

# Schuldenbremse: nachhaltig erfolgreich

## dossierpolitik

11. September 2012 Nummer 18

**Finanzpolitik** Die Schuldenbremse wird 2013 zehn Jahre alt. Sie ist das wichtigste Instrument der Finanzpolitik des Bundes: Dank ihr konnte der Bundeshaushalt erfolgreich konsolidiert werden, und sie ist populär über die Landesgrenzen hinaus. Transparent, verbindlich und trotzdem flexibel weist die Schuldenbremse Eigenschaften auf, die für eine regelgebundene Finanzpolitik zentral sind. Im Ausland wird sie als Modell für ähnliche Sicherungsmechanismen gehandelt. In der Schweiz aber wird sie teilweise kritisiert, obwohl sie sich nicht nur in der Hochkonjunktur, sondern auch in der Krise bewährt hat. Forderungen für Anpassungen stellen den weiteren Schuldenabbau infrage. Zum Teil werden explizit der Ausstieg aus der heutigen Stabilitätspolitik und neue Schulden verlangt. Dieses dossierpolitik stellt bisherige Resultate und Erfahrungen mit der Schuldenbremse dar und diskutiert die Kritik. Ein zweites ergänzendes dossierpolitik hat die Ausweitung der Schuldenbremse auf die Sozialversicherungen zum Thema.

### Position economieuisse

- ▶ Die Schuldenbremse ist erfolgreich. Sie hat sich bewährt und braucht nicht angepasst zu werden.
- ▶ Änderungen verkomplizieren die Schuldenbremse und setzen sie politischem Einfluss aus. Die Schuldenbremse würde geschwächt.
- ▶ Ausnahmen für Investitionen sind unnötig. Sie stellen die Schuldenbremse grundsätzlich infrage. Anstelle von neuen Schulden, die den Haushalt gefährden, sind Massnahmen gegen das starke Wachstum der laufenden Ausgaben im Sozial- und Gesundheitsbereich erforderlich.
- ▶ Überschüsse müssen auch in Zukunft für den Schuldenabbau verwendet werden, um dauerhaft neue Handlungs- und Gestaltungsspielräume zu schaffen. Tiefere Schulden sind die nachhaltigere Politik als höhere Ausgaben.



## Schuldenbremse: nachhaltig erfolgreich

► Fiskalregeln sind institutionelle Mechanismen zur Stärkung der finanzpolitischen Glaubwürdigkeit und Disziplin (IMF 2009).

► Nur wenige Vorlagen erhielten bisher eine so starke Zustimmung wie die Schuldenbremse mit fast 85 Prozent.

### 1. Die Schuldenbremse: Wie sie funktioniert

Bereits 1959 wurde ein Artikel in die Bundesverfassung aufgenommen, der vorsah, dass Fehlbeträge des Bundes unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage abzubauen sind. Die Schulden des Bundes nahmen in der Folge dennoch markant zu. Zwischen 1990 und 2005 stiegen sie von 38 auf über 130 Milliarden Franken (Grafik 1). Neben hohen wiederkehrenden Defiziten trugen namentlich auch die Ausfinanzierung öffentlicher Pensionskassen (Bund, SBB, Post) und die Sanierung und Rekapitalisierung der bundeseigenen Betriebe SBB und Ruag zum starken Schuldenwachstum bei. Aufgrund der damals herrschenden Wachstumsschwäche war zudem das Einnahmenwachstum deutlich tiefer als in den vorangegangenen Jahrzehnten. Auch im internationalen Vergleich war der Schuldenanstieg des Bundes markant.

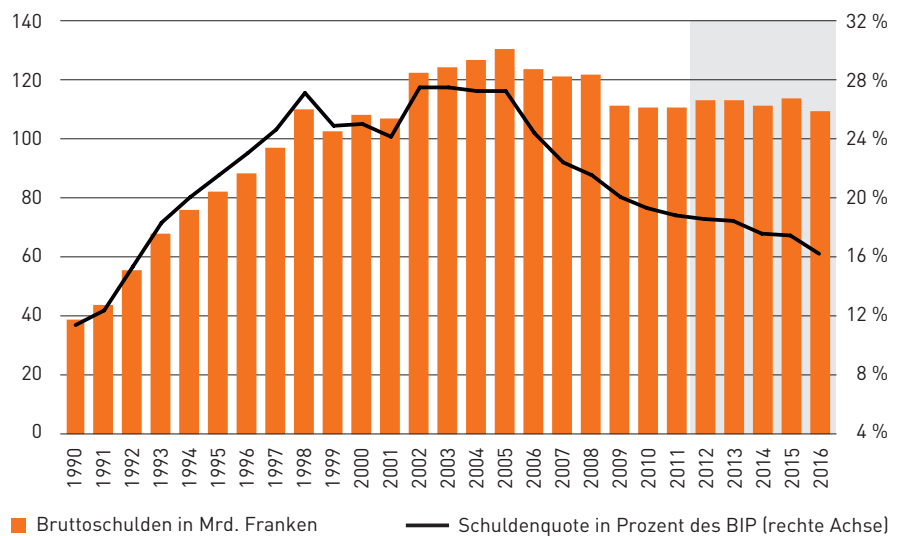
Nach einer Reihe temporärer Massnahmen zur Schuldenstabilisierung (Stabilisierungsprogramm 98, Haushaltsziel 2001) trat 2003 die sogenannte Schuldenbremse in Kraft. Volk und Kantone hatten dieses für die Haushaltsführung des Bundes heute wichtigste Instrument zuvor mit einer Zustimmungsrate von 84,7 Prozent und einer deutlichen Mehrheit in allen 26 Kantonen angenommen.

#### Grafik 1

► Nach einem Höchststand von über 130 Milliarden Franken im Jahr 2005 konnten die Schulden des Bundes bis Ende 2011 auf rund 110 Milliarden Franken reduziert werden.

### Entwicklung der Verschuldung des Bundes (1990 bis 2016)

Bruttoschulden in Milliarden Franken, Schuldenquote in Prozent des BIP



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV).

### Inhalt und Funktionsweise der Schuldenbremse

Die Schuldenbremse hat ihre Grundlage in der Bundesverfassung (Artikel 126 zur Haushaltsführung). Die Einzelheiten sind im Finanzhaushaltsgesetz (FHG) des Bundes geregelt.

#### Art. 126 Haushaltsführung

1 Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht.

2 Der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben richtet sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen.

3 Bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf kann der Höchstbetrag nach Absatz 2 angemessen erhöht werden. Über eine Erhöhung beschliesst die Bundesversammlung nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe c.

4 Überschreiten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben den Höchstbetrag nach Absatz 2 oder 3, so sind die Mehrausgaben in den Folgejahren zu kompensieren.

5 Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

Die Schuldenbremse des Bundes ist eine Ausgabenregel. Sie schreibt vor, dass über den Konjunkturzyklus die Ausgaben nicht grösser sein dürfen als die Einnahmen. Eine jährliche Obergrenze bestimmt die maximal zulässigen Ausgaben. Die Schuldenbremse berücksichtigt die Konjunktur, indem sie die für die Bemessung der Ausgaben massgebenden Einnahmen um einen Konjunkturfaktor korrigiert. Der Konjunkturfaktor ist 1 bei einer ausgeglichenen Wirtschaftslage (Ausgaben = Einnahmen). In einer wirtschaftlichen Überauslastung liegt er unter 1 (Ausgaben < Einnahmen), in einer Rezession über 1 (Ausgaben > Einnahmen). Der Konjunkturfaktor wird nach einer statistischen Methode ermittelt (Abweichung des potenziellen Bruttoinlandsprodukts vom prognostizierten realen Bruttoinlandsprodukt). Für Über- und Nichterfüllungen der Schuldenbremse wird eine Statistik, das Ausgleichskonto, geführt. Nichterfüllungen, d. h. Defizite, müssen ab einer gewissen Höhe durch Einsparungen im ordentlichen Budget abgetragen werden. Für Übererfüllungen (Überschüsse) gibt es keine Regel. Seit der vollständigen Einführung der Schuldenbremse (2006) hat der Bund in jedem Jahr einen Überschuss erzielt. Die Überschüsse werden für den Schuldenabbau verwendet.

► Mit der Schuldenbremse sollen die Schulden mittelfristig stabilisiert werden.

Das Ziel der Schuldenbremse ist die Stabilisierung der Bundesschulden. Indem über den Konjunkturzyklus die Ausgaben nicht höher sein dürfen als die Einnahmen, wird der Schuldenstand nominell stabilisiert und die Schulden wachsen nicht mehr. Bei gleich bleibendem Schuldenstand sinkt mit der Zeit die Schuldenquote, die das Verhältnis der Schulden zum Bruttoinlandsprodukt angibt.

