

# Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der Schuldenbremse

Im Voranschlag 2003 wurde erstmals die von Volk und Ständen im Jahr 2001 angenommene Schuldenbremse angewandt. Der unerwartete Einnahmeneinbruch zu Beginn des vergangenen Jahres bewog den Bundesrat, innert kürzester Frist mit dem Entlastungsprogramm 2003 zu reagieren. Zum Sanierungskonzept gehört neben den ausgabenseitigen Einsparungen auch die konjunkturverträgliche Umsetzung der Schuldenbremse mittels eines «Abbaupfades». Erste Erfahrungen mit der Schuldenbremse zeigen, dass sie die Ergreifung von Sanierungsmassnahmen beschleunigt, der Finanzierung von Aufgaben im Parlament mehr Beachtung verleiht und die Verwaltung – aufgrund der gesteigerten Bedeutung von Einnahmenschätzungen und Wirtschaftsprognosen im Budgetprozess – vor grössere Herausforderungen stellt.



So rot wie das Bundeshaus anlässlich der 100-Jahr-Feier (im Bild) sieht die Finanzlage des Bundes aus: Um den Bundeshaushalt strukturell ins Gleichgewicht zu bringen, bedarf es neben dem Entlastungsprogramm 2003 noch zusätzlichen Massnahmen in Höhe von 2,5 Mrd. Franken.

Bild: Keystone

Die Finanzpolitik der Neunzigerjahre war gekennzeichnet durch chronisch hohe Defizite, eine Verdoppelung der Schulden sowie das Unvermögen, in guten Zeiten zur Jahrtausendwende für die schlechten Zeiten vorzusorgen. Mit der Schuldenbremse sprachen sich Volk und Stände am 2. Dezember 2001 mit eindrücklichem Mehr gegen eine weitere Finanzierung ordentlicher staatlicher Aufgaben mittels Verschuldung aus.

Die Schuldenbremse legt in der Bundesverfassung verbindlich fest, dass sich die Ausgaben nach den Einnahmen zu richten haben. Dabei wird die aktuelle Wirtschaftslage berücksichtigt. In wirtschaftlich schlechten Zeiten sind Defizite zugelassen, welche in guten

Zeiten durch Überschüsse wettgemacht werden müssen. Über einen Konjunkturzyklus hinweg sorgt die Schuldenbremse für einen Ausgleich der Finanzrechnung und stabilisiert somit den Schuldenstand. Führen Ausnahmesituationen – zum Beispiel Naturkatastrophen – zu ausserordentlichen Ausgaben, kann das Parlament mit qualifiziertem Mehr von den Vorgaben der Schuldenbremse abweichen. Dadurch ist die nötige Flexibilität gewährleistet.<sup>1</sup>

## Erstmalige Anwendung im Budget 2003

Im Voranschlag 2003 fand die Schuldenbremse zum ersten Mal Anwendung. Sie verpflichtete Bundesrat und Parlament auf einen Voranschlag ohne strukturelles Defizit: Die Ausgaben mussten auf jenes Niveau begrenzt werden, das bei normaler Konjunktur aus laufenden Einnahmen finanziert werden kann. Bei der Verabschiedung des Voranschlags 2003 durch den Bundesrat am 30. September 2002 sah es noch so aus, als sei es gelungen, den Haushalt zumindest in der kurzen Frist ins Gleichgewicht zu bringen. Der Voranschlag 2003 war zum damaligen Zeitpunkt konform mit der Schuldenbremse.



**Margit Himmel**  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Sektion Finanzplanung, Budget, Rechnung, Eidg. Finanzverwaltung (EFV), Bern



**Alain Geier**  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Sektion Finanzplanung, Budget, Rechnung, Eidg. Finanzverwaltung (EFV), Bern

<sup>1</sup> T. Beljean: Schuldenbremse – konjunkturverträgliche Konsolidierung des Bundeshaushalts, in: «Die Volkswirtschaft», November 2001.

