

Wenn der Schuldenabbau ärmer macht

Ein Unternehmen ohne Schulden ist ein Kuriosum. Ein Staat ohne Schulden gilt vielen als erstrebenswertes Ideal. Für ein Unternehmen gilt: Wenn der erwartete Ertrag einer Investition größer ist als der Zins für Fremdkapital, dann mehren schuldenfinanzierte Investitionen den Unternehmenswert. Für den Staat sollte Ähnliches gelten, fordert der Internationale Währungsfonds in seinem im Oktober veröffentlichten Fiscal Monitor.

Maastricht-Kriterien und Schuldenbremsen, an denen die Haushaltspolitik in Europa ausgerichtet wird, zielen aber darauf ab, öffentliche Defizite und Schulden zu begrenzen und abzubauen, unabhängig davon, was damit finanziert wird. "Die Konzentration auf Schulden ignoriert große Teile der Regierungsaktivität und leistet illusorischen Fiskalpraktiken Vorschub", beklagt der Fonds. So könne man zwar durch Verzicht auf Instandhaltung der Infrastruktur das Defizit senken. Aber man vermindere dadurch auch das öffentliche Vermögen, oft sogar überproportional. Zudem gebe es einen übertriebenen Anreiz, öffentliches Vermögen zu verkaufen:

"Privatisierungen erhöhen die Einnahmen und senken das Defizit, aber sie reduzieren auch die staatlichen Vermögenswerte."

Viele Wohnungen in Staatsbesitz wurden aus solchen schuldenkosmetischen Gründen verkauft, was heute den Handlungsspielraum in der Wohnungspolitik einschränkt. Umgekehrt wird eine staatliche Bodenvorratspolitik, die ein ausreichendes Flächenangebot für Gewerbe und Wohnungsneubau sicherstellt, schwierig, wenn eine Schuldenbremse die Finanzierung auf Kredit verhindert.

Mit dieser Veröffentlichung gibt der Währungsfonds Ökonomen argumentativen Rückenwind, die fordern, staatliche Investitionen bei der Defizitberechnung auszunehmen, im Sinne der sogenannten Goldenen Regel, wonach investive Ausgaben des Staates durch Schuldenaufnahme finanziert werden können, während alle übrigen Ausgaben durch laufende Einnahmen zu decken sind. Unter deutschen Ökonomen ist das heute eine Minderheitenposition. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung trat zuletzt 2008 für die Goldene Regel ein. Die fünf Weisen argumentierten damals, dass die Konsolidierungsbemühungen den Staat dazu verleitet hätten, "von der Substanz zu leben", also die Infrastrukturinvestitionen unter die Abschreibungen fallen zu lassen. Seither stützt der Sachverständigenrat jedoch die Schulden- und Defizitregeln in der vom IWF kritisierten, heutigen Form.

Zu den Kritikern der allein auf Schulden und Defizite fixierten Debatten und Regeln gehören die Gewerkschaften und diesen nahestehende Ökonomen. Georg Feigl von der Arbeitskammer Wien, veröffentlichte ganz im Sinne des Währungsfonds einen Aufsatz mit dem Titel "Öffentliche Vermögen - Abseits der Schuldenparanoia". Darin kommt er zu dem Ergebnis, dass das öffentliche Vermögen in Form von Schulen, Krankenhäusern, Verkehrswegen, öffentlichen Transportmitteln, Grundstücken, Seen, Wäldern, Kunst und vielem mehr in Österreich und anderen Ländern die Schulden um viele Milliarden übertreffe.

Wenn es allerdings um die wichtigen Details der Rechnung geht, ist es mit der ungewöhnlichen Harmonie zwischen linken europäischen Ökonomen und Internationalem Währungsfonds schnell vorbei. So kommt der IWF zu dem Ergebnis, dass die Vermögensbilanz von Österreich negativ ist. Dasselbe gilt für insgesamt elf der

31 untersuchten Länder, darunter Deutschland, Großbritannien und Frankreich.