Weil die Schuldenbremse des Bundes grundsätzlich keine dauerhafte Neuverschuldung zulässt, gilt sie als relativ streng. Eine vorübergehende Neuverschuldung aus konjunkturellen Gründen ist hingegen möglich. Sie muss aber in einer darauf folgenden Boomphase wieder abgebaut werden. Nicht erlaubt sind strukturelle Defizite, d. h. Defizite, die aus einem grundsätzlichen Ausgabenüberhang resultieren. Chronische Kreditfinanzierung der Bundesausgaben ist damit untersagt. Ähnliche Regeln im Ausland erlauben teilweise eine begrenzte Neuverschuldung. Die 2009 in Deutschland eingeführte Schuldenbremse lässt beispielsweise auf Stufe Bund ein jährliches strukturelles Defizit von 0,35 Prozent des deutschen Bruttoinlandsprodukts zu. Die Schuldenbremse des Bundes macht auch keinen Unterschied zwischen laufenden und investiven Ausgaben. Beide Ausgabenkategorien unterliegen ohne Unterschied der Schuldenbremse. Im Ausland und teilweise auch in den Kantonen sind Investitionen bis zu einem gewissen Umfang von der Schuldenbremse ausgenommen. In anderen Punkten ist die Schuldenbremse des Bundes dagegen weniger streng. So erlaubt sie auf dem Ausgleichskonto einen höheren Fehlbetrag als die ähnlich konstruierte deutsche Schuldenbremse.

Die Schuldenbremse funktioniert wie der gesamte Bundeshaushalt nach dem Jährlichkeitsprinzip. Sie gilt verbindlich für den Voranschlag (Budget), für die Nachtragskredite und die Staatsrechnung eines Haushaltsjahres. Für die auf den Voranschlag folgenden drei Finanzplanjahre ist sie nicht verbindlich. Die Eckwerte des Finanzplans werden jedoch mit den Vorgaben der Schuldenbremse abgeglichen. Auf diese Weise zeigt sich frühzeitig, ob der Bundeshaushalt mittelfristig den Vorgaben genügt, oder ob ein Handlungsbedarf besteht. Die Schuldenbremse ist dadurch in der Praxis für die gesamte Finanzplanung relevant.

► Die Schuldenbremse gilt seit Anfang 2010 auch für den ausserordentlichen Haushalt des Bundes. Zusätzliche Ausgaben in aussergewöhnlichen Situationen bleiben aber möglich.

Die Schuldenbremse gilt für den ordentlichen Haushalt und seit 2010 auch für den ausserordentlichen Haushalt. Der Bund kann unter bestimmten Bedingungen ausserordentliche Zahlungen tätigen, um auf aussergewöhnliche und nicht steuerbare Entwicklungen (z. B. Naturkatastrophen oder schwere Rezessionen) oder auf verbuchungsbedingte Zahlungsspitzen (etwa die Äufnung des Infrastrukturfonds) zu reagieren. Ausserordentliche Ausgaben können über die ordentlichen Ausgaben hinaus getätigt werden, müssen jedoch im ordentlichen Haushalt durch Einsparungen bei den Ausgaben innerhalb einer bestimmten Frist kompensiert werden. Dies legt die sogenannte Ergänzungsregel fest, die im Jahr 2009 vom Parlament beschlossen wurde. Seitdem gibt es im Bundeshaushalt keine Ausgaben mehr, die nicht unter die Schuldenbremse fallen.

Die Schuldenbremse gilt nicht für die Ausgaben spezialgesetzlicher Fonds wie den Fonds für den öffentlichen Verkehr (FinöV) oder den Infrastrukturfonds. Sie gilt auch nicht für die Sozialversicherungen des Bundes. Nur in der Arbeitslosenversicherung (ALV) besteht eine schuldenbremsähnliche Regel zur Sicherung des Haushaltsgleichgewichts. Bei der Invalidenversicherung (IV) wird eine Regel gegenwärtig im Rahmen der 6. IV-Revision diskutiert. Im Fall der Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) scheiterte eine Nachhaltigkeitsregel zusammen mit der 11. AHV-Revision im Herbst 2010.

## 2. Resultate und Erfahrungen

► Um den Bundeshaushalt ins Gleichgewicht zu bringen, waren zwei umfangreiche Entlastungsprogramme notwendig.

Die Einführung der Schuldenbremse war mit Hindernissen verbunden. Sie fiel in eine Zeit, in der der Bund mit hohen strukturellen Defiziten kämpfte. Weil die Schuldenbremse nur konjunkturelle Schwankungen ausgleicht, nicht aber eine grundsätzliche Überlastung des Haushalts, musste der Bundeshaushalt zunächst entlastet und ins Gleichgewicht gebracht werden. Diese Aufgabe hatten zwei Entlastungsprogramme, die den Haushalt ausgabenseitig um fast fünf Milliarden Franken kürzten. Als das Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben

im Jahr 2006 hergestellt war, wurde die Schuldenbremse vollständig umgesetzt. In jenem Jahr erzielte der Bund erstmals wieder einen Haushaltsüberschuss.

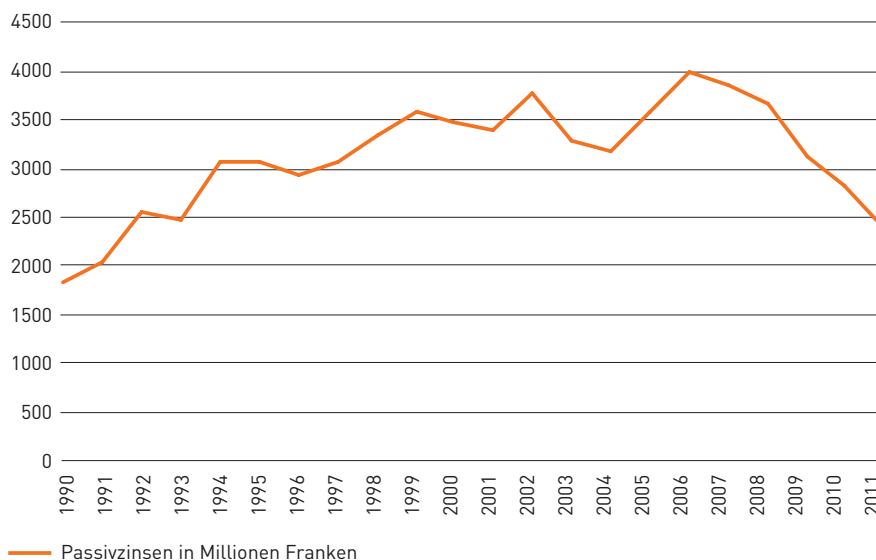
Seither hat der Bund jedes Jahr schwarze Zahlen geschrieben. Die Vorgaben der Schuldenbremse wurden nicht nur eingehalten, sondern teilweise deutlich übertroffen. Beigetragen zum guten Ergebnis hatten das kräftige Wirtschaftswachstum in den Jahren 2006 und 2007 und die rasche Erholung der Wirtschaft nach der Finanzkrise im Jahr 2010. Die Überschüsse hatten zur Folge, dass die Schulden des Bundes nach dem Höchststand im Jahr 2005 sukzessive um rund 20 Milliarden Franken oder 15 Prozent reduziert werden konnten. Die Schuldenquote fiel von 28 Prozent auf unter 20 Prozent.

**Grafik 2**

► Der Schuldenabbau ab 2006 sowie das generell tiefere Zinsniveau haben den Bundeshaushalt innert fünf Jahren um 1,6 Milliarden Franken bei den Schuldzinsen entlastet.

**Entwicklung der Ausgaben für Schuldzinsen (1990 bis 2011)**

Ausgaben des Bundes für Passivzinsen in Millionen Franken



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV).

► Schuldenabbau hat Steuerreformen und Mehrausgaben ermöglicht.

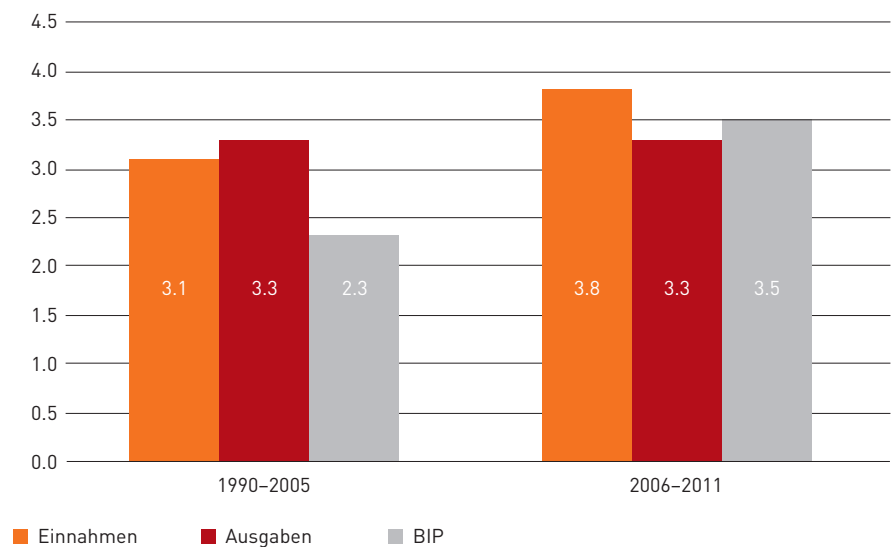
Der Schuldenabbau führte zu Entlastungen bei den Passivzinsen. Standen diese im Jahr 2006 bei 4,0 Milliarden Franken, betrug sie zuletzt (2011) noch 2,4 Milliarden Franken (Grafik 2). Der Anteil an den Gesamtausgaben ist gleichzeitig von knapp acht auf unter vier Prozent gesunken. Die sinkende Verschuldung und das tiefe Zinsniveau haben etwa je zur Hälfte zur Entlastung beigetragen. Mit den frei gewordenen Mitteln konnten Steuerreformen (Ausgleich der kalten Progression, Reform der Familienbesteuerung) und bedeutende Mehrausgaben (z. B. Entwicklungszusammenarbeit, Bildung und Forschung) finanziert werden. Auch die in den Krisenjahren 2009 und 2010 beschlossenen Stabilisierungsmassnahmen (über zwei Milliarden Franken) und die Massnahmen gegen die Frankenstärke im Jahr 2011 fanden im Rahmen der Schuldenbremse Platz und erforderten keine ausserordentliche Finanzierung. Trotz punktueller Mehrausgaben hat sich die Schuldenbremse mässigend auf das Ausgabenwachstum ausgewirkt. Seit ihrem vollen Inkrafttreten im Jahr 2006 lag das durchschnittliche Ausgabenwachstum des Bundes unter dem Wachstum der Gesamtwirtschaft (Grafik 3, Seite 5). Während vor der Schuldenbremse die Ausgabenquote des Bundes über anderthalb Jahrzehnte gewachsen war (1990 bis 2005), hat sie sich seither stabilisiert.

