

Schuldenbremse – konjunkturverträgliche Konsolidierung des Bundeshaushalts

Die Schuldenbremse soll das Haushaltsziel 2001 ablösen. Ziel ist es, ein dauerhaftes Gleichgewicht der Bundesfinanzen auf konjunkturverträgliche Art und Weise zu gewährleisten. Die Schuldenbremse lässt in Rezessionen Defizite zu, fordert bei guter Konjunktur jedoch Überschüsse. Mittelfristig soll die Verschuldung damit stabilisiert und die Schuldenquote gesenkt werden. Die Stärke der Vorlage liegt in der Berücksichtigung der Konjunktur bei gleichzeitiger Verhinderung von strukturellen Defiziten. Die Umsetzung stellt für Politik und Verwaltung eine Herausforderung dar.



Kern der Schuldenbremse ist eine Ausgabenregel: Die zulässigen Höchstausgaben entsprechen den Einnahmen, wobei die Konjunkturlage mit einem Korrekturfaktor berücksichtigt wird.

Bild: Keystone

Bereits 1995 hat das Eidg. Finanzdepartement (EFD) eine Vernehmlassung zu zwei Varianten einer Schuldenbremse durchgeführt. Beide hatten zum Ziel, Defizite in der Finanzrechnung und damit die Neuverschuldung des Bundes zu begrenzen. Das Vorhaben wurde dann allerdings zugunsten einer Sanierung des Bundeshaushaltes zurückgestellt. Die Schuldenbremse soll nun das Haushaltsziel 2001 ablösen. Der Bundesrat hat im Juli 2000 eine Botschaft zuhänden des Parlaments verabschiedet, welche sowohl Änderungen der Bundesverfassung als auch des Finanzhaushaltsgesetzes vorsieht. Im Juni dieses Jahres wurden die Vorlagen mit geringfügigen Ände-

rungen vom Parlament verabschiedet. Am kommenden 2. Dezember werden schliesslich Volk und Stände über die Verfassungsänderung befinden (vgl. *Kasten 1*).

Die zwei Ziele der Schuldenbremse

In seiner Botschaft bezeichnet der Bundesrat die Schuldenbremse als «einen institutionellen Mechanismus zur Haushaltsteuerung und zur Begrenzung der Schuldenentwicklung. Sie soll den Bundeshaushalt vor strukturellen Ungleichgewichten bewahren und damit verhindern, dass die Verschuldung des Bundes übermässig ansteigt.»¹

Kern der Schuldenbremse ist eine Ausgabenregel, die bei der Ausgestaltung des Voranschlags angewendet werden muss: Die zulässigen Höchstausgaben entsprechen den geschätzten Einnahmen, wobei die Konjunkturlage mit einem Korrekturfaktor zu berücksichtigen ist (vgl. *Kasten 2*). Die Schuldenbremse verfolgt also zwei Ziele:

1. Die mittelfristige Verhinderung eines weiteren Anstiegs der Verschuldung durch Defizite in der Finanzrechnung;
2. Eine massvolle Berücksichtigung der Konjunktur in der Finanzpolitik.



Dr. Tobias Beljean
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Sektion Finanzplanung, Budget, Rechnung, Eidg. Finanzverwaltung (EFV), Bern

1 Botschaft zur Schuldenbremse vom 5. Juli 2000 (00.060), S. 4656.

2 Einen kurzen Überblick geben Colombier und Frick, «Überlegungen zur Schuldenbremse Teil I: Der theoretische Hintergrund», KOF/ETH, Monatsbericht 11, 2000. Deutlich wird hier insbesondere, wie wichtig bei solchen theoretischen Analysen die zugrunde gelegten Annahmen sind (offene/geschlossene, kleine/grosse Volkswirtschaft, Unter-/Vollbeschäftigung, demografische Struktur).