Die Hauptunterschiede: Der IWF rechnet zu den Schulden der öffentlichen Hand auch aufgelaufene Pensionsverpflichtungen für öffentliche Bedienstete. Auf der Vermögensseite berücksichtigt er den Wert von unbebauten Grundstücken nicht und von bebauten nur den Gebäudewert. Als Grund gibt er fehlende Daten an.

Auch wenn der IWF betont, dass das Ziel des Staatshandelns nicht darin besteht, das Nettovermögen zu maximieren, sondern seinen Bürgern Güter und vor allem Dienstleistungen bereitzustellen, ist die Botschaft seines Berichts doch, dass ein negatives Nettovermögen ein Problem ist. Da das Verscherbeln von Tafelsilber und der Verzicht auf Investitionen als Gegenmaßnahmen ausscheiden, wenn die Vermögensrechnung zugrunde gelegt wird, drängt sich die Kürzung von Transferausgaben und von sogenannten konsumtiven Ausgaben auf. Als "konsumtiv" gilt alles, was für die laufende Produktion von staatlichen Leistungen aufgewendet wird.

Hier endet denn auch die Harmonie zwischen IWF-Ökonomen auf der einen und linken beziehungsweise keynesianischen Ökonomen auf der anderen Seite. Letztere sparen nicht mit Kritik an der IWF-Analyse. John Weeks vom Progressive Economy Forum etwa geißelte ein "langfristiges ideologisches Projekt des IWF, Staatsfinanzen so zu behandeln wie die von kommerziellen Unternehmen".

Die für die Umsetzung einer Goldenen Regel erforderlichen Bewertungen von produziertem Staatsvermögen sind relativ unproblematisch. Der Fonds nutzt dafür das übliche Vorgehen: Straßen, Gebäude und Ähnliches werden mit den Herstellungskosten bewertet. Der Verschleiß wird durch eine Abschreibungsrate berücksichtigt.

Sehr viel mehr Bewertungs- und Entscheidungsspielraum gibt es dabei, welche finanziellen Verpflichtungen und welche Vermögenswerte berücksichtigt werden und wie deren Wert berechnet wird. Der Fonds betont, dass der Zinsfuß, mit dem künftige Ein- und Auszahlungen auf einen Gegenwartswert verdichtet werden, das Ergebnis stark prägt.

Pensionsverpflichtungen für Staatsbedienstete zählt der IWF zu den Verbindlichkeiten, mit dem Argument, diese stünden fest - anders als zum Beispiel Rentenzahlungen im privaten Bereich. Als Abzinsungsfaktor werden die drei Prozent verwendet, die auch das Statistische Bundesamt für eine ähnliche Rechnung gebraucht. Das Statistikamt betont dabei allerdings, dass die Höhe der Pensionen sich ändern könne und in der Vergangenheit auch immer wieder geändert habe. Das steht im Widerspruch zur Begründung des IWF für die Berücksichtigung der Pensionsverpflichtungen. Ließe man sie weg, oder berücksichtigte man einen Schätzwert für staatlichen Grundbesitz, so würde der Befund eines negativen Nettovermögens seltener.

Vergrößert werden die Bewertungsspielräume noch dadurch, dass der Fonds für künftige Einnahmen und Ausgaben zum Teil unterschiedliche Abzinsungsfaktoren benutzt. Dadurch, dass der Abzinsungsfaktor für die Pensionsverpflichtungen niedriger ist als etwa der von künftigen Rohstoffeinnahmen, wird das Nettovermögen gedrückt.

Unabhängig von solchen Bewertungsspielräumen und Abgrenzungsproblemen darf man die Analogie von Unternehmensbilanzen und staatlicher Vermögensbilanz aus grundsätzlichen Erwägungen nicht zu weit treiben.

Der IWF räumt ein, dass er "den größten Vermögenswert der Regierungen" nicht berücksichtigt, nämlich die Hoheitsgewalt, Steuern einzutreiben. Sie unterscheidet den Staat grundlegend von Unternehmen, die sich im Wettbewerb behaupten müssen. Ein Unternehmen hat ein existenzielles Problem mit einem negativen Nettovermögen, für den Staat bedeutet es, dass er später vielleicht die Steuern erhöhen oder die Ausgaben senken muss.