**Grafik 3**

► Die Schuldenbremse sorgt dafür, dass die Ausgaben des Bundes mittelfristig nicht stärker wachsen als die Wirtschaft. Auf diese Weise wird die Ausgabenquote stabilisiert. Das starke Einnahmenwachstum in den Jahren 2006 bis 2011 ist auf die Expansion der Wirtschaft zurückzuführen.

**Wachstum der Einnahmen und Ausgaben (1990 bis 2011)**

Durchschnittliches jährliches Wachstum in Prozent



Quellen: Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), SECO, eigene Berechnungen.

Zusammenfassend hat die Schuldenbremse ihr erstes Ziel, die Stabilisierung der Bundesschulden, erreicht. Das kräftige Wirtschaftswachstum nach 2005 hat sogar zur Übererfüllung des Ziels, zu einem markanten Schuldenabbau, geführt. Seit der Einführung der Ergänzungsregel im Jahr 2010 bestehen im Prinzip keine offenen Quellen mehr für eine dauerhafte Neuverschuldung des Bundes. Eine Ausnahme stellen die Sozialversicherungen AHV und IV dar, für die es bis heute keinen Stabilitätsmechanismus gibt. Vor allem bei der AHV ist das Risiko für eine künftige Verschuldungsentwicklung aufgrund der demografischen Entwicklung gross.

Die Schuldenbremse hat im Hinblick auf eine nachhaltige Finanzpolitik verschiedene grundsätzliche Vorteile:

- Sie stellt eine Symmetrie her zwischen Ausgaben- und Einnahmenentscheidungen (**politische Symmetrie**).
- Sie verpflichtet zu Überschüssen in Boomphasen und schafft dadurch einen Ausgleich zu Defiziten in Krisenzeiten (**konjunkturelle Symmetrie**).
- Indem sie den Einfluss externer Faktoren begrenzt, sorgt die Schuldenbremse für eine **kontinuierliche, berechenbare Finanzpolitik**.

► Ohne Regeln für die Finanzpolitik sind Defizite und neue Schulden auch in guten Zeiten wahrscheinlich.

Ohne Schuldenbremse oder vergleichbare Mechanismen ist die Balance zwischen Einnahmen- und Ausgabenentscheidungen häufig gestört, weil Einnahmenentscheidungen (höhere Steuern) politisch schwieriger durchzusetzen sind als Ausgabenentscheidungen, bei denen das Parlament ohne Regelbindung relativ freie Hand hat. Die Schuldenbremse korrigiert dieses Ungleichgewicht. Sie bindet die Ausgaben an die Einnahmen und bewirkt, dass Ausgabenbeschlüsse ohne Berücksichtigung der Einnahmen nicht mehr möglich sind.

Die verbindliche Verknüpfung von Überschüssen und Defiziten in einer zeitlichen Betrachtung wiederum stellt sicher, dass in Phasen der wirtschaftlichen Überauslastung effektiv Überschüsse erzielt und die höheren Einnahmen nicht einfach in höhere Ausgaben umgewandelt werden. Ohne die Verpflichtung zu Überschüssen ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass in Krisenzeiten zwar Defizite zugelassen werden, um eine prozyklische, krisenverschärfende Finanzpolitik zu vermeiden. Doch werden umgekehrt in der Wachstumsphase keine für den Ausgleich notwendigen Überschüsse erzielt. Dieses Ungleichgewicht korrigiert die Schuldenbremse.

Die Schuldenbremse steht schliesslich für eine regelgeleitete Finanzpolitik, die sich gegen eine stark von äusseren Faktoren beeinflusste, diskretionäre Finanzpolitik abgrenzt. Besonders hohe Ausgaben vor Wahlen sind beispielsweise unter der Schuldenbremse nicht möglich.

► Die Schuldenbremse ist kein Patentrezept für Fehlentwicklungen in der Finanzpolitik.

Die Schuldenbremse kann den Bundeshaushalt in *quantitativer* Hinsicht sicherstellen, sie hat jedoch keinen Einfluss auf die Haushalts*qualität*. Innerhalb der Vorgaben der Schuldenbremse können sich die einzelnen Bundesaufgaben grundsätzlich frei entwickeln. Die Politik bestimmt die Grösse und Dynamik der einzelnen Aufgaben. Die politische Prioritätensetzung wird insofern eingeschränkt, als verschiedene staatliche Aufgaben gesetzlich stark geregelt sind. Dies gilt nebst dem Bereich der Finanzen und Steuern (Passivzinsen) vor allem für den Sozialbereich. Die Beiträge des Bundes werden in diesem Fall massgeblich von externen Faktoren, namentlich der Kostenentwicklung in den Sozialversicherungen und im Gesundheitsbereich, bestimmt. Weil diese Kostenentwicklung fast durchwegs stark ist, steigen die Bundesbeiträge und damit die Ausgaben des Bundes laufend. Das Parlament kann diese Entwicklung im Rahmen der jährlichen Budgetbeschlüsse nicht stoppen, dies können nur Gesetzesreformen. Die steigenden Sozialausgaben verdrängen andere Bundesaufgaben, die weniger stark oder gar nicht gesetzlich gebunden sind. Dieser Prozess der zunehmenden Verdrängung der gesetzlich schwach gebundenen durch die stark gebundenen Aufgaben läuft seit Jahren und wurde vor Längerem schon als Problem erkannt. Seine Folge ist eine schlechter werdende Haushaltsqualität. Die Finanzierung wichtiger Bundesaufgaben wird zusehends schwieriger, die politische Steuerbarkeit des Haushalts leidet. Während 1990 rund 36 Prozent der Bundesausgaben gesetzlich stark gebunden waren, ist es heute rund die Hälfte.

► Auch die besten Regeln sind nur so lange effektiv, wie sie politisch unterstützt werden.

Eine mögliche Schwäche der Schuldenbremse ist ihre fehlende rechtliche Durchsetzbarkeit. Wie die Geschichte des Stabilitäts- und Wachstumspakts der Europäischen Union zeigt, ist eine regelgeleitete Finanzpolitik so lange wirksam, wie sie von der Politik unterstützt und umgesetzt wird (vgl. Kasten, Seite 7). In der Schweiz ist die Schuldenbremse zwar in der Verfassung verankert und geniesst durch die Volksabstimmung eine besonders hohe Legitimität. Dass ihre Vorgaben eingehalten werden, liegt dennoch in der Verantwortung des Bundesparlaments. Ein Verstoß gegen die rechtlichen Grundlagen der Schuldenbremse (Verfassung und Finanzhaushaltsgesetz) hätte keine rechtlichen Konsequenzen. Auch in der EU konnten in der Vergangenheit die Stabilitätsziele ohne Folgen verletzt werden. Der neue Fiskalpakt will diese unbefriedigende und, wie die Verschuldungsentwicklung in der EU zeigt, problematische Situation ändern. Er schreibt den einzelnen Staaten Schuldenbremsen auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe zwingend vor.



### Der Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU

In der EU unterstehen alle Mitgliedsstaaten dem sogenannten Stabilitäts- und Wachstumspakt. Die Regeln wurden erstmals im Jahr 1992 im Maastricht-Vertrag als Bedingung für einen Beitritt zur Eurozone formuliert und später auf alle EU-Staaten ausgeweitet. Dabei sollten die jährliche Neuverschuldung auf drei Prozent und der Schuldenstand auf 60 Prozent des BIP begrenzt werden. Obschon der Pakt auch ein Verfahren gegen übermässige Defizite und Geldstrafen in der Höhe von 0,2 bis 0,5 Prozent des BIP vorsah, war die Wirkung insgesamt ernüchternd. Die chronischen Defizite und die steigende Staatsverschuldung verschiedener Mitgliedsstaaten konnten nicht verhindert werden (Grafik 4, Seite 8). Dazu hat auch beigetragen, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt im Jahr 2005 durch weitere Ausnahmen zusätzlich aufgeweicht wurde, nachdem Frankreich und Deutschland in den Jahren 2002 bis 2004 beide das maximal zulässige Defizit von drei Prozent des BIP überschritten hatten. Griechenland hat die Grenze von drei Prozent in jedem Jahr seiner Mitgliedschaft in der Währungsunion überschritten. Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise sind die Schulden der meisten EU-Staaten weiter angestiegen. Bis heute haben 23 der 27 EU-Mitgliedsstaaten (14 der 17 Länder in der Eurozone) mindestens einmal das zulässige Defizit überschritten. Die Schuldenobergrenze haben 14 von 27 Staaten (12 von 17 Staaten in der Eurozone) missachtet.

