

Solide Staatsfinanzen in Liechtenstein und der Schweiz während der Corona-Krise: Prof. Dr. Christoph Schaltegger im Interview

Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger ist u.a. Inhaber des Lehrstuhls für Politische Ökonomie an der Universität Luzern und Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft und Finanzrecht der Universität St. Gallen.

Welche wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise erwartest Du derzeit für die Schweiz? Als Basisszenario für Konjunktur und Staatsfinanzen?

Im Moment spricht alles dafür, dass wir mit einer schweren Rezession rechnen müssen. Das geht mit stark steigenden Arbeitslosenzahlen einher und belastet damit die Staatsfinanzen nicht nur durch einen Rückgang der Steuereinnahmen, sondern auch durch stark ansteigende Ausgaben aufgrund der staatlichen Stützungsmaßnahmen. Sollten wir tatsächlich von einem Einbruch der Wirtschaftsleistung von 7% getroffen werden, wovon das Staatssekretariat für Wirtschaft im Moment ausgeht, müssen wir im laufenden Fiskaljahr alleine beim Bund von einem negativen Finanzierungsergebnis von etwa 40 Mrd. CHF ausgehen. Die Unsicherheit ist zurzeit zwar sehr gross, dennoch geht es um enorme Summen und das ist historisch doch sehr aussergewöhnlich.

In einem [Interview](#) hast Du gesagt, dass in einer Notsituation „dem Bund die Führungsrolle zukommt“, auch was die finanzielle Unterstützung von Unternehmen angeht. Das hat mich etwas überrascht, weil ich Dich als Dezentralisten und Freund des fiskalischen Wettbewerbs kenne. Was ist Dein Argument?

Mit meiner Aussage habe ich die nun geltende Rechtslage beschrieben. Mit dem Notstandsregime hat der Bundesrat den schweizerischen Föderalismus vom „bottom-up“-Ansatz zum „top-down“-Verwaltungsföderalismus umgekehrt. Neu kommt also dem Bund die Führungsrolle zu. Im Falle der kurzfristigen Unterstützung der Unternehmen durch Bürgschaften des Bundes über das Bankensystem hat das aus meiner Sicht gut geklappt. Trotzdem halte ich die Führungsrolle des Bundes durchaus auch für problematisch. Ich kann Dich also in dieser Beziehung bestätigen: Ich hatte mich am 18. April in der „[Finanz und Wirtschaft](#)“ entsprechend geäussert: „Während die Einheitsstrategie des Lockdown in einer Ausnahmesituation oft populär ist, führt sie längerfristig zu einem Kollateralschaden für die Gesellschaft. Es ist in einer Pandemie zwar durchaus angezeigt, dass der Bund koordinierend und in seinen Kompetenzbereichen Führung übernimmt. Aber es ist mindestens so wichtig, zu erkennen, dass die Kantone mehr als nur Vollzugsbehörden des Bundes sein sollten. Gezielte und auf solider empirischer Evidenz basierende Politik bietet in einem föderalistischen Land nämlich die beste Voraussetzung, den Fortgang der Krise adäquat und mit weniger Schäden zu meistern.« Leider muss man feststellen, dass die kantonalen Regierungen wenig Initiative zeigen, die Verantwortung zurückzugewinnen. Und dies obwohl die Gesundheitspolitik eigentlich eine historische Kerndomäne der Kantone ist.

Die einen in der Schweiz fordern nun Steuererhöhungen bzw. Vermögensabgaben, um die Kosten zu tragen. Die anderen fordern Steuererleichterungen, um die Wirtschaft zu stützen. Was wäre zu empfehlen?

Im Moment hat man kurzfristig getan, was getan werden kann. Die aktuellen Massnahmen des Bundesrats zielen aus meiner Sicht in die richtige Richtung: Neben einer sinnvollen Ausweitung der Kurzarbeit und Zahlungsaufschüben bei Steuern und Abgaben, stellt er notleidenden Unternehmen Überbrückungskredite zur Verfügung. Sie sollen dadurch über ihre Hausbank schnell und unkompliziert Kredite in einer Maximalhöhe von 10 Prozent ihres Umsatzes oder von höchstens 20

Millionen Franken erhalten. Die Banken sollen bis eine halbe Million sofort auszahlen, wofür der Bund voll bürgen will. Darüber hinaus gehende Beträge will der Bund zu 85 Prozent garantieren. Der Bundesrat rechnet damit, dass über dieses Gefäss Überbrückungskredite von bis zu 20 Milliarden Franken vom Bund garantiert werden können.