Tabelle 1

**Einnahmentwicklung des Bundes 2002–2006**  
(in Mrd. Franken)

	Rechnung 2002	Schätzung 2003	Finanzplan			Zuwachs p.a. 2002–2006
			2004	2005	2006	
<b>VA 03 vom 11.12.2002/ FP 04-06 vom 30. 9.2002</b>	<b>47.4</b>	<b>50.9</b>	<b>53.7</b>	<b>57.7</b>	<b>60.0</b>	<b>4.2%</b>
Einnahmenschätzungen vom 23. Juni 2003						
– Direkte Bundessteuer		–0.8	–2.8	–3.7	–3.5	
– Verrechnungssteuer		–1.7	–1.3	–1.2	–1.4	
– Mehrwertsteuer (inkl. Reduktion für IV von 1% auf 0.8%)		–0.3	–0.8	–1.4	–1.5	
– Stempelabgaben		–0.8	–0.6	–0.5	–0.5	
– Sonstige		–0.1		+0.3	+0.2	
<b>Aktualisierte Einnahmenschätzung</b>	<b>47.4</b>	<b>47.2</b>	<b>48.2</b>	<b>51.2</b>	<b>53.3</b>	<b>3.0%</b>
Differenz		–3.7	–5.5	–6.5	–6.7	

VA = Voranschlag; FP = Finanzplan.

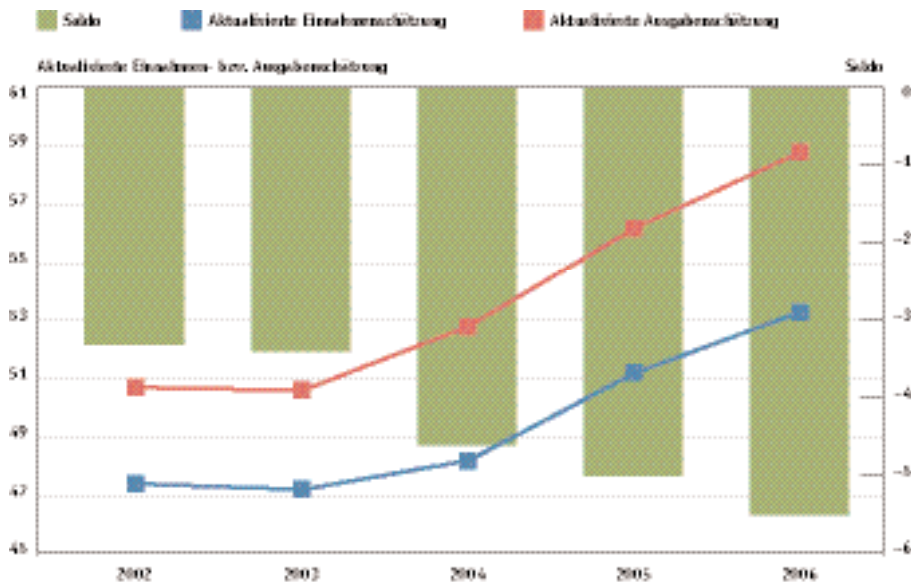
Quelle: Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 / Die Volkswirtschaft

### Unerwarteter Einnahmeneinbruch Ende 2002

Wenige Wochen später verdüsterte sich die finanzpolitische Lage. Die Konjunktur zeigte sich schwächer als erwartet, die Einnahmenschätzungen mussten um rund eine Milliarde reduziert werden. Zu Beginn des Jahres 2003 offenbarte sich, dass der Einnahmeneinbruch deutlich stärker ausfallen würde als noch im Herbst erwartet. Der Rechnungsabschluss 2002 wies gegenüber dem Voranschlag einen Einnahmenausfall von rund 4 Mrd. Franken auf; bis zum Jahr 2006 dürfte sich der Einnahmeneinbruch auf über 6 Mrd. erhöhen. Neben konjunkturellen sind vor allem strukturelle Ursachen für den Einnahmerrückgang verantwortlich.