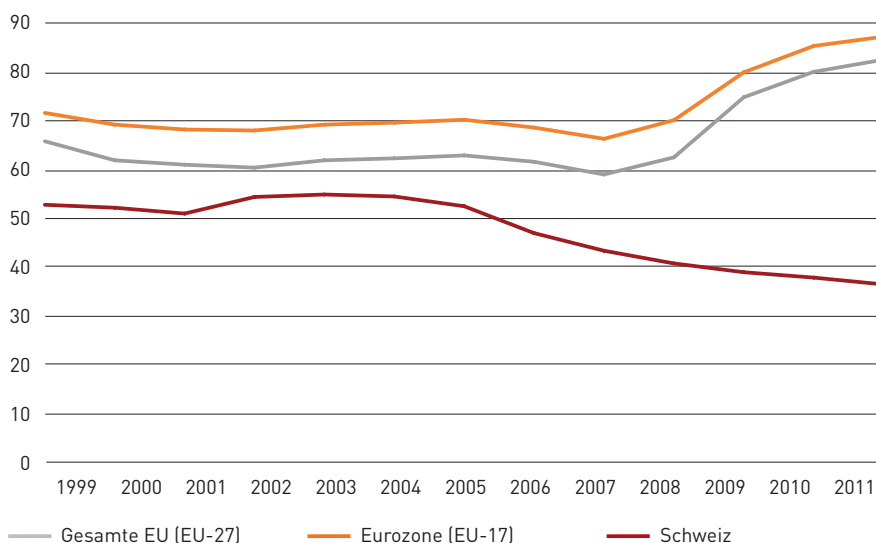
Ende 2011 trat der verschärfte Stabilitäts- und Wachstumspakt in Kraft, der neue Regeln für die wirtschafts- und haushaltspolitische Überwachung enthält. Zusammen mit neuen gesamtwirtschaftlichen Überwachungsverfahren bilden die Regeln das sogenannte «Six Pack», das die wirtschaftspolitische Steuerung in der EU stärken soll. Mit den Änderungen wird ein stärkeres Gewicht auf den Abbau des Haushaltsdefizits gelegt. Staaten, die eine Staatsverschuldung von über 60 Prozent des BIP aufweisen, werden zudem verpflichtet, diese zu verringern. Sanktionen sollen neu früher und konsequenter beschlossen und durchgesetzt werden. Länder, die sich in einem Defizitverfahren befinden, sollen eine Einlage hinterlegen, die bei fortgesetzter Nichteinhaltung der Regeln in eine Geldbusse umgewandelt wird. Die Sanktionen werden nun automatisch ausgelöst und nicht mehr mit einer Zweidrittelmehrheit des Ministerrats beschlossen. Ein Frühwarnsystem für übermässige makroökonomische Ungleichgewichte soll weiter Abhilfe schaffen. Dazu werden verschiedene Indikatoren wie der Leistungsbilanzsaldo, die Lohnstückkosten, die effektiven Wechselkurse, die Höhe der Verschuldung des Staates und des Privatsektors, die Arbeitslosenquote und die Immobilienpreise laufend beobachtet. Der wiederholte Verstoss gegen die eigenen Regeln und Prinzipien in den letzten Jahren lassen jedoch Zweifel offen, ob allein mit verschärften Regeln die Vertrauens- und Schuldenkrise bewältigt werden kann.

**Grafik 4**

Die Schulden der EU-Staaten lagen seit Beginn der Währungsunion im Jahr 1999 im Durchschnitt fast immer über den erlaubten 60 Prozent des BIP und sind seit Beginn der Finanzkrise markant angestiegen. In der Schweiz ist die Schuldenquote seit 2004 rückläufig.

**Entwicklung der Staatsverschuldung in Europa (1999 bis 2011)**

Staatsverschuldung in Prozent des BIP seit Gründung der Währungsunion



Quellen: Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), SECO, eigene Berechnungen.

Auch die Schweizer Kantone verfügen heute praktisch ausnahmslos über Schuldenbremsen. Die bestehenden Regeln sind sehr unterschiedlich. Einfache Verpflichtungen zum mittelfristigen Haushaltsausgleich stehen neben detaillierteren Bestimmungen, die etwa den Umgang mit Fehlbeträgen regeln und Vorschriften für Investitionen machen (z. B. minimaler Selbstfinanzierungsgrad). Teilweise bestehen anspruchsvolle Regelwerke, die wie beim Bund auch die Einnahmenseite einbeziehen und Sanktionen bei Nichterfüllung der Vorgaben aussprechen.<sup>1</sup>

Wirksame Fiskalregeln sind transparent, verbindlich, flexibel und politisch breit legitimiert.

Aus den Erfahrungen mit Schuldenbremsen im In- und Ausland – der Internationale Währungsfonds listet solche Regeln in über 80 Staaten auf – können Lehren gezogen werden. Eine wirksame Fiskalregel orientiert sich etwa an folgenden Faktoren<sup>2</sup>:

- ▶ **Transparenz:** Regeln für den Haushaltsausgleich und gegen eine übermässige Verschuldung sollten einfach und präzise sein. Sie sollten von breiten Kreisen verstanden werden und leicht umzusetzen und zu überwachen sein. Berechenbarkeit trägt zur Glaubwürdigkeit einer Schuldenbremse bei. Ergebnisse sollten regelmässig überprüft und Abweichungen von den Vorgaben aufgezeichnet werden. Aus den Informationen einer Schuldenbremse sollte ein finanzpolitischer Handlungsbedarf frühzeitig erkennbar sein.
- ▶ **Verbindlichkeit:** Schuldenbremsen sollten die staatlichen Aufgaben breit und verbindlich abdecken. Zu schwache Regeln und Ausnahmen für bestimmte Aufgaben schaden der Wirksamkeit. Ebenso problematisch sind Ausweichmöglichkeiten, z. B. die Auslagerung von Budgetpositionen in öffentliche Unternehmen oder vom Haushalt getrennte, separate Fonds («Flucht aus dem Budget» oder «creative accounting»). Restriktive Regeln werden als weniger problematisch wahrgenommen. Mit dem grösseren Wissen um die Anwen-

<sup>1</sup> Übersicht siehe Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK): [www.fdk-cdf.ch/100204\\_hh-regeln\\_kantonesynopse\\_def\\_d.pdf](http://www.fdk-cdf.ch/100204_hh-regeln_kantonesynopse_def_d.pdf)  
<sup>2</sup> IMF (2009): Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances; OECD (2007): Fiscal Consolidation: Lessons from Past Experience, in: OECD Economic Outlook No. 81.

dung und Wirkung einer Schuldenbremse werden die Regeln häufig umfassender und strenger. Dies zeigt die Beobachtung beim Bund und in den Kantonen wie auch international. In der Schweiz haben jene Kantone die strengsten Regeln, die mit ihnen die längsten Erfahrungen haben (St. Gallen und Freiburg).<sup>3</sup>

- ▶ **Flexibilität:** Zwischen der möglichst umfassenden und rigiden Anwendung von Fiskalregeln und dem Bedürfnis nach finanzpolitischer Flexibilität besteht ein Spannungsfeld. Adäquate Reaktionen auf aussergewöhnliche Situationen wie schwere Rezessionen und Naturkatastrophen müssen möglich sein. Auch sollten Schuldenbremsen auf die Konjunktur Rücksicht nehmen. Eine prozyklische Finanzpolitik, die Krisen verschlimmert, muss (auch im Interesse der weiteren Unterstützung der Schuldenbremse) vermieden werden.
- ▶ **Legitimität:** Starke rechtliche Grundlagen verschaffen einer Schuldenbremse Legitimität. Sie sind jedoch keine ausschliessliche und wahrscheinlich auch keine genügende Voraussetzung, wie es gerade auch die Schuldenbremse des Bundes zeigt. Ihre sehr breite demokratische Legitimation stellt eine besondere Stärke dar. «Der Wille zur Schuldenbremse» kompensiert in gewisser Weise die fehlende rechtliche Durchsetzbarkeit. Wie eine jährliche Umfrage der Wirtschaft zur finanzpolitischen Einstellung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zeigt, ist die Unterstützung der Schuldenbremse in der Schweiz ungebrochen gross:<sup>4</sup>

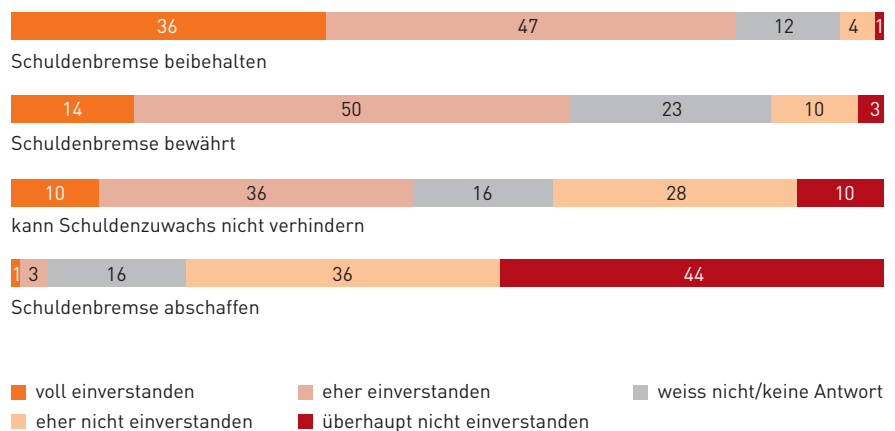
**Grafik 5**

▶ Die Finanzmonitor-Umfrage des gfs.bern zeigt, dass die Schuldenbremse als Instrument der Finanzpolitik in der Schweizer Bevölkerung nach wie vor einen grossen Rückhalt geniesst. Für 64 Prozent der Befragten hat sich die Schuldenbremse bewährt, 83 Prozent wollen sie beibehalten. Der Finanzmonitor ist eine jährliche repräsentative Erhebung im Auftrag von economiesuisse, die über die Ansichten der Stimmberechtigten zu relevanten Fragen in der Finanz- und Steuerpolitik Auskunft gibt.

