

UNI
BASEL

WARUM GERADE IN DEMOKRATIEN DAS «SPAREN» SO SCHWER FÄLLT

Prof. Dr. Silvio Borner

Universität Basel (Mai 2013)

Was heisst da „Sparen“ ?

Dimensionen und Konsequenzen der Verschuldung I

- Für den Bürger und die Volkswirtschaft ist «sparen» klar definiert:
 $S = Y - C = I = \Delta K$
- Positives Sparen heisst Kapitalbildung, negatives Kapitalverzehr
- Für den Staat gilt : $A - E = D = \Delta SCH$
- Ein Überschuss senkt die Staatsschuld, ein Defizit erhöht sie
- Ein Vermögensabbau findet bei Defizit nicht statt, also keine automatische Sanktion!
- «Sparen» in der Politik heisst bloss weniger ausgeben als geplant war

Dimensionen und Konsequenzen der Verschuldung II

- Wenn die Ausgaben systematisch über den Einnahmen liegen, wie es für viele Industrienationen in den letzten Jahrzehnten der Fall war, ist das Defizit der Normalfall. Die Neuverschuldung wird daher Jahr für Jahr um den gleichen Betrag höher.
- Die Staatsschulden belasten das Budget nur insofern, als ihr Ansteigen zu höheren Zinszahlungen führt.
- Es besteht keine Vermögenshaftung für die staatlichen Schulden. Haftbar sind nur die Steuerzahler von heute und morgen.

Verschuldung von Privathaushalten und Unternehmungen I

- Die Verschuldung von privaten Haushalten und Unternehmungen macht dann Sinn, wenn sie in der Zukunft Einkommen generiert, die höher als die Schuldzinsen sind.
- Beim Privathaushalt können dies beispielsweise Ausgaben für Bildung sein, um das eigene Humankapital zu erhöhen.
- Bei Unternehmen wären dies beispielsweise Ausgaben für neue Maschinen oder IT-Systeme

Verschuldung von Privathaushalten und Unternehmungen II

- Im Falle des Individuums kommt es zur Überschuldung, wenn die erhoffte Bildungsrendite ausbleibt und die Nettovermögensposition negativ wird, was zum Privatkonkurs führt.
- Für Unternehmungen gilt im Prinzip dasselbe. Wer überschuldet ist, muss den Konkursrichter avisieren.
- Beim Staat hingegen gibt es keine analoge automatische Schuldenbremse durch Überschuldung – solange er die Zinsen aus Neuverschuldung finanzieren kann.

Verschuldung von Staaten I

- Während Haushalte und Unternehmungen meist in kalkulierbare Projekte investieren, welche einen bestimmten Return on Investment (ROI) versprechen, gilt dies für Staaten wenn überhaupt nur in bescheidenem Masse.
- Der Staat ist nicht primär ein Investor, sondern ein «Produzent von öffentlichen Gütern» und immer mehr ein Umverteiler durch Subventionen und Transfers.
- Dem steigenden Verschuldungsgrad des Staates entspricht daher keine entsprechende Kapitalbildung, was das Wachstumspotenzial der Zukunft reduziert.

Verschuldung von Staaten II

- Das staatliche Verschuldungspotenzial wird deshalb nur durch die Kapitalmarktfähigkeit begrenzt. Steigende Schulden sind daher in neuester Zeit zum Normalfall geworden. (Vgl. Abbildung 1).
- Den USA gelang ein Haushaltsüberschuss im betrachteten Zeitraum nur gerade ein einziges Mal (2000), Resteuropa zumindest fünfmal. Frankreich reiht seit Mitte der 70 Jahre Defizit an Defizit.....
- Die Schweiz hebt sich hier mit langfristiger Tendenz zum Budgetausgleich ganz klar positiv ab.