3 Finanzleitbild: Ziele, Grundsätze und Instrumente für die Finanzpolitik des Bundesrates, 4. Oktober 1999, S. 12.

Kasten 1

Schuldenbremse: Änderungen in Verfassung und Gesetz

Das Parlament hat die Änderungen der Bundesverfassung am 22. Juni 2001 gutgeheissen. Diese Bestimmungen sind die Eckpfeiler des Instruments der Schuldenbremse.

Gleichzeitig mit dieser Teilrevision der Bundesverfassung verabschiedete es auch eine Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes. Darin wird die konkrete Umsetzung der Schuldenbremse geregelt, namentlich:

- wie die Konjunktur bei der Ermittlung der zulässigen Höchstausgaben einzubeziehen ist (die Berechnung des so genannten Konjunkturfaktors);
- in welchen Fällen eine Abweichung von der Regel zulässig ist;
- wie Schätzfehler bei den Einnahmen berücksichtigt werden können;
- welche Konsequenzen ein Abweichen von der Regel hat.

Am 2. Dezember 2001 wird über die Änderung der Verfassung abgestimmt. Erst nach einer allfälligen Annahme durch Volk und Stände beginnt die Referendumsfrist für die Änderungen auf Gesetzesstufe zu laufen. Werden in dieser Zeit 50 000 Unterschriften gesammelt, müsste das Volk auch noch über diese Revision befinden. Die Annahme der Vorlage durch den Souverän vorausgesetzt, steht der Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2003 nichts mehr im Wege.

Stabilisierung der Schulden

In Bezug auf die erste Zielsetzung der Schuldenbremse stellt sich vorab die grundsätzliche Frage: *Auf welchem Niveau* soll die Staatsschuld stabilisiert werden? Grundsätzlich ist staatliche Verschuldung nicht a priori etwas Schlechtes: Ausgaben der öffentlichen Hand müssen nicht immer und vollumfänglich mit entsprechenden, zeitgleichen Einnahmen finanziert werden. Die Festlegung der «optimalen Verschuldung» ist indes kaum möglich, und auch die Volkswirtschaftslehre vermag den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern keine genauen Empfehlungen zu geben.²

Einig ist man sich indessen darüber, dass die relevante Grösse nicht die Verschuldung per se, sondern ihr Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung ist: Die Schulden der öffentlichen Hand müssen quasi im Lichte der Möglichkeit einer Volkswirtschaft, diese Schulden zu tragen, betrachtet werden. So gilt denn auch eine Finanzpolitik dann als «langfristig aufrechterhaltbar (sustainable), wenn die Schuld nicht schneller wächst als das Bruttoinlandprodukt (BIP), das heisst wenn die *Verschuldungsquote* im Zeitverlauf *stabil bleibt*».³ Namentlich soll verhindert werden,

dass die Verschuldungsquote durch eine ungünstige Konstellation von Haushaltsdefiziten, hohen Realzinsen und tiefem Wirtschaftswachstum eine destabilisierende Dynamik erhält («Schuldenspirale»). Eine Mindestanforderung an die Finanzpolitik ist demnach, die Verschuldungsquote nicht über lange Zeit anwachsen zu lassen.

Zu streng?

