

Schuldenbremse

Schulden gelten im Alltagsbewusstsein als schlecht: Es müssten Zinsen dafür gezahlt werden, sie seien ein Indiz dafür, dass über die Verhältnisse gelebt wurde, schließlich sei mehr ausgegeben als eingenommen worden. So ungefähr dürften die meisten Menschen im deutschsprachigen Raum Schulden verstehen – zumindest die Schulden des Staates. Manche Politiker bestärken sie noch darin: „Wenn heute irgendwo in Österreich ein Kind auf die Welt kommt, hat das bereits 23.942 Euro Schulden. Und wenn wir nichts tun, dann hängen wir jedem Kind, das 2014 auf die Welt kommt, einen Rucksack von 31.551 Euro um. [...] Schulden fressen uns die Zukunft auf. Und wenn wir nichts dagegen unternehmen, dann steigen alleine die Zinszahlungen von 6,7 Milliarden 2009 auf 10,6 Milliarden 2014. [...] Zuerst müssen wir so viel wie möglich sparen [...]“ (Pröll 2010).

Daher scheint es folgerichtig, dass diese Schulden reduziert und deshalb die Staatsausgaben gekürzt werden sollen – hat man doch jahrelang gehört, dass die Staatsverschuldung exorbitant hoch sei. Der Vorschlag einer „Schuldenbremse“ scheint eine Lösung für das Problem zu bieten. Eine solche Vorrichtung soll dabei helfen, die Schulden einzudämmen und die öffentlichen Haushalte zu sanieren, indem gesetzliche Grenzen für die Schuldaufnahme eingeführt werden. In Deutschland wurde die „Schuldenbremse“ 2009 ins Grundgesetz aufgenommen, die Schweiz hat bereits länger solche Regelungen, und auch in Österreich nahm die Regierung im Herbst 2011 die Einführung einer entsprechenden Regel in Angriff..

Die Metapher einer „Schuldenbremse“ zeichnet das Bild einer dramatischen Lage: Gebremst werden muss, wenn ein Fahrzeug mit hoher Geschwindigkeit und/oder auf abschüssigem Terrain unterwegs ist und ein Hindernis auftaucht, das einen Unfall provozieren würde. Es stellen sich demnach mehrere Fragen: erstens die Frage, ob Schulden tatsächlich so schlimm sind; zweitens die Frage nach der Entwicklung der Staatsverschuldung; und drittens die Frage, ob eine „Schuldenbremse“ das vermeintliche Problem überhaupt lösen kann.

Gute Schulden – böse Schulden?

Um zu bewerten, ob Schulden gut oder schlecht sind, muss ein Bewertungskriterium festgelegt werden. Dieses lautet: Wenn der aus den Schulden entstehende Nutzen (Infrastruktur, Wirtschaftswachstum, sozialer Zusammenhalt ...) größer ist als die aus den Schulden entstehenden Kosten (Zinsen), macht die Aufnahme von Schulden Sinn. Umgekehrt gilt: Wenn die Kosten der Schulden den Nutzen übersteigen, sind Schulden nicht aufzunehmen. Bei der Bewertung des Nutzens sind verschiedene Überlegungen einzubeziehen:

Erstens: Gerade zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen macht die Aufnahme neuer Schulden oft Sinn. Wenn der Staat beispielsweise eine neue Schule, ein neues Krankenhaus oder neue Straßen bauen will, kann er das in der Regel nicht aus Erspartem finanzieren. Es bleiben zwei Möglichkeiten: eine Finanzierung über Schulden oder eine Privatisierung des Baus (und Finanzierung über Gebühren

oder das Rückmieten durch den Staat). Es gibt gleich mehrere Gründe, warum hier eine Schuldenfinanzierung sinnvoll ist. Erstens stehen den neuen Schulden auch neu geschaffene Vermögen in Form von Infrastruktur gegenüber. Zweitens wird die Infrastruktur über mehrere Generationen genutzt, sodass auch eine Finanzierung über mehrere Generationen gerechtfertigt ist („Pay as you use“-Prinzip).

Zweitens: Der Staat kann über eine schuldenfinanzierte Ausgabenpolitik in Abschwungphasen die Wirtschaft stützen, so geschehen bei der Wirtschaftskrise der vergangenen Jahre. Dadurch werden weitere Abstürze und volkswirtschaftliche Kosten (Arbeitslosigkeit) vermieden oder gedämpft. Wenn der Staat in einer Wirtschaftskrise allerdings zu sparen versucht, wird er die Krise verschärfen, weil durch Ausgabenkürzungen ein weiterer Nachfrageausfall erzeugt wird, der Unternehmen Absatzprobleme bringt und die Arbeitslosigkeit erhöht.