▶ Die Schuldenbremse des Bundes gilt international als Vorbild. Im Inland wird sie teilweise kritisiert.

**Ansichten zur Schuldenbremse**

In Prozent der Stimmberechtigten



Quelle: Finanzmonitor economiesuisse, Juli 2012.

**3. Kritik an der Schuldenbremse**

Die Schuldenbremse des Bundes stösst im Ausland auf breites Interesse. Sie gilt international als «Mutter der Schuldenbremsen». Der heute gebräuchliche Begriff der Schuldenbremse («debt brake») geht auf sie zurück. Der deutschen Schuldenbremse von 2009 diente sie als Vorbild, und auch für Österreich wurde sie geprüft und empfohlen. Auf Anfrage des amerikanischen Kongresses und der US-Notenbank wurde die Schuldenbremse in den USA vorgestellt. Ihr Erfolg beruht auf ihrer Einfachheit und Wirksamkeit. Im Spannungsfeld zwischen Rigidität und Flexibilität findet sie erfolgreich den Ausgleich.

<sup>3</sup> Christian Wanner, Präsident FDK (2009): «Was taugen Vorschriften über den Haushaltsausgleich?», [http://www.fdk-cdf.ch/091030\\_svvor\\_referat\\_chw\\_def\\_d.pdf](http://www.fdk-cdf.ch/091030_svvor_referat_chw_def_d.pdf)  
<sup>4</sup> economiesuisse (2012): Finanzmonitor 2012: Stimmvolk für Schuldenbremse bei Sozialversicherungen. Dossierpolitik Nr. 15; Schlussbericht des gfs.bern: <http://www.economiesuisse.ch/de/PDF%20Download%20Files/Schlussbericht%20Finanzmonitor%20definitiv.pdf>

Im Gegensatz zum guten Ruf der Schuldenbremse im Ausland steht die Kritik im Inland. Kritik an der Schuldenbremse wurde bereits früh geäußert, und sie hat sich jüngst akzentuiert. Im Vordergrund stehen zwei Vorwürfe:

- ▶ Die Schuldenbremse des Bundes ist zu streng.
- ▶ Sie basiert auf falschen (technischen) Grundlagen.

Während der zweite Vorwurf vor allem methodische Aspekte anspricht, geht es im ersten Fall um Grundsätzliches: Soll die Schuldenbremse des Bundes in beschränktem Umfang eine dauerhafte Neuverschuldung zulassen, und wären Ausnahmen vom Verschuldungsverbot z. B. für Investitionen wünschbar?

#### **Technische Aspekte der Schuldenbremse**

- ▶ Die technischen Grundlagen der Schuldenbremse sind aufgrund von Kritik teilweise angepasst worden.

Schon im ersten Jahr der Umsetzung der Schuldenbremse 2002/2003 wurden zentrale technische Grundlagen kritisiert. So wurde die Konjunkturgerechtigkeit bemängelt. Die Schuldenbremse erfasse die Konjunktur nicht ausreichend und reagiere zu schwach auf sich verändernde Konjunkturaussichten, namentlich auf Abschwächungen (Konjunkturreakibilität). Die für die Bemessung der Ausgaben entscheidenden Einnahmen würden stärker auf die Veränderung des Wirtschaftswachstums reagieren, als mit dem Konjunkturfaktor implizit unterstellt wird (Einnahmenelastizität). Die Schuldenbremse sei deshalb pro- statt antizyklisch. Sie verschlimmere Wachstumsschwächen, statt in wirtschaftlich schwierigen Zeiten Impulse zu geben. Auch die asymmetrische Ausgestaltung des Ausgleichskontos wurde kritisiert (siehe oben). Nicht nur Nichterfüllungen der Schuldenbremse (Defizite), sondern auch Übererfüllungen (Überschüsse) sollten ausgabenseitig im ordentlichen Haushalt berücksichtigt werden.

Die Eidgenössische Finanzverwaltung prüfte die Kritik und nahm punktuelle Anpassungen vor. Namentlich wurde durch eine geänderte Berechnungsgrundlage des Konjunkturfaktors  $k$  die Konjunkturreakibilität verbessert (*modifizierter Hodrick-Prescott-Filter*). Beibehalten wurde die Annahme einer Einnahmenelastizität von eins (Einnahmen und Bruttoinlandsprodukt verändern sich proportional), und auch die vom Bundesparlament explizit beschlossene Asymmetrie des Ausgleichskontos wurde nicht geändert.

#### **Grundsatzkritik: «Risiko Schuldenbremse»**

- ▶ Ein neues Gutachten stellt die Schuldenbremse des Bundes grundsätzlich infrage.

Bereits im Vorfeld ihrer Einführung ist die Schuldenbremse als zu restriktiv kritisiert worden. Eine Regel, die keinerlei Neuverschuldung mehr zulasse, werde vor allem Investitionen treffen, wurde argumentiert. Investitionen kämen unter der Schuldenbremse systematisch zu kurz. Der Bundesrat setzte sich in der Botschaft mit der Kritik auseinander. Zu einer Sonderbehandlung, namentlich einer Ausgliederung der Investitionen aus der Schuldenbremse, kam es jedoch nicht.

In jüngster Zeit ist die Kritik an der Schuldenbremse von Neuem aufgeflammt. Hauptabsender ist ein deutsches Gutachten im Auftrag der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SP).<sup>5</sup> Das Gutachten greift die von früher bekannten Kritikpunkte erneut auf und stellt die Schuldenbremse darüber hinaus grundsätzlich infrage.

<sup>5</sup> Truger, A. und Will, H. (2012): Eine Finanzpolitik im Interesse der nächsten Generationen. Schuldenbremse weiterentwickeln: Konjunkturpolitische Handlungsfähigkeit und öffentliche Investitionen stärken. Gutachten des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, im Auftrag der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz.

### «Die Schuldenbremse verschärft Wirtschaftskrisen»

Eine erste Hauptkritik geht dahin, dass die Schuldenbremse einer prozyklischen Politik Vorschub leiste und damit Krisen verschärfe. Die konjunkturpolitische Bewährungsprobe habe die Schuldenbremse noch nicht abgelegt.

► Die Schuldenbremse hat während der Krise zusätzliche Ausgaben in Form von drei Stabilisierungsprogrammen ermöglicht.

Die Schuldenbremse hat eine Krisenphase durchlaufen. In der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 bis 2010 hat sie sich in der breiten Meinung, die auch von der Eidgenössischen Finanzkontrolle unterstützt wird, bewährt. Zur Abfederung der Krise liess die Schuldenbremse namhafte konjunkturelle Defizite zu. 2010 betrug der zulässige Ausgabenüberschuss 2,44 Milliarden Franken – ein Betrag von über vier Prozent des Bundesbudgets. Auch in den Folgejahren waren weitere konjunkturelle Defizite möglich, und noch 2013 wird ein kleiner Ausgabenüberschuss zulässig sein. Die Mehrausgaben wurden unter anderem zur Konjunkturstützung gebraucht. Drei Stabilisierungsprogramme im Umfang von über zwei Milliarden Franken konnten im Rahmen der Schuldenbremse in den Jahren 2009 bis 2011 finanziert werden.<sup>6</sup>

Während sie ihre Rolle als automatischer Stabilisator also wahrnimmt und ihrem Verfassungsauftrag, eine konjunkturgerechte Finanzpolitik zu fördern, gerecht wird, kann die Schuldenbremse andererseits keine strukturellen Veränderungen, wie sie in der Folge einer längeren Wirtschaftskrise möglich sind, korrigieren. Fallen Einnahmen dauerhaft weg, kann sie diese Entwicklung nicht auffangen. Erforderlich wären in diesem Fall zusätzliche, im politischen Prozess zu bestimmende Massnahmen. Die Schuldenbremse stellt in einem strukturell ausgeglichenen Haushalt die Haushaltstabilität sicher. Für Veränderungen an den strukturellen Grundlagen des Haushalts kann sie nicht verantwortlich gemacht werden.

► Eine aktivere Finanzpolitik mit dem Ziel der konjunkturellen Feinsteuerung ist weder sinnvoll noch notwendig.