Grafik 1

**Ergebnisse der Finanzrechnung 2002–2006**  
(vor Sanierungsmassnahmen, in Mrd. Fr.)



Quelle: Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 / Die Volkswirtschaft

Bei der direkten Bundessteuer mussten vor allem die Schätzungen für die Steuereinnahmen der juristischen Personen zurückgenommen werden. Bei vielen Unternehmen schlug sich die Wirtschaftsschwäche nicht nur in einer Verlangsamung der Gewinnentwicklung, sondern bereits in Verlusten nieder. Zu den negativen Ergebnissen im operativen Geschäft kamen zahlreiche Umstrukturierungen, in deren Zusammenhang Altlasten abgeschrieben wurden. Verlustvorträge werden in den kommenden Jahren mit Gewinnen verrechnet werden, sodass auch bei einsetzendem Aufschwung die Steuereingänge verhalten ausfallen werden.

Ende der Neunzigerjahre nahmen die Erträge aus der Verrechnungssteuer und aus den Stempelabgaben aufgrund der aussergewöhnlichen Entwicklungen der Börsen und der Unternehmensgewinne kräftig zu. Im Nachhinein zeigt sich, dass diese Entwicklung zum grossen Teil auf Sonderfaktoren zurückzuführen war. Die enormen Kursanstiege an den Börsen erwiesen sich mehr oder weniger als spekulative Blase. Bei der Verrechnungssteuer führt zusätzlich die Ausdehnung der Doppelbesteuerungsabkommen auf immer mehr Länder zu dauerhaft tieferen Einnahmen. Bei den Stempelabgaben schmälert sich die Steuerbasis aus Wettbewerbsgründen. Der Anteil der steuerpflichtigen Umsätze wird kleiner. Neben der einnahmenseitigen Problematik hat der Rekordüberschuss in Höhe von rund 4,5 Mrd. Franken im Jahr 2000 zudem die Ausgaben disziplin gelockert.

### Strukturelles Defizit bei Einführung der Schuldenbremse

Entgegen den Erwartungen war der Bundeshaushalt im Zeitpunkt der Einführung der Schuldenbremse (Voranschlag 2003) nicht im Gleichgewicht, sondern wies eine beträchtliche strukturelle Finanzierungslücke auf. Die Schuldenbremse lässt zwar konjunkturelle Defizite zu, fordert jedoch den Abbau von strukturellen Defiziten. Der vorliegende Korrekturbedarf von 4,6 Mrd. Franken hätte bei einer buchstabengetreuen Auslegung der Schuldenbremse im Rahmen des Voranschlags 2004 vollständig beseitigt werden müssen. Eine Korrektur in einem solchen Ausmass und in so kurzer Zeit hätte jedoch die Rezession der Schweizer Wirtschaft deutlich verstärkt. Dies wäre sowohl dem Verfassungsauftrag einer konjunkturgerechten Finanzpolitik zuwidergelaufen und hätte auch nicht dem Geist der Schuldenbremse entsprochen. Neben dem Ziel eines mittelfristigen Haushaltsausgleichs ist die Schuldenbremse auch einer konjunkturverträglichen Konsolidierung des Bundeshaushalts verpflichtet. Das Problem bestand

Die Kursanstiege an den Börsen in den Neunzigerjahren erwiesen sich mehr oder weniger als spekulative Blase. Dies und andere Einnahmefälle rissen im Bundeshaushalt grosse Löcher.