Diese Überlegungen sind den meisten Menschen durchaus geläufig: Viele verschulden sich für den Bau eines Hauses oder den Kauf eines Autos. Auch Unternehmen verschulden sich regelmäßig, da nur so größere Investitionen zu finanzieren sind. Hier würde niemand die Schulden per se ablehnen – das scheint nur für den Staat zu gelten. Damit wird jedoch auch die Ideologie deutlich, die hinter der Forderung nach Nullverschuldung steht. Im Kern geht es darum, den Staat auszuhungern (Einnahmensenkungen durch Steuersenkungen und ein Schuldenverbot führen zwangsläufig zu Ausgabenkürzungen) und so den Boden für Leistungsabbau und Privatisierungen zu ebnet.

Entwicklung der Staatsverschuldung

Schulden wachsen, wenn die Einnahmen des Staates dauerhaft geringer sind als die Ausgaben. Es kann demnach zwei Gründe für die Staatsverschuldung geben: Der Staat lebt „über seine Verhältnisse“, es werden also Ausgaben getätigt, die entweder nicht notwendig sind oder die sich eine Volkswirtschaft beim gegebenen Entwicklungsstand nicht leisten kann. Oder die Einnahmen (insbesondere in Form von Steuern) sind für die gesellschaftlich notwendigen und/oder wünschenswerten Ausgaben zu gering.

In Österreich sind sowohl die Staatsausgaben als auch die Staatseinnahmen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) zurückgegangen: Im Jahr 2000 lagen die Einnahmen bei 50,3 Prozent des BIP, die Ausgaben bei 52,2 Prozent. Im letzten Vorkrisenjahr 2008 lagen die Einnahmen bei 48,3 Prozent des BIP, die Ausgaben bei 49,3 Prozent (Statistik Austria 2011). Dieser starke Rückgang der Ausgaben macht deutlich, dass von „über die Verhältnisse gelebt“ haben nicht die Rede sein kann.

Betrachtet man den österreichischen Schuldenstand in Relation zum Bruttoinlandsprodukt im vergangenen Jahrzehnt, war dieser bis zum Vorkrisenjahr 2007 relativ stabil. Im Jahr 2000 betrug die Staatsschulden in Relation zum Bruttoinlandsprodukt 66,5 Prozent. Im letzten Vorkrisenjahr 2007 hatte sich der Schuldenstand erheblich auf 60,7 Prozent des BIP reduziert. Erst in der Krise gab es einen starken, aber erklärbaren Anstieg auf 72,3 Prozent im Jahr 2010.

Von 2000 bis 2007 konnte der Schuldenstand demnach um 5,8 Prozentpunkte des BIP reduziert werden. Erst durch die notwendigen Interventionen während der Wirtschaftskrise (Bankenrettung, Konjunkturprogramme) stieg der Schuldenstand wieder. Besonders interessant ist, dass der Schuldenstand trotz verschiedener Steuersenkungen weiter gesunken ist – ohne diese hätte das Defizit noch schneller zurückgeführt werden können, oder das Geld hätte für Staatsaufgaben aufgewendet werden können. 2005 wurde der Körperschaftssteuersatz von 34 auf 25 Prozent gesenkt, auch der Tarif der Einkommensteuer wurde leicht gesenkt. Zudem verzichtet Österreich weitgehend auf die Besteuerung von Vermögen und Erbschaften. Daran wird deutlich: Einnahmenseitig ließe sich – den politischen Willen vorausgesetzt – einiges machen.

Es lässt sich also sagen: Der Schuldenstand in Österreich ist bei normalen wirtschaftlichen Entwicklungen keine volkswirtschaftliche Bedrohung. Dennoch sollte er unter anderem wegen der negativen Verteilungswirkung der Zinsausgaben zurückgefahren werden, indem steigende Steuereinnahmen im Zuge wirtschaftlicher Aufschwünge nicht wieder für Steuersenkungen genutzt werden, sondern auch für die Rückführung der Staatsverschuldung.

Die „Schuldenbremse“ als Lösung?