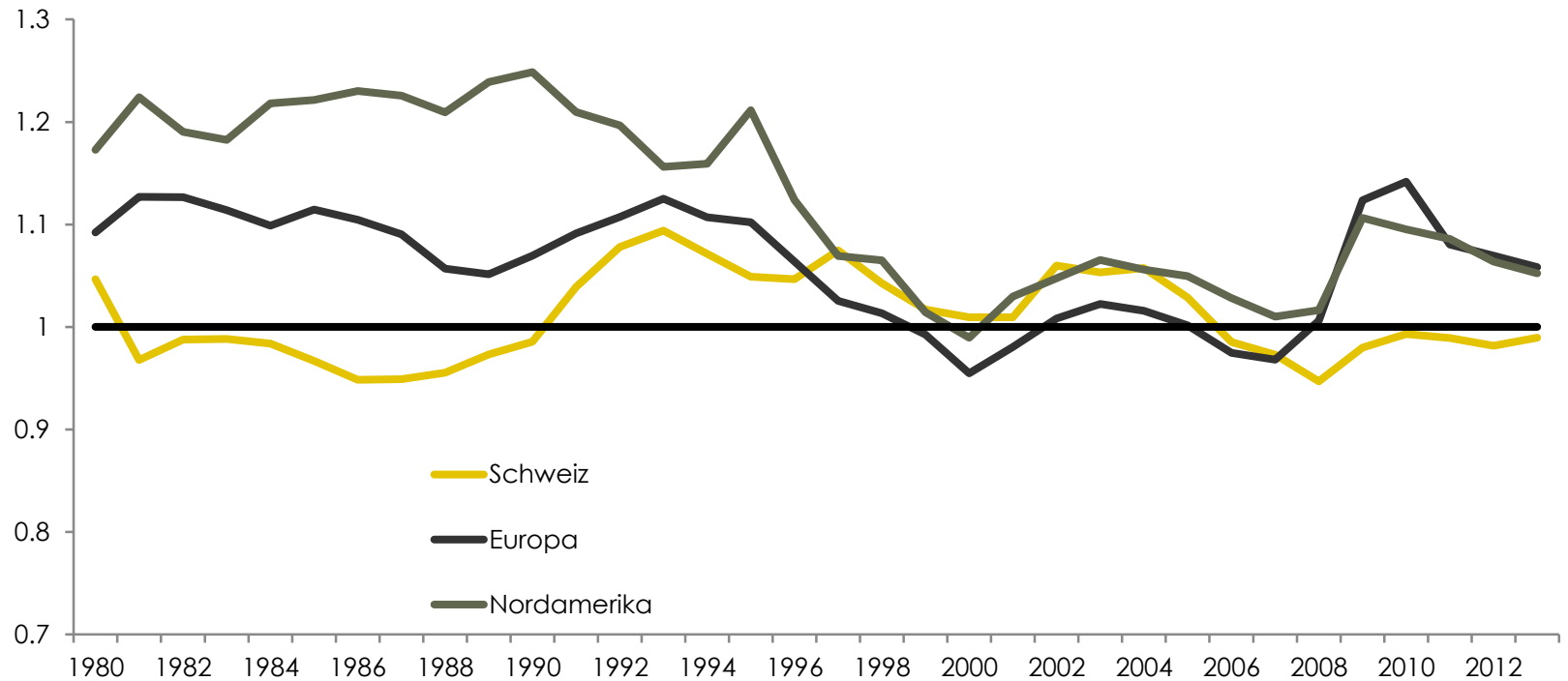


Abbildung 1: Entwicklung des Ausgaben-Einnahmen-Verhältnisses der Schweiz im Vergleich zu ausgewählten Regionen von 1980-2013.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Oxford Economics

2. Sound Finance

Grundsatz der Sound Finance

- Verschuldung ist nicht per se etwas Schlechtes oder moralisch Verdammenswertes.
- Egal ob Staat, Unternehmung oder Privathaushalt, Schulden sind immer dann langfristig sinnvoll, wenn sie produktive Investitionen finanzieren, d.h. in (ferner) Zukunft höhere Erträge erzeugen, als Schuldzinsen anfallen.
- Für die Staatsschulden zentral ist das Verhältnis von Zinssatz auf den Schulden zur Wachstumsrate der Wirtschaft.
- Ist die Wachstumsrate höher als der Zinssatz, sinkt die Schuldenlast auch bei zunehmenden Schulden und vice versa.

Haftungsrisiken in den Wirtschaftseinheiten I

- Ein wesentlicher Unterschied bezüglich der Verschuldung in den Wirtschaftseinheiten besteht im Haftungsprinzip.
- Im Privatsektor (Haushalte und Unternehmen) haften die Schuldverursacher mit dem gesamten Privatvermögen. Im Falle einer Überschuldung kommt es zum Konkurs.
- Dies ist eine *automatische Schuldenbremse*, welche in der Regel keine volkswirtschaftlich negativen Konsequenzen hat. Im Gegenteil, durch den Konkurs wird Kapital frei, welches nun andernorts produktiver eingesetzt werden kann.
- Zur Krise führen nur Massenkongresse z.B. nach geplatzten „Blasen“

Haftungsrisiken in den Wirtschaftseinheiten II

- Im Falle des Staates hingegen fallen die Entscheidung zum(dauerhaften) Schulden machen und die Konsequenzen daraus auseinander.
- Der Staat haftet nicht mit dem Vermögen. Die einzige Sicherheit ist der erzwingbare Zugriff auf den Steuerzahler. Trotzdem oder gerade deshalb galten Staatsobligationen als „risikolos“.
- Es scheint also so, als wären die künftigen Steuerzahler sowohl die Schuldner als auch die Gläubiger von Staatschulden. Nur: Der Kreis der Steuerpflichtigen und der Zinsempfänger ist alles andere als deckungsgleich!

Haftungsproblematiken der Verschuldung beim Staat

- Dieses Prinzip gilt nur, wenn sämtlich Gläubiger Inländer sind. In diesem Fall können die Schulden zur Not auch durch eine gezielte Inflation (Aufkauf durch Notenbank) zum Verschwinden gebracht werden.
- Bei Auslandsschulden geht das nicht. Ein Staatsbankrott ist also dann möglich wenn die Auslandsschulden nicht mehr verzinst/zurückbezahlt werden können (Fall Argentinien 1990).
- Eine Zwangsverwertung von „Assets“ ist i.d.R. nicht möglich (Souveränitätsrisiko). Stattdessen wird im Pariser-Club neu verhandelt.