Für mich ist allerdings klar: selbst der widerstandsfähigste Staat ist mittel- und langfristig nicht auf einen totalen Stillstand ausgerichtet. Während der Staat und seine Finanzpolitik kurzfristig die Nachfrangelücke mit Liquidität überbrücken kann, droht bei einem längerfristigen Ausfall der volkswirtschaftlichen Produktion viel Gravierenderes: eine Angebotskrise. Die Solvenzkrise ist ein Szenario, das sich schnell dramatisch zuspitzen kann. Die historische Erfahrung zeigt, dass die steigende Zahl an Insolvenzen in kurzer Zeit Verstaatlichungen sowie Preis- und Mengenregulierungen nach sich ziehen. Das Resultat ist dann eine Mangelwirtschaft mit politisch gesteuerter Rationierung. Die Folge einer solchen Systemkrise würde nicht nur unser Wirtschaftsleben auf den Kopf stellen. Auch die Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit – und damit auch auf die Gesundheit und das Wohlergehen der Bevölkerung – sind kaum zu unterschätzen. Dies gilt es unter allen Umständen zu verhindern. Denn in dieser Situation kann kein noch so grosses Hilfspaket mehr helfen. Ein Leben «mit» dem Virus ist dabei das Ziel. Denn eines ist klar: Finden wir keinen schnellen Weg, den Stillstand aufzuheben, ohne dass wir die Bekämpfung der Epidemie vernachlässigen, drohen nicht nur der Wirtschaft, sondern auch unserer freiheitlichen Gesellschaft ungeahnte Konsequenzen.

Du warst ja einer der Architekten der „Schuldenbremse“ in der Schweiz. Diese hat sich ja in den letzten Jahren durchaus bewährt. Wird es möglich sein, die Bremse nach der Krise wieder wie gewohnt greifen zu lassen, oder sprechen da polit-ökonomische Gründe dagegen?

Man muss sehen, dass wir uns im Moment immer noch im Rahmen der Schuldenbremse bewegen. Wir haben ein durch das Parlament bewilligtes Budget für 2020. Der Bundeshaushalt wird durch die Corona-Krise dieses Jahr aber gleich doppelt belastet: Er tätigt Mehrausgaben, verzeichnet aber gleichzeitig deutlich tiefere Steuereinnahmen. Wurde im Budget noch mit einem ordentlichen Finanzierungsüberschuss von 589 Millionen gerechnet, dürfte am Ende des Jahres ein milliardenschweres Defizit anfallen. Das ist aufgrund der Flexibilität der Schuldenbremse an sich noch kein Problem. Die für die Ausgaben massgebenden ordentlichen Einnahmen werden mit einem Konjunkturfaktor korrigiert. Damit erlaubt die Regel bei Unterauslastung der Gesamtwirtschaft ein Defizit in der Finanzierungsrechnung – das wird dieses Jahr der Fall sein. Der Konjunkturfaktor wird entsprechend um den Wirtschaftseinbruch erhöht und das zulässige Ausgabenmaximum wird in etwa gleichhoch sein wie budgetiert. Zudem kann in ausserordentlichen Situationen der Ausgabenplafond der Ausgabenregel mit einem qualifizierten Mehr beider Räte erhöht werden. Kaum jemand wird bezweifeln, dass die Corona-Krise aussergewöhnlich und vom Bund nicht steuerbar ist. Dies gibt dem Bund das Recht, die Ausgaben zur Bekämpfung der Krise als ausserordentlich einzustufen. Diese Krisenausgaben müssten dann erst innerhalb der folgenden sechs Jahre über den ordentlichen Haushalt kompensiert werden. Und sollte sich dennoch ein Fehlbetrag ergeben, wird dieser dem Ausgleichskonto belastet. Dieses ist im Moment gut gefüllt, und auch ein absehbar negativer Saldo wird für das Jahr 2020 keinen Spardruck auslösen. Wichtig scheint mir daher: die Schuldenbremse ist in Krisenzeiten flexibel genug. Nutzen wir diese Flexibilität und bleiben wir im Rahmen der Schuldenbremse, damit wir auch in Zukunft auf solide Staatsfinanzen bauen können.