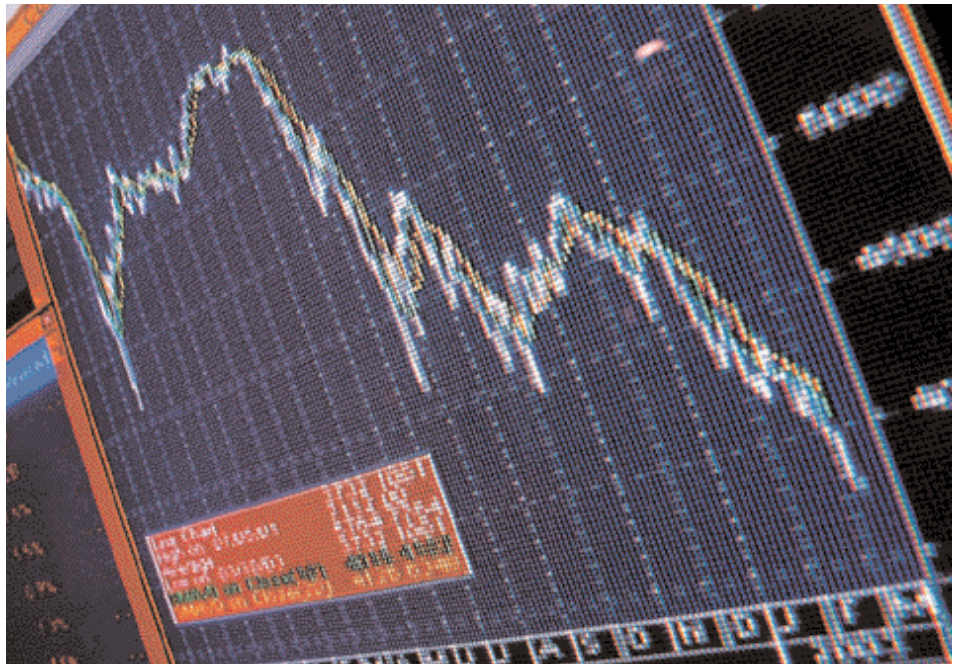


Bild: Keystone

darin, dass die Schuldenbremse – entgegen den ursprünglichen Erwartungen – trotz eines strukturellen Haushaltsdefizits eingeführt worden war. Pragmatische Lösungen waren also gefordert.

**Abbaupfad**

Infolge des Einnahmeseinbruchs unterbreitete der Bundesrat dem Parlament das Entlastungsprogramm 2003. In der vergangenen Wintersession haben die eidg. Räte das Entlastungsprogramm 2003 im Umfang von rund 3 Mrd. Franken<sup>2</sup> verabschiedet. Allerdings kommen diese Massnahmen erst im Jahr 2006 voll zum Tragen. Ein Abbau der strukturellen Defizite in einem Schritt wäre in Anbetracht der Wirtschaftslage nicht vertretbar gewesen. Zentrales Element der Sanierungsstrategie ist es deshalb, das strukturelle Defizit nicht in einem Schritt, sondern über mehrere Jahre hinweg stufenweise zu beseitigen. Aus diesem Grund wurde im Finanzhaushaltsgesetz eine Übergangsbestimmung geschaffen, welche dies zulässt und gleichzeitig einen verbindlichen Abbaupfad bestimmt. Das strukturelle Defizit muss ausgehend von 3 Mrd. im Jahr 2004 jährlich um eine Milliarde verringert werden. Im Jahr 2007 muss ein strukturell ausgeglichener Voranschlag präsentiert werden.

**Reagibilität des Konjunkturfaktors**

Um das Ziel der Konjunkturverträglichkeit zu erreichen, wird bei der Berechnung der höchstzulässigen Ausgaben neben der Höhe der geschätzten Einnahmen ein Konjunkturfaktor berücksichtigt. Der Konjunkturfaktor

ergibt sich aus dem Vergleich zwischen dem langfristigen realen Trend-Bruttoinlandprodukt (Trend-BIP) und dem effektiven realen Bruttoinlandprodukt. Das reale Trend-BIP ist nicht beobachtbar, sondern muss geschätzt werden. Für die Schätzung gibt es in der Ökonomie verschiedene Methoden, die jeweils Vor- und Nachteile aufweisen. In der Botschaft zur Schuldenbremse wurde ein von Hodrick und Prescott entwickeltes Glättungsverfahren (HP-Filter) in den Vordergrund gestellt, welches auch bei der erstmaligen Anwendung der Schuldenbremse im Voranschlag 2003 eingesetzt wurde. An dem «klassischen» Hodrick-Prescott-Filter wurde verschiedentlich kritisiert, dass die zulässigen konjunkturellen Defizite zu klein wären und dass den wirtschaftlichen Schwierigkeiten nicht hinreichend Rechnung getragen werde.