3. Triebkräfte für Defizite und Schulden des Staates

Überblick: Triebkräfte für Defizite und Schulden des Staates

- Wir haben bereits festgestellt, dass Defizit- und Schuldenwirtschaft für Demokratien systeminhärent sind.
- Hierzu gibt es verschiedene Rechtfertigungstheorien, die aber aus politökonomischer Perspektive nicht stichhaltig sind.
- Zu diesen gehört neben der „Functional Finance“, das Medianwählermodell sowie das Prinzip des „*We owe it to ourselves*“.
- Weitere Probleme einer politisch „korrekten“ aber ökonomisch nicht-nachhaltigen Finanzpolitik erwachsen aus Fiskalillusionen und Intransparenz.

Functional Finance / Keynesianismus

- In der sog. «*Functional Finance*» im Sinne des Keynesianismus wird eine allwissende Regierung vorausgesetzt, welche die politisch bestimmten Ausgaben in ein makroökonomisches Gleichgewicht bringen soll.
- Somit ist nicht mehr das Budget bzw. das Defizit entscheidend, sondern Vollbeschäftigung oder die volle Ausschöpfung des potentiellen Outputs einer Volkswirtschaft.
- Der wohlwollende Vater Staat muss nur so viel an Steuern erheben, dass die Gesamtnachfrage des privaten und öffentlichen Sektors zusammen die produktiven Ressourcen ausschöpft, aber auch nicht strapaziert.

Das Medianwählermodell I

- Der andere Trick ist das Medianwählermodell, bei dem der Medianwähler analog zum repräsentativen Haushalt in der Mikroökonomie zum repräsentativen Wähler in der politischen Ökonomie wird. Er repräsentiert stellvertretend «das Kollektiv»
- Der Medianwähler ist diejenige Person, die ein der Einkommensverteilung genau gleich viel Einkommensbezüger über sich und unter sich hat.
- Wegen der schiefen Einkommensverteilung ist das Medianeinkommen deutlich niedriger als das Durchschnittseinkommen. Der Medianwähler ist deshalb relativ ausgabenfreudig!

Das Medianwählermodell II

- **DAS GRUNDPROBLEM KANN AUCH ALS UNTERSCHIED ZWISCHEN MARKTPREISEN UND POLITISCHEN PREISEN ERKLÄRT WERDEN**
- Bei Marktpreisen gibt es einen Gleichgewichtspreis für alle Käufer von privaten Gütern (Privatschule). Bei politischen Preisen zahlt nicht der Konsument von öffentlichen Gütern oder Dienstleistungen, sondern der Steuerzahler. Deshalb zahlt jeder Einzelne einen unterschiedlichen Preis (öffentliche „Gratisschule“).
- Bei einer progressiven Einkommensteuer zahlen bis gegen die Hälfte gar nichts, der Medianwähler wenig und die hohen Einkommen ein Vielfaches. Die öffentlichen Leistungen erscheinen daher einer Mehrheit „gratis“ oder „billig“.

We owe it to ourselves

- Der Extrem-Keynesianer Abba P. Lerner stellte vor gut 60 Jahren die These auf, dass die Schulden eines Staates keine reale Belastung darstellen.
- Seine Argumentation war, dass die Schuldzinsen einerseits einen Aufwand für die Steuerzahler bedeuten, andererseits aber Zinseinnahmen der Gläubiger darstellen. Die Theorie von „*We owe it to ourselves*“ war geboren.
- Diese naive, rein buchhalterische Gesamtsicht übersieht jedoch die inter- und intragenerativen Umverteilungseffekte von Zinsen und Steuern. Und diese sind ökonomisch wie politisch entscheidend.

Fiskalillusionen und Intransparenz I

- Ein weiterer Grund, warum bestimmte Steuern beim Stimmbürger populär sind, liegt am Phänomen der Fiskalillusion.
- Demnach unterschätzen oder vernachlässigen Median-Wähler den effektiven Steuerpreis für die Volkswirtschaft. Sie gehen davon aus, dass andere dafür zur Kasse gebeten werden.
- Die Gründe hierfür sind zum einen, dass sie nicht wissen welche Leistung welchen Preis hat (Intransparenz) und zum anderen Ausgabenkategorien befürworten, die ihnen persönlich oder gruppenspezifisch besonders zugute kommen.

Fiskalillusionen und Intransparenz II

- So befürwortet eine Mehrheit der Stimmbürger die Einführung einer Finanztransaktions- oder Erbschaftssteuer, weil sie (irrtümlicherweise) durch diese nicht betroffen zu sein glaubt.
- Diese Fiskalillusion wird dadurch verstärkt, dass die Wähler oder Stimmbürger wegen der hohen Komplexität die Überwälzungsmöglichkeiten nicht durchschauen.
- Hunde oder Unternehmen «tragen» keine Steuerlasten. Die Hundesteuer bleibt beim Hundehalter hängen, die Gewinnsteuern bei den Arbeitnehmern (tiefere Löhne), den Konsumenten (höhere Preise) und den Aktionären (niedrigere Dividenden).