Die „Schuldenbremse“ wird gerne mit einem Mehr an Generationengerechtigkeit begründet. Die These ist: Durch die Verschuldung vererbt die heutige Generation ihre Schulden an die kommende. Allerdings vererbt eine Generation an die nächste nicht nur die Schulden, sondern auch die Forderungen. Die Frage der Staatsverschuldung kann schon logisch keine Frage der Generationengerechtigkeit sein, da immer Forderungen und Schulden zugleich vererbt werden. Vielmehr ist die Frage der Staatsverschuldung eine Frage danach, wer zu wenig zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben über Steuern herangezogen wird – also eine Frage zwischen Arm und Reich, nicht zwischen Alt und Jung (Himpele 2011). Zudem sind für die Jugend von heute die Chancen ihrer Eltern (z. B. Erwerbsbeteiligung, soziale Absicherung) und ausreichende Bildungsfinanzierung wesentlich relevanter als eine marginal niedrigere Zinsbelastung.

Die „Schuldenbremse“ in Deutschland funktioniert wie folgt: Bei den Staatsschulden sollen „konjunkturelle“ Verschuldung (also Kredite, die der Staat zur Finanzierung von Konjunkturprogrammen und als Ersatz für konjunkturbedingtes kurzfristiges Sinken der Steuereinnahmen aufnimmt) und „strukturelle“ Verschuldung (also Kredite, die für alle anderen Ausgaben des Staates aufgenommen werden) unterschieden werden. Die Länder dürfen ab 2020 keine strukturellen Schulden mehr machen, der Bund ab 2016 maximal 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Konjunkturelle Schulden dürfen nur bei einem wirtschaftlichen Abschwung gemacht werden – bei einem Aufschwung müssen sie zurückbezahlt werden. In der Praxis ist aber kaum zu unterscheiden, was konjunkturelle und was strukturelle Schulden sind.

Die geforderte Nullverschuldung für „strukturelle“ Zwecke in den Ländern ist dabei das größte Problem: Wie finanzieren diese künftig eine Hochschule? Dass Länder das Geld vorher ansparen,

kann als unwahrscheinlich gelten. Wahrscheinlicher sind Einsparungen oder Lösungen über Public-Private-Partnership-Modelle. Die „Schuldenbremse“ bremst daher nicht die Schulden, sondern die Entwicklung der staatlichen Infrastruktur.

Die „Schuldenbremse“ in Deutschland bevorzugt Ausgabenkürzungen (die fast nur im Sozial- und Bildungsbereich möglich sind, weil dort mit einem Federstrich Leistungen für viele gekürzt werden können, die in Summe hohe Beträge ergeben) gegenüber Einnahmenerhöhungen – die Debatte in Österreich läuft ähnlich.

Dabei gäbe es durchaus andere Ansätze als die in Österreich diskutierten und in Deutschland realisierten. Der Schweizer Kanton St. Gallen beispielsweise hat eine Regelung, die Schulden nur im Umfang von drei Prozent der regulären Steuereinnahmen zulässt. Aber: Steuern dürfen erst gesenkt werden, wenn der Kanton Rücklagen in Höhe von 21 Prozent der regulären Steuereinnahmen gebildet hat (Kirchgässner 2010: 8). Damit wird anerkannt, dass die Staatseinnahmen ebenso zentral für die Frage der Verschuldung sind wie die Ausgaben.

Der Staat ist darauf angewiesen, Infrastrukturprojekte schuldenfinanziert bauen zu können. Wenn heute keine Schulen, Hochschulen, Krankenhäuser, Straßen usw. mehr gebaut bzw. saniert werden, leidet darunter vor allem die junge Generation (und zwar mehr als unter den „vererbten“ Schulden). Eine „Schuldenbremse“ kann sich so schnell zu einer Zukunftsbremse entwickeln.

Klemens Himpele

Literatur

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2008): Memorandum 2008. Neuverteilung von Einkommen, Arbeit und Macht. Alternativen zur Bedienung der Oberschicht. Köln: PapyRossa.

Himpele, Klemens (2011): Volksabstimmung in Hessen – Nein zur Schuldenbremse! In:

<http://www.nachdenkseiten.de/?p=8582> [Stand 10/2011].

Kirchgässner, Gebhard (2010): Institutionelle Möglichkeiten zur Begrenzung der Staatsverschuldung in föderalen Staaten. SCALA Policy Paper Nr. 1/2010. St. Gallen.

Pröll, Josef (2010): Pröll: Schulden fressen unsere Zukunft auf – alle sind gefordert. Presseaussendung des ÖVP-Parlamentsklubs, 22.4.2010.

Statistik Austria (2011): Einnahmen und Ausgaben des Staates, Jahresdaten [Stand 31.3.2011]