Schauen wir uns nun die Situation in Europa, besonders in der Eurozone, an. Die EZB hat im März im Kampf gegen die Corona-Folgen ein neues, 750 Milliarden Euro schweres Programm zum Kauf von Anleihen aufgelegt. Besonders stark kaufen die Notenbanker Papiere aus Italien. Dadurch dürften auch die finanziellen Risiken in der Bilanz der EZB steigen, für die in letzter Konsequenz wiederum alle Eurostaaten gemeinschaftlich haften. Kann das auf Dauer gut gehen?

Italien war schon vor dem Coronavirus das am zweithöchsten verschuldete Land Europas. Es hat die eigene Wirtschaft früher heruntergefahren als die anderen Eurostaaten und wird ausgerechnet im wirtschaftlichen Herz des Landes am stärksten getroffen, dem Norden. Man braucht nicht viel Phantasie um sich auszumalen, wie viel Zinsen Italien für seine Staatsanleihen zahlen müsste, wenn die Europäische Zentralbank sie nicht kaufen würde. Durch die Intervention der EZB sind entsprechend nicht nur die Renditen deutscher Bundesanleihen zurückgegangen, sondern auch die Zinsdifferenzen zu den Staatsanleihen aus Italien. Das ist in der Krise vielleicht vertretbar, obwohl ich meine Bedenken habe. Denn damit wird ein zentraler Marktmechanismus, nämlich dass Zinsen das Risiko abbilden, ausser Kraft gesetzt. Anleger werden riskante Wertpapiere kaufen, deren Zinssatz Sicherheit suggeriert. Das führt auf Dauer fast unweigerlich zu einer Verschuldungslawine in den südeuropäischen Ländern. Aber auch aus anderen ökonomischen Gründen ist das Vorgehen auf Dauer problematisch. Zwar kauft die EZB Anleihen nur am Sekundärmarkt, also von den Banken. Ökonomisch läuft dies aber auf die Staatsfinanzierung mit der Notenpresse hinaus. Kaufen die Banken mit dem frisch geschöpften Geld der Zentralbank neue Staatsanleihen, fliesst das Geld an den Staat, der damit seine Haushaltsdefizite finanziert. Problematisch ist zudem, dass die Anleihekäufe die Ausfallrisiken zwischen einzelnen Ländern umverteilen und letztlich eine Gemeinschaftshaftung erzeugen. Das sind für das Funktionieren des Euro-Raums keine guten Aussichten.

Es ist weitgehend unbestritten, dass gerade Italien geholfen werden muss. Nur: wie? Was wäre für Italien, aber auch die Stabilität der Eurozone insgesamt das beste Instrument? Sogenannte gemeinsam ausgegebene „Corona-Bonds“? Ein gesondertes ESM-Programm (das dann auch OMT für Italien rechtfertigen würde)? Oder ein aufgelegter „Corona-Hilfsfonds“ für Transfers, nicht Kredite?

Corona-Bonds stützen in erster Linie nicht Italien, sondern die europäischen Banken, die besonders viele italienische Staatspapiere halten. Das grösste Problem besteht darin, dass Corona-Bonds einerseits den vorher beschriebenen Zinsmechanismus endgültig ausser Kraft setzen und andererseits zu höheren Finanzierungskosten und noch enormeren Haftungsrisiken für die finanzpolitisch soliden Länder führen. Ein Fonds aus dem EU-Haushalt ist im Gegensatz dazu zwar denkbar, aber dann müssen sich die Europäer einigen, wer das Geld bezahlt und wer es erhält. Das kann man am Ende nur einstimmig entscheiden. Da wären endlose Diskussionen vorprogrammiert. Wir wissen heute im Übrigen noch gar nicht, welche Länder das denn sein werden, weil die ökonomische Krise erst ganz am Anfang ist. Aus meiner Sicht ist die Hilfe über den Europäischen Rettungsschirm ESM daher zielführender. Der begibt Anleihen, um sich zu refinanzieren. Auch hier gibt es eine gemeinsame Haftung, im Unterschied zu den Corona-Bonds haften die 19 Euro-Staaten aber nur bis zu einer bestimmten Obergrenze. Das Beispiel Irland, das 2010 auch in der Krise war, zeigt dass der ESM durchaus erfolgreich sein kann. Die Iren haben kurzfristig Geld vom Rettungsschirm ESM erhalten und damit Zeit gewonnen, um Reformen vorzunehmen. Das gleiche sollte Italien vornehmen: Reformen sind dringend notwendig. Aus meiner Sicht sind nämlich nicht die neuen, krisenbedingten Schulden das grösste Problem, sondern die hohen Altschulden, die zu finanzieren sind sowie der dysfunktionale Arbeitsmarkt.

