

Christian Keuschnigg

Eine Schweizer Schuldenbremse für solide Staatsfinanzen

Die Schuldenbremse gehört zur finanzpolitischen DNA der Schweiz. Nicht nur der Bund, auch die allermeisten Kantone haben sich eine Schuldenbremse gegeben. Die disziplinierenden Wirkungen des Steuerwettbewerbs zwischen Kantonen und Gemeinden und die direkte Demokratie mit regelmäßigen Abstimmungen zu den wichtigen finanzpolitischen Vorhaben unterstützen die Wirksamkeit der Schuldenbremse. Die Schuldenbremse ist als Instrument finanzpolitischer Kontrolle in der Schweiz breit akzeptiert, auch wenn immer wieder Kritik laut wird.

AUFGABEN DER STAATSSCHULD

Die automatischen Stabilisatoren sollen Konjunkturschwankungen dämpfen und damit zu Sicherheit und Stabilität von Einkommen und Konsum beitragen. Ohne Einsatz der Staatsschuld wäre jedoch eine fiskalische Stabilisierung nicht möglich. Im Gegenteil, die öffentlichen Finanzen würden die Schwankungen sogar verschärfen. Im Boom ist die Wirtschaft ausgelastet und die Arbeitslosigkeit ist niedrig. Die Steuereinnahmen sind überdurchschnittlich hoch und die Sozialausgaben bleiben zurück. Indem der Staat Budgetüberschüsse erzielt und Schulden abbaut, schöpft er einen Teil der übermäßigen Nachfrage ab und trägt zur Dämpfung einer überhitzten Konjunktur bei. In der Rezession fallen die Steuereinnahmen überdurchschnittlich stark und die Sozialausgaben steigen. Beides stärkt die private Kaufkraft und mildert die Rezession, sofern der Staat die entstehenden fiskalischen Defizite zulässt.

Gerade in der Europäischen Währungsunion ist es wichtig, die fiskalische Stabilisierung zu stärken, da die gemeinsame Geldpolitik die landesspezifische Konjunkturlage nur wenig berücksichtigen kann. Daher braucht jede Schuldenbremse einen Konjunkturfaktor, um die Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren zu erhalten. Die Schuldenbremse soll den Trend zum Anstieg der Staatsverschuldung stoppen und die strukturellen Defizite begrenzen, aber die konjunkturellen Defizite im Interesse der Stabilisierung zulassen.

Mit dem Einsatz der Staatsschuld kann der Staat eine stetige Entwicklung der öffentlichen Ausgaben sicherstellen, kurzfristige Anpassungen in der Steuerpolitik vermeiden und damit stabile Rahmenbedingungen für Haushalte und Unternehmen ermöglichen. Ähnlich ist das Argument bei

einem außerordentlichen, krisenbedingten Ausgabenbedarf. Beispiele dafür sind nicht planbare Ausgaben für Kriege, die Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 oder jüngst die Covid-19-Pandemie ab 2020. Im Zuge dieser Ereignisse ist die Staatsverschuldung in vielen Ländern sprunghaft angestiegen. So musste in der Schweiz der Bund zur Stabilisierung der UBS 6 Mrd. Franken für eine Wandelanleihe zur Aufstockung des Eigenkapitals aufwenden, neben Notkrediten der Nationalbank. Nach einer Aufstellung der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) tätigte die öffentliche Hand zur Bewältigung der Corona-Pandemie Ausgaben von 15 Mrd. Franken im Jahr 2020, 14 Mrd. 2021 und 3,7 Mrd. 2022. Es ist sinnvoll, solche einmaligen Lasten über die Zeit zu strecken, um die Steuerbelastung und die öffentlichen Ausgaben zu glätten. Deshalb braucht eine Schuldenbremse Ausnahmebestimmungen, um große außerordentliche Ausgaben zur Stabilisierung einer Notsituation zu ermöglichen.