4. Die Schweiz im internationalen Vergleich

Positive Effekte von direkter Demokratie und kompetitivem Föderalismus

- Im internationalen Vergleich steht die Schweiz bezüglich Staatsverschuldung sehr gut da. Das ist vor allem dem Steuerwiderstand in der Direkten Demokratie und dem föderalistischen Steuerwettbewerb zu verdanken. Die eidgenössische Schuldenbremse hat seit ca. 10 Jahren einen gut sichtbaren Einfluss.
- Während sich die Bruttoverschuldung innerhalb der letzten 33 Jahre in Europa um fast das elffache und in Nordamerika gar um das vierzehnfache gesteigert ist, hat in der Schweiz „nur“ eine Verdreifachung stattgefunden.

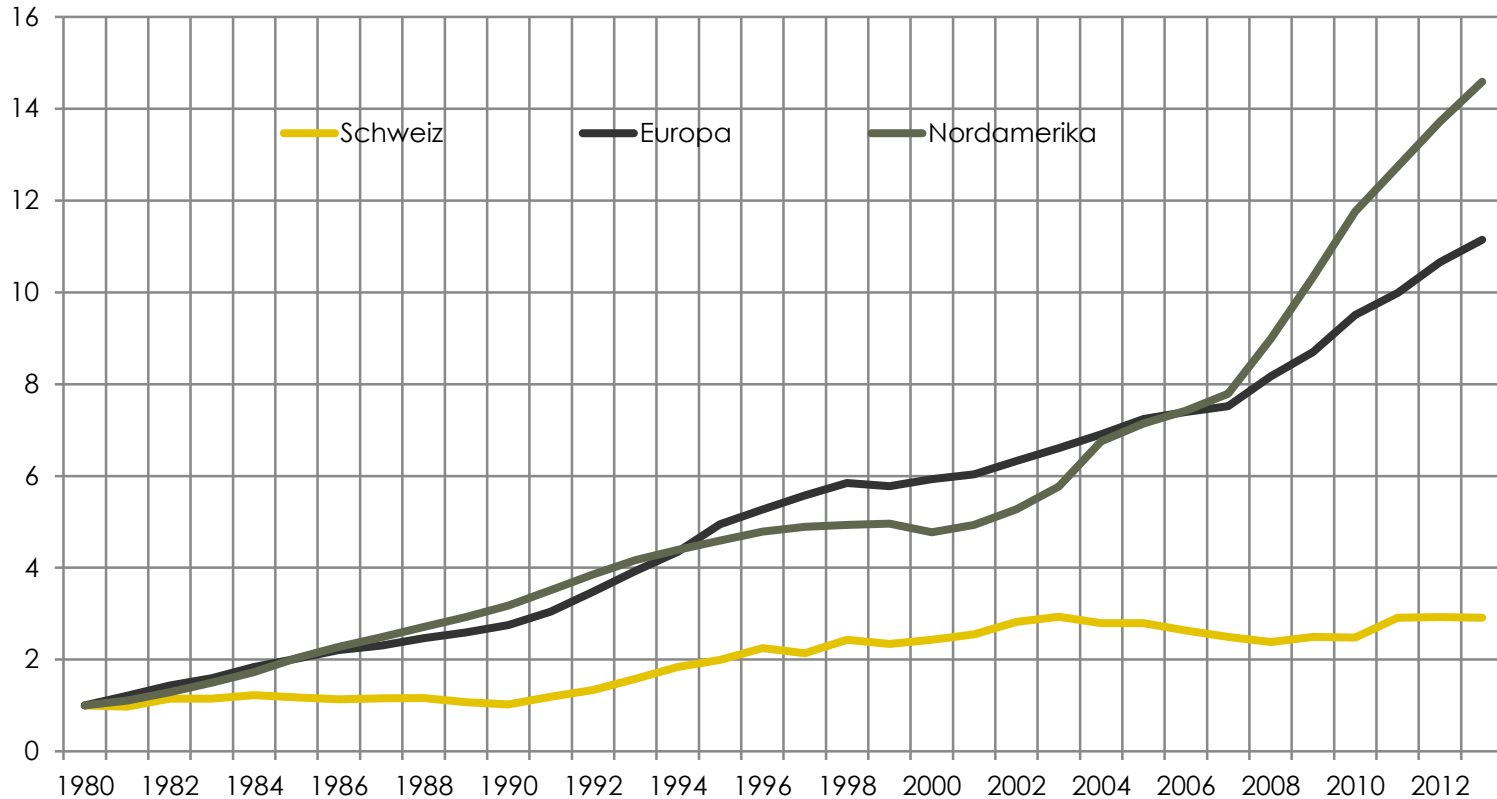


Abbildung 2: Entwicklung der Bruttostaatsverschuldung in der Schweiz im internationalen Vergleich zu ausgewählten Regionen von 1980 bis 2013.
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Oxford Economics

Staatsschuldenquote gemessen an der Wirtschaftsleistung I

- Bruttoschulden sagen für sich allein wenig aus, da die Perspektive der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ausgeblendet wird.
- Deshalb werden die Bruttostaatsschulden i.d.R. im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt dargestellt und analysiert.
- Wie Abbildung 3 zeigt, schneidet auch hier die Schweiz mit Ausnahme der wachstumsschwachen 90er Jahre recht gut ab.