Die Eidg. Finanzverwaltung (EFV) hat deshalb alternative Möglichkeiten für die Berechnung des Konjunkturfaktors geprüft. Unter den evaluierten Verfahren fiel die Wahl neu auf eine modifizierte Version des Hodrick-Prescott-Filters. Durch die Modifikationen wurde die Sensitivität des Konjunkturfaktors verdoppelt. Mit dem modifizierten Hodrick-Prescott-Filter führt eine Verringerung der Prognose des Wirtschaftswachstums für das Voranschlagsjahr um einen Prozentpunkt zu einer Erhöhung des Konjunkturfaktors um 0,8%, während beim «klassischen» Hodrick-Prescott-Filter lediglich eine Erhöhung um 0,4% resultierte. Allerdings muss betont werden, dass die neu erreichte grössere Sensitivität gegenüber konjunkturellen Schwankungen im Aufschwung auch grössere Überschüsse verlangt. Mit dieser neuen Methode für die Berechnung des Konjunkturfaktors wird jedoch

Kasten 1

**Konjunkturelles Defizit**

Hier handelt es sich um den konjunkturabhängigen Teil des Defizits, der auf rezessionsbedingt höhere Sozialausgaben und tiefere Steuereinnahmen zurückzuführen ist.

**Strukturelles Defizit**

Der strukturelle Teil des Defizits ist bedingt durch eine dauerhafte Überlastung des Haushalts mit nicht finanzierten Aufgaben (z.B. neue Aufgaben ohne Abbau bestehender Aufgaben und/oder schrumpfende Einnahmen). Ein strukturelles Defizit führt dazu, dass die Finanzrechnung auch bei guter Konjunktur defizitär bleibt.

2 Im Vergleich zum Finanzplan 2004–2006 vom 30.9.2002.



Bild: Keystone

Befürchtungen, wonach die Schuldenbremse die Budgethoheit des Parlamentes übermässig beschränken würde, sind unberechtigt.

das grundsätzliche Problem nicht gelöst, dass bei den heutigen Einnahmeperspektiven die Ausgaben nicht mehr finanziert sind.

### Haushaltssanierung

Der Ende 2002 und Anfang 2003 festgestellte strukturelle Einnahmeneinbruch ist ein von der Schuldenbremse unabhängiges Phänomen und hätte wohl in jedem Fall früher oder später zu entsprechenden Massnahmen geführt. Was sich unter dem Regime der Schuldenbremse verändert hat, ist jedoch die Geschwindigkeit, mit der auf diese Situation reagiert wurde. Das Entlastungsprogramm 2003 ist eine partielle Antwort auf das strukturelle Defizit; es wurde in einem beschleunigten Verfahren während der Herbst-/Wintersession 2003 in beiden Räten gleichzeitig behandelt. Der Druck der Schuldenbremse hatte somit direkte politische Konsequenzen.

zu einer passiv antizyklischen Finanzpolitik beitragen wird. Konkret steht dem aus heutiger Sicht grundsätzlich nichts im Wege. Doch ist nicht auszuschliessen, dass grosse Belastungen des Ausgleichskontos und dann notwendig werdende Sanierungen des Haushalts den antizyklischen Effekt abschwächen. Der zu Jahresbeginn 2003 aufgetretene Einnahmeneinbruch hätte – ohne eine gewisse Flexibilität bei der Umsetzung der Schuldenbremse – eine solche Konsequenz oder gar eine prozyklische Wirkung zur Folge gehabt. Die gegenwärtige Situation stellt jedoch insofern eine Ausnahmesituation dar, als die Einnahmenschätzungen bei der Einführung der Schuldenbremse massiv nach unten korrigiert werden mussten. Fluktuationen der Einnahmen sind in der Vergangenheit selten in dieser Grössenordnung aufgetreten. Der Zukunft darf also mit einer entsprechenden Zuversicht entgegengesehen werden.