Ein Notventil in stark rezessiven Zeiten sind ausserordentliche Ausgaben. Das SP-Gutachten schlägt vor, diese Möglichkeit «aktiver» zu nutzen. Ausserordentliche Ausgaben können gemäss Gesetz in schweren Rezessionen getätigt werden, eine regelmässige, «aktive» Nutzung, wie das Gutachten sie vorschlägt, ist aber ausgeschlossen. Der ausserordentliche Haushalt ist von seiner Bestimmung her kein «Überlaufgefäss», das Ausgaben finanziert, die im ordentlichen Haushalt keinen Platz finden. Abgesehen davon, dass das Finanzhaushaltsgesetz dies verbietet, würde ein solches Vorgehen auch keinen Sinn machen, da seit der Ergänzungsregel ausserordentliche Ausgaben im ordentlichen Haushalt später abgetragen werden müssen. Das Ergebnis der Stabilisierungsprogramme von 2009 bis 2011 und die lange Diskussion um die Zusammensetzung des Frankenstärkeprogramms im Jahr 2011 haben zudem gezeigt, dass Konjunkturimpuls- und andere Stützungsprogramme in der Schweiz nur begrenzt möglich sind und daher ausserordentliche Ausgaben für solche Programme auch nur sehr zurückhaltend eingesetzt werden sollten. Die Gefahr, dass die Wirkung solcher Ausgaben und Programme gering ist, sie aber später den ordentlichen Haushalt belasten, ist für die wirtschaftlich offene Schweiz gross. Wie die Analyse des Investitionsprogramms von 1997 zeigte, war damals ein grosser Teil des staatlichen Impulses in Importen versickert und ins Ausland abgewandert.

<sup>6</sup> Koci, M. (2012): «Stabilisierungsmassnahmen des Bundes 2008–2010: Evaluation der Konzeption und Umsetzung», Die Volkswirtschaft, 85(5), 62–66.

Der wichtigste automatische Stabilisator des Bundes ist die ALV. Der Bund kann im Bedarfsfall (d. h. vor allem in Krisenzeiten) der ALV Darlehen vergeben, die nicht unter die Schuldenbremse fallen und die Schulden des Bundes vorübergehend erhöhen. Die Darlehen müssen genau wie die Darlehen des Bundes an den FinöV-Fonds zurückgezahlt werden, um eine dauerhafte Neuverschuldung zu verhindern. Sie stellen für den Bund dennoch eine zusätzliche Möglichkeit dar, in Krisenzeiten stützend einzugreifen.

**«Die Schuldenbremse ist eine öffentliche Investitionsbremse»**

Der zweite Hauptvorwurf geht dahin, dass unter der Schuldenbremse Investitionen systematisch zu kurz kämen und die Entwicklung der staatlichen Investitionen in der Schweiz darum «extrem schwach» sei.

► Der Bund investiert kontinuierlich. Für eine Sonderbehandlung von Investitionen innerhalb der Schuldenbremse gibt es deshalb keine Gründe.

Die Gründe gegen eine Ausnahme der Investitionen von der Schuldenbremse hatte der Bundesrat in der Botschaft zur Schuldenbremse dargelegt. Es sind heute noch dieselben:

- Der Bund investiert sehr kontinuierlich. Die kontinuierlichen Investitionen können in der Regel durch die laufenden Einnahmen finanziert werden. Unter der Schuldenbremse schwer zu finanzierende Investitionsspitzen sind selten. Wo sie auftreten, werden Sonderlösungen gefunden. Ein Beispiel ist der FinöV-Fonds, der zur Finanzierung der grossen Bahnvorhaben NEAT und Bahn 2000 geschaffen wurde. Die Einlagen in den FinöV-Fonds stammen aus dem Bundeshaushalt und unterstehen der Schuldenbremse, die Ausgaben erfolgen jedoch nach Bedarf und fallen nicht unter die Schuldenbremse.
- Der Bundeshaushalt ist weitgehend ein Transferhaushalt. Auch die Investitionen des Bundes haben zum grossen Teil Transfercharakter. Es handelt sich bei ihnen nicht um Eigeninvestitionen des Bundes, sondern um Investitionsbeiträge an Dritte. Würden alle Transferbeiträge mit investivem Charakter von der Schuldenbremse ausgenommen, könnte die Schuldenbremse auf einen grossen Teil des Bundeshaushalts nicht mehr angewendet werden. Die Schuldenbremse wäre grundsätzlich infrage gestellt.
- Die eindeutige Unterscheidung der Ausgaben in laufende und investive ist schwierig. Wie genau man Investitionen auch definiert, es bleibt ein Auslegungsspielraum, der genutzt würde, um Ausgaben mit der Begründung, es handle sich um Investitionen, an der Schuldenbremse vorbei zu tätigen.
- Auch im Fall von notwendigen Entlastungen zur Stabilisierung des Haushalts wären einseitige Lösungen zu erwarten. Da Investitionen nicht der Schuldenbremse unterstünden, würden sie geschont. Der gesamte Entlastungsdruck würde auf den übrigen Ausgaben lasten. Weil für Investitionen der finanzpolitische Spielraum grösser ist, würde die politische Diskussion grundsätzlich verzerrt.
- Volkswirtschaftlich stellt sich das Problem, dass ohne institutionelle Bremse ein übermässiges und ineffizientes Wachstum der Bundesinvestitionen zu erwarten wäre. Investitionen würden nicht genügend auf ihre Notwendigkeit und Rentabilität geprüft, staatliche Investitionen liefen Gefahr, private zu verdrängen. Unter Produktivitäts- und Wachstumsgesichtspunkten werden Investitionen nicht grundsätzlich besser beurteilt als laufende Ausgaben.<sup>7</sup>

► Hohe Wachstumsraten bei den Investitionen können einen Nachholbedarf oder einen nicht nachhaltigen Boom widerspiegeln.

Dass die staatlichen Investitionen in der Schweiz seit der Einführung der Schuldenbremse vernachlässigt worden sind, wie das SP-Gutachten behauptet, ist faktisch schwer nachzuvollziehen. Richtig ist, dass staatliche Investitionen in der Schweiz und vor allem beim Bund nicht starken Ausschlägen unterliegen. Das hohe Infrastrukturniveau in der Schweiz ist das Abbild einer kontinuierli-

<sup>7</sup> Siehe Fussnote 2.

chen staatlichen Investitionstätigkeit. Wellenbewegungen, wie sie im Ausland anzutreffen sind – hohe Investitionen in Boomzeiten, ein Zurückfahren der Investitionen im Abschwung – werden vermieden. Bei den im SP-Gutachten aufgeführten Ländern mit hoher staatlicher Investitionstätigkeit handelt es sich fast durchwegs um Fälle, wo in der jüngsten Wachstumsphase sehr stark investiert wurde, die Infrastruktur zuvor aber vergleichsweise schwach war und auch jetzt, nach dem Ende des Booms und unter dem Druck der Schuldenkrise, die Investitionen wieder stark zurückgefahren werden. Zu den gemäss SP-Gutachten bei den Investitionen führenden Staaten gehören neben Luxemburg Irland, Griechenland, Spanien und Portugal.

Die alleinige Betrachtung des Bundes im Zusammenhang mit öffentlichen Investitionen greift zudem zu kurz. Neben dem Bund investieren auch die Kantone und die Gemeinden, in gewissen Bereichen wie der Gesundheit, der Bildung (Unter- und Mittelstufe) und dem Strassenverkehr (Ausnahme Nationalstrassen) sogar hauptsächlich. In verschiedenen Kantonen ist eine Verschuldungsfinanzierung in einem gewissen Umfang möglich. In vielen Gemeinden ist sie die Regel.

► Im Vergleich zu den staatlichen Investitionen sind Privatinvestitionen deutlich umfangreicher.

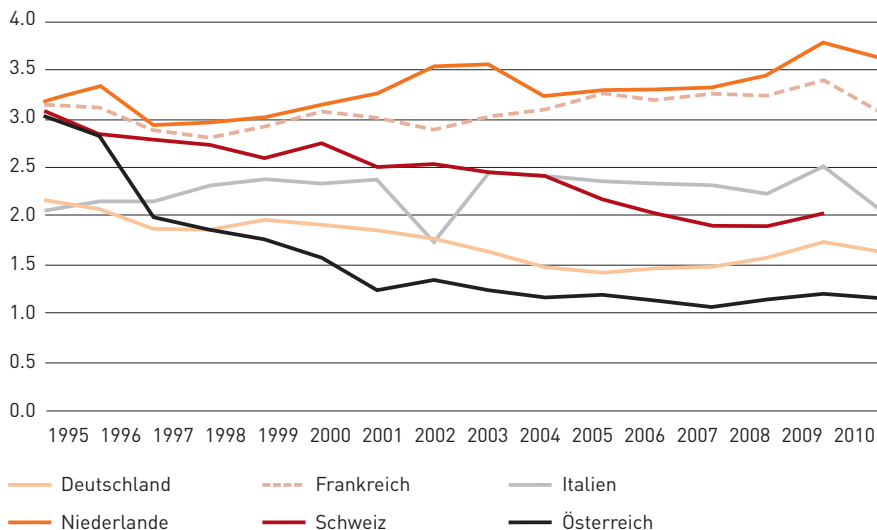
Gemessen am BIP liegen die öffentlichen Investitionen der Schweiz leicht unter jenen der USA, aber über jenen Deutschlands. Sie sind doppelt so hoch wie jene Österreichs. Bedeutender als staatliche Investitionen sind in der Schweiz jedoch die privaten: sie betragen fast das Zehnfache der öffentlichen Investitionen. Der alleinige Blick auf den staatlichen Sektor ergibt für die Schweiz demnach ein zu enges und falsches Bild.