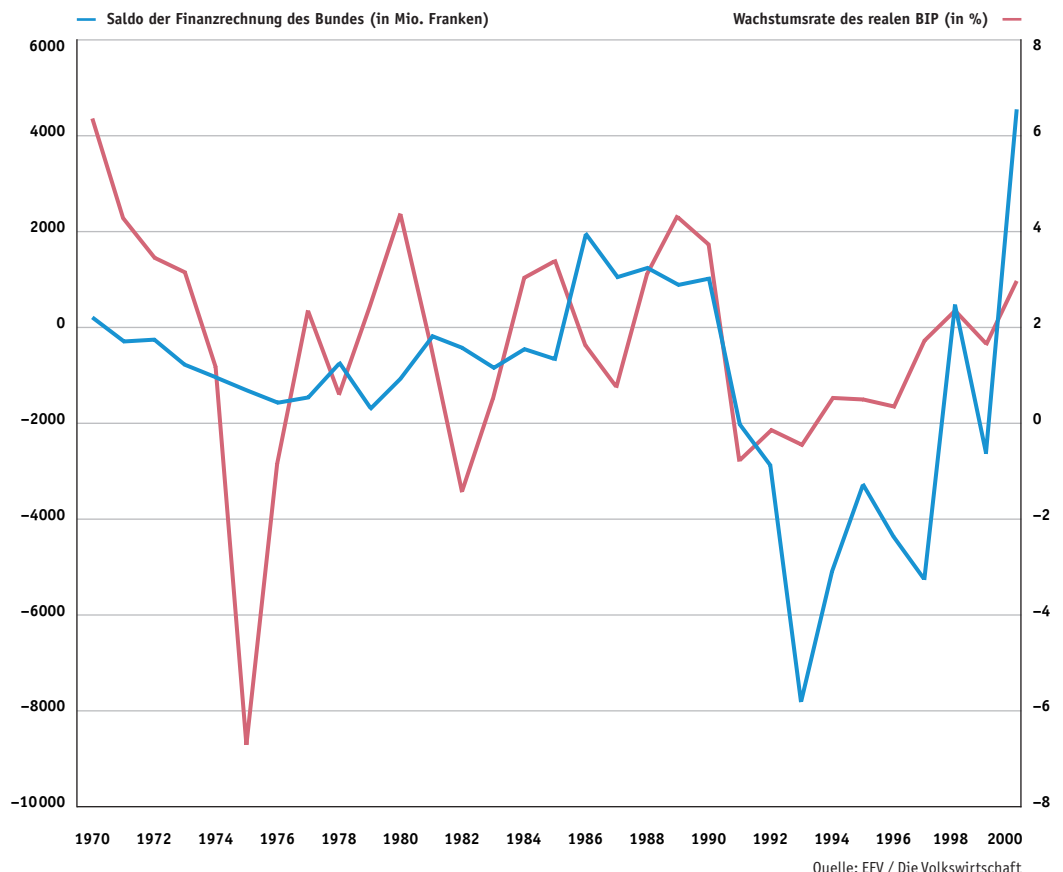
Die Schuldenbremse führt zu einer Begrenzung der absoluten Verschuldung, indem strukturelle Defizite verhindert werden. Der Bundeshaushalt muss also mittelfristig, das heisst kumuliert über einen ganzen Konjunkturzyklus, ausgeglichen sein. Dies hat jedoch – mit anhaltendem Wirtschaftswachstum – eine *Senkung der Verschuldungsquote* zur Folge. Ist demnach die Schuldenbremse angesichts des oben genannten Kriteriums zu streng und reicht eine Beschränkung der jährlichen Neuverschuldung auf das Ausmass des Wirtschaftswachstums aus?

Es sind vor allem drei Gründe, die den eingeschlagenen Weg rechtfertigen:

- Schulden des Bundes entstehen nicht nur aus Defiziten in der Finanzrechnung, sondern können auch durch nicht liquiditäts-

Grafik 1

Haushaltsdefizite/Überschüsse und konjunkturelle Entwicklung, 1970–2000



- 4 Ein gutes Beispiel dazu liefern die Neunzigerjahre: Hier waren es nicht nur die Milliardendefizite in der Finanzrechnung, welche die Schulden des Bundes ansteigen liessen, sondern auch die Umstrukturierung und Refinanzierung der Regiebetriebe und Pensionskassen.
- 5 Zum einen muss «ausserordentlicher Zahlungsbedarf» vorliegen und zum anderen muss die Überschreitung des Plafonds von einer qualifizierten Mehrheit des Parlaments genehmigt werden. Im Gegenzug fordert die Schuldenbremse, dass ausserordentliche Einnahmen nicht zur Finanzierung von ordentlichen Ausgaben, sondern zur Schuldentilgung eingesetzt werden.
- 6 Artikel 126 Absatz 1: «Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht.»
- 7 Ein ehrgeizigeres Vorgehen ist im Rahmen der Schuldenbremse ebenfalls möglich, weil sie nur Höchstbeträge der Ausgaben vorschreibt; willentliche Unterschreitungen dieser Plafonds können nicht auf Folgejahre übertragen werden und führen deshalb automatisch zu einer Schuldentilgung.
- 8 Das Haushaltsziel lässt Defizite bis maximal 2% der Einnahmen zu; beim jetzigen Volumen von rund 50 Mrd. Franken ist das etwa 1 Mrd. Franken. Auf das derzeitige Schuldenniveau (ca. 110 Mrd. Franken) bewirkt dies einen Anstieg von rund 1%, was immer noch deutlich unter dem durchschnittlichen (nominalen) Wirtschaftswachstum liegt.
- 9 Zwei wichtige automatische Stabilisatoren sind die progressive Einkommenssteuer und die Beiträge an die bzw. von der Arbeitslosenversicherung (ALV). Beide bewirken, dass das für den Konsum massgebende verfügbare Einkommen weniger stark oszilliert als das effektive Einkommen.
- 10 Vgl. Colombier und Frick, «Überlegungen zur Schuldenbremse Teil II: Der vorgeschlagene Mechanismus», KOF/ETH, Monatsbericht 12, 2000, sowie IMF, Switzerland: Selected Issues, Country Report 01/75, 2001.
- 11 Ein gutes Beispiel dafür ist die ALV: Ab 2003 wird sich ihre Wirkung als automatischer Stabilisator kaum mehr in der Finanzrechnung des Bundes niederschlagen, weil die Darlehen des Bundes an die ALV (mit der Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes) direkt über die Bilanz des Bundes abgewickelt werden.

wirksame Transaktionen in der Bilanz entstehen. Die Schuldenbremse beschränkt einen Anstieg der Schulden dieser Art nicht.⁴

- Es wird immer Ausnahmesituationen geben, die ein Überschreiten des ordentlichen Ausgabenplafonds notwendig machen (zum Beispiel bei grossen Naturkatastrophen oder sehr schweren Rezessionen). Die Schuldenbremse erlaubt dies unter bestimmten Bedingungen.⁵
- Schliesslich sollte auch beachtet werden, dass der Eidgenossenschaft zusätzlich zur effektiven Schuld quasi eine implizite Schuld auferlegt ist, namentlich durch die demografische Entwicklung und die damit verbundene Belastung für die Gewährleistung der sozialen Sicherheit.

Die Schuldenbremse ist also – gemessen an der Mindestanforderung der makroökonomischen Stabilität – keineswegs zu streng, sondern garantiert letztlich nur den finanzpolitischen Handlungsspielraum für mögliche weitere Belastungen. Ausserdem muss berücksichtigt werden, dass die Bundesverfassung schon heute eine Norm enthält, die den mittelfristigen Ausgleich der Finanzrechnung fordert.⁶ Die Entscheide des Souveräns bei Ausgabenbremse und Haushaltsziel 2001 in den Jahren 1995 und 1998 haben diese Stossrichtung deutlich bestätigt.⁷

Die mageren Kühe fressen die fetten

Die zweite Zielsetzung der Schuldenbremse – die Berücksichtigung der Konjunktur – hat zwei Seiten: Einerseits birgt die Konjunktur eine gewisse Gefahr für die Stabilität der Bundesfinanzen, andererseits kann die Finanzpolitik kurzfristig auch negative Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft zeitigen. Vor beidem soll die Schuldenbremse schützen.

Die Konjunktur hinterlässt im Bundeshaushalt deutliche Spuren – insbesondere auf der Einnahmenseite, da die erhobenen Steuern unmittelbar bei der Wertschöpfung der Unternehmungen bzw. beim Einkommen der einzelnen Haushalte ansetzen. Die Einnahmenseite folgt also sehr deutlich dem Wellengang der Gesamtwirtschaft. Damit die Schulden mittelfristig (d.h. über einen Konjunkturzyklus) nicht zunehmen, muss folglich in Zeiten der Überschüsse ein Vorrat für die darauffolgenden Zeiten des Mangels angehäuft werden.

Auch wenn diese Strategie im Hinblick auf das oben erwähnte erste Ziel die beste wäre, gibt es kurzfristig für die finanzpolitischen Entscheidungsträger viele Anreize, davon abzuweichen. In Zeiten der Hochkonjunktur werden die Ausgaben tendenziell erhöht, während sich in Rezessionen Senkungen nur schwerlich durchsetzen lassen. Ein Blick in die Vergangenheit der Bundesfinanzen belegt dies (vgl. Grafik 1): Die Überschüsse bei guter Wirtschaftslage vermögen die Defizite der vergangenen Rezessionen nicht zu kompensieren, sodass die kumulierten Defizite auch mittelfristig ansteigen. Die Ausgabenregel der Schuldenbremse stellt eine Fessel dar, die vor den Verlockungen einer guten Konjunkturlage schützen soll.

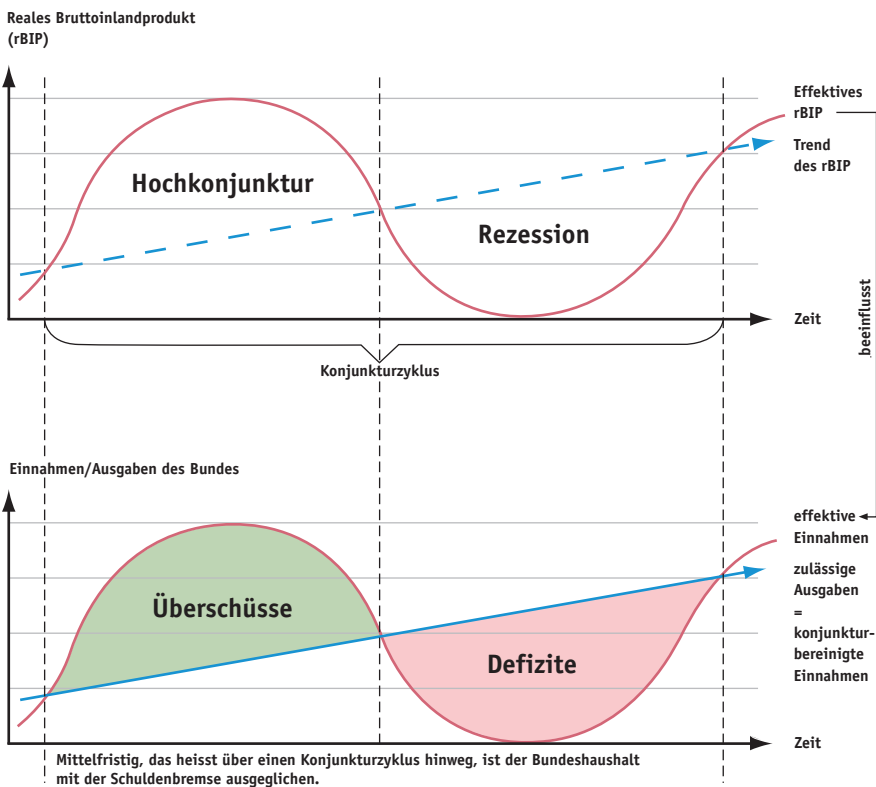
Diese Selbstbindung beseitigt zudem eine institutionelle Asymmetrie in der Bundesfinanzordnung: In der Schweiz ist die maximale Steuerbelastung in der Verfassung geregelt, während über Ausgaben in aller Regel Bundesrat und Parlament direkt entscheiden. Die Tatsache, dass die Ausgaben relativ leicht, die Einnahmen aber nur mit grossem Aufwand erhöht werden können, hat auch zur defizitären Schlagseite des Bundeshaushaltes beigetragen. Diese Asymmetrie soll durch die Schuldenbremse beseitigt werden, indem die Ausgaben an die Einnahmen «gekettet» werden.

Verhinderung von prozyklischem Ausgabenverhalten

Freilich wäre eine Regel, wie sie die Schuldenbremse vorgibt, allein zur Verhinderung von strukturellen Defiziten gar nicht nötig. Die simple Auflage, dass in jedem Jahr die Aus-

Grafik 2

Der Mechanismus der Schuldenbremse



Quelle: EFV / Die Volkswirtschaft

Kasten 2

Die Regel der Schuldenbremse und struktureller Saldo

Kern der Schuldenbremse ist eine Regel zur Festlegung der höchstens zulässigen Ausgaben (Ausgabenplafond); sie lässt sich anhand der folgenden Formel darstellen:

$$\text{Ausgabenplafond} = \text{Geschätzte Gesamteinnahmen} * k$$

Dabei ist k der so genannte Konjunkturfaktor:

$$k = \text{Trend rBIP} / \text{effektives rBIP}$$

Dieser Konjunkturfaktor kann aus der Grafik 2 abgeleitet werden: Ist das reale Trend-BIP kleiner (grösser) als das effektive reale BIP, verläuft die gestrichelte Linie unterhalb (oberhalb) der ausgezogenen Linie, das heisst ist kleiner (grösser) als 1.

Der Sinn des Konjunkturfaktors besteht darin, die effektiven Einnahmen auf das Niveau zu korrigieren, das sie bei einer voll ausgelasteten Wirtschaftslage ungefähr erreichen würden. Darin besteht die Parallelität des Konzepts des strukturellen Saldos und der Ausgabenregel gemäss der Schuldenbremse.

Grundlage der Berechnung des strukturellen Saldos ist die folgende Zerlegung des in der Staatsrechnung ausgewiesenen effektiven Saldos:

$$\text{Effektiver Saldo} = \text{struktureller Saldo} + \text{konjunktureller Saldo}$$

Über einen ganzen Konjunkturzyklus kumuliert erreicht der konjunkturelle Saldo (quasi definitionsgemäss) ungefähr einen Wert von Null: Die Schulden können in der Hochkonjunkturphase vorübergehend ab- und entsprechend in der Tiefkonjunkturphase zunehmen. Dieser Ausgleich gilt aber nicht für den strukturellen Teil des Saldos: Bei positiven (negativen) strukturellen Salden nehmen die Schulden über einen ganzen Konjunkturzyklus ab (zu).

Der Vorteil der Regel besteht also darin, dass sie nur für den strukturellen Teil des tatsächlichen Saldos einen Wert von (mindestens) Null fordert. Ein Defizit ist erlaubt, aber nur, wenn es konjunkturell bedingt ist beziehungsweise in der folgenden Hochkonjunktur durch entsprechende Überschüsse wieder kompensiert wird, sodass die Verschuldung mittelfristig nicht zunimmt.

gaben die Einnahmen nicht übersteigen dürfen, wäre dafür ausreichend. Eine solche Regel würde jedoch dazu führen, dass in einer Phase der Rezession, wenn die Steuereinnahmen nur zögerlich fließen, die Ausgaben ebenfalls gekürzt werden müssten und dadurch die Wirtschaftsentwicklung zusätzlich gedämpft würde. Umgekehrt würden die Einnahmen in einer Boom-Phase Ausgabensteigerungen ermöglichen und damit eine Überhitzung der Wirtschaft bewirken.

Auch das Haushaltsziel 2001 wäre eigentlich zur Erreichung der oben erwähnten ersten Zielsetzung (mittelfristige Stabilisierung der Schulden) fast hinreichend,⁸ bezieht jedoch die Konjunktur nicht explizit mit ein. Die Gefahr besteht auch hier, dass Sparprogramme – bei Verletzung der Zielvorgabe – in rezessiven Zeiten notwendig werden.

Um eine solche prozyklische Finanzpolitik zu verhindern, wurde die Regel der Schuldenbremse so ausgestaltet, dass sich die Ausgaben nur nach den nicht konjunkturabhängigen Einnahmen zu richten haben. Technisch gesprochen wird damit ein strukturelles Defizit verhindert, in einer Rezession jedoch ein konjunkturelles Defizit zugelassen beziehungsweise in einer Hochkonjunktur ein konjunktureller Überschuss gefordert (vgl. Grafik 2). Die zyklischen Bewegungen der Wirtschaft, die sich in den Einnahmen widerspiegeln, werden durch die Schuldenbremse nicht auf die Ausgaben des Bundes übertragen; die Ausgaben folgen einem stetigen Pfad entlang des mittelfristigen Wirtschaftswachstums.

Förderung der automatischen Stabilisatoren

Dies ist gleichzeitig eine Absage an eine *aktive antizyklische Finanzpolitik*: Im Regelfall sollen nur die automatischen Stabilisatoren eine dämpfende Wirkung auf die Konjunktur ausüben.⁹

Experten haben insbesondere bei diesem Punkt gewisse Vorbehalte gegenüber der Schuldenbremse angebracht.¹⁰ In ihren Augen ist der gemäss Regel zulässige konjunkturelle Saldo zu klein und die antizyklische Wirkung des Instruments zu gering.

Dem sind drei Punkte entgegenzuhalten:

- Die automatischen Stabilisatoren, die sich im Saldo der Finanzrechnung des Bundes widerspiegeln, sind zwar relativ gering, das heisst aber nicht, dass ihre Wirkung klein ist.¹¹
- In der Vergangenheit war die Bundesfinanzpolitik in einigen Jahren auch prozyklisch. Dies in Zukunft zu verhindern, ist in konjunkturpolitischer Hinsicht ein beachtlicher Fortschritt.
- Schliesslich gilt es zu beachten, dass eine wirksame aktive antizyklische Finanzpolitik

im Zusammenhang mit einem institutionellen Mechanismus wie der Schuldenbremse an die Grenzen des Zielkonflikts zwischen Flexibilität und Regelbindung stossen muss. Welchem Ziel die höhere Priorität eingeräumt wird, ist somit letztlich eine Frage der (politischen) Präferenzen.

Einführung und Umsetzung

Die Revision von Verfassung und Gesetz ist keine automatische Garantie für den Erfolg der Schuldenbremse. Die Herausforderung dürfte insbesondere bei den zwei folgenden Punkten liegen:

- *Verknüpfung von Sach- und Finanzpolitik*: Die Verankerung einer Formel in der Verfassung allein verhindert eine Wiederholung der schmerzhaften Erfahrungen der vergangenen Jahre nicht. Die Schuldenbremse ist eine Regel, die verantwortungsvoll umgesetzt werden muss. Konkret müssen Finanzpolitik und Sachpolitik als zwei Seiten einer Medaille betrachtet werden. Die Finanzpolitik wird bekanntlich nur zu einem geringen Teil im Rahmen des Budgetprozesses gemacht; vielmehr werden die Finanzen des Bundes durch alle Sachentscheide von Bundesrat und Parlament beeinflusst.
- *Verwaltungsinterne Umsetzung*: Auch auf der Stufe der Verwaltung birgt die Schuldenbremse einige Herausforderungen. Der Budgetprozess wird neuen Gesetzmässigkeiten folgen müssen. Auch der Anspruch an die Planungsgenauigkeit (sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitig) und die Transparenz von Seiten der Politik werden zunehmen.

Fazit

Entscheidend bei der Beurteilung der Schuldenbremse ist letztlich, dass man den Zustand mit der Schuldenbremse nicht mit einer ideal funktionierenden, sondern mit der realen, das heisst bis jetzt praktizierten Finanzpolitik vergleicht. So gesehen bringt die Schuldenbremse eine Verbesserung, indem in die bereits heute bestehende Verfassungsbestimmung zum mittelfristigen Haushaltsgleichgewicht «Zähne» eingesetzt werden und auch die Berücksichtigung der Konjunktur konkretisiert wird.

Im Hinblick auf die Begrenzung des Defizits ist die Schuldenbremse zwar strenger als das derzeitige im Übergangsrecht verankerte Haushaltsziel 2001. Im Gegenzug bringt die Schuldenbremse gewichtige Vorteile, wie die Operationalisierung der Konjunkturverträglichkeit oder die erweiterten Ausnahmeregelungen. ■