Nun zu Liechtenstein. Hier ist die Situation fiskalpolitisch ja nun wirklich eine ganz andere als in Italien, aber selbst in der Schweiz. Das Land hat keine Schulden, sondern noch recht hohe Reserven. Gleichzeitig ist das Fürstentum ein Musterbeispiel für die „kleine, offene Volkswirtschaft“ unserer Lehrbücher – eingebunden in den EWR, aber auch per Währungsunion sehr eng an die Schweiz gebunden. Welche Auswirkungen können sich aus den Entwicklungen in Europa für das Land ergeben?

Liechtenstein steht finanzpolitisch sehr solide da. Die aktuelle Krise wird dem Land zunächst nicht viel anhaben können, denn die Resilienz des Staatshaushalts ist bewundernswert solide. Mittelfristig

drohen für eine kleine, offene Volkswirtschaft wie Liechtenstein allerdings die grössten Gefahren von den Renationalisierungen und Marktabschottungen. Es ist aktuell noch etwas spekulativ, wie sich die Dinge entwickeln werden. Letztlich sind das politische Fragen, die so oder anders entschieden werden können. Was uns allerdings Sorge bereiten sollte: Marktabschottungen, Industriepolitik und Neo-Dirigismus waren bereits vor der Krise salonfähig geworden. Insbesondere auch in Ländern und Organisationen, die traditionell eher marktnah und freihändlerisch orientiert waren. Es ist gut möglich, dass diese Tendenz mit der Krise nun grossen Aufwind erhält. Die ersten Leidtragenden wären kleine, offene Volkswirtschaften wie Liechtenstein.

Ganz grundsätzlich: welche Faktoren erklären empirisch die relativ soliden Staatsfinanzen in der Schweiz und in Liechtenstein? Sind relativ kleine Länder eher geneigt bzw. genötigt, ihre Schulden im Griff zu haben?

Grosse Länder haben einen ökonomisch natürlichen Vorteil: ihr grosser Binnenmarkt erlaubt die Nutzung von Skaleneffekten und bietet damit erfolgreichen Firmen Kostenvorteile, die kleine Länder nicht bieten können. Kleine Länder sind daher stärkerem Wettbewerbsdruck ausgesetzt, durch andere Standortfaktoren attraktiv zu sein. Es ist interessant, dass kleine Länder in der Regel steuerlich attraktiver aufgestellt sind als die Grossen. Sie kompensieren damit ihren ökonomisch natürlichen Nachteil. Wieso ist das so? Der Wettbewerbsdruck scheint politisch einiges zu verändern. Viele kleine Länder haben ein Set an institutionellen Rahmenbedingungen geschaffen, das sie pragmatisch und anpassungsfähig macht und gegen die grossen politischen Ideologien immunisiert. Direkte Volksrechte, Dezentralisierung und andere Institutionen sind Ausdruck dieses gelebten Pragmatismus.

Zum Schluss: viele sagten ja schon zu Zeiten der Banken- und Schuldenkrise, dies sei nicht die Zeit für „Ordnungspolitik“ und die Grundsätze etwa der „Freiburger Schule“ seien schlicht nicht mehr aktuell und relevant. Auch jetzt heisst es wieder gelegentlich: „Not kennt kein Gebot“ oder „Keynes statt Eucken“. Muss Ordnungspolitik in der Krise einfach einmal pausieren oder wird sie gerade dann gebraucht?

Die Antwort ist aus meiner Sicht offensichtlich: Schauen sie sich Länder an, welche finanzpolitisch solide sind wie die Schweiz, Lichtenstein oder Deutschland. Alle diese Länder haben dank ordnungspolitisch orientierten Institutionen wie beispielsweise der Schuldenbremse nun überhaupt den nötigen Spielraum, um auf die Krise zu reagieren. Um die Widerstandsfähigkeit des Staates auch für kommende Krisen und Generationen zu erhalten und um strukturellen Problemen vorzubeugen, sollten wir wieder vermehrt einen ordnungspolitischen Kompass zur Hand nehmen. Weniger Detail-Steuerung, weniger Dirigismus – mehr Grundsatzorientierung und mehr Vertrauen auf die Marktkräfte.