### Makroökonomische Auswirkungen

Es ist verfrüht, bereits heute Schlüsse in Bezug auf die Wirkung der Schuldenbremse auf das Wirtschaftswachstum und andere makroökonomische Grössen zu ziehen. Dies umso mehr, als die Schuldenbremse im Rahmen eines strukturell nicht ausgeglichenen Haushalts eingeführt wurde. In Zukunft wird von Bedeutung sein, ob die Schuldenbremse als automatischer Stabilisator wirken und damit

### Verhalten des Parlamentes

Es wurde hie und da befürchtet, dass die Schuldenbremse die Budgethoheit des Parlamentes übermässig beschränken würde. Wichtig ist hier zu beachten, dass die Schuldenbremse dem Parlament lediglich vorschreibt, wie Ausgaben mittelfristig zu finanzieren sind, nämlich über laufende Steuereinnahmen und nicht über eine Neuverschuldung. Das Parlament ist nach wie vor frei, die Zusammen-

Kasten 2

#### Schuldenbremse in Kürze

Kern der Schuldenbremse ist eine Regel zur Festlegung der höchstzulässigen Ausgaben (Ausgabenplafond). Formal lässt sie sich wie folgt darstellen:

Ausgabenplafond = Geschätzte Einnahmen multipliziert mit dem Konjunkturfaktor.

Der Konjunkturfaktor bildet die Wirtschaftslage ab. Er wird bestimmt als:

Konjunkturfaktor = reales Trend-Bruttoinlandprodukt dividiert durch reales effektives Bruttoinlandprodukt.

Bei Normalauslastung der Wirtschaft beträgt der Konjunkturfaktor eins. Die Ausgaben entsprechen den Einnahmen; der Haushalt ist ausgeglichen. Im Falle einer Rezession ist die Wirtschaft unterausgelastet und der Konjunkturfaktor grösser als eins. Die höchstzulässigen Ausgaben sind entsprechend höher als die Einnahmen, ein konjunkturelles Defizit wird zugelassen. Umgekehrt im Falle einer Hochkonjunktur: Der Konjunkturfaktor ist kleiner als eins, die höchstzulässigen Ausgaben geringer als die Einnahmen. Die Schuldenbremse fordert einen Überschuss.

setzung der Ausgaben im Rahmen des Ausgabenplafonds zu bestimmen. Auch die Höhe des Ausgabenniveaus kann verändert werden. Die Schuldenbremse fordert dann allerdings, dass auf der Einnahmenseite auch die notwendigen Anpassungen (Steuererhöhungen oder -senkungen) vorgenommen werden.

Bei der Beantragung neuer Ausgaben muss vom Parlament unter dem Regime der Schuldenbremse auch die Finanzierung gewährleistet sein. Bei der Beratung der Voranschläge 2003 sowie 2004 konnte ein verstärktes finanzpolitisches Bewusstsein bei den Parlamentariern festgestellt werden. So wurde oft ein Antrag auf neue oder höhere Ausgaben mit dem Antrag auf Streichung von Ausgaben an einem anderen Ort gekoppelt. Damit wurde der Prozess der politischen Entscheidungsfindung insofern geändert, als die Finanzierung der Ausgaben nun direkt miteinbezogen wird und oft – aufgrund der Kürzungsanträge – auch sachfremde Interessensgruppierungen inner- und ausserhalb der Räte direkt betroffen sein können.

