten diese Entlastung nutzen, um Schulden abzubauen. Davon ist in den meisten Ländern wenig zu sehen – im Gegenteil: Die Staatsschulden erreichten bereits vor Corona neue Höchststände. Und die Inflation steigt wie schon seit Jahrzehnten nicht mehr. Statt Schulden abzubauen, setzten viele Länder auf noch mehr Ausgaben. Somit stellt sich die Frage: Welche Rahmenbedingungen sind sinnvoll, um die steigende Verschuldung in guten Zeiten präventiv zu verhindern und die Sparbemühungen zu unterstützen – auch ohne neue Steuern? Das bringt mich zu einer zweiten Voraussetzung für eine nachhaltige Finanzpolitik: Es braucht eine kluge Regelbindung, um die Schulden situation langfristig in Zaum zu halten.

Genau hier sticht die Schweiz heraus: Nach einer Reihe temporärer Massnahmen zur Schuldenstabilisierung wurde 2003 mit Artikel 126 die Schuldenbremse in die Bundesverfassung aufgenommen. Bei der Schuldenbremse geht es um kluge Selbstbindung. Das Kernstück besteht aus einer einfachen Ausgabenregel: Über einen Konjunkturzyklus hinweg dürfen die Ausgaben nicht grösser sein als die Einnahmen. In Phasen der Hochkonjunktur liegt der Ausgabenplafond unter den Einnahmen, und der Bund erwirtschaftet einen Überschuss. Umgekehrt lässt der Konjunktur-Faktor in Rezes-

sionen ein Defizit zu. Über einen ganzen Konjunkturzyklus hinweg ist die Rechnung ausgeglichen. Die Schweiz verfügte gerade wegen der Schuldenbremse über die nötigen Spielräume für expansive Fiskalpolitik während der Corona-Pandemie. Doch mit Ausgabenkürzungen und Regelbindung allein ist es nicht getan. Es braucht eine zusätzliche, dritte Voraussetzung: Transparenz bezüglich sämtlicher finanzieller Verpflichtungen des Staates – und damit über die reine Schuldenquote hinaus.

### Transparenz: mehrjährige Szenarien

Bezüglich dieser Transparenz punkto finanzieller Verpflichtungen des Staates ist die Schweiz (noch) keine Musterschülerin. Der Schweizer Bundeshaushalt folgt seit 2007 zwar dem Prinzip der doppelten Buchführung nach internationalen Standards (Ipsas). Analog zu privatwirtschaftlichen Unternehmen verfügt er damit als eines der diesbezüglich am weitesten entwickelten Länder über allgemein anerkannte Führungsinstrumente wie eine Erfolgsrechnung und eine Bilanz. Doch für die Schuldenbremse und damit auch die finanzpolitische Steuerung durch das Parlament blieb trotz angepasster Rechnungslegung einzig die geldflussorientierte Finanzierungsrechnung relevant.

Die Abwägung, ob gespart werden muss oder mehr Investitionen kreditfinanziert werden sollen, kann nicht allein auf Basis von Geldflussrechnungen getroffen werden. Deren Aussagekraft beschränkt sich auf ein Jahr. Der Einbezug der längerfristig orientierten Bilanz ist zentral: Sie unterscheidet zwischen Vermögen (Aktiven) und Schulden (Passiven). Der Überschuss des Vermögens über die Schulden ist das Eigenkapital. Je höher die Eigenkapitalfinanzierung, umso solider ist die Bilanz. Neuseeland ist im Bereich der bilanzorientierten Haushaltssteuerung ein interessanter Fall. Hier werden mehrjährige Szenarien berechnet, die Bilanzprognosen erstrecken sich über sechs bis zehn Jahre und decken alle wichtigen Aggregate ab: Aktiva, Passiva und Nettowert. Die Erfolgsrechnung reicht ebenfalls über ein Jahr hinaus. Die Behörden verwenden diese Prognosen, um die Auswirkungen von Rentenreformen, Steueränderungen oder öffentlichen Investitionen aufzuzeigen. Das sollte international Schule machen.

Schulden sind, wie erwähnt, weder gut noch schlecht. Sie sind die Grundlage für eine moderne Staatsfinanzierung. Doch Staatsschulden bergen Risiken. Deshalb sollten sich nicht nur die Verantwortlichen aus Politik und Wirtschaft wieder vermehrt für einen klaren ordnungspolitischen Kompass engagieren: Diese Anstrengung muss gerade in einer direkten Demokratie von der Gesellschaft als Gesamtes geleistet werden.

Christoph A. Schaltegger ist Professor für Politische Ökonomie am Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik der Universität Luzern. Der Beitrag ist die gekürzte Fassung seines Impulsreferats am «Tag der Versicherer» vom 24. Juni in Luzern zum Thema «Finanzielle Nachhaltigkeit».

Die Schweiz verfügte gerade wegen der Schuldenbremse über die nötigen Spielräume für expansive Fiskalpolitik während der Corona-Pandemie.