**Grafik 6 und 7**

► Bei den öffentlichen Investitionen liegt die Schweiz hinter den nordischen Ländern oder Frankreich, aber vor Deutschland oder Österreich.

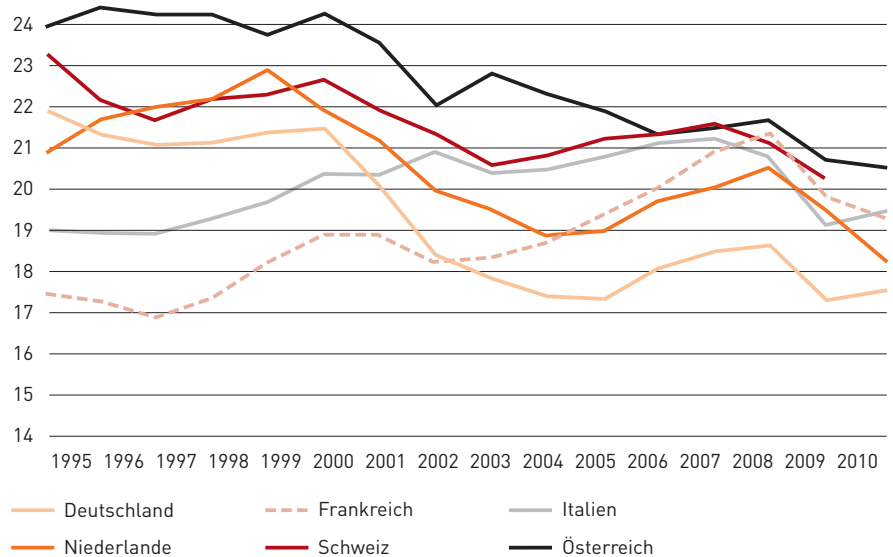
Werden nebst den öffentlichen auch die privaten Haushalte betrachtet, ändert sich das Bild. Bei den Investitionen der Unternehmen steht die Schweiz europaweit im Spitzenfeld. Entsprechend hoch sind gemessen am Bruttoinlandsprodukt die Gesamtinvestitionen in der Schweiz. Hier wird in Europa die Schweiz ausser vom Erdölland Norwegen nur von einigen wenigen Staaten Osteuropas deutlich übertroffen.

**Investitionsausgaben: Bedeutender Privatsektor in der Schweiz**  
Staatliche Investitionen (in Prozent des BIP)





Gesamtinvestitionen (in Prozent des BIP)



Quelle: Eurostat

**«Das Ausgleichskonto sollte für Investitionen genutzt werden»**

Das SP-Gutachten verlangt eine aktive Bewirtschaftung des Ausgleichskontos mit dem Ziel, Überschüsse für Investitionen zu nutzen. Das Gutachten macht dazu Vorschläge.

► Das Ausgleichskonto stellt keine Budgetreserve für besondere Situationen dar.

Generell wird unterstellt, dass es sich bei den auf dem Ausgleichskonto verbuchten Beträgen um Gelder handelt, die im Bundeshaushalt «gespeichert» sind und gegebenenfalls abgerufen werden können. Diese Einschätzung ist falsch. Als «Gedächtnis der Schuldenbremse» registriert das Ausgleichskonto Über- und Nichterfüllungen der Vorgaben (siehe oben). Überschüsse werden genau wie (zu hohe) Defizite zwar vermerkt, als effektive Gelder sind sie aber nicht mehr vorhanden. Gemäss der geltenden Praxis werden die Überschüsse für den Schuldenabbau eingesetzt. Die auf dem Ausgleichskonto verzeichneten Überschüsse betragen per Ende 2011 knapp 18 Milliarden Franken. Um diesen Betrag haben sich die Schulden des Bundes seit der Einführung der Schuldenbremse verringert. Die Frage, die das SP-Gutachten letztlich aufwirft, ist demnach, für welchen hauptsächlichen Zweck die Überschüsse des Bundes verwendet werden: für Investitionsausgaben (oder andere Ausgabenzwecke) oder für den Schuldenabbau?

Der Schuldenabbau entspricht dem Jährlichkeitsprinzip, dem die Haushaltsführung des Bundes unterliegt. Überschüsse eines Jahres können nicht übertragen und zu einem späteren Zeitpunkt ausgegeben werden. Sie sind im Jahr, in dem sie entstanden sind, zu verwenden. Vorschläge, die von diesem Grundsatz abrücken, hätten einen grundlegenden Umbau der Haushaltsführung des Bundes zur Folge. Im heutigen System könnten sie nicht umgesetzt werden.



▶ Ohne Schuldenbremse wäre der Bundeshaushalt kaum derart rasch und erfolgreich saniert worden

#### «Wirkungslose Schuldenbremse – extrem schlanker Staat»

Das SP-Gutachten behauptet schliesslich, dass der sachlich auch vom Gutachten nicht bestrittene Konsolidierungserfolg des Bundes nicht der Schuldenbremse zu verdanken ist, sondern glücklichen Umständen, vor allem dem starken Wirtschaftswachstum. Während das Wirtschaftswachstum den Konsolidierungskurs zweifellos unterstützt und namentlich zu den teilweise unerwartet hohen Überschüssen beigetragen hat, ist es ebenso unbestreitbar, dass der für den Konsolidierungserfolg massgebliche strukturelle Ausgleich in Form der Entlastungsprogramme in den Jahren 2003 und 2004 ursächlich auf die Schuldenbremse zurückzuführen ist und ohne deren Druck kaum unternommen worden wäre. Die damals erzielte strukturelle Entlastung von fünf Milliarden Franken war erheblich und mit massiven, unpopulären Einschnitten verbunden. Ohne diese Entlastungen hätte der Bundeshaushalt nicht ausgeglichen werden können und die Anwendung der Schuldenbremse wäre nicht möglich gewesen. Der Bund hätte selbst im Spitzenjahr 2007, in dem unter der Schuldenbremse ein ordentlicher Überschuss von über vier Milliarden Franken erzielt wurde, mit einem Defizit und neuen Schulden abgeschlossen. In die darauf folgende Krise wäre der Bund mit Strukturproblemen getreten, die keine finanziellen Spielräume, wie sie dank der Konsolidierung und der Schuldenbremse bestanden, zugelassen hätte. Die Schuldenspirale wäre weiter angeschoben worden – eine Entwicklung, wie sie viele Staaten Europas, die mit strukturellen Problemen in die Krisen gingen, sowie die USA traf. Die Folgen einer aus dem Ruder laufenden Schuldenspirale sind heute sichtbar.

▶ Unter Einbezug aller Zwangsabgaben verfügt die Schweiz über einen überdurchschnittlich grossen Staat.

Auch das Argument, dass der Staat in der Schweiz «extrem» schlank sei und darum zusätzliche Ausgaben (entweder verschuldungsfinanziert oder durch höhere Steuern) gut verkraften kann, erscheint wenig schlüssig. Die Schweiz hat zwar die staatliche Verschuldung im Griff – wobei die Schulden allein des Bundes noch immer über 110 Milliarden Franken betragen und der jährliche Schuldendienst die Höhe eines mittelgrossen Aufgabenbereichs hat (z. B. Landwirtschaft), und das bei rekordtiefen Zinsen. Aber der Staat in der Schweiz ist mit einer Fiskalquote von über 43 Prozent des Bruttoinlandsprodukts einschliesslich aller Zwangsabgaben nicht schlank – die Schweiz liegt mit einem solchen Wert über dem internationalen Durchschnitt –, und auch die Staatsausgaben (Bund) waren seit der Einführung der Schuldenbremse nicht «extrem niedrig», wie dies behauptet wird. Die Ausgabenquote des Bundes ist heute mit einem Wert von 11,2 Prozent fast gleich hoch wie bei der Einführung der Schuldenbremse (11,4 Prozent im Jahr 2003) und deutlich höher als zu Beginn der 1990er-Jahre (9,6 Prozent). Von einem drastischen Zurückfahren der Ausgaben unter der Schuldenbremse kann also nicht die Rede sein. Auf der anderen Seite ist es für eine nachhaltige Finanzpolitik auch unabdingbar, dass die Staatsausgaben längerfristig nicht stärker wachsen als die Wirtschaft.

▶ Verschiedene parlamentarische Vorstösse verlangen Änderungen an der Schuldenbremse.

#### Parlamentarische Vorstösse

Die SP hat die im Gutachten gestellten Forderungen in einer Anzahl Vorstösse umgesetzt. Die Vorstösse verlangen Anpassungen am Ausgleichskonto (Motion SP 11.3486), Korrekturen an den technischen Grundlagen der Schuldenbremse (Motion SP 12.3378) und Ausnahmebestimmungen für Investitionen (Motion SP 12.3380; Postulat SP 12.3381). Der Bundesrat hat die Vorstösse beantwortet und beantragt in allen Fällen die Ablehnung. Zur Frage der Investitionen hält er fest, dass der Anteil der investiven Ausgaben in der längeren Frist im Bundeshaushalt konstant bleibt und eine Verdrängung der Investitionen durch andere Bundesausgaben nicht stattfindet.

