

Dirk Niepelt

Die Schattenseiten von Schuldenbremsen

Institutionalisierte Schuldenbremsen auf nationaler Ebene zeigen Wirkung. Zumindest legen dies die Erfahrungen in der Schweiz und Deutschland während der Zeit vor dem Corona-Schock nahe. Ein wichtiger Grund für die Wirksamkeit dürfte sein, dass sich die Schuldenbremsen auf periodisch ausgewiesene und scheinbar leicht verständliche Größen beziehen, insbesondere auf die staatliche Neuverschuldung. Was relativ einfach zu messen und kommunizieren ist, kann besser gegen den Widerstand organisierter Interessengruppen durchgesetzt werden.

AUSWEICHMANÖVER ZUR UMGEHUNG VON SCHULDENGRENZEN

Doch Einfachheit hat auch ihre Schattenseiten. Ins Gewicht fällt insbesondere, dass das übergeordnete Ziel eines soliden Staatshaushalts und des Schutzes künftiger Generationen vor Umverteilung zu ihren Lasten erheblich verengt wird: auf die Stabilisierung oder den Abbau expliziter Staatsschuldenquoten. Diese Verengung kann zu unerwünschten und kontraproduktiven Ausweichmanövern führen.

Aufnahme impliziter Schulden

Ein erstes solches Ausweichmanöver ist Ökonomen hinlänglich bekannt. Es nützt die Tatsache aus, dass explizite Staatsschulden in ihrer Wirkung weitgehend identisch zu impliziten Staatsschulden sein können, wie sie sich z.B. aus Verpflichtungen im Rahmen umlagefinanzierter Alterssicherungssysteme ergeben. Wo nur explizite Schulden ausgewiesen und kommuniziert werden, lassen sich Schuldengrenzen

durch die Aufnahme impliziter Schulden einfach aushebeln.

Verkauf des »Tafelsilbers«

Ein zweites Ausweichmanöver besteht im Verschern von Tafelsilber. Staatliches Nettovermögen – das umfassendste Soliditätsmaß – spiegelt neben expliziten und impliziten Staatsschulden auch Vermögenswerte wider. Letztere sind häufig illiquide oder aus anderen Gründen schwierig zu bewerten; in Fiskalstatistiken bleiben sie regelmäßig unerwähnt. Schuldengrenzen lassen sich daher umgehen, indem Finanzierungslücken im laufenden Haushalt durch den Verkauf von Vermögenswerten geschlossen werden. Dies schafft Anreize für den Verkauf, selbst zu unverhältnismäßig tiefen Preisen.

Bilanzkosmetik durch Anhebung der Gewinnausschüttung der SNB an Bund und Kantone

Ein drittes Ausweichmanöver schließlich ähnelt dem zweiten insofern, als staatliche Aktiva genutzt werden, um die ausgewiesene Bruttoverschuldung zu senken. Statt jedoch Aktiva zu verkaufen, kommt lediglich ein einfacher Buchungstrick zum Zug: Implizite, nicht bilanzierte Ansprüche gegenüber anderen staatlichen Stellen werden in eine explizite Form gebracht und mit Schulden verrechnet. Dadurch können Grenzen für die ausgewiesene Neuverschuldung eingehalten werden.



Prof. Dr. Dirk Niepelt

ist Direktor des Studienzentrums Gerzensee, Stiftung der Schweizerischen Nationalbank, und Professor an der Universität Bern.

Ein aktuelles Beispiel für diese dritte Strategie liefert die Schweiz. Vor dem Hintergrund des Corona-Schocks, der von Parlamentariern als restriktiv empfundenen Schuldenbremse und hoher Gewinne der Schweizerischen Nationalbank (SNB) verlangten Politiker quer durch das Parteienspektrum, die SNB möge ihre Gewinnausschüttungen an Bund und Kantone anheben. In einer neuen Vereinbarung mit dem Finanzdepartement geht die SNB teilweise auf diese Forderungen ein. Schon im laufenden Jahr werden die Gewinnausschüttungen daher im Vergleich zur Vergangenheit steigen.

Dies mag auf den ersten Blick erstaunen. Denn, ob die SNB ihre Ausschüttungen in naher Zukunft erhöht oder nicht, hat keinen nennenswerten Einfluss auf die Solvenz von Bund und Kantonen, wenn man sie ökonomisch sinnvoll misst. Schließlich fließen abgesehen von den vernachlässigbaren Dividendenzahlungen an private Aktionäre alle SNB-Gewinne früher oder später an die öffentliche Hand, und der Barwert dieser Flüsse ist weitgehend unabhängig von ihrer Terminierung: Frühere Gewinnausschüttungen führen wie auch bei einer privaten Aktiengesellschaft dazu, dass der Wert der SNB für Bund und Kantone sowie die zukünftigen Ausschüttungen sinken; zurückbehaltene Gewinne dagegen erhalten den Wert der SNB und führen zu höheren Ausschüttungen in der Zukunft.

Doch die Tatsache, dass frühere, höhere SNB-Ausschüttungen den Wert der SNB-Beteiligung schmälern

und sie daher weitgehend irrelevant für das staatliche Nettovermögen sind, kümmert viele Politiker (und ihre Wähler) angesichts einer bindenden Schuldenbremse wenig. Denn in der öffentlichen Diskussion spielt es keine Rolle, dass zukünftige Ausschüttungen einen Vermögenswert von Bund und Kantonen darstellen. Was zählt, ist allein, dass Ausschüttungen unmittelbar in die Rechnung von Bund und Kantonen eingehen und damit die ausgewiesene Neuverschuldung reduzieren.

Dies kann man positiv oder negativ sehen. Wer überzeugt ist, dass Schuldengrenzen zu eng bemessen sind und der Tagespolitik zu wenig Spielraum für wünschenswerte fiskalische Reaktionen lassen, der mag Bilanzkosmetik der einen oder anderen Form als notwendiges Übel akzeptieren. Wer hingegen Schuldengrenzen als notwendiges Mittel zur Eindämmung von Politikversagen erachtet, der dürfte das Ausweichmanöver kritischer sehen und insbesondere beim Entgegenkommen der SNB Fragezeichen setzen.

Was Schuldengrenzen aus politökonomischer Sicht besonders attraktiv erscheinen lässt – ihre vermeintliche Einfachheit und Klarheit – birgt also auch Risiken. Es führt dazu, dass Politiker und ihre Wähler die Solidität der Staatsfinanzen über Gebühr an expliziten Bruttoschulden messen. Was aber zählt, wenn es um unerwünschte Umverteilung zulasten künftiger Generationen geht, ist staatliches Nettovermögen in einer umfassenden Gesamtschau.