Die Staatsschuld ist ein Instrument für den intergenerativen Lastenausgleich, aber auch für Umverteilung zwischen den Generationen. Ein strittiger Punkt ist, wie öffentliche Investitionen in der Schuldenbremse behandelt werden. In den meisten Ländern ist in der Budgetrechnung der Zeitpunkt der Ausgaben relevant. Bei großen, langlebigen Infrastrukturinvestitionen fallen die Ausgaben geballt zum Zeitpunkt der Investition an, werden unmittelbar defizitwirksam und würden, ohne Einsatz von Staatsschuld, nur die heutigen Generationen belasten. Die Leistungen fließen dagegen jahrzehntelang auch zugunsten zukünftiger Generationen. In der privaten Buchhaltung werden Investitionsausgaben aktiviert. Sie mindern den Gewinn nur im Ausmaß der laufenden Abschreibungen, annähernd parallel zu den Erlösen, die das Kapitalgut erwirtschaftet. Eine häufige Forderung ist daher, große Investitionen von der Schuldenbremse auszunehmen. Allerdings mag man einwenden, dass ein größerer Staat eine Vielzahl von Investitionen tätigt, die gestaffelt erfolgen können, um eine zeitliche Ballung der Ausgaben und damit eine investitionshemmende Wirkung der Schuldenbremsen zu vermeiden.

Ein ungleich größeres Problem ist, dass eine Schuldenbremse meist nur die Entwicklung der Finanzschulden begrenzt, aber nicht die anderen zukünftigen Ansprüche an den Staat. Wenn die Politik heute Leistungsversprechen in der Alterssicherung nach dem Umlageprinzip gibt, dann müssen diese erst viele Jahre später zu Lasten zukünftiger Budgets eingelöst werden. Die Ausgabe von Staatsanleihen führt zu Einnahmen heute und begründet einen Anspruch auf Rückzahlung bei Fälligkeit. Ebenso führen die Pensionsbeiträge zu Einnahmen heute und begrün-



Prof. Dr. Christian Keuschnigg

ist Professor für Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Öffentlicher Finanzen an der Universität St. Gallen.

den einen Pensionsanspruch bzw. einen Anspruch auf »Rückzahlung« viele Jahre später. Nach dem Generationenvertrag ist dieser Anspruch von zukünftigen Beitrags- und Steuerzahlern zu erfüllen. In beiden Fällen geht der Staat zukünftige Verpflichtungen ein, welche die zukünftigen Budgetspielräume einengen. In der umlagefinanzierten Alterssicherung steckt eine implizite Staatsschuld, die häufig ein Vielfaches der Kapitalmarktschuld beträgt. Die Schuldenbremse sichert also die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen nur teilweise, wenn sie das Pensionssystem (und andere außerbudgetären Verpflichtungen) nicht einbezieht. Sie sollte also mit einem gleichwertigen Automatismus in der Alterssicherung ergänzt werden, wie z. B. einem Anstieg des Ruhestandsalters bei zunehmender Lebenserwartung.

Eine moderate Staatsschuld ist ein sicheres Asset, das Haushalte, Unternehmen, Banken, Pensionskassen und Versicherungen für die sichere Veranlagung ihres Vermögens benötigen. Ein gut diversifiziertes Portfolio enthält in den meisten Fällen einen Anteil von sicheren Staatsanleihen. Eine moderate Staatsschuld ist ein Hort der Stabilität und wirkt wie ein Anker des Finanzsystems, jedenfalls solange die Staatsfinanzen nachhaltig finanziert sind und die fiskalische Tragbarkeit über jeden Zweifel erhaben ist. Aus diesem Grund sollte die Staatsschuld nicht null, sondern positiv sein. Weil der Bedarf nach einem sicheren Asset mit dem BIP steigt, sollte die Schuldenbremse nicht das absolute Niveau der Staatsschuld, sondern den BIP-Anteil über den längeren Durchschnitt stabilisieren.

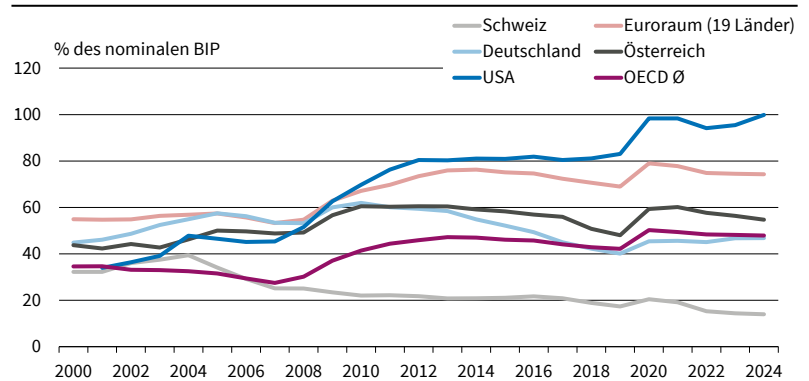
TREND ZU STEIGENDEN STAATSSCHULDEN

Weltweit ist ein Trend zu höheren Staatsschulden zu beobachten, mit wenigen Ausnahmen. Auch in der Schweiz stieg vor Einführung der Schuldenbremse die Staatsverschuldung rasant an (vgl. Abb. 1 und 2). Die Ursachen des Problems, und damit auch die Lösung, ist am ehesten in politökonomischen Entwicklungen zu suchen. In der Demokratie wirken mehrere Kräfte, die auf eine Gegenwartspräferenz der Entscheidungsträger hinwirken, was zu höheren Ausgaben, geringeren Steuern und Defiziten heute führt. Demnach wollen Regierungen zwar nachhaltig handeln, aber erst morgen damit beginnen (Yared 2019; Laibson 1997). Wenn dann der Zeitpunkt gekommen ist, schlägt wieder die Gegenwartspräferenz zu. Die Regierung schiebt die notwendige Konsolidierung der Staatsfinanzen erneut auf. Dieses Verhalten ist zeitinkonsistent. Da die Regierungen grundsätzlich nachhaltig denken, kann es attraktiv werden, eine Selbstbindung in Form einer Schuldenbremse zu beschließen. Eine Schuldenbremse im Verfassungsrang ist nur mehr schwer umzusetzen und kann den Trend brechen.

Man kann mehrere Trends ausmachen, welche die Gegenwartspräferenz in der Politik verstärken. Ein erster Grund mag in der Alterung der Gesellschaft liegen. Ältere Menschen haben eine kürzere Restlebenszeit

Abb. 1

Nettoschuldenquoten



Quelle: IMF World Economic Outlook (7. April 2023).

© ifo Institut

und bisweilen auch keine direkten Nachkommen, um die sie besorgt sein müssten. Daher gewichten sie die Zukunft oft schwächer als Junge, die im Erwerbsleben stehen und wesentlich länger planen müssen. Sie mögen häufiger auf unmittelbare fiskalische Vorteile bedacht sein und der Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen weniger Bedeutung beimessen. In einer alternativen Gesellschaft nimmt das politische Gewicht der älteren Jahrgänge zu. Umso öfter haben demokratische Entscheidungen eine Schlagseite in Richtung Gegenwartspräferenz, mit höheren Ausgaben heute und aufgeschobener Steuerfinanzierung.

Ein zweiter Grund mag im Wahlzyklus und dem damit verbunden politischen Risiko der Amtsinhaber liegen. Da sie über kurz oder lang von Politikern mit anderer Parteizugehörigkeit und anderer Weltanschauung abgelöst werden, können sie an den zukünftigen Vorteilen nachhaltiger Fiskalpolitik nur begrenzt politisch teilhaben. Daher gewichten sie ihre Popularität heute tendenziell stärker und schieben eine notwendige, aber politisch unattraktive Konsolidierung auf. Diese Entwicklung wird durch das Verschwinden großer Mehrheitsparteien, zunehmende politische Instabilität und damit kürzeren Amtszeiten verstärkt.

Eine zunehmende politische Zersplitterung in eine Vielzahl von kleineren Parteien begünstigt ebenfalls den Trend zu einer stärkeren Gegenwartspräferenz in der Politik. Die Parteien können ihre eigene Klientel besser mit gezielten Ausgaben bedienen, die vorwiegend dieser Gruppe nutzen, während die notwendige Steuerfinanzierung alle trifft oder durch Aufschub die zukünftigen Steuerzahler. Der Nettovorteil für die eigene Klientel liegt auf der Hand. Solches Handeln hat »externe Kosten« für die gesamte Gesellschaft und führt zu übermäßigen Ausgaben heute. Eine effektive Schuldenbremse kann die Entscheidungsträger zwingen, auch die Steuerkosten stärker zu berücksichtigen und bei zusätzlichen Ausgaben vorsichtiger zu sein.

Eine ähnliche Externalität wirkt zwischen den Mitgliedsländern einer Währungsunion. Zunehmende Staatsverschuldung ermöglicht mehr öffentliche Ausgaben für das eigene Land. Die Folgekosten in Form von höheren Zinsen, mehr Inflation oder direkte Kos-

ten für einen Rettungsschirm bei Staatsinsolvenzen fallen bei allen Mitgliedsländern an. Auch diese Externalität begünstigt tendenziell eine zunehmende Staatsverschuldung und macht eine gemeinsame Schuldenbremse notwendig (Stabilitätspakt nach Maastricht). Die Schweiz ist überaus stark dezentral organisiert. Die Kantone verfügen über eine hohe Steuerautonomie, verantworten einen überaus hohen Anteil an den gesamten öffentlichen Ausgaben und stehen im fiskalischen Wettbewerb zueinander. Fast alle Kantone haben eine griffige Schuldenbremse, um möglichen fiskalischen Folgekosten für andere Kantone oder den Bund vorzubeugen.

DIE SCHULDENBREMSE DER SCHWEIZ

Die Schuldenbremse für den Bund wurde in der Volksabstimmung vom 2. Dezember 2001 mit 85% Ja-Stimmen beschlossen und ist im Artikel 126 der Bundesverfassung festgeschrieben. Die Details sind im Finanzhaushaltsgesetz geregelt (Artikel 13–18 FHG). Die Kernelemente sind:

1. Grundsatz: Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht.
2. Ausgabenregel: Der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben richtet sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen.
3. Ausnahme: Bei außerordentlichem Zahlungsbedarf kann der Höchstbetrag nach Absatz 2 angemessen erhöht werden.
4. Sanktionen: Überschreiten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben den Höchstbetrag nach Absatz 2 oder 3, so sind die Mehrausgaben in den Folgejahren zu kompensieren.

Die Schuldenbremse soll die Tragbarkeit der öffentlichen Finanzen und die Stabilisierung im Verlaufe der Konjunktur und bei unvorhergesehenen Krisen sicherstellen. Kernstück ist die Ausgabenregel, welche die möglichen Ausgaben auf die konjunkturbereinigten Steuereinnahmen begrenzt. Diese orientieren sich am

Trend-BIP. In einer Hochkonjunktur sind die bereinigten Steuereinnahmen und damit die zulässigen Ausgaben niedriger als die tatsächlichen Einnahmen, so dass sich ein Budgetüberschuss ergibt. In der Rezession folgen Defizite. Beides trägt zur Stauchung der Konjunkturschwankungen bei. Es sei erwähnt, dass die Politik jederzeit Ausgabenerhöhungen beschließen kann, sofern sie sich auch zu den notwendigen Steuererhöhungen durchringt. Die Ausnahmeregel lässt zu, dass der Bund auf nicht steuerbare Krisen reagieren kann. Dazu muss das Parlament mit einer qualifizierten Mehrheit in beiden Kammern den Ausgabenplafond um die außerordentlichen Ausgaben erhöhen.

Ein zweiter Pfeiler der Schuldenbremse ist die Sanktionsregel. Unerlaubte Defizite im ordentlichen Haushalt und außerordentliche Ausgaben sind danach wieder abzutragen. Eine Verletzung der Schuldenbremse erfordert umso höhere Anstrengungen in den Folgejahren. Für den ordentlichen Haushalt wird ein Ausgleichskonto geführt. Nach Vorliegen des definitiven Rechnungsabschlusses und der revidierten Wirtschaftsprognosen wird die Einhaltung der Schuldenbremse geprüft. Übersteigen die neu berechneten, höchst zulässigen Ausgaben die effektiv getätigten, dann wird die Differenz dem Ausgleichskonto belastet. Andernfalls erfolgt eine Gutschrift. Ein Fehlbetrag ist in den Folgejahren abzubauen. Überschüsse fließen dagegen in den Schuldenabbau. Die Defizite im außerordentlichen Haushalt werden einem sogenannten Amortisationskonto belastet und sind innerhalb von sechs Jahren wieder abzutragen.

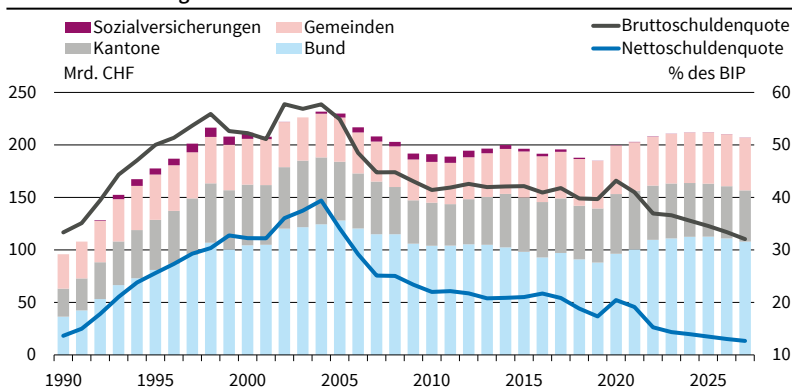
WIRKSAMKEIT UND KRITISCHE ASPEKTE

Die Schweizer Schuldenbremse ist überaus wirksam (vgl. Abb. 2). Nach einem rasanten Anstieg seit Beginn der 1990er Jahre erreichten die Nettoschulden (Bruttoschulden minus Finanzvermögen) im Jahr 2004 mit 39,4% des BIP einen Höchststand. Das Wirken der Schuldenbremse und die gute Wirtschaftsentwicklung leiteten danach einen Rückgang der Staatsverschuldung ein, sowohl nominell als auch in Prozent des BIP. Selbst in den Jahren der großen Finanz- und Wirtschaftskrise blieb die Schuldenquote rückläufig, während sie in vielen anderen Ländern sprunghaft anstieg. Ende 2019 erreichte die Nettoschuldenquote mit 17,3% des BIP einen Tiefststand. Mit den Sonderausgaben zur Bewältigung der Coronakrise stieg sie leicht an und ist seit 2021 wieder tendenziell fallend.

Ist die Schweizer Schuldenbremse zu streng? Mehrere Faktoren bewirken, dass die Schuldenquote im langfristigen Trend gegen null geht. Die Schuldenbremse erfordert, dass die zulässigen Ausgaben die konjunkturbereinigten Steuereinnahmen nicht übersteigen dürfen. Bei normalem Wirtschaftsgang ist also weder ein Überschuss noch ein Defizit erlaubt, so dass die Staatsschuld nominell konstant bleibt. Im Zuge des Trendwachstums muss daher die Schuldenquote gegen null tendieren. Dazu kommt, dass konjunkturu-

Abb. 2

Staatsverschuldung Schweiz



Quelle: Finanzstatistik Schweiz (21. September 2023).

© ifo Institut

relle Defizite zu einem negativen Saldo des Ausgleichskontos führen und in den Folgejahren abzutragen sind. Überschüsse gehen dagegen in den Schuldenabbau. Auch diese asymmetrische Kompensation begünstigt einen Rückgang der Schuldenquote. Ein dritter Faktor ist, dass in der Vergangenheit die Budgetprognosen systematisch zu optimistisch waren. Die Rechnungsabschlüsse fielen regelmäßig besser aus als geplant. Dies mag einer besonders effizienten Verwaltung zu verdanken sein, die einmal genehmigte Ausgaben nur tätigt, wenn sie wirklich notwendig sind. Aber auch dieser Umstand führt zu Überschüssen, die dem Ausgleichskonto gutgeschrieben werden und dort in den Schuldenabbau fließen.