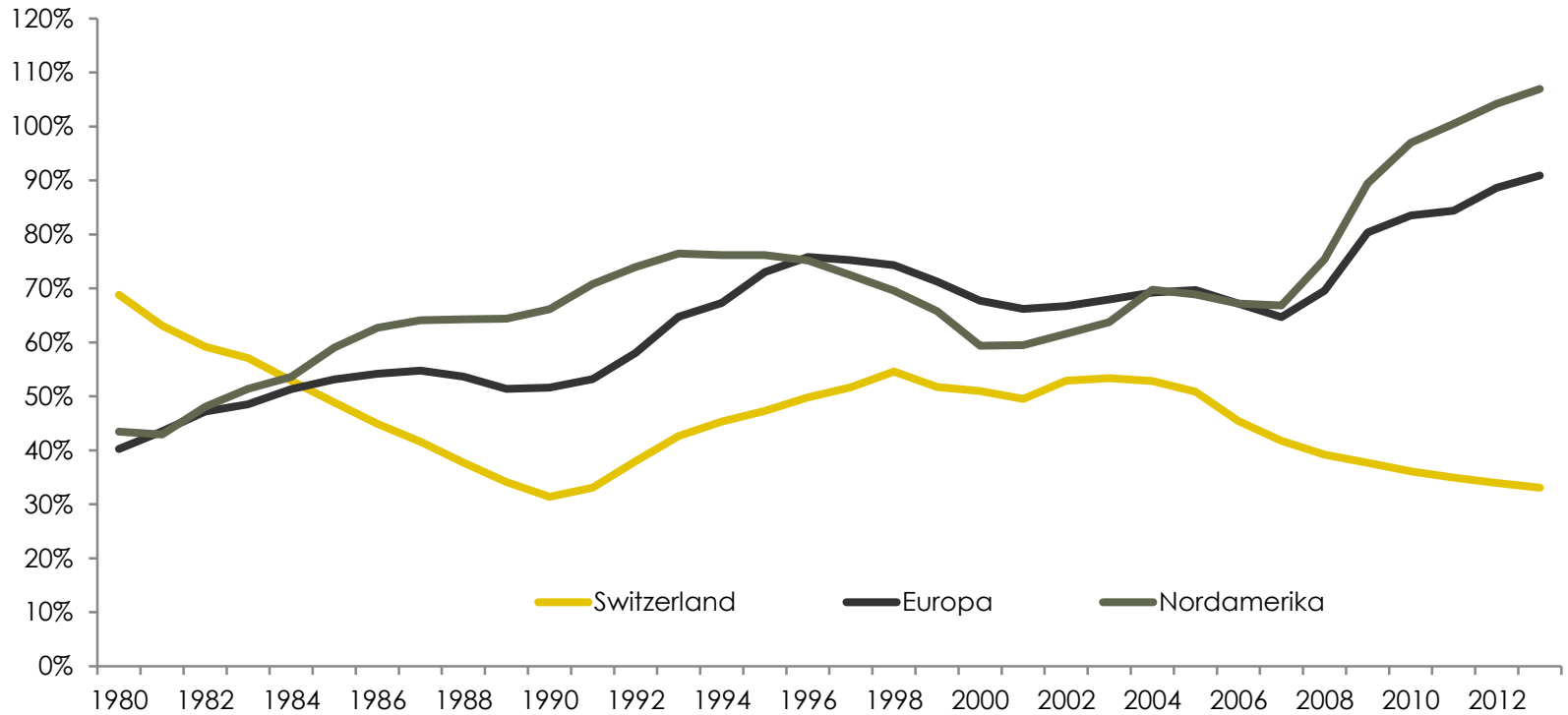


Abbildung 3: Entwicklung der Staatsschuldenquote in der Schweiz im internationalen Vergleich zu ausgewählten Regionen von 1980 bis 2013.
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Oxford Economics

Staatsschuldenquote gemessen an der Wirtschaftsleistung II

- Die Staatsschuldenquote der Schweiz lag in den letzten 33 Jahren stets deutlich unter 80% der jährlichen Wirtschaftsleistung und somit ab 1985 unter jener von Resteuropa und Nordamerika.
- Interessant sind vor allem die Entwicklungen ab 2007. Während die Schweiz ab diesem Jahr weiter konsolidierte, häufte Resteuropa und vor allem Nordamerika immense Schulden innerhalb kürzester Zeit an. Dazu schrumpfte das BIP, was den Anstieg der Kurve noch verstärkt.

Staatsschuldenquote gemessen an der Wirtschaftsleistung III

- Aktuell beträgt die Quote in der Schweiz 33%, Resteuropa 91% und Nordamerika 107%.
- Wie Abbildung 4 zeigt, steht die Schweiz auch global sehr gut da. Es zeigt sich zudem, dass die Schuldenquote am BIP auch in Resteuropa sehr heterogen ist.
- Während Ost-, Mittel- und Nordeuropa relativ gut dastehen, weist insbesondere der Süden aber auch Grossbritannien und Irland eine immense Schuldenquote auf.
- Es sei hierbei darauf hingewiesen dass es sich hierbei um Schulden nach OECD-Kriterium und dem strengeren Maastricht-Kriterien handelt, um Vergleichbarkeit der Daten herzustellen.

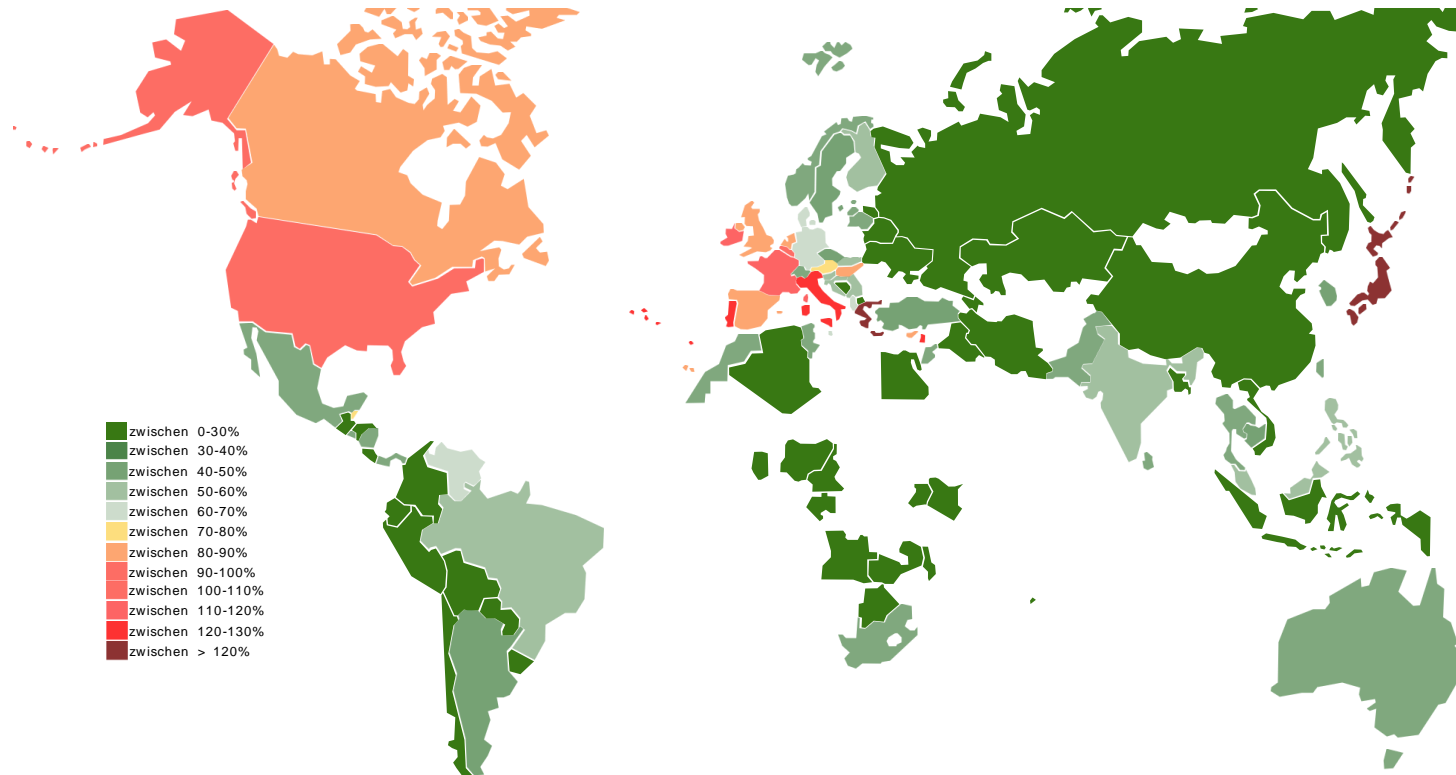


Abbildung 4: Bruttostaatsschulden in Prozent am Bruttoinlandsprodukt 2012
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Oxford Economics

Wirksame Schuldenbremsen I

- Um übermässige Verschuldung von Staaten a priori zu vermeiden, empfiehlt sich die Einführung einer Schuldenbremse.
- Diese führte die Schweiz im Jahr 2003 ein, nachdem sie vom Volk Ende 2001 mit einer überragenden Mehrheit von 84.7% angenommen wurde.
- Die Schuldenbremse in der Schweiz ist mittlerweile institutionell fest verankert und stellt somit einen Art Automatismus dar, der nicht nach politischer Opportunität, sondern ökonomischer Rationalität funktioniert.
- Da sie in wirtschaftlich schlechten Zeiten Mehrausgaben erlaubt und in wirtschaftlich guten Zeiten Kompensationen verordnet, handelt es sich um eine konjunkturgeglättete Saldoregel.

Wirksame Schuldenbremsen II

- Demgegenüber steht die Schuldenbremse in Form der EU-Konvergenzkriterien (Maastricht-Kriterien).
- Demnach darf der staatliche Schuldenstand nicht mehr als 60% des BIPs betragen und das jährliche Haushaltsdefizit nicht grösser sein als 3% des BIP.
- Obwohl diese (und auch andere Konvergenzkriterien) mehrheitlich und z.T. massiv verletzt werden, ist kaum mit Konsequenzen zu rechnen. Im Gegenteil gibt es «Bailouts» für die grössten Sünder.

Wirksame Schuldenbremsen III

- Leider gilt das Prinzip harter Sanktionen bei Umgehungen gegen die Schuldenbremse auch in der Schweiz nicht ohne Einschränkung.
- Verschiedene Ausgaben werden aus dem ordentlichen Budget in separate Fonds ausgelagert, was einer partiellen Aushebelung der Schuldenbremse entspricht.

5. Fehlentwicklungen in der Schweiz

Sozialversicherungen

.

- Die Schweiz ist im Falle der Sozialversicherungen insofern ein Sonderfall, als diese trotz Obligatorium und hohen staatlichen Zuschüssen als autonome Einrichtungen aus dem Finanzhaushalt ausgegliedert sind.
- Man müsste die Schuldenbremse also unbedingt auf diese de-facto Steuer-Transfer- Mechanismen ausdehnen.
- Die folgenden Grafiken illustrieren das für die Kantone, bei denen je nach Deckungsziel für die PK 25 – 100 Milliarden fehlen.

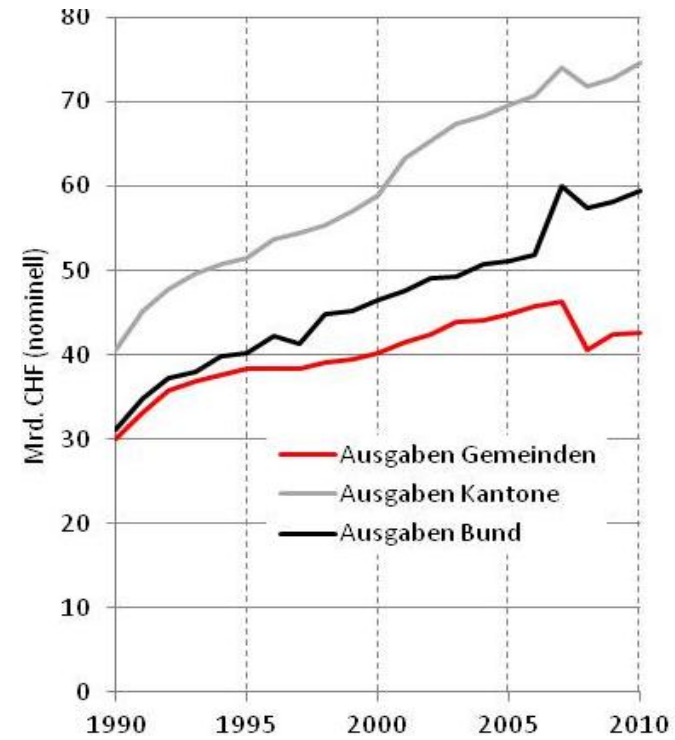
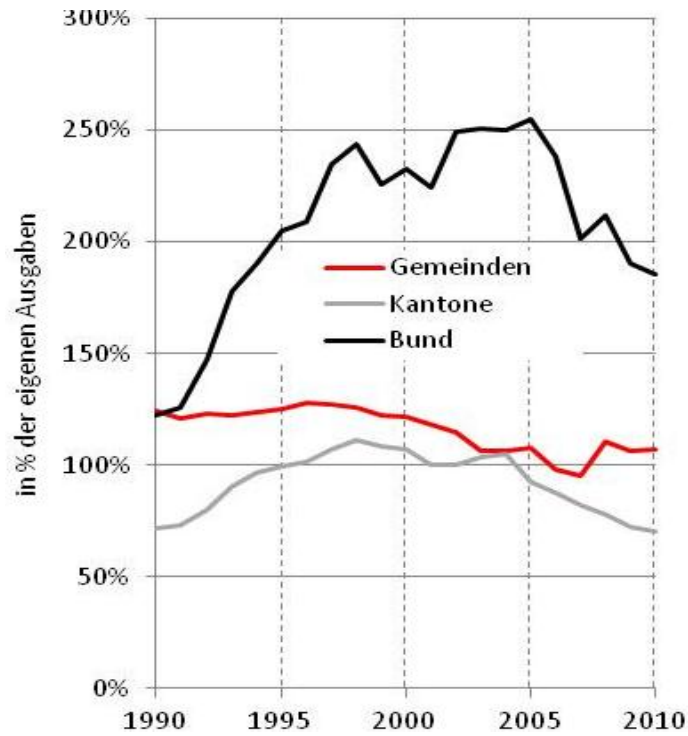


Abbildung 6: Entwicklung der Schuldenstände und der Ausgaben der drei Staatsebenen.

Quelle: Bundesamt für Statistik 2012

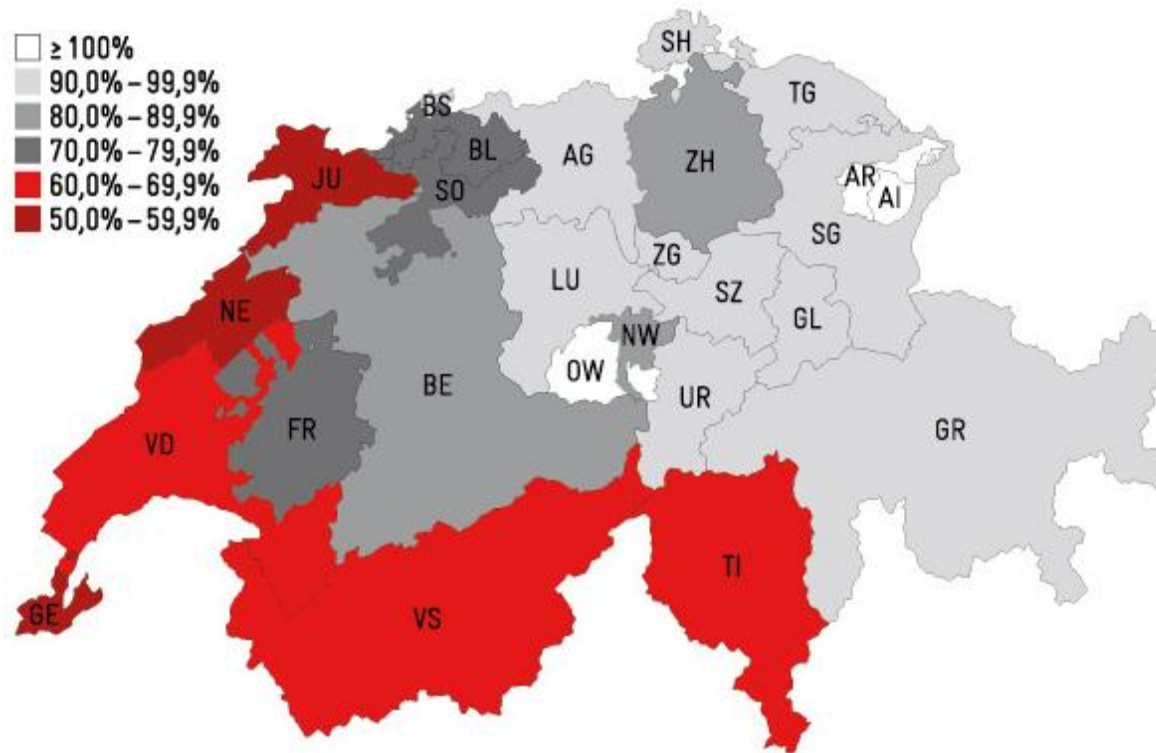


Abbildung 7: Deckungsgrad kantonaler Pensionskassen per 31.12.2011.
Quelle: Avenir Suisse, „Verjüngungskur für die Altersvorsorge“

Fonds als Mittel zur Spezialfinanzierung

- Analog zu den Sozialversicherungen, deren Ausgaben nicht dem regulären Budget zugerechnet werden, existieren weitere Sonder-Fonds mit Sonderfinanzierungen zur Auslagerung von Staatsaufgaben.
- So werden wesentliche Teile der Infrastruktur (ÖV-Fonds) versteckt und intransparent finanziert und dem jährlichen Budgetierungsprozess entzogen.
- Hier gibt es dringenden Handlungsbedarf, um die Glaubwürdigkeit der Schuldenbremse aufrecht zu erhalten und die Finanztransparenz auf ganzer Linie zu schaffen.

Regulierungsflut als Substitut zur Ausgaben- und Schuldenbremse I

- Was immer der Staat durch eine budgetäre Aktion erreichen kann, kann er auch auf dem Weg der Regulierung erreichen.
- Man erhebt dann keine Steuern oder Lenkungsabgaben oder zahlt auch keine Subventionen, sondern man spricht Gebote und Verbote aus, die den privaten Haushalten und Unternehmen Kosten aufbürden.
- Der Anwendungsbereich erstreckt sich von der Milizarmee bis zum Glühlampenverbot oder der erzwungenen CO₂-Reduktion bis zur Vorschriften der Gebäudeisolation.

Regulierungsflut als Substitut zur Ausgaben- und Schuldenbremse II

- Bei der Energiewende treten anstelle von Lenkungsabgaben intransparente und scheinbar kostenlose (wenn nicht gar kostensparende) Regulierungen. «Energieeffizienz» ist ein ganz schlimmes Schlagwort zur Verschleierung der enormen Kosten für erzwungenen Minderverbrauch.
- Der Regulierungswiderstand ist gerade in der Schweiz deutlich geringer als der Steuerwiderstand. Die Schweiz braucht dringend eine wirksame Regulierungsbremse!
- Der schweizerische Steuervogt behandelt uns (noch) relativ gnädig, die Regulierungsbarone in der Verwaltung setzen uns aber im internationalen Vergleich massiv zu – Tendenz leider stark steigend.

Besten Dank für Ihre
Aufmerksamkeit