### Budgetprozess

Innerhalb der Verwaltung hat sich das Vorgehen bei der Erarbeitung des Budgets ebenfalls geändert. Neu ist insbesondere die Bedeutung der Wirtschaftsprognosen und der Einnahmenschätzungen. Am Anfang der Budgeterstellung werden aufgrund der aktuellen Wirtschaftsprognosen die Einnahmen geschätzt und der Konjunkturfaktor wird berechnet. Der Konjunkturfaktor bestimmt, dass in einer Rezession Defizite zugelassen werden, während in einer Hochkonjunktur Überschüsse erforderlich sind. Ausgehend von den Wirtschaftsprognosen und Einnahmenschätzungen werden die höchstzulässigen Ausgaben, der so genannte Ausgabenplafond, bestimmt. Der Ausgabenplafond für die Gesamtausgaben wird auf die einzelnen Departemente und innerhalb dieser auf Ämterebene verteilt. Den Wirtschaftsprognosen mit den darauf basierenden Einnahmenschätzungen kommt unter der Schuldenbremse somit zentrale Bedeutung zu. Entsprechend musste die Verwaltung seit der Einführung der Schuldenbremse in einem nicht gekannten Ausmass zu Fragen betreffend Einnahmenschätzungen und Revisionen von wirtschaftlichen Eckwerten Stellung nehmen.

Gleichzeitig mehrten sich auch die Stimmen, welche die volkswirtschaftlichen Annahmen des Budgets kritisierten. Für die einen waren sie zu pessimistisch, die anderen fanden sie zu optimistisch. Beanstandet wurde zum Teil auch der Zeitpunkt, bis zu welchem Prognoserevisionen berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass

eine Überstrapazierung des Budgetprozesses wohl nur dann zu verhindern ist, wenn die notwendigen Anpassungen der volkswirtschaftlichen Eckwerte und somit auch der Ausgabenplafonds Regeln unterworfen werden. Aufgrund der Komplexität der Budgeterstellung und der Vielzahl an involvierten Ämtern und Dienststellen können Anpassungen der Ausgabenplafonds – trotz einer sich rasch verändernden Lage – nur zu definierten Zeitpunkten erfolgen und müssen auch zu einem im Voraus bestimmten Zeitpunkt endgültig eingefroren werden.

Den Vorwürfen, der Voranschlag beruhe auf veralteten Eckwerten beziehungsweise die Eckwerte würden systematisch unter (über)schätzt, um weniger (mehr) Ausgaben tätigen zu können, kann mit dem Verweis auf das Ausgleichskonto begegnet werden. Das Ausgleichskonto erfüllt zwei Funktionen: Zum einen dient es als Sanktionsmechanismus im Fall von Überschreitungen des Ausgabenplafonds, zum anderen auch zum Ausgleich von Schätzfehlern. Stellt sich im Rahmen der Staatsrechnung heraus, dass die Einnahmen unter- beziehungsweise überschätzt wurden, wird dem Ausgleichskonto die Differenz (Einnahmenschätzfehler) gutgeschrieben beziehungsweise belastet. Das gleiche Prozedere gilt für Schätzfehler beim Wirtschaftswachstum, welches in den Konjunkturfaktor eingeht.

Für den Bundesrat und für die Verwaltung ist es somit im Rahmen der Schuldenbremse nicht möglich, die Finanzpolitik über die Schätzgrössen (Einnahmen und wirtschaftliche Eckwerte) in die eine oder andere Richtung zu beeinflussen. Anders ausgedrückt: die Existenz des Ausgleichskontos verunmöglicht es – beispielsweise über eine systematische Überschätzung der Einnahmen –, nachhaltig höhere Ausgaben zuzulassen.

Das im Jahr 2003 zum Vorschein getretene substanzielle Defizit zusammen mit der Einführung der Schuldenbremse stellte den Bundesrat und die Verwaltung vor sehr grosse Herausforderungen. Innert kürzester Frist und mit den gegebenen personellen Ressourcen musste ein Sparprogramm ausgearbeitet werden. Auch wenn die Situation im Jahr 2003 sicher aussergewöhnlich war, lässt dies dennoch erwarten, dass von Seiten des Bundesrates und der Verwaltung schnellere Reaktionen gefordert sind als bis anhin. ■