Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 87 (2007)
Heft: 9-10

Artikel: Die Schuldenbremse in der Schweiz
Autor: Siegenthaler, Peter
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-167839

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Siehe Rechtliche Hinweise.

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. Voir Informations légales.

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. See Legal notice.

Download PDF: 29.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Um die Entwicklung einer zunehmenden Staatsquote und einer gleichzeitigen Erhöhung der Bundesschuld zu bremsen, wurde in der Schweiz vor vier Jahren eine Ausgabenregel eingeführt. Ein Erfahrungsbericht über die Erfolge, aber auch die Grenzen dieser finanzpolitischen Massnahme.

(6) Die Schuldenbremse in der Schweiz

Peter Siegenthaler

Gemessen an den finanzpolitischen Kenngrössen schneidet die Schweiz im internationalen Vergleich auf den ersten Blick recht gut ab. Mit einer Staatsquote von etwas mehr als 35 Prozent und einer Schuldenquote von rund 48 Prozent lag sie Ende 2006 deutlich unter dem Mittel der OECD-Staaten. Beunruhigend ist jedoch die markante Verschlechterung dieser Kennzahlen seit 1990. Gelingt es nicht, die Finanzpolitik auf den Pfad einer nachhaltigen und langfristig tragbaren Entwicklung zurückzuführen, wird der frühere Vorsprung der Schweiz weiter schmelzen.

Die Analyse der Entwicklung seit 1990 zeigt für den Bundeshaushalt zweierlei. Erstens ist der Anstieg der Staatsquote entscheidend auf die Zunahme der Transferzahlungen, insbesondere im Bereich der sozialen Wohlfahrt, zurückzuführen; der staatliche Konsum und die Investitionen blieben hingegen weitgehend konstant. Zweitens wurde das Ausgabenwachstum in den 1990er Jahren vorwiegend über Defizite finanziert, was zu einer Erhöhung der Bundesschuld führte.

In der Folge haben die nicht, beziehungsweise kaum steuerbaren Ausgaben im Bundeshaushalt – Schuldendienst, Einnahmenanteile Dritter sowie Sozialausgaben – deutlich zugenommen. Ihr Anteil ist seit 1980 von rund einem Drittel auf heute nahezu die Hälfte der Ausgaben angewachsen. Geht diese Entwicklung ungebremst weiter, wird dieser Anteil bis 2030 auf gegen drei Viertel des Bundeshaushalts ansteigen – ein Prozess, der in manchen Nachbarländern bereits stattgefunden hat. Die Zunahme der nicht steuerbaren Anteile bedeutet gleichzeitig, dass andere Ausgaben, insbesondere auch solche in wachstumssensiblen Bereichen, wie der Bildung und Forschung oder der Infrastruktur, aus dem Budget verdrängt werden. Mithin schwindet auch der finanzpolitische Handlungsspielraum für künftige Herausforderungen.

Als Antwort auf diese Entwicklungen wurde im Jahr 2003 auf Bundesebene die Schuldenbremse eingeführt – eine sogenannte Fiskalregel, die die Finanzpolitik an verbindliche Vorgaben knüpft. Die Schuldenbremse des Bundes zeichnet sich durch eine Reihe von Merkmalen aus, die gleichermassen als Grundsätze für erweiterte Regelbindungen begriffen werden können.

Einfachheit. Eine gute Fiskalregel ist klar und verständlich, sie muss für das Parlament und die Steuerzahler fasslich und überprüfbar sein. Die Schuldenbremse ist eine einfache Ausgabenregel. Sie begrenzt die Ausgaben über einen Konjunkturzyklus hinweg auf die Höhe der Einnahmen und gewährt so einen strukturell ausgeglichenen Bundeshaushalt.

Konjunkturverträglichkeit. Die Finanzpolitik spielt im Konjunkturverlauf eine wichtige stabilisierende Rolle. Eine Fiskalregel muss daher die konjunkturelle Situation einbeziehen. Die Schuldenbremse setzt die Höchstausgaben in Abhängigkeit zur Konjunkturlage fest. Im wirtschaftlichen Aufschwung muss ein «konjunktureller Überschuss» erzielt werden, im Abschwung wird umgekehrt ein «konjunkturelles Defizit» toleriert.

Umfassender Anwendungsbereich. Eine Fiskalregel ist umso wirksamer, je umfassender der Ausgabenbegriff gewählt wird. In der Schweiz unterliegen auf Bundesebene alle Ausgabenarten der Schuldenbremse, das heisst sowohl laufende Ausgaben als auch Investitionen. Dies verhindert, dass mit einer Überdehnung des Investitionsbegriffs die Fiskalregel umgangen wird.

Flexibilität. Eine Fiskalregel ist nur umsetzbar, wenn sie für unvorhersehbare Situationen, in denen mit grosser Dringlichkeit gehandelt werden muss, Ausnahmeregelungen vorsieht. Damit wird sichergestellt, dass der Staat auch in ausserordentlichen Situationen handlungsfähig bleibt. Die Schweizer Schuldenbremse erlaubt namentlich für ausserordentliche Ausgaben einen gewissen Spielraum.

Transparenz. Abweichungen von der Regel, die nicht als Ausnahmesituationen gelten, müssen transparent dokumentiert werden. In der

Schuldenbremse stellt das «Ausgleichskonto» ein Gedächtnis für die Fiskalregel dar. In diesem (statistischen) Konto werden sämtliche Über- und Unterschreitungen der höchstzulässigen Ausgaben aufgezeichnet. Dieses Instrument ermöglicht es, die Regelanwendung jederzeit zu überprüfen.