Der Trend zum Rückgang der Schuldenquote führt zu einer Verknappung des Angebots absolut sicherer schweizerischer Staatsanleihen, während das Finanzsystem sichere Assets im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung braucht. Zudem scheint die Entwicklung der Staatsschuld eine intergenerative Umverteilung in eine ungewohnte Richtung auszulösen, nämlich zu Lasten heutiger und zum Vorteil zukünftiger Generationen. Solche Argumente sprechen dafür, dass eine Schuldenbremse nicht das nominelle Niveau der Staatsschuld, sondern die Schuldenquote stabilisieren sollte, wie z. B. auch die Fiskalregeln nach Maastricht.

Die Schuldenbremse erfasst nur einen Teil der zukünftigen Verpflichtungen des Staates und kann daher nur unvollständig auf die Tragbarkeit der öffentlichen Finanzen hinwirken. In der Schweizer Alterssicherung spielt neben der kapitalgedeckten beruflichen Vorsorge auch die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) eine wichtige Rolle, die nach dem Umlageprinzip organisiert ist. Die AHV kann nicht losgelöst von den Bundesfinanzen betrachtet werden. Die Tragbarkeit der Staatsschuld hängt auch von den in der AHV eingegangenen Verpflichtungen ab, die eine implizite Staatsschuld darstellen. Es fehlen äquivalente Automatismen, wie z. B. eine Bindung des Ruhestandsalters

an die Entwicklung der Lebenserwartung, welche die Finanzierung der AHV nachhaltig sicherstellen könnten, wenn die Politik nicht rechtzeitig handelt.

Für Diskussionen sorgt auch die Tatsache, dass öffentliche Investitionen das Budget geballt zum Zeitpunkt der Ausgaben belasten. Stattdessen könnten sie nur im Ausmaß der Abschreibungen defizitwirksam werden, parallel zum Nutzenstrom, der aus den Investitionen fließt. Die Praxis, dass die gesamten Investitionsausgaben zählen, erschwert die Einhaltung der Schuldenbremse und könnte staatliche Investitionen hemmen. Allerdings stellt man in der Schweiz keine Vernachlässigung öffentlicher Investitionen fest. Im Gegenteil verfügt die Schweiz über eine im internationalen Vergleich hervorragende Infrastruktur.

Ist die Schweizer Schuldenbremse ein Erfolgsmodell? Alles in allem beschert sie der Schweiz grundlegende Staatsfinanzen. Sie macht den Staat zu einem Hort der Stabilität und die Staatsanleihen zu einem absolut sicheren Asset. Daran sollte der private Sektor noch mehr teilhaben können. Die Staatsschulden sollten um einen niedrigen, aber positiven Anteil am BIP schwanken und nicht gegen null tendieren.

REFERENZEN

- Brühlhart, M. (2023), »Ist die Schweizer Schuldenbremse zu streng?«, *Die Volkswirtschaft*, 13. November.
- Brühlhart, M., P. Funk, C.A. Schaltegger, P. Siegenthaler und J.E. Sturm (2017), *Gutachten zur Ergänzung der Schuldenbremse*, Expertengruppe Schuldenbremse.
- Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (2024), *Die Schuldenbremse*, verfügbar unter: https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/schuldenbremse.html.
- Jarck, J., M. Salvi und C.A. Schaltegger (2022), »Die Schuldenbremse: Erfahrungen und Herausforderungen aus einer Schweizer Perspektive«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 23, 252-270.
- Laibson, D. (1997), »Golden Eggs and Hyperbolic Discounting«, *Quarterly Journal of Economics* 112, 443-478.
- Yared, P. (2019), »Rising Government Debt: Causes and Solutions for a Decades-Old Trend«, *Journal of Economic Perspectives* 33, 115-140.