Weitere Vorstösse, nicht von linker Seite, betreffen die Frage der Kreditreste. Kreditreste stellen unter der Schuldenbremse strukturelle Überschüsse dar – es sind vom Parlament beschlossene Gelder, die nicht ausgegeben wurden. Sie tragen heute in voller Höhe zum Schuldenabbau bei. Ein Postulat regt an (Postulat Landolt 11.3547), die Kreditreste zu sammeln und zweckgebunden für spätere Konjunkturpakete in Krisenzeiten zu verwenden. Ein anderer Vorschlag (Motion Fischer 12.3551) will die jährlichen Ausgaben mittels eines in die Schuldenbremse einzubauenden Korrekturfaktors um die durchschnittlich anfallenden Kreditreste erhöhen. Im einen wie im andern Fall würden die strukturellen Überschüsse verringert und damit das Potenzial für den weiteren Schuldenabbau gesenkt.

Ein Postulat aus dem Jahr 2010 (Postulat Graber 10.4022) nimmt der Bundesrat zum Anlass, die Erfahrungen der Schuldenbremse zu evaluieren und Vorschläge für Weiterentwicklungen zu besprechen. Dabei soll auch das Zusammenspiel zwischen der Schuldenbremse und den Investitionsausgaben vertieft geprüft werden. Der Bericht erscheint zum zehnjährigen Bestehen der Schuldenbremse im nächsten Jahr (2013).

## Fazit

Nicht immer mag stimmen, dass der Erfolg Recht gibt – im Fall der Schuldenbremse ist es so.

► Verschuldungsprobleme rufen nach Fiskalregeln.

Die schwere Schuldenkrise in Europa und ihre noch lange nicht bewältigten Folgen haben mit geradezu brutaler Wucht den Sinn einer verantwortungsvollen, nachhaltigen Finanzpolitik aufgezeigt. Eine auf Stabilität bedachte Finanzpolitik ist zwar auch ohne Schuldenbremse oder ähnliche Institutionen möglich. Sie wäre vielleicht sogar besser, weil sie freier und flexibler wäre und jene in die Verantwortung setzen würde, die dafür in erster Stelle zuständig ist: die Politik. Wie die Erfahrung in der Schweiz, in Europa, den USA und andernorts jedoch lehrt, funktioniert eine Finanzpolitik ohne automatische Bremsen in vielen Fällen schlecht. Der Ruf nach Ausgaben- und Schuldenbremsen ist deshalb mehr als eine Mode: Er ist aus der Not geboren.

► Die Schuldenbremse hat ihre Ziele vollumfänglich erfüllt.

Die Schuldenbremse des Bundes hat Erfolg: Sie erreicht ihre Ziele, und sie ist erst noch populär, im Inland wie im Ausland. Der Erfolg hat massgeblich mit ihrer Ausgestaltung zu tun. Die Schuldenbremse ist (zumindest im Grundsatz) einfach, sie behandelt alle Ausgaben gleich und ist in der Not flexibel. Die Zahl der Parameter, die berechnet werden müssen, ist begrenzt, das macht die Schuldenbremse vergleichsweise einfach anwendbar und verständlich. Die hohe Transparenz zeigt die Erfolge, sie legt aber auch Probleme offen, wo sie bestehen, und ermöglicht Korrekturen. So wurde jüngst die Schätzmethode der Verrechnungssteuer geändert, weil bei dieser für die Schätzung der Einnahmen (und damit für die Festlegung der Ausgaben) wichtigen Steuer wiederholt zu tiefe Werte budgetiert worden waren. Die nicht nur, aber vor allem von linker Seite geäusserte Kritik an der Schuldenbremse ist letztlich der Ausdruck davon, dass die Schuldenbremse verstanden wird und diskutiert werden kann. Sie ist ein demokratisch legitimes Instrument – und die demokratische Legitimation ist vielleicht ihre grösste Stärke.

► Alle Vorschläge, die Änderungen bei der Schuldenbremse verlangen, hätten gegenüber der heutigen Regelung deutliche Nachteile.

Vorschläge, die Schuldenbremse anzupassen, zielen letztlich alle in eine Richtung: die Vorgaben aufzuweichen. Ausnahmen für Investitionen, Anpassungen am Ausgleichskonto, die Verwendung von Kreditresten für höhere Ausgaben oder Konjunkturpakete – sie alle führen zu einer Lockerung der Regeln, verkomplizieren das System und setzen es zumindest teilweise der politischen Einflussnahme aus, begrenzen die Möglichkeiten des weiteren Schuldenabbaus oder führen im Fall von Ausnahmen für Investitionen im Gegenteil zu einer neuen Verschuldung. In ihrem mechanistischem Aufbau und ihrer strikt automatisierten, auf Statistik basierenden Handhabung ist die Schuldenbremse heute praktisch völlig von der politischen Einflussnahme abgeschirmt. Die Öffnung zur Politik mit Ausnahmen und schwachen, auslegbaren Regeln würde die Schuldenbremse nicht glaubwürdiger machen. Eher sind es im Gegenteil stringente, vollständige, für alle staatlichen Aufgaben gleiche Regeln, die der Schuldenbremse eine hohe Legitimität geben.

Für die Behauptung, dass der Bund wegen der Schuldenbremse weniger investiert, gibt es kaum Anhaltspunkte. Der Bundesrat verneint einen Rückgang der Investitionen, will die Frage im Bericht zum 10-Jahre-Jubiläum der Schuldenbremse im nächsten Jahr aber genauer prüfen. Die Frage ist vor allem darum nicht einfach zu beantworten, weil Investitionen schwer zu definieren sind. Darin liegt letztlich das Hauptproblem – und haushaltspolitisch die grosse Gefahr – einer Ausnahme für Investitionen. Ausgaben für die Bildung werden politisch ebenso als Investitionen gehandelt wie Mittel für den Ausbau der Strassen- und Schieneninfrastruktur. Ausgaben für die Armee stellen Investitionen in die Sicherheit dar, und mit Beiträgen für den Umweltschutz investiert man in die Zukunft. Der Investitionsbegriff würde unter politischem Druck sukzessive ausgeweitet. Eindeutige Regeln, die dies verhinderten, wären schwer zu finden. Und selbst dann würde das Problem bestehen, dass unter einer Sonderregelung für Investitionen die politische Prioritätensetzung zugunsten dieser einen bestimmten Ausgabenkategorie massiv verzerrt würde.

► Gegen Verdrängungseffekte bei den Investitionen sind Strukturreformen in den grossen Aufgabengebieten und vor allem im Sozialbereich notwendig.

Wenn es zutrifft, dass Investitionen im Bundeshaushalt immer mehr durch laufende Ausgaben verdrängt werden, böte sich als Lösung an erster Stelle nicht die Symptomlinderung an – die Erschliessung neuer Mittel durch die teilweise Aufhebung der Schuldenbremse –, sondern, haushaltsverträglicher und ohne neue Schulden, die Ursachenbekämpfung. Das seit Jahren stark wachsende Kostenwachstum in den Sozialversicherungen und im Gesundheitsbereich wäre endlich zu begrenzen, wodurch neue Spielräume – auch für investive Ausgaben – geschaffen würden. Für eine Zurückbindung des zweiten gesetzlich stark gebundenen Aufgabenbereichs neben der Sozialen Wohlfahrt, des Bereichs der Finanzen und Steuern, hat übrigens gerade die Schuldenbremse gesorgt. Der von ihr ermöglichte Schuldenabbau und die in der Folge tieferen Passivzinsen haben neue Handlungsspielräume geschaffen, die – ganz unabhängig von ihrer konkreten Nutzung – dauerhaft sind und damit nachhaltig. Das Argument dafür, den heutigen Modus beizubehalten und mit Überschüssen noch mehr Schulden abzubauen, könnte nicht stärker sein. Dass die Politik die frei gewordenen Mittel in erster Linie für laufende Ausgaben verwendet statt für Investitionen (aktuell: vor allem für die starke Erhöhung der Entwicklungshilfe), kann nicht der Schuldenbremse angelastet werden.

Umfassend und verbindlich, wie die Schuldenbremse heute ist, bleibt doch eine «offene Flanke»: die staatlichen Sozialversicherungen IV und AHV. Während bei der IV eine Schuldenbremse im Rahmen der laufenden IV-Revision 6b geplant ist, ist bei der AHV der Prozess noch nicht so weit. Die Idee aber, dass es auch bei den grossen Sozialversicherungen einen Brems- und Ausgleichsmechanismus braucht, setzt sich immer mehr durch. Die massiven Verschuldungsprobleme der IV haben den Handlungsbedarf augenfällig gemacht. Und auch die düsteren Finanzperspektiven der AHV sprechen eine klare Sprache. Das Thema «Schuldenbremse Sozialversicherungen» ist heute aktuell – ein begleitendes dossierpolitik orientiert darüber.

**Rückfragen:**

frank.marty@economiesuisse.ch

martin.weder@economiesuisse.ch

**Impressum**

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen

Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich

www.economiesuisse.ch