Durchsetzbarkeit. Die Wirksamkeit einer Fiskalregel hängt massgeblich von einem glaubwürdigen Sanktionsmechanismus ab. Wenn Regierung und Parlament die Vorgaben der Regel nicht einhalten, kommen vordefinierte und im Gesetz verankerte Sanktionen zum Tragen. Die Schuldenbremse sieht abgestufte Sanktionen bei Überschreitungen der höchstzulässigen Ausgaben vor: Fehlbeträge im «Ausgleichskonto» müssen grundsätzlich in den Folgejahren kompensiert werden. Überschreitet ein Fehlbetrag die Schwelle von 6 Prozent der Ausgaben, so kommt eine verschärfte Sanktion zum Einsatz. Das Gesetz schreibt in diesem Fall einen verbindlichen Zeitplan von drei Jahren vor, um den Fehlbetrag wieder unter den Grenzwert zu führen.

Die Schuldenbremse hat sich in ihren ersten vier Jahren bewährt. Trotz gewissen Schwierigkeiten bei der Einführung konnte das strukturelle Defizit eliminiert werden. Im Jahr 2006 wurden die Vorgaben der Schuldenbremse deutlich übertroffen, derzeit werden strukturelle Überschüsse budgetiert. In der Folge haben sich auch die Schulden stabilisiert. Die Schuldenquote hat 2005 einen Höchstwert von 28.6 Prozent erreicht und ist seitdem rückläufig. 2007 wird mit einer Quote von 24.6 Prozent gerechnet.

Auch der ausserordentliche Haushalt weist bis heute einen Überschuss aus: die Ausgaben, die nicht der Schuldenbremse unterliegen, wurden also bisher von den ausserordentlichen Einnahmen übertroffen. Allerdings stellt die Möglichkeit, Ausgaben ausserordentlicher Natur von der Schuldenbremse auszunehmen, eine Schwachstelle im Regelwerk dar. Es wird zurzeit geprüft, wie die Tür zu diesem Schlupfloch mit einer Ergänzungsregel strenger kontrolliert werden kann.

Bei all ihren Vorzügen ist die Schuldenbremse aber kein finanzpolitisches Universalwerkzeug. Sie hat ihre Grenzen. Da sie auf den Voranschlag und die drei anschliessenden Finanzplanjahre angewendet wird, ist sie nur auf kurze und mittlere Sicht wirksam. Längerfristige Belastungen hingegen liegen ausserhalb ihrer Reichweite und können auf diesem Weg nicht rechtzeitig erfasst und abgewendet werden. Ebenso vermag die Schuldenbremse den eingangs erwähnten Verdrängungsprozess im Budget nicht zu korrigieren.

Eine grosse finanzpolitische Herausforderung erkennen wir heute indes gerade in langfristigen Prozessen, namentlich der demographischen Entwicklung. Deren Bedeutung für die öffentlichen Haushalte ist erheblich. Heute entfallen auf eine Person im Ruhestand vier Personen im erwerbsfähigen Alter. In 40 Jahren werden es nur noch rund zwei Personen sein. Die öffentlichen Haushalte werden von dieser Entwicklung, über die Bereiche Altersvorsorge, Gesundheit und Langzeitpflege sowie Invalidenversicherung, unmittelbar und substantiell betroffen sein.

Mit Blick auf die Grenzen der Schuldenbremse bedeutet dies, dass die finanzpolitischen Steuerwerkzeuge in zweifacher Weise erweitert werden sollten. Es ist erstens nötig, dass die langfristige Optik in der Finanzpolitik verstärkt wird. Ein wichtiges Instrument dazu ist der in Ausarbeitung stehende Nachhaltigkeitsbericht des Bundes, der die aktuelle Situation der öffentlichen Finanzen gemäss heute geltendem Gesetz, das heisst gemäss heutigem Leistungsversprechen, 50 Jahre in die Zukunft projiziert und die finanzpolitischen Folgen aufzeigt. Verschiedene andere öffentliche Verwaltungen (Deutschland, Grossbritannien, EU) führen dies bereits auf regelmässiger Basis durch.

> Als Instrumente der finanziellen Führung sollen vermehrt Regelbindungen im Sozialbereich eingesetzt werden.

Als Instrumente der finanziellen Führung sollen zweitens vermehrt Regelbindungen im Sozialbereich eingesetzt werden. Dabei ist zu beachten, dass die einfache Ausgabenregel der Schuldenbremse nicht unverändert auf die Haushalte der Sozialversicherungen übertragen werden kann. Vielmehr sind die spezifischen Leistungs- und Steuerungsbedingungen zu berücksichtigen. Im Fall der Altersversicherungen heisst dies beispielsweise, dass Leistungskorrekturen und Finanzierungsmassnahmen mit langen Anpassungsfristen zu planen sind.

Beide Ergänzungen dienen dem Ziel, den Bedarf struktureller Reformen früh zu erkennen und die Politik rechtzeitig zum Handeln zu veranlassen. Dies stärkt Verlässlichkeit und Vertrauen. Und es trägt dazu bei, dass die Handlungsspielräume für eine wachstums- und wohlfahrtsorientierte Finanzpolitik erhalten werden können.

PETER SIEGENTHALER, geboren 